



## Voorwoord

Toen ik van de middelbare school af kwam in 1989 riep ik: 'ik ga nooit naar de universiteit, zo theoretisch'. En met deze scriptie komt een eind aan mijn universitaire studie bestuurskunde en dat terwijl ik in januari 2005, ruim tien jaar geleden, de studie 'orthopedagogiek' afrondde. Het kan vreemd gaan in het leven. Het feit dat ik die studie afrondde en het feit dat ik nu een tweede studie afrond, heb ik te danken aan mensen die in mij geloven, mij stimuleren. Mensen om mij heen die mijn aannames en waarheden ter discussie hebben gesteld. Vooral mijn lieve man heeft me gestimuleerd om wat hij noemt 'het maximale uit mij zelf te halen'. Niet alleen in studie, maar ook in werk. Ook Jan van den Berg, voormalig bestuurder bij mijn huidige werk zette mij aan om deze studie te volgen. Mijn werkgever gaf me de ruimte en tijd om het allemaal af te kunnen ronden. Jelle en Sanne hebben het moeten doen met een moeder die twee avonden per week weg was en daarnaast geregeld aan het huiswerk moest. Gelukkig was er papa en een lieve oppas. Ook opa en oma hebben vaak ingesprongen waardoor ik deze studie heb kunnen volbrengen. Ik dank iedereen voor de steun en begrip.

Ik dank de heer Harry Geerlings voor de begeleiding van dit scriptieproces. Hij zorgde op de juiste momenten voor input om zo weer verder te kunnen. Mede dankzij zijn begeleiding is het eindresultaat iets waar ik trots op kan zijn. Ook alle dank aan degenen die mee hebben gelezen en mij van feedback hebben voorzien, dank aan Remco en studiegenoten die voor de nodige stimulans en zetjes hebben gezorgd om uiteindelijk toch nog in 2015 dit project af te kunnen ronden. Dank aan de kinderen dat ze zichzelf hebben vermaakt en mama met rust lieten.

Ik weet niet of het maximale inmiddels is bereikt. De studie heeft me verrijkt qua kennis, inzichten en vaardigheden. Het bracht me nieuwe contacten die ik inmiddels wel als vriendschappen kan beschouwen. Qua studies ben ik wel klaar verwacht ik. Ik zie wel wat het me gaat brengen. Ik zeg in elk geval niet meer 'nooit', want ik heb ervaren dat dat zomaar anders kan worden.

Hester Veen, 3 november 2015

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>1</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Aanleiding</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Onderwerp</b> .....	<b>6</b>
1.1 Onderzoeksontwerp .....	6
1.2 Stichting UN1EK .....	6
1.3 Centrale vraag.....	8
1.4 Deelvragen .....	8
1.5 Doel van het onderzoek .....	8
1.6 Conceptueel model .....	9
<b>2. Het onderwijssysteem in Nederland</b> .....	<b>10</b>
2.1 Primair onderwijs in Nederland .....	10
2.2 Doelen en functies van het onderwijs.....	11
<b>3. Theoretisch kader</b> .....	<b>14</b>
3.1 Kwaliteit .....	14
3.2 Kwaliteit van onderwijs.....	15
3.3 Kwaliteitscriteria .....	21
3.4 Samenvattend .....	23
<b>4. Actoren in het onderwijs</b> .....	<b>25</b>
4.1 De overheid.....	25
4.2 De onderwijsinspectie.....	27
4.3 Gemeente .....	30
4.4 Het schoolbestuur.....	31
4.5 Het primaire proces: de school .....	33
4.6 Ouders.....	35
4.7 Actoren en hun perspectief op onderwijskwaliteit .....	35
<b>5. Methode en onderzoek</b> .....	<b>39</b>
5.1 Aanpak van het onderzoek .....	39
5.2 Operationalisatie.....	39
5.3 Praktijk van onderzoek .....	41
5.4 Strategie .....	41
5.5 documentenanalyse.....	41
5.6 interviews .....	41
5.7 Actoren .....	44
5.8 Validiteit en betrouwbaarheid .....	45
<b>6. Onderzoeksresultaten</b> .....	<b>46</b>
6.1 Beschrijvingen van documentanalyse en interviews .....	46
6.2 Analyse van de onderzoeksresultaten .....	63
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>68</b>
7.1 Terug naar de centrale vraag .....	68
7.2 Het begrip onderwijskwaliteit.....	68
7.3 Verschillen tussen actoren .....	69
7.4 Focus van de actoren .....	71
7.5 Aanbevelingen .....	72
<b>8. Reflectie</b> .....	<b>76</b>
<b>Referenties</b> .....	<b>77</b>
Bijlage: TQM lijst met criteria .....	81

## Samenvatting

Deze scriptie is geschreven als afrondend project van de avondstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Centraal in de scriptie staat het primair onderwijs en dan vooral de bestuurlijke verantwoordingsrol binnen de onderwijsorganisatie. Onderwijs is een publieke voorziening die toegankelijk is voor iedereen die in Nederland verblijft. Bij wet is het onderwijs een aandachtsgebied van de regering. Scholen en schoolbesturen voor primair onderwijs hebben de opdracht en de taak om goed onderwijs aan de basis te verzorgen. Over hoe ze dat doen moeten scholen en schoolbesturen zich verantwoorden. Zowel intern als extern dient de organisatie verantwoording af te leggen over de inzet van de publieke middelen en over de kwaliteit en opbrengsten van het onderwijs. Controle op onderwijs en onderwijskwaliteit vindt plaats door de onderwijsinspectie. De definitie van goed onderwijs en onderwijskwaliteit zijn veel gebruikte termen. Maar er bestaan nogal uiteenlopende opvattingen over wat dat nu eigenlijk inhoudt. Wat maakt een 'goede school' en hoe maken we meer scholen 'goed'? (Reynolds et al., 2014).

In deze scriptie wordt onderzocht hoe verschillende betrokkenen aankijken tegen onderwijskwaliteit en wat zij daar onder verstaan. Welke criteria geven nu een indicatie voor de kwaliteit van het onderwijs? Het onderzoek wordt uitgevoerd onder belangrijke stakeholders binnen het onderwijs van Stichting UN1EK. Het doel van het onderzoek is om een bijdrage te leveren aan het vormgeven van de bestuurlijke rol van interne en externe verantwoording aan belanghebbenden over de kwaliteit van het geboden onderwijs.

### *Theorie*

Aan de hand van een theoretische kader zijn begrippen als kwaliteit, kwaliteit van onderwijs, de relatie hiervan tot de kernfuncties, het onderwijs als systeem en de opvattingen over componenten van onderwijskwaliteit onderzocht aan de hand bestaande literatuur en onderzoeken. Kwaliteit is te omschrijven als een persoonlijke beoordeling of interpretatie van iets op grond van bepaalde criteria en opvattingen die voor iemand belangrijk zijn. Dat geldt ook voor kwaliteit van onderwijs. Kwaliteit van onderwijs is moeilijk eenduidig te definiëren. In de scriptie wordt een model gehanteerd dat bruikbaar is om kwaliteit te omschrijven aan de hand van een beperkte set van relevante criteria. Dit model onderscheidt verschillende inputcriteria, procescriteria en outputcriteria. Er wordt gekeken naar welke criteria voor verschillende betrokkenen belangrijk zijn en of de nadruk daarbij ligt op input-, proces- of outputfactoren.

### *Onderzoek*

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op drie basisscholen van Stichting UN1EK. Er zijn interviews afgenomen bij ouders, leerkrachten en de directeuren van de betreffende scholen. Ook zijn de bestuurders bevraagd aan de hand van een aantal vragen. De manier waarop de overheid en de

onderwijsinspectie kijkt naar onderwijskwaliteit is bestudeerd aan de hand van bestaande documenten. De interviews hebben informatie opgeleverd over de opvatting van verschillende betrokken actoren over de kwaliteit van onderwijs en over de criteria die ertoe doen als het gaat om onderwijskwaliteit. De uitkomsten van de onderzoeken zijn geanalyseerd.

Op basis van de uitkomsten is een antwoord gegeven op de centrale vraag van deze scriptie. De conclusie is dat een eenduidige definitie voor onderwijskwaliteit niet te geven is. Er zijn kernbegrippen en belangrijke criteria die genoemd worden. Kwaliteit van onderwijs betreft verschillende factoren waarbij het wel steeds gaat over het kind en zijn of haar brede ontwikkeling met het oog op de toekomst. De beoordeling van de kwaliteit hangt sterk samen met de ervaringen die mensen hebben en met de criteria die zij belangrijk vinden. Dat heeft dat invloed op de focus op input-, proces- of outputfactoren. De rol die mensen vervullen houdt verband met de manier waarop ze kwaliteit beoordelen en de criteria die ze daarbij belangrijk vinden. De kwaliteit van onderwijs wordt dus weldegelijk verschillend geïnterpreteerd vanuit verschillende rollen. Daarnaast speelt ook de persoonlijke opvatting over onderwijs, doel van onderwijs en functie van onderwijs een rol bij de opvattingen over kwaliteit.

### *Aanbevelingen*

Het doel van de scriptie was om te komen tot aanbevelingen om een bijdrage te leveren aan de invulling van interne en externe verantwoording aan belanghebbenden over de onderwijskwaliteit binnen UN1EK. De volgende aanbevelingen worden genoemd en toegelicht in hoofdstuk 7:

1. Definieer onderwijskwaliteit als organisatie op drie niveaus:
  - Op niveau van het primaire proces, specifiek voor de eigen locatie;
  - Op het niveau van de organisatie (kwaliteitscriteria van UN1EK);
  - Op het niveau van externe verantwoording (minimale onderwijskwaliteit op basis van inspectiecriteria, financieel jaarverslag)
2. Formuleer als organisatie heldere doelen die nagestreefd worden met het onderwijs;
3. Ga veel in gesprek met ouders en leerkrachten over onderwijskwaliteit, zij hebben vanuit hun rol een redelijk helder beeld van het onderwijs. De TQM lijst is hiervoor bruikbaar;
4. De TQM lijst is bruikbaar maar dient aangevuld worden met de criteria
  - Heldere visie en plan
  - Samenwerking tussen leerkrachten
  - Differentiatie van onderwijsaanbod aan kinderen
5. Het verdient de aanbeveling om als organisatie kwaliteit van leerkrachten helder te beschrijven. Investing in leerkrachten kan bijdragen aan verbetering van onderwijskwaliteit.
6. Het verdient de aanbeveling om op de locatie ook in gesprek te gaan met kinderen over onderwijskwaliteit en wat voor hen belangrijk is om verbetering te realiseren.

## Aanleiding

In de periode van schrijven van deze scriptie heb ik een kort reisje naar Guatemala mogen maken. Daar sprak ik met mensen over onderwijs en kansen voor kinderen. Ik werd me er meer en meer van bewust dat goed onderwijs een belangrijke rol speelt bij het creëren van kansen voor kinderen. In Nederland liggen er genoeg kansen voor kinderen door de toegankelijkheid van onderwijs. Het benadrukt wel temeer dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de inrichting van kwalitatief goed onderwijs dat bijdraagt aan het creëren van kansen. Nelson Mandela omschrijft onderwijs als het machtigste wapen om in te zetten om de wereld te veranderen. Het belang van onderwijs en dan vooral goed onderwijs wordt hiermee benadrukt. Maar wat is goed onderwijs?

Voor een stichting die verantwoordelijk is voor onder andere onderwijs aan ruim 4500 kinderen in de regio Schiedam, Vlaardingen en Maassluis is goed onderwijs een belangrijk thema. De Stichting moet zich jaarlijks verantwoorden over de geboden kwaliteit van het onderwijs. Dit gebeurt via een financieel en via een publiekelijk jaarverslag voor de hele stichting. Het financieel verslag verantwoordt vooral de besteding van de middelen die door het Rijk en andere financiers beschikbaar zijn gesteld.

In het publiekelijk jaarverslag staan gegevens over resultaten opgenomen: financiële resultaten, ontwikkelingen in leerlingenaantallen, cito-resultaten en uitstroom gegevens. Jaarlijks heb ik als bestuurssecretaris een rol in het in het aanleveren van gegevens voor dit verslag waarmee verantwoording afgelegd wordt over de kwaliteit van onderwijs. Elk jaar stelt ik me de vraag hoeveel mensen dit jaarverslag daadwerkelijk lezen. Is dit de informatie waar mensen op zitten te wachten? En welke informatie doet nu recht aan de verantwoording over de kwaliteit van onderwijs? Invulling geven aan onderwijskwaliteit en verantwoording hierover zijn kernvragen die regelmatig terugkeren op onze gesprekstafel. Deze onderwerpen zijn aanleiding geweest voor de keuze van het scriptieonderwerp ter afronding van de studie bestuurskunde.

# 1. Onderwerp

## 1.1 Onderzoeksontwerp

Onderwijs is een publieke voorziening. Het is toegankelijk voor iedereen die in Nederland verblijft. De voorziening is gratis voor alle kinderen. De meeste kinderen in Nederland starten hun onderwijs carrière op vierjarige leeftijd. Kinderen zijn bij wet vanaf hun vijfde jaar leerplichtig. In de keuze van een school zijn ouders vrij. Het onderwijsstelsel kent verschillende voorzieningen voor verschillende leeftijdsgroepen. Zelf ben ik al jaren werkzaam binnen het primair onderwijs, de voorziening voor kinderen in de leeftijd van vier tot dertien jaar. In deze onderwijsvoorziening ligt de nadruk op het aanleren van basiskennis en basisvaardigheden. Scholen hebben de vrijheid om het onderwijs in te richten naar eigen inzicht zolang dat binnen de wettelijke kaders gebeurt.

Bij wet is het onderwijs een aandachtsgebied van de regering. Scholen en schoolbesturen voor primair onderwijs hebben de opdracht en taak om goed onderwijs aan de basis te verzorgen. Over hoe dat gebeurt wordt verantwoording gevraagd van scholen en schoolbesturen. Die verantwoording gaat over hetgeen zij doen of gedaan hebben in de basisvormende jaren. Controle op de kwaliteit van het onderwijs wordt gedaan door onder andere de onderwijsinspectie. Verantwoording en controle zijn begrippen die veel gebruikt worden in de publieke sector, zo ook in het onderwijs. Er is sprake van een voorziening die bekostigd wordt met publieke middelen. En is dat het wel waard? Levert dat de maatschappij wel wat op? Verantwoording en goed bestuur, kwaliteit en kwaliteitszorg zijn actuele begrippen die in de publieke sector veelvuldig gebruikt worden. Maar wat wordt eigenlijk verstaan onder kwaliteit? Wat verwachten betrokkenen van het onderwijs, hoe kan onderwijskwaliteit zichtbaar worden gemaakt en gemeten worden? Is een cijfer of score het resultaat? Of gaat het ook over een bredere ontwikkeling van kinderen? De meningen hierover lijken nogal uiteen te lopen.

De definitie van 'goed' en het begrip 'kwaliteit' bieden ruimte voor vele gesprekken en discussie. Het beeld dat mensen bij deze begrippen hebben komen veelal niet overeen. Deze begrippen en de discussie hierover zijn voor mij aanleiding geweest om nader onderzoek te doen in deze scriptie. Kort samengevat zijn de twee fundamentele vragen naar onderwijseffectiviteit samen te vatten in: Wat maakt een 'goede' school en hoe maken we meer scholen 'goed'? (Reynolds, Sammons, De Fraine, Van Damme, Townend, Teddlie & Stringfield, 2014).

## 1.2 Stichting UN1EK

Ik ben werkzaam bij UN1EK (spreek uit als 'uniek'), een stichting voor zowel onderwijs als kinderopvang. De organisatie UN1EK is geen onderwerp van onderzoek, maar het onderzoek zal wel

worden uitgevoerd binnen deze organisatie. Ter verheldering volgt een korte beschrijving van de organisatie en wordt de achtergrond van de naam UN1EK toegelicht.

Stichting UN1EK is ontstaan na een fusie tussen een onderwijsstichting (Stichting Meervoud) en een stichting voor kinderopvang (Stichting Kinderopvang Vlaardingen). Deze fusie vond plaats op 1 oktober 2014 en hiermee was het voor het eerst in Nederland dat er een formele fusie plaatsvond tussen een organisatie voor primair onderwijs en voor kinderopvang, een unieke gebeurtenis. De naam uniek komt daar mede vandaan. UN1EK bestaat uit een koepelstichting met daaronder een stichting voor onderwijs en een stichting voor kinderopvang. Deze constructie is noodzakelijk vanwege verschil in wet- en regelgeving. De organisatie wordt bestuurd vanuit de koepelstichting.

Stichting UN1EK wil dat wijken voorzien worden van Integrale Kindcentra (IKC's) waarbij ouders gebruik kunnen maken van onderwijs en opvang in één voorziening. Het uitgangspunt is dat de brede ontwikkeling van kinderen en al hun talenten optimaal gestimuleerd kan worden in een voorziening waar kinderen van 0 tot 13 jaar gedurende de hele dag terecht kunnen. Leren en ontwikkelen vindt plaats gedurende de dag, zowel binnen de onderwijsvoorziening als daarbuiten. De organisatie stelt het kind centraal. Het unieke karakter van de individuele voorzieningen moet zichtbaar worden in de volgende aspecten:

- Ieder IKC heeft een onderscheidend profiel, afgestemd op de wijk
- Ieder IKC heeft een innovatieve ambitie

Dit is belangrijk om uniek te blijven in de toekomst.

De 1 in de naam UN1EK komt voort uit het feit dat het gaat om één voorziening voor zowel onderwijs als opvang. De 1 is ook te herkennen in de door de organisatie geformuleerde criteria voor een IKC:

- Eén visie met christelijke identiteit met 5 O's (Ontwikkeling, Opvoeding, Ouderbetrokkenheid, Opvang en Onderwijs).
- Eén doorgaande lijn met minimaal pedagogische, didactische en ondersteunende lijnen
- Eén organisatie die hele dagopvang, peuterspeelzaal, BSO en onderwijs aanbiedt
- Eén team, één integrale aansturing, één taak
- Eén communicatie , één loket
- Eén ouderbeleid

Het onderzoek van deze scriptie zal uitgevoerd worden in het onderwijsdeel van de organisatie en richt zich niet op de opvangvoorzieningen.



### 1.3 Centrale vraag

Een deel van het geleerde in de twee jaren bestuurskunde wil ik toepassen in deze scriptie, gerelateerd aan mijn huidige werkomgeving. Aangezien bestuurskunde vooral betrekking heeft op de publieke sector ligt de focus in deze scriptie focus op onderwijs.

Het thema van onderwijskwaliteit in relatie tot verantwoording heb ik ingeperkt in een onderzoeksvraag, die een klein aspect van de discussie en van de fundamentele vragen belicht. Het onderzoek richt zich op wat verschillende belanghebbenden, betrokken bij het primair onderwijs, verstaan onder goede kwaliteit van primair onderwijs door literatuurstudie en het afnemen van interviews bij de belangrijkste actoren. Om het onderzoek richting te geven is de volgende centrale vraag geformuleerd:

***Hoe wordt goede kwaliteit van onderwijs gepercipieerd door verschillende actoren betrokken bij het primair onderwijs binnen Stichting UN1EK?***

### 1.4 Deelvragen

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden worden de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe is het Nederlandse primaire onderwijssysteem ingericht?
2. Hoe wordt het begrip kwaliteit in het primair onderwijs gedefinieerd?
3. Welke actoren zijn betrokken bij het primair onderwijs?
4. Welke betekenissen geven verschillende actoren aan het begrip kwaliteit van primair onderwijs?
5. Hoe komt de perceptie op onderwijskwaliteit tot stand?
6. Welke verschillende percepties hebben de actoren op de kwaliteit van primair onderwijs vanuit hun betrokkenheid?

### 1.5 Doel van het onderzoek

Zoals gezegd is kwaliteit van onderwijs een breed begrip. Verschillende mensen kunnen daar iets anders onder verstaan. Onderwijs is een publieke voorziening die bekostigd wordt uit rijksmiddelen. Daarom is verantwoording gewenst en nodig over wat de investering van die middelen nu eigenlijk opleveren. De huidige verantwoording richt zich vooral op de wettelijke eisen die daaraan gesteld worden. Die verantwoording richt zich vooral op de overheid en de onderwijsinspectie. Echter zijn er meerdere belanghebbenden die naar alle waarschijnlijkheid behoefte hebben aan verantwoording. Denk aan de Raad van Toezicht, ouders en de werknemers binnen de organisatie. Deze vorm van intern verantwoorden is nodig over wat het onderwijs oplevert.

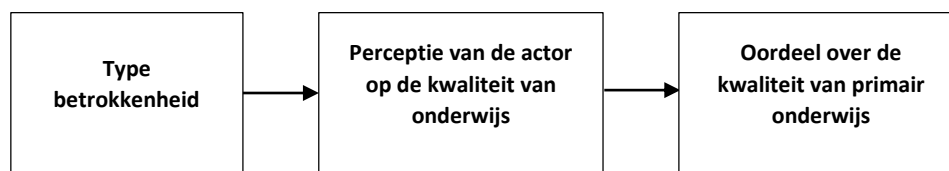
**Het doel van het onderzoek is om een bijdrage te leveren aan het vormgeven van de interne en externe verantwoording aan belanghebbenden over de kwaliteit van onderwijs binnen Stichting UN1EK**

door

**inzicht te krijgen in wat verschillende actoren verstaan onder kwaliteit van onderwijs en hoe deze definitie tot stand komt.**

## 1.6 Conceptueel model

De centrale vraag en het doel van het onderzoek leiden tot het volgende conceptuele model voor het onderzoeken van de beoordeling van kwaliteit van onderwijs door verschillende actoren betrokken bij het primair onderwijs.



*Figuur 1.1 conceptueel model bij de centrale vraag*

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag en de deelvragen is het van belang om vanuit de theorie de belangrijkste begrippen voor dit onderzoek nader te onderzoeken en te verhelderen alvorens een onderzoek in de praktijk plaats kan vinden. In het volgende hoofdstuk wordt dan ook een theoretisch kader geschetst waarbinnen de belangrijkste begrippen zijn uitgewerkt.

## 2. Het onderwijssysteem in Nederland

### 2.1 Primair onderwijs in Nederland

Nederland kent sinds de 19<sup>e</sup> eeuw een Schoolwet. De eerste wet werd in 1801 van kracht, opgevolgd door een nieuwe wet in 1803. De derde schoolwet uit 1806 bleef langere tijd van kracht en legde de basis voor het huidige onderwijs. In deze wet werd geregeld dat er klassikaal les werd gegeven door bevoegde onderwijzers met aandacht voor algemeen christelijke deugden. Er was nog geen leerplicht. Leerplicht is in de wet vastgelegd sinds 1900 (Boekholt & Booy, 1987; Dorst, 2011)). De huidige leerplicht geldt voor kinderen van 5 tot 16 jaar. In deze scriptie ligt de focus op onderwijs aan kinderen in de leeftijd van vier tot twaalf jaar. Dit is het primair onderwijs. Het omvat het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en speciale scholen voor onderwijs. Het reguliere basisonderwijs betreft het reguliere onderwijs aan kinderen zonder extra ondersteuning en voorzieningen. Deze scriptie richt zich op het reguliere basisonderwijs.

De verantwoordelijkheid van de regering voor het onderwijs en de vrijheid van onderwijs is in Nederland vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Hierin wordt deugdelijkheid van het onderwijs genoemd als aanhoudende zorg der regering (Boekholt & Booy, 1987). Het artikel is in 1917 tot stand gekomen en regelt dat openbare en bijzondere scholen financieel en kwalitatief gelijk zijn aan elkaar. Ook is in de wet vastgelegd hoe de overheid en de onderwijsinstellingen zich tot elkaar verhouden (Onderwijsraad, 2012). In eerste instantie wordt vooral gesproken over deugdelijkheid. Dit begrip biedt ruimte voor vrijheid van onderwijs en geeft de overheid mogelijkheden tot het stellen van kaders. Dit is ook terug te vinden in verschillende regels en wetten die in de loop der jaren zijn vastgesteld door de overheid. De belangrijkste rollen in het onderwijsveld zijn weggelegd voor Het Rijk, lokale overheden en onderwijsbesturen. Het Rijk is verantwoordelijk voor de wettelijke kaders, bekostiging en toezicht op kwaliteit. De lokale overheden (gemeenten) dragen zorg voor huisvesting, zien toe op de naleving van leerplicht en zijn verantwoordelijk voor afstemming met belendende beleidsterreinen. Onderwijsbesturen zien toe op onderwijsinhoudelijk beleid en beheer (Peeters, Hofman & Frissen, 2013).

Sinds 1985 is er de Wet op het Primair Onderwijs. Deze wet stelde hoge eisen aan de inrichting en planvorming in het primair onderwijs. Hierdoor werd op de werkvloer een grote mate van bureaucratiesering ervaren. Vanaf de jaren '80 vindt er geleidelijk een verschuiving plaats van planning door de overheid naar een grotere rol voor schoolbesturen (Peeters et al., 2013). Een laatste wijziging in de wet op primair onderwijs is doorgevoerd in 1998 (Dorst, 2011). Deze laatste wijziging heeft de kaders voor verantwoording ruimer gesteld. Waar eerst veel door middel van de financieringssystematiek door de overheid gestuurd, geregeld en gepland werd, wordt toegewerkt naar ruimere kaders. In 2006 is de lumpsumfinanciering ingevoerd en komt er controle op

hoofdpijnen door de overheid. Deze besturingsfilosofie wordt sinds 2000 'governance' genoemd. In de paragraaf over schoolbesturen wordt dit verder uitgewerkt. Tegenover de vrijheid aan schoolbesturen voor de inrichting van het onderwijs op basis van de financieringssystematiek is er wel meer verantwoording gewenst door de overheid op opbrengsten en resultaten van het onderwijs.

## 2.2 Doelen en functies van het onderwijs

De overheid hecht grote waarde aan onderwijs in Nederland. Het onderwijs draagt bij aan de kennismaatschappij waarin we leven. De overheid heeft belang bij goed onderwijs. De aandacht voor de kwaliteit van onderwijs is hiermee toegenomen. Om volwaardig mee te kunnen doen in een complexe, internationaal georiënteerde samenleving moeten burgers aan steeds meer kwalificaties voldoen. Onderwijs speelt hierin een belangrijke rol en kan dan ook verschillende doelen nastreven en verschillende functies hebben. Deze staan niet los van elkaar. Het onderwijs is ingericht om invulling te geven aan deze doelen en functies.

Onderwijs is een middel om emancipatie te bewerkstelligen tussen bevolkingsgroepen door de spreiding van kennis en het creëren van gelijke kansen. Daarnaast is er een steeds belangrijker wordend economisch perspectief van de overheid, namelijk de behoeften van de arbeidsmarkt aan gekwalificeerd personeel. Indirect is er ook een rol voor het onderwijs om bij te dragen aan sociale cohesie, burgerschap en volksgezondheid (Peeters et al., 2013). De ambitie van de huidige regering is zelfs om als Nederland wat betreft onderwijs en wetenschap bij de top vijf van de wereld te gaan behoren. Toch spreekt de overheid zich summier uit over doelen en nauwelijks uit over functies van onderwijs. In de literatuur is hier meer over te vinden.

### 2.2.1 Doelen van het onderwijs

Kley en Felling (1989 in Denessen, 1999) onderscheiden twee soorten doelen. Allereerst zijn er de beroepsgerichte doelen ofwel de kwalificatiedoelen. Deze doelen sluiten aan bij de kwalificatiefunctie van het onderwijs. Daarnaast noemen ze de vormingsgerichte doelen die aansluiten bij de vormingsfunctie van het onderwijs. Eigenlijk is te stellen dat uit alle functies die eerder opgesomd zijn verschillende doelen van onderwijs te herleiden zijn.

De doelen van onderwijs die in literatuur, in de kerndoelen en in de wet zijn terug te vinden zijn gericht op de volgende drie gebieden (Denessen, 1999; p.32, Van der Hoeven, 2006; p.1)):

1. persoonlijke ontplooiing
2. maatschappelijke voorbereiding
3. beroepsvoorbereiding

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de functies van onderwijs. Deze functies sluiten aan op bovengenoemde doelen.

### 2.2.2 *Functies van het onderwijs*

Opvattingen over de kwaliteit van onderwijs houden verband met de achterliggende onderwijsstradities. Er zijn verschillende benaderingen van waaruit gekeken wordt naar onderwijs. Een filosofische benadering, een psychologische benadering of een sociologische benadering hebben elk een andere opvatting over wat kwaliteit van onderwijs is. De meest gangbare benadering is de onderwijs sociologische benadering. Daarbij wordt de kwaliteit van onderwijs gerelateerd aan de functies die het vervult in de maatschappij. Er worden verschillende functie-indelingen gehanteerd. Onderwijsminister Van der Hoeven (2006) benoemt de doelen uit de vorige paragraaf als functies. Andere functies die in de literatuur terug te vinden zijn worden hier genoemd en vervolgens nader uitgewerkt (Dijkstra et al., 2012; Scheerens, et al, 2010, Onderwijsraad, 2007; Denessen, 1999):

- de kwalificatiefunctie
- de selectiefunctie
- de allocatiefunctie
- de vormgevingsfunctie
- de socialisatiefunctie

#### De kwalificatiefunctie

De kwalificatiefunctie sluit aan bij het doel van beroepsvoorbereiding. Het houdt in dat leerlingen vaardigheden aangereikt en aangeleerd krijgen waarmee ze voldoende aansluiting kunnen vinden in vormen van vervolgonderwijs en waarmee ze uiteindelijk voldoende toegerust zijn om deel te nemen op de arbeidsmarkt. Leerlingen moeten voldoende kwalificaties meekrijgen vanuit onderwijs. Dit start in het primair onderwijs en vindt de weg in vervolgonderwijs naar beroepsonderwijs of hoger onderwijs.

#### De selectiefunctie

De selectiefunctie verwijst naar het gegeven dat kinderen verschillende mogelijkheden hebben. Onderwijs moet aansluiten op deze verschillen. De basisvaardigheden zijn voor elk kind hetzelfde, maar tempo, verdieping en vervolg hierop kunnen verschillen. Presteren naar kunnen en dus een selectie vindt plaats in het onderwijs waarin verschillen gedurende de jaren zichtbaar worden. Naast presteren naar kunnen is er ook verschil in talenten en interesses van kinderen en jongeren. Ook hier dient onderwijs rekening mee te houden. Deze functie doet recht aan de persoonlijke ontplooiing van kinderen.

### De allocatiefunctie

De allocatiefunctie houdt in dat bij een goede kwalificatie en goede selectie er een voldoende verscheidenheid in opgeleide en gekwalificeerde mensen is zodat het werk dat er te verdelen valt ook goed te verdelen is. Zo is het zaak dat er niet alleen artsen worden opgeleid, maar ook uitvoerende medewerkers, technici e.d. De inrichting van het onderwijs dient hier ook op in te spelen. De behoefte van de maatschappij en het heersende sturingsmechanisme bepalen mede de inrichting van onderwijs. Aangezien deze functie zich met name richt op de behoefte aan verscheidenheid van gekwalificeerd personeel sluit het vooral aan bij het doel van beroepsvoorbereiding.

### De vormgevingsfunctie

Denessen (1999) onderscheidt naast de kwalificatiefunctie de vormingsfunctie van onderwijs. De vormingsfunctie verwijst dan vooral naar de pedagogische taak van het onderwijs waarin kinderen toegerust moeten worden om sociaal te kunnen zijn in de samenleving en die de creativiteit van kinderen moet bevorderen (maatschappelijke vorming en persoonlijkheidsvorming). Het doel is dan ook persoonlijke ontplooiing van kinderen. Ook in een recent rapport van Frissen et al. (2015) wordt genoemd dat een brede opvatting over de rol van onderwijs is dat het in elk geval moet bijdragen aan de vorming van het individu als deelnemer van de samenleving.

### De socialisatiefunctie

De Onderwijsraad (2007) onderscheidt naast de functies van kwalificatie en selectie/allocatie de socialisatiefunctie. Socialisatie noemt de raad als belangrijke functie omdat het onderwijs niet los van de omgeving staat. In samenwerking met bedrijfsleven, ouders en andere organisaties wordt gewerkt om aan deze functies invulling te geven. Naast de ontwikkeling van de persoon als individu speelt hierin de maatschappelijke voorbereiding als doel een rol.

## 3. Theoretisch kader

### 3.1 Kwaliteit

Het begrip kwaliteit kent meerdere betekenissen. Kwaliteit in Van Dale wordt omschreven als 'de mate waarin iets goed is'. In het pre-industriële tijdperk betekende het begrip kwaliteit dat iets opperbest was, dat iets hoogstaand was, dat het iets bijzonders was; daarmee staat kwaliteit voor excellentie. Kwaliteit is dan het streven naar de hoogst mogelijke standaard (Reeves & Bednar, 1994). Kwaliteit kan een product of dienst een bepaalde waarde toebedelen. Kwaliteit kan betekenen dat iets voldoet aan bepaalde standaarden of specificaties. Kwaliteit kan ook gebruikt worden in de betekenis dat het voldoet aan de verwachtingen van de klant (Reeves & Bednar, 1994).

Naast de verschillende definities van kwaliteit kan ook de manier van waaruit men kijkt naar kwaliteit, het perspectief, verschillen. Dilts (2015), geeft vijf definities van kwaliteit op basis van de doelen en perspectieven van waaruit gesproken wordt over kwaliteit.

1. Het perspectief van een gebruiker of klant  
In dat geval houdt kwaliteit in de mate waarin iets aan een verwachting voldoet. Tevredenheid is een graatmeter voor kwaliteit.
2. Kwaliteit gezien vanuit het productieproces  
In dit geval richt het kwaliteitsbegrip zich meer op of iets voldoet aan specifieke vereisten van de productie.
3. De product-gebaseerde definitie van kwaliteit  
Deze definitie verwijst naar de mate waarin je waar voor je geld krijgt. Voldoet de inhoud van iets aan de prijs die ervoor betaald moet worden?
4. De waarde-definitie van kwaliteit  
Dit ligt dicht bij de product-gebaseerde definitie van kwaliteit. In dat geval is er sprake van kwaliteit als er een bepaalde toegevoegde waarde is. Vanuit bedrijfsoogpunt gaat het er dan om of de opbrengst opweegt tegen de kosten van de inspanning en investering. Levert dat voldoende toegevoegde waarde?
5. Een transcendentale definitie van kwaliteit  
Bij deze definitie gaat het erom dat iets uitmuntend, iets buitengewoon is. Deze laatste definitie gaat ervan uit dat kwaliteit niet uit te drukken is, maar dat iemand het herkent als het er is.

In het licht van deze definities blijkt dat het begrip kwaliteit uit een drietal componenten bestaat. Het begrip wordt allereerst ingevuld door bepaalde waarden die aan iets worden toegedicht. Om

kwaliteit te kunnen benoemen is vervolgens informatie nodig. Een derde component is het gebruik van het begrip in een context (Dijkstra & Janssens, 2012).

In de huidige samenleving wordt het begrip kwaliteit veelvuldig gebruikt en op allerlei manieren en in allerlei situaties toegepast. Alle genoemde definities zien we terug. Een eenduidige definitie van kwaliteit is moeilijk te beschrijven. Kwaliteit is een term die zowel in de private als publieke sector veelvuldig gebruikt wordt. Het wordt vooral gebruikt om controle uit te oefenen (Ozga, Dahler-Larsen, Segerholm & Simola (red), 2011). Uitgangspunt daarbij is: geen controle zonder vergelijking (Lawn, 2008 in Ozga et al., 2011). De ontwikkeling van meetbaarheid en standaarden is vooral een uitvloeisel van de stroming New Public Management (NPM) die zich in de publieke sector liet gelden in de jaren tachtig. Met de komst van de managementstroming NPM is kwaliteit vooral iets dat speelt in de bureaucratische en administratieve systemen (Pollitt, Van Thiel & Homburg, 2007). Kwaliteit wordt geïnterpreteerd als meetbaar, statistisch en gestandaardiseerd. De focus ligt op uitkomsten en resultaten van processen. In de publieke sector is deze stroming richtinggevend geweest in de manier waarop gestuurd wordt door de overheid. Het meetbaar maken van het begrip kwaliteit maakt het mogelijk om soortgelijke organisaties met elkaar te vergelijken. In het onderwijs is de cito eindtoets hiervan een voorbeeld. Deze toets is genormeerd waardoor het mogelijk is om scholen met vergelijkbare leerlingenpopulaties met elkaar te vergelijken.

Het proces van kwaliteitsbeheersing en kwaliteitsbepaling bestaat uit een aantal componenten. Er moet sprake zijn van een normstelling: eisen waaraan iets moet voldoen. Daarnaast moet er waargenomen worden in welke mate deze norm gerealiseerd wordt. Vervolgens moet een afweging plaatsvinden wat betreft de bevindingen van de norm en normrealisatie. Tot slot moeten er maatregelen getroffen worden ter handhaving of ter bijstelling van de normen (Dijkstra et al., 2012, p. 10 cit. Stoffelebaum 1971). Dit sluit aan bij de componenten waarden, context en informatie waar het begrip kwaliteit uit bestaat (Dijkstra & Janssens, 2012).

## 3.2 Kwaliteit van onderwijs

Kwaliteit van onderwijs vertegenwoordigt een groot sociaal en economisch belang (Dijkstra et al., 2012 red., p. 1). Wat is eigenlijk 'kwaliteit van onderwijs'? Wat maakt een school tot een goede school en welke lessen dragen bij aan goed onderwijs aan kinderen? Wie bepaalt dit en hoe kan de kwaliteit worden bevorderd?

### 3.2.1 De overheid en onderwijskwaliteit

De overheid ervaart aan de hand van de verschillende functies van onderwijs en het belang of doel van onderwijs de noodzaak om invloed uit te oefenen op onderwijskwaliteit. Om dit binnen de formulering van de grondwet mogelijk te maken hanteert de overheid verschillende strategieën om



invloed uit te oefenen op de kwaliteitsverbetering in het primair onderwijs. Een eerste strategie is die van 'capacity building' aan de voorkant (Peeters et al., 2013):

- Er worden kaders gesteld door middel van wet- en regelgeving,
- er worden middelen ter beschikking gesteld waarover verantwoording verplicht is (geoomerkte gelden) voor de realisatie van beleidsdoelstellingen
- er zijn bekwaamheidseisen gesteld die de professionaliteit van leerkrachten, schoolleiders en schoolbesturen moet waarborgen.

Een tweede strategie is die van normering aan de achterkant. De geleverde onderwijskwaliteit wordt gemonitord door het formuleren van eindtermen, referentieniveaus, een verplicht gesteld leerlingvolgsysteem en een categorisering van scholen op basis van de geleverde resultaten in zeer zwak, zwak, voldoende of excellent (Peeters et al., 2013).

Momenteel is één van de speerpunten van de normering aan de achterkant het 'opbrengstgericht werken'. Er zijn normen gesteld voor de leeropbrengsten op alle niveaus, de kern van het onderwijs moet zich richten op taal en rekenen-wiskunde en er zijn notities en afspraken gemaakt over de verdere professionalisering van leerkrachten, schoolleiders en bestuurders (Peeters et al., 2013). In 2007 heeft de staatssecretaris Dijkema 'Scholen voor morgen' aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze notitie ligt de nadruk vooral op het verbeteren van de opbrengsten van taal en rekenen in het Primair Onderwijs. Deze kwaliteitsagenda stelt vooral vast welke normen er gesteld worden om de toegevoegde waarde van taal en rekenen vast te kunnen stellen.

De onderwijsinspectie wordt als instrument ingezet om te toetsen in hoeverre de doelen gerealiseerd worden. Scholen zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, maar de inspectie gaat scherper toezien op onderwijskwaliteit. De sturing door de overheid richt zich vooral op heldere, stabiele en uniforme uitkomsten van het onderwijs in termen van leerniveaus. Onderwijs is hiermee gekwantificeerd om verantwoording, sturing en toezicht mogelijk te maken, maar hiermee wordt het brede begrip onderwijskwaliteit smal geoperationaliseerd (Frissen et al, 2015). De overheid stuurt in het onderwijs op deze manier door middel van procedurering en structurering als rechtvaardigingsprincipe (Bekkers, 2009).

Naast het toezicht op kwaliteit van onderwijs is de overheid verantwoordelijk voor deugdelijke besteding en beheer van de beschikbaar gestelde publieke middelen die besteed worden in onderwijs (Peeters et al., 2013). Dit gebeurt door het formuleren van randvoorwaarden en richtlijnen zoals de hoogte van financiële reserves, de organisatie van het interne toezicht, eisen aan het jaarverslag, beperking van risicovolle beleggingen. Verder stelt de overheid alternatieve financieringsstromen beschikbaar om zo beleidsinitiatieven mogelijk te maken.

### 3.2.2 *Kwaliteit aan de hand van kernfuncties van onderwijs*

In de onderwijssociologie wordt kwaliteit gedefinieerd door na te gaan in welke mate het de kernfuncties van onderwijs vervult. De kernfuncties zijn als eerste de kwalificatiefunctie, waarbij wordt gekeken naar de juistheid van doelen en in welke mate ze gerealiseerd zijn. Ten tweede is er de selectiefunctie. Daarbij wordt gekeken naar de uitkomst van het proces en in welke mate er sprake is van verdeling naar marktbehoefte. Tot slot is er de allocatie, ofwel de verdelingsfunctie. Onderwijs moet een bijdrage leveren aan gelijke kansen en een eerlijke verdeling, ongeacht achtergronden (Scheerens et al, 2010). Kwaliteit van onderwijs bepaalt hoeveel en hoe goed leerlingen of studenten leren en de mate waarin hun onderwijs of opleiding bijdraagt aan het bereiken van persoonlijke, sociale en ontwikkelingsdoelen (Unesco, 2004; p. 18).

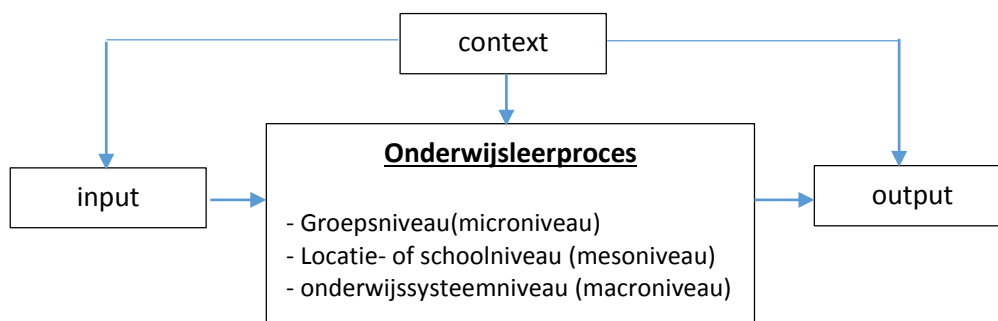
Kwaliteit van onderwijs is een breed begrip. Het is moeilijk om te omschrijven wat daaronder verstaan wordt. Er wordt veel gesproken over onderwijskwaliteit. Men is het erover eens dat kwaliteit van onderwijs van belang is, maar veelal blijkt dat mensen niet over hetzelfde praten (Samoff, 2007). Er is overeenstemming over het feit dat het een belangrijk onderwerp is, maar men verschilt van mening over wat het nu eigenlijk betekent en hoe dit bereikt of verbeterd kan worden. Zoals Scheerens (et al, 2010) al aangeeft hangt het oordeel af van wat beoordeeld wordt, wie het beoordeelt en welke criteria gehanteerd worden. De opvatting over onderwijskwaliteit wordt gekleurd door de rollen en opvattingen van personen of van groepen personen. In het rapport van Frissen et al (2015) wordt gesteld dat kwaliteit van onderwijs bepaald moet worden binnen de klassen, door samenwerking tussen teams op de scholen en door betrokkenheid van ouders te organiseren. Actoren die meer op afstand staan hebben een faciliterende rol.

Het begrip onderwijskwaliteit is aan verandering onderhevig als het gaat om de inhoud als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en het publieke debat (Vogels, 2002). Om kwaliteit te duiden waar het gaat over onderwijs is het nodig om drie vragen te stellen (Scheerens et al., 2010; p. 1). Kwaliteit van wat? Kwaliteit zoals beoordeeld door wie? Op welke criteria beoordeelt men kwaliteit?

### 3.2.3 *Kwaliteit in het onderwijs als systeem*

Om kwaliteit te kunnen bepalen is er een proces van kwaliteitsbeheersing nodig. Daarvoor is het eerst zaak dat er normen worden gesteld. Deze normen geven de eisen weer waaraan het onderwijs in elk geval dient te voldoen. Het is ook nodig om na te gaan in hoeverre deze normen gerealiseerd zijn of worden. Daarvoor is informatie nodig. Wanneer de gegevens bekend zijn wordt op basis van normstelling en realisatie een afweging gemaakt en een waardering gegeven over deze gegevens. Uiteindelijk worden maatregelen genomen om de kwaliteit te beïnvloeden en daarmee te beheersen (Dijkstra et al., 2012 cit. Stoffelebaum, 1971).

Onderwijsresultaten zijn het resultaat van een breder aantal factoren. Het onderwijssysteem wordt dan ook door Scheerens, Luyten en Ravens (2010) in het zogenaamde CIOP model ofwel een systeemmodel weergegeven. Dit model omschrijft het onderwijs als een productieproces. Een bepaalde input levert aan de hand van een bepaald productieproces (hier het onderwijsleerproces) een bepaalde output. Daarbij worden input, proces en output beïnvloed door een bepaalde context. Dat model ziet er schematisch als volgt uit:



*Figuur 3.1: CIOP-model; systeemmodel onderwijs (Scheerens et al., 2010)*

Met dit model wordt weergegeven dat de kwaliteit van onderwijs in de vorm van resultaten mede bepaald wordt door de context waarbinnen het onderwijs wordt vormgegeven. Hierbij moet gedacht worden aan de beleidsnota's, eisen die gesteld worden aan onderwijs. Daarnaast zijn de randvoorwaarden die geschaard kunnen worden onder input van belang. Hieronder wordt verstaan de breedte van het leer- en vormingsaanbod en de randvoorwaarden (Dijkstra et al., 2012; p. 10). Daarbij kan gedacht worden aan het schoolgebouw, de voorzieningen, materialen en middelen die ingezet worden. Samoff (2007) benoemt dat er de tendens bestaat dat er alleen aandacht wordt geschonken aan input en outputfactoren als het gaat over de verbetering van onderwijskwaliteit. Hij benoemt dat er vaak sprake is van een zogenaamde 'black-box' benadering als het gaat over onderwijs. Wat er gebeurt tussen input en output krijgt vaak minder direct aandacht. Het proces zelf en de kwaliteit ervan bepaalt mede de uitkomst van het onderwijs. Het model van Scheerens et al. (2010) benadrukt het belang van aandacht voor het onderwijsproces. Aandacht voor het onderwijsproces maakt het mogelijk om keuzes te maken binnen het onderwijssysteem als geheel. Deze keuzes zorgen voor allocatie van inputmiddelen. De keuzes worden mede bepaald door de context die lokaal, regionaal of landelijk bepaald wordt (Samoff, 2007). In dit model is slechts het onderwijssysteem in kaart gebracht. Mede bepalend voor de uitkomst van het onderwijs is de variabele van de karakteristieken van de leerling (UNESCO, 2004). Ook de karakteristieken van de leerling zouden opgevat kunnen worden als een contextfactor. De contextfactoren betreffen vooral de zaken die zeker van invloed zijn op het proces, maar waar niet of slechts zeer beperkt invloed op uit te oefenen is. De context is min of meer een gegeven.

Ook Unesco (2004) onderscheidt contextfactoren, inputfactoren, procesfactoren en uitkomstfactoren. OECD heeft ook een dergelijke lijst gepresenteerd die ook gerelateerd is aan het model van context, input, proces en outcome.

### 3.2.4 Componenten van onderwijskwaliteit

Naast de focus op het onderwijs als hiervoor beschreven systeem met daarin de context, input, proces en output is nog een andere kijk op componenten voor een kwaliteitsraamwerk mogelijk. De onderwijskwaliteit kan beschouwd worden vanuit vijf perspectieven. Zowel Barret et al. (2006) als Scheerens (2013; p. 12) noemen vergelijkbare aspecten van onderwijskwaliteit. De componenten van worden weergegeven in onderstaand figuur:

Scheerens (2013)	Barret et al. (2006)
- Productiviteit	- Duurzaamheid
- Gelijkheid	- Gelijkheid
- Effectiviteit/doelmatigheid	- Effectiviteit
- Efficiency	- Efficiency
- Adaptatievermogen	- Relevantie

*Figuur 3.2: componenten van onderwijskwaliteit*

#### Productiviteit

Wanneer kwaliteit wordt gezien vanuit het perspectief van de productiviteit, ligt de nadruk op de uitkomsten. De output, oftewel de eindresultaten bepalen de mate waarin het onderwijs aan verwachtingen heeft voldaan.

#### Duurzaamheid

Duurzaamheid heeft betrekking op de houdbaarheid van het onderwijs. Onderwijs moet niet alleen iets toevoegen aan het hier en nu, maar moet ook op de langere termijn van toegevoegde waarde zijn en bijdragen aan de kwaliteit van een samenleving op de langere termijn. De Groot (1983; p. 126) hanteert de volgende quote als het gaat over onderwijs en kwaliteit: 'Uiteindelijk gaat het bij onderwijs niet om de vraag hoe mooi we het geven maar om wat het uiteindelijk uithaalt, om wat leerlingen ervan meenemen'. Daarbij doelde De Groot (1983) op meer dan alleen onderwijsresultaten.

#### Gelijkheid

Gelijkheid is een begrip dat wereldwijd veel wordt gehanteerd als het gaat over onderwijs. Onderwijs wordt gezien als een basisrecht van mensen. Daarbij is er wereldwijd veel verschil op gebied van onderwijs. Dit verschil hangt mede samen met de context van het onderwijsbestel in een bepaald gebied of land. Gemeenschappelijk is wel dat onderwijs bepaalde doelen nastreeft en behoort tot

een basisrecht (Scheerens, 2013). De focus op gelijkheid is vooral aandachtspunt in internationale vergelijkingen. Om internationaal vergelijkingen te kunnen maken en de discussie te kunnen voeren onderscheidt Unesco (2004; p. 36) vijf dimensies van onderwijskwaliteit die ook in het CIOP-model van Scheerens en anderen (2010, zie figuur 3.1) te plaatsen zijn:

1. De dimensie van de karakteristieken van de leerling (micro-niveau)
2. De dimensie van de context
3. De dimensie van de input van zaken die onderwijs mogelijk maken
4. De dimensie van het onderwijzen en het leren (meso-niveau)
5. De dimensie van de uitkomst (output)

### Effectiviteit of doelmatigheid

Het gaat bij effectiviteit of doelmatigheid om het verband tussen input, processen en de output die dat oplevert. (Scheerens, 2013; p. 12). Welke input en welke processen leveren optimale resultaten? Vanuit dit perspectief wordt gezocht naar de meest optimale organisatie- en onderwijsvorm die bijdraagt aan de meest optimale toegevoegde waarde van dat onderwijs. Effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin een onderwijssysteem in staat is om bepaalde doelstellingen te bereiken. Er kan onderscheid gemaakt worden op effectiviteit binnen de organisatie maar ook tussen organisaties (vergelijking). Effectiviteit wordt (net als productiviteit) veelal uitgedrukt in de prestaties of uitkomsten van leerlingen. Het gaat dan om zowel cognitieve als non-cognitieve uitkomsten zoals welbevinden van leerlingen en prestatiemotivatie. Onderwijs kan het verschil maken. Uit onderzoek blijkt wel dat onderwijs meer invloed heeft op de cognitieve onderwijsresultaten dan op andere onderwijsaspecten (Reynolds e.a., 2014).

### Efficiency

Het aantal maatschappelijke thema's of problemen waarmee de overheid te maken krijgt is groter dan de beschikbaarheid aan middelen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Daarom moeten er keuzes gemaakt worden. Doelmatigheid duidt op de meeste effectiviteit tegen de laagst mogelijke kosten (Scheerens, 2013; Bovens et al., 2012). Een andere benaming hiervoor is efficiency.

### Adaptatievermogen

Bezien vanuit het aspect adaptatievermogen (Scheerens, 2013) gaat het er vooral om dat het onderwijs of een school in weet te spelen op de vraag van de omgeving. De mate waarin een school in staat is om te gaan met specifieke vragen vanuit die omgeving en de juiste keuzes te maken die van belang zijn voor een bepaalde doelgroep maakt dat adaptatievermogen ook een kenmerk van kwaliteit kan zijn. Veranderende context en veranderende input vraagt flexibiliteit van een organisatie.

## Relevantie

Relevantie houdt nauw verband met de vraag naar de doelen van onderwijs. Het gaat erom dat de inhoud van het onderwijs aansluit bij de doelen die nagestreefd worden. De relevantie van het onderwijs in ontwikkelingslanden verschilt met dat van ontwikkelde landen zoals Nederland. In ontwikkelingslanden gaat het vooral om toegankelijkheid van onderwijs voor alle kinderen en om zelfredzaamheid als opbrengst van het onderwijs terwijl in Nederland veel meer de nadruk ligt op talentontwikkeling en competenties en een leven lang leren. Op individueel niveau speelt relevantie ook. Wat men relevant vindt voor de ontwikkeling van het eigen kind, de eigen perceptie hierop, speelt een rol bij de oordeel over onderwijskwaliteit.

### 3.3 Kwaliteitscriteria

Om kwaliteit in beeld te brengen als het gaat om onderwijs is het belangrijk om in te zoomen op zowel input, output als processen. Welke criteria doen ertoe en op welke manier kan dit bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Er zijn verschillende onderzoeken geweest om onderwijsfactoren en kwaliteitscriteria inzichtelijk te maken.

#### 3.3.1 *indicatoren voor effectiviteit van onderwijs*

Scheerens (2013) stelt dat een totaalbeeld over de onderwijsfactoren ofwel 'total quality management' van zowel context, input, output en processen bij kunnen dragen aan de verbetering van onderwijsopbrengsten. Dit draagt bij aan de effectiviteit of doelmatigheid van het onderwijs. Effectiviteit wordt veel gebruikt in relatie tot kwaliteit van onderwijs. Van de Grift en Houtveen (2006) hebben onderzoek gedaan naar de factoren van effectiviteit op scholen die door de onderwijsinspectie als zwak werden bestempeld. Daarbij maakten ze onderscheid in verschillende onderwijsprocessen en organisatorische factoren die binnen die scholen naar voren kwamen. Ze keken allereerst naar het onderwijskundige proces, naar de organisatie van de school, naar de inzet van financiële middelen, naar de besturing en aansturing en naar situationele factoren. Ze keken naar zowel input, output als processen in het onderwijssysteem.

De uitwerking van deze indeling (Van de Grift & Houtveen, 2006) is gebaseerd op een theoretisch raamwerk. De effectiviteit van het onderwijs is gebaseerd op veel onderzoek sinds de jaren 70 waarbij vooral de volgende belangrijke indicatoren naar voren zijn gekomen (p. 257):

- Een veilige leeromgeving voor de kinderen
- Ruime gelegenheid om te leren
- Efficiënt ingerichte en gestructureerde lessen
- Duidelijke motiverende instructie dat aansluit bij de achtergrondkennis van de leerlingen
- Actieve betrokkenheid bij de lessen

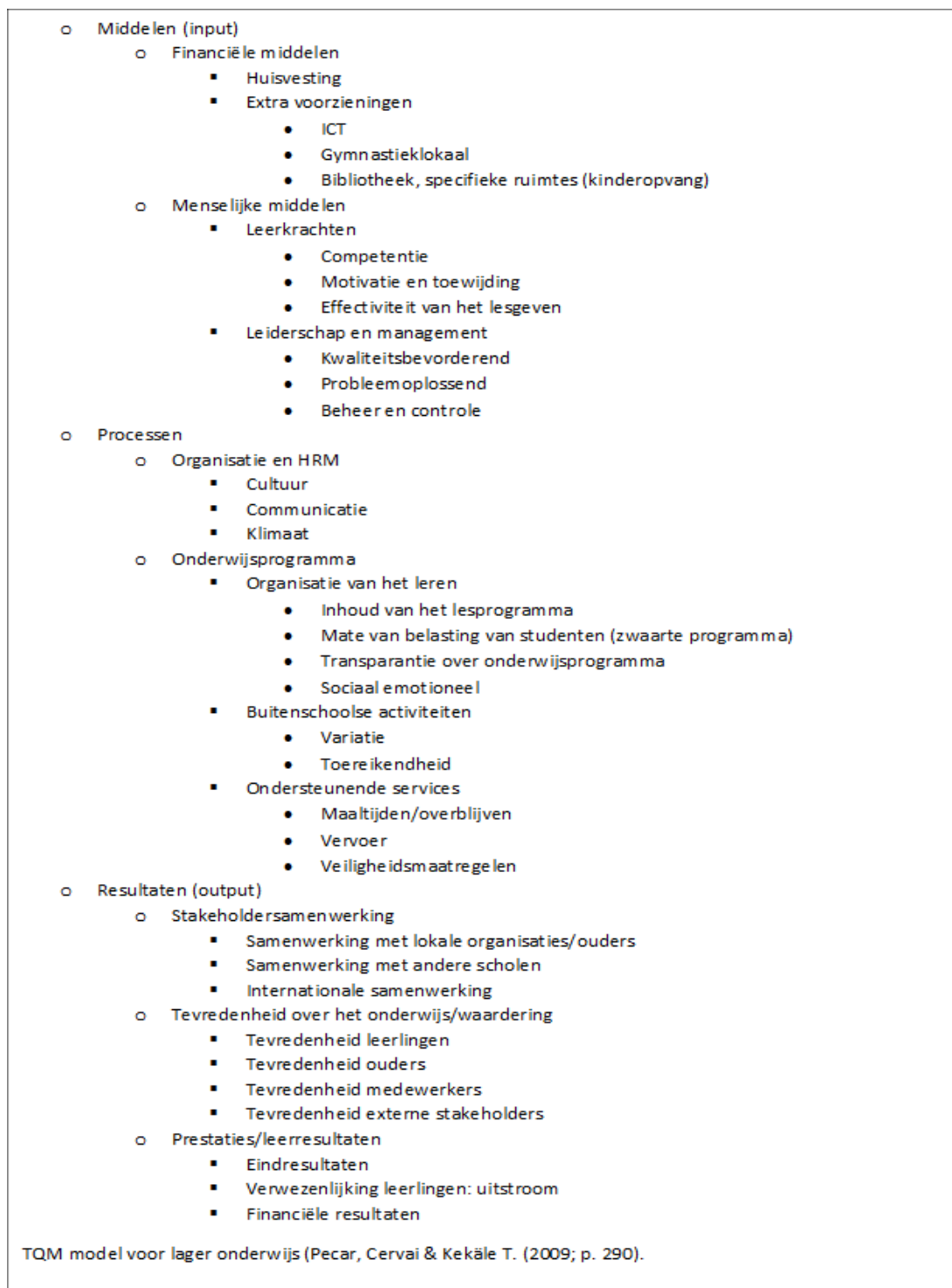
- Vorderingen van leerlingen worden regelmatig vastgelegd
- Effectieve schoolleiding

Van de Grift en Houtveen (2006) focussen vooral op onderpresterende scholen en concluderen dat het verschil tussen scholen die onderpresteren en scholen die bovengemiddeld presteren terug te herleiden zijn naar procesvariabelen, naar organisatorische variabelen en naar situationele variabelen. De grootste verschillen zijn te constateren waar het gaat over een veilige en geordende leeromgeving, een stimulerende leeromgeving, een helder curriculum voor de moedertaal en rekenen dat aansluit bij het nationale curriculum, voldoende leer- en instructietijd, leerkrachtvaardigheden op gebied van instructie, organisatie en activering van leerlingen, monitoring van de leerresultaten door middel van toetsen en gestandaardiseerde tests en maatregelen voor leerlingen die achterblijven op hun resultaten (p. 270).

### 3.3.2 *Total quality management*

Scheerens (2013) benoemt het nut van een totaalbeeld van onderwijsfactoren: het bij kunnen dragen aan kwaliteitsmanagement in onderwijs. Pecar, Cervai en Kekäle (2009) hebben een model ontwikkeld om te komen tot een systeem van 'total quality management'. Dit model noemen zij het TQM. Zij hebben een onderzoek uitgevoerd om een tool te ontwikkelen die in Europa bruikbaar zou moeten zijn in het onderwijs. De tool is gericht op aandachtsgebieden voor kwaliteitsverbetering. Het onderzoek is uitgevoerd in zeven EU-landen onder stakeholders uit primair, voortgezet en beroepsonderwijs. Er zijn verschillende typen stakeholders benaderd: leerlingenraden, ouders, onderwijspersoneel, werkgevers, autoriteiten van lokale overheden en afnemers van leerlingen/studenten of werkgevers. Dit onderzoek leverde een model op waarin 32 kwaliteitscriteria zijn opgenomen. Deze criteria zijn onderverdeeld naar input (of middelen), processen en output (of resultaten). Elke categorie kent subcategorieën en deze zijn onderverdeeld in nog weer een subcategorie.

Het Total Quality Model (Pecar et al., 2009, zie figuur 3.3) geeft schematisch weer welke kwaliteitscriteria in meerdere of mindere mate belangrijk zijn gevonden door stakeholders. Deze criteria geven een beeld van criteria die van belang zijn bij onderwijskwaliteit. Daarnaast sluit dit model ook aan bij het CIOP model (Scheerens et al., 2010). Het maakt ook onderscheid in input, proces en outputfactoren. In dit model is de context niet verwerkt. Het is dan ook geen systeemweergave, maar een model om te werken aan kwaliteitsmanagement.



*Figuur 3.3: TQM model*

### 3.4 Samenvattend

In het theoretische kader zijn vele aspecten van onderwijs en kwaliteit aan de orde geweest. De zaken die meegenomen worden in het nadere onderzoek zijn de volgende.

Kwaliteit kan opgevat worden als een persoonlijke beoordeling van iets op grond van eigen geformuleerde criteria en opvattingen. Dat geldt ook voor kwaliteit van onderwijs. Daarmee is kwaliteit van onderwijs niet te vangen in een centrale definitie. Het Total Quality Model (TQM; Pecar



et al., 2009) biedt een breed kader met een verscheidenheid aan kwaliteitscriteria dat bruikbaar is om mee te werken in dit onderzoek en om onderwijskwaliteit in kaart te brengen. Dit model onderscheidt inputfactoren, procesfactoren en outputfactoren. Daarbij sluit het aan bij het model dat het onderwijs als systeem benadert, het CIOP-model (Scheerens et al, 2010). Dit model geeft het onderwijs weer als een systeem met context, input, proces en output als onderdelen die met elkaar samenhangen. De aspecten input (middelen), proces en output (resultaten) zijn bruikbaar in het kader van deze scriptie. Daarmee kan een focus in kaart gebracht worden.

Uit de theorie komt naar voren dat mensen het onderwijs verschillende functies kunnen toedichten die gebaseerd zijn op persoonlijke opvattingen over en verwachtingen van onderwijs. Daarbij kan de leerstof centraal staan, de leerling centraal staan of kan er sprake zijn van een combinatie hiervan. De persoonlijke opvattingen van verschillende actoren kunnen voort komen uit de rol die ze hebben in het onderwijssysteem, maar ook voortkomen uit de functies die ze aan onderwijs toekennen. Dit komt tot uiting in kwaliteitsopvattingen.

## 4. Actoren in het onderwijs

Het onderwijs is een publieke voorziening. Dit betekent dat de overheid een rol heeft in deze voorziening. De rol van de overheid is die van financier. Maar de overheid is ook degene die verantwoordelijk is voor het stellen van kaders en het bepalen van beleid. De uitvoering van het beleid is weggelegd bij de onderwijslocaties. In de onderwijslocaties is er sprake van een bepaalde ruimte en autonomie om invulling te geven aan het onderwijs. De rol van verschillende actoren wordt in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

### 4.1 De overheid

De overheid is conform artikel 23 van de Grondwet verantwoordelijk voor onderwijs. Aangezien er ook vrijheid van onderwijs geldt volgens diezelfde wet, dient de overheid vooral ruime kaders te formuleren. Als het onderwijs voldoet aan de door de overheid gestelde voorwaarden, ontvangt een school middelen om het onderwijs naar eigen inzicht in te vullen. Scholen in Nederland hebben een grote mate van autonomie wat betreft de inrichting van het onderwijs en het lesprogramma. De Commissie Dijsselbloem (2008 in Bekkers, 2009) verwoordt in haar rapport de rol van de overheid: de overheid heeft een rol in het bewaken van de kwaliteit van onderwijs en daarvoor is het noodzakelijk om het 'wat' te definiëren. Zij scheidt hiertoe kaders. De overheid bepaald het beleid en stelt het beleid vast. Hier gaat vaak een flinke discussie vooraf. De overheid bepaalt beleid en stelt beleid vast. Dit wordt ook wel de beleidsvorming genoemd (Bekkers, 2012). De beleidskaders beschrijven de belangrijkste kennis en vaardigheden die scholen aan moeten bieden.

De manier waarop scholen dit overbrengen is primair aan de scholen zelf. In het geval van de inrichting van het onderwijsstelsel in Nederland kunnen we spreken van het principaal-agent model. Dit model beschrijft de relatie tussen de beleidsbepaler (principaal) en de beleidsuitvoerder (agent) en de wijze waarop de agent uitvoering geeft aan het beleid. De principaal verwacht dat het beleid conform verwachtingen en randvoorwaarden door de agent wordt uitgevoerd (Bovens, Hart. 't, & Twist, van, 2012, p. 159). Hoe specifiek de taken zijn geformuleerd, hoe minder 'ruis' kan ontstaan in de uitvoering en dus hoe beperkter de beleidsvrijheid die de agent heeft in de uitvoering van het beleid (Bovens, Hart. 't, & Van Twist, 2012, p. 159).

Een belangrijk element in het principaal-agentmodel is dat er vanuit het hogere niveau sturing en toezicht plaats vindt naar lagere niveaus. De omvang en wijze van toezicht hangt af van de wijze waarop bevoegdheden aan de lagere niveaus zijn toegekend. Attributie houdt in dat een geheel eigen bevoegdheid wordt toegekend aan een bestuursorgaan (Belinfante & Reede, de, 2012, p. 147); er is dan sprake van algehele decentralisatie. Er wordt gesproken van delegatie wanneer een wetgever hoofdlijnen uitstippelt en kaders stelt maar de uitwerking daarvan overlaat aan een ander orgaan (Belinfante & Reede, de, 2012, p. 147). Vanuit een bepaalde mate van autonomie probeert de

agent zo goed mogelijk invulling te geven aan bevoegdheden. In de hiërarchische verhoudingen bepalen leidinggevenden wat ambtenaren uit moeten voeren. In de praktijk betekent dit dat er bepaalde bevoegdheden gegeven moeten worden. Wanneer functionarissen de bevoegdheid hebben om in naam van de leidinggevenden zaken uit te voeren, geeft dit professionele ruimte en een bepaalde mate van autonomie. De leidinggevende is dan afhankelijk van de agent voor het verkrijgen van inhoudelijke informatie.

De overheid is verantwoordelijk om toe te zien op het creëren van checks and balances in het onderwijs. De Algemene Rekenkamer (2008) heeft kaders gesteld voor toezicht en verantwoording voor overheidsinstellingen die op afstand staan van het Rijk. De verantwoording en het toezicht dienen vormgegeven te worden in onderlinge samenhang. Het betreft zaken als publieke verantwoording, het interne toezicht en de boring van kwaliteit. Publieke verantwoording en de inrichting van kwaliteitszorg zijn daar onderdelen van.

De inrichting van toezicht en verantwoording zoals deze is vormgegeven in onderwijs zoekt ook de balans maar ook de controle. Aan de ene kant is het de bedoeling om schoolbesturen, ouders en leraren een positie te geven en aan de andere kant wil de overheid voorkomen dat een van de belangrijke actoren in het onderwijsveld een dominante positie inneemt (Peeters et al., 2013, p. 18). De overheid draagt ertoe bij om dit te realiseren door het faciliteren van bekostiging, het stellen van eisen aan de kwalificatiestructuur en zij draagt zorg voor de handhaving van de kwaliteit (Commissie Dijsselbloem, 2008 in Bekkers, 2009; p.1).

De normstelling in het Nederlandse onderwijssysteem is terug te vinden in de Wet op Primair Onderwijs. Sinds de komst van deze wet wordt gesproken over 'kwaliteit' van onderwijs. In Nederland geldt dat primair onderwijs dient te voldoen aan de kerndoelen. Deze kerndoelen dateren uit 1989. Het zijn globale normen in combinatie met procedurele voorschriften. De kerndoelen zijn een beschrijving van kwaliteiten van leerlingen op gebied van kennis, inzicht en vaardigheden (Dijkstra et al. 2012, p. 15). Kerndoelen geven vooral weer wat kinderen moeten kunnen. Ze zijn aanbodgericht maar beogen ook een bepaald doel. Naast de Wet op het Primair Onderwijs is er de Kwaliteitswet die geldt sinds 1998. Hierin is opgenomen dat scholen de plicht hebben om jaarlijks een schoolgids uit te geven, zorg te dragen voor een schoolplan en beschikken over een klachtenregeling (verwijzing). Zowel de schoolgids als het schoolplan dienen als verantwoordingsdocumenten over de onderwijsinhoud en onderwijskwaliteit. De klachtenregeling ziet erop toe dat ook in de omgang met de ander de kwaliteit gewaarborgd is en het geeft ouders de gelegenheid zaken bespreekbaar te maken.

Met dit beleid wil de overheid sturen op maatschappelijke ontwikkeling. Beleid helpt om zaken op een systematische manier aan te pakken (Bekkers, Noordegraaf, Waslander & De Wit, 2011). Het

actuele overheidsbeleid op gebied van kwaliteitsverbetering in het onderwijs kent drie speerpunten (Doolaard, 2013):

- het invoeren van referentieniveaus op gebied van taal en rekenen
- stimuleren van opbrengstgericht werken
- nadrukkelijke aandacht voor kinderen met meer mogelijkheden

De overheid richt zich steeds meer op processen van kernvakken en op wetenschappelijk onderbouwde manieren van werken. De overheid is op zoek naar een balans tussen sturing en autonomie, mede onder druk van de discussie over onderwijskwaliteit en kwaliteitsverbetering van het primair onderwijs. Deze koerswijziging is in huidige ontwikkelingen merkbaar (Doolaard, 2013).

## 4.2 De onderwijsinspectie

De overheid heeft bij wet- en regelgeving bepaald waaraan het basisonderwijs moet voldoen. Een orgaan dat zich in het bijzonder bezighoudt met het toezien op naleving ervan is de onderwijsinspectie. De onderwijsinspectie is een zelfstandig orgaan dat sinds 1989 is losgekoppeld van het ministerie van OC&W. Dit orgaan heeft de opdracht gekregen om te controleren of scholen zich houden aan de wettelijke eisen van het overheidsbeleid. Verder voert ze controle uit op het beheer en de besteding van de publieke middelen. Er is min of meer sprake van beleidshandhaving (Bekkers, 2012) of beleidstoetsing.

Het begrip dat veel gebruikt wordt wanneer er gesproken wordt over de rol van de onderwijsinspectie is 'toezicht'. De begrippen 'handhaving' en 'inspectie' worden vaak als synoniemen hiervoor gebruikt. Het zijn activiteiten die erop moeten toezien dat dingen gebeuren volgens de vastgestelde eisen. Hiervoor is informatie nodig (Bekkers, 2012). Toezicht is verticaal omdat er sprake is van controle op basis van een gezagsverhouding. Toezicht van buiten de organisatie wordt extern toezicht genoemd (Janssens, 2005). Het toezicht door de overheid en de onderwijsinspectie valt onder extern toezicht.

Volgens Netelenbos (Dijkstra et al., 2012; p. 16) is de rol van de onderwijsinspectie vooral om toezicht te houden:

'Het toezicht vindt plaats door de inspectie een oordeel te laten uitspreken over de overeenstemming tussen het onderwijsaanbod op de school en de kerndoelen en de toereikendheid van de inspanningen van die school om zoveel mogelijk leerlingen tot een bepaald streefniveau te brengen. Het gaat erom dat de school voldoende inspanningen levert om het onderwijs steeds beter in overeenstemming met de kerndoelen te brengen. De onderwijsinspectie bewaakt de kwaliteit van onderwijs aan de hand van een toezichtkader.'

Per sector zijn daar verschillende toezichtskaders voor ontwikkeld. In het primair onderwijs geldt het toezichtskader PO.'

Om dit toezicht inhoud te geven zijn door de onderwijsinspectie een aantal domeinen geformuleerd waarom toezicht gehouden wordt. Extern toezicht door de onderwijsinspectie richt zich op de volgende domeinen van onderwijskwaliteit:

- Financiële en materiële voorzieningen
- Kwaliteitszorg en ambities
- Schoolklimaat en veiligheid
- Onderwijsleerproces

Gaertner, Wurster en Pant (2014; p. 490) omschrijven 'schoolinspectie' als een systematische, evaluatieve beoordeling van de gesteldheid van de werkzaamheden, de werkmethodeken en de effecten van individuele scholen. Schoolinspecties stellen dat ze een objectieve, data gebaseerde evaluatie vertegenwoordigen. Inspectie van scholen is gebaseerd op meerdere doeleinden. De verschillende effecten van inspectie zijn door Landwehr (2011, in Gaertner et al., 2014) als volgt geformuleerd:

- Als instrument om informatie en kennis over het onderwijs te vergaren
- Als verantwoordingsinstrument
- Als instrument om schoolontwikkeling mogelijk te maken
- Als instrument om standaarden te formuleren

De onderwijsinspectie zoals deze in Nederland fungeert voert financieel toezicht en rapporteert hierover aan de minister. Ook voert de inspectie extern toezicht op de resultaten van het onderwijs. Deze resultaten worden verzameld om informatie over de voortgang van het onderwijs te vergaren, maar ook om standaarden te formuleren. De rol van de inspectie in Nederland is gering wat betreft het stimuleren van schoolontwikkeling. Ook omdat dit strijdig is met artikel 23 van de Grondwet.

Om uitvoering te kunnen geven aan de eigen rol heeft de onderwijsinspectie een toezichtkader geformuleerd. Welke taken specifiek zijn weggelegd voor de onderwijsinspectie is wettelijk vastgelegd in de Wet op Onderwijstoezicht (Zoontjens & Eijlander, 2002). In november 2014 hebben SGP en D66 een notitie aangeboden aan de Raad van State om de wettelijke kaders voor toezicht door de onderwijsinspectie nader uit te werken in een initiatiefwet. Dit vooral omdat men van mening is dat de inspectie veel meer doet dan bij wet is vastgesteld. Met als gevolg dat de vrijheid van onderwijs in het geding is (GOLV, 3 mei 2015).

De inspectie heeft een toezichtkader ontwikkeld waarbij uit wordt gegaan van stimulerend toezicht dat niet in strijd mag zijn met artikel 23 van de Grondwet waarin vrijheid van onderwijs wordt benoemd. Op basis van resultaten uit wetenschappelijk onderzoek is kwaliteit van onderwijs geformuleerd aan de hand van relevante factoren. Sinds 2002 is de Wet op Onderwijstoezicht (Zoontjens & Eijlander, 2002) van kracht waarbij er sprake is van risicogericht toezicht, meerdere sanctiemogelijkheden en een bundeling van verschillende toezichtfuncties. Jaarlijks bekijkt de inspectie op grond van opbrengsten, jaarstukken, signalen en klachten of een school risico loopt en bezocht dient te worden. Zo niet, dan valt een school onder regulier toezicht en wordt de school eens per vier jaar bezocht. De onderwijsinspectie kijkt niet naar niveaus van individuele leerlingen, maar richt zich vooral op gemiddelde prestaties van scholen.

De onderwijsinspectie onderscheidt drie deelvragen waaraan de onderwijskwaliteit wordt getoetst (Scheerens et al, 2010):

1. Hoe functioneert de kwaliteitszorg?
2. Hoe is het gesteld met de kwaliteit van onderwijzen en leren?
3. Wat is de kwaliteit van de leerresultaten?

Er wordt gekeken naar de benadering van de individuele leerlingen (de leerlingenzorg), afstemming van verschillen tussen kinderen op groepsniveau en naar de systematiek van kwaliteitszorg op schoolniveau. Bij alle vragen en op de verschillende niveaus kijkt de onderwijsinspectie naar bepalende factoren. Ook wordt gekeken naar zowel input, proces als outputfactoren. Deze factoren worden niet altijd in relatie met elkaar gebracht maar worden vooral fragmentarisch bekeken.

De indicatoren van de onderwijsinspectie richten zich op verschillende niveaus in het onderwijsleerproces:

- Op het niveau van individuele leerlingen:  
De onderwijsinspectie kijkt naar de inrichting van de leerlingenzorg
- Op het niveau van de groep:  
De onderwijsinspectie beoordeelt de afstemming van het leerstofaanbod aan verschillen tussen kinderen
- Op het niveau van de school:  
De onderwijsinspectie waardeert de kwaliteitszorg oftewel het systeem van verbeteren van de onderwijskwaliteit en resultaten

Het zwaartepunt van het toezicht ligt uiteindelijk wel op de leerresultaten en dan vooral bij de vakken taal en rekenen. Al onderkent men wel dat een combinatie van kenmerken de kwaliteit van een school bepaalt (Meijnen et al., 1991).

De Commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen (2008; p. 147) adviseerde dat de inspectie in het toezicht vooral moet kijken naar de kwaliteit van onderwijs zoals zichtbaar wordt in onderwijsresultaten. Rothstein (2009) geeft aan dat er gewaakt moet worden voor wat hij noemt 'goal distortion'. Daarvan is sprake wanneer scholen alleen beoordeeld worden op basis van toetsgegevens. Dat is te beperkt in het licht van de bredere onderwijsdoelstellingen. Hij stelt dat het interessant is om te kijken wat bereikt is, maar ook op welke manier dat is gedaan.

De onderwijsinspectie publiceert kwaliteitskaarten voor de onderwijskwaliteit. Door middel van deze kwaliteitskaarten worden prestatie-indicatoren openbaar inzichtelijk gemaakt. Doel hiervan is dat ouders inzicht hebben in onderwijskwaliteit en daarover in gesprek kunnen met scholen om de kwaliteit te beïnvloeden. Dit zou uiteindelijk het interne toezicht moeten versterken om zo de eigen verantwoording over onderwijskwaliteit die bij schoolbesturen ligt te versterken (Frissen et al., 2015).

Vele organisaties richten zelf een systeem van kwaliteitszorg in om de resultaten en kwaliteiten van de eigen organisatie te kunnen evalueren en verbeteren. In de praktijk blijkt dat de inrichting van het toezicht door de onderwijsinspectie normerend werkt voor de inrichting van het interne toezicht in schoolorganisaties. Het externe toezicht wordt vaak gezien als bureaucratische en zorgt voor taakverzwaring in de schoolorganisatie (Schalkwijk & Van der Veen, 2007).

#### 4.3 Gemeenten

In de wet is vrijheid van onderwijs bepaald. Ook is in de wet vastgelegd dat gemeenten erop toe moeten zien dat er voldoende openbaar onderwijs in stand wordt gehouden voor inwoners (Vermeulen & Zoontjens, 2006) van de eigen gemeente. Daarmee is er dus ook een rol weggelegd voor gemeenten als het gaat om bemoeienis in onderwijs. De gemeenteraad fungeert in openbaar onderwijs als extern toezichthoudend orgaan. De raad neemt besluiten waar het gaat over de opheffing van openbare scholen, waar het gaat over de goedkeuring van financiële jaarstukken. Tevens benoemt de gemeenteraad het bestuur van een stichting voor openbaar onderwijs (Vermeulen & Zoontjens, 2006). Binnen openbare stichtingen is het ook mogelijk om volgens een Raad van Toezichtmodel te werken. Dit model draagt bij aan de scheiding tussen bestuur en toezicht van een onderwijsorganisatie. De gemeente delegeert dan de toezichthoudende rol aan een aparte Raad van Toezicht. De gemeenteraad is in dat geval verantwoordelijk voor de benoeming van de leden van het toezichthoudende orgaan.

De lokale overheid draagt faciliterend bij aan het onderwijsproces. Gemeenten zijn (tot op heden) verantwoordelijk voor het faciliteren van geschikte onderwijshuisvesting. Gemeenten ontvangen middelen van het Rijk om dit mogelijk te maken. Het onderhoud van de onderwijshuisvesting is in 2015 overgedragen aan schoolbesturen zelf.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de jeugd binnen de eigen gemeente. Hieronder valt onder andere jeugdzorg. De verbinding tussen jeugd en onderwijs is van belang om goed te kunnen zorgdragen voor een optimale ontwikkeling van jeugdigen. Elke gemeente ontwikkelt zelf beleid dat samenhangt met jeugd en onderwijs. Veelal is dit faciliterend van aard waarbij ze onderwijs mogelijk maken door middel van het faciliteren van onderwijsgebouwen en het onderhoud hiervan. Inhoudelijk houden de gemeenten zich over het algemeen niet bezig met onderwijs. Met nieuwe ontwikkelingen in de richting van doordecentralisatie van het onderhoud en onderwijshuisvesting verandert de rol van gemeenten op gebied van onderwijs in de toekomst (VNG, 2015).

#### 4.4 Het schoolbestuur

De maatschappelijke opdracht van het onderwijs is om kinderen te laten leren (PO-raad, 2014). Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de invulling van deze opdracht (beleidsuitvoering). In de paragraaf over de onderwijsinspectie werd het begrip 'toezicht' genoemd. Naast extern toezicht door de onderwijsinspectie dient een schoolbestuur zelf toe te zien op verantwoording binnen de organisatie. In dit geval is er sprake van toezicht door belanghebbenden uit de organisatie zelf. Dit wordt intern toezicht genoemd. Intern toezicht wordt uitgevoerd door bijvoorbeeld de Raad van Toezicht (Janssens, 2005). Het schoolbestuur ziet zelf toe op de naleving van de afspraken. Bekkers (2012; p. 255) stelt dat tegenover toezicht het begrip 'sturing' de andere kant van de medaille betreft. Sturing is er namelijk op gericht om te voldoen aan gestelde doelstellingen of eisen, in dit geval in het onderwijsbeleid. Veelal zal een bestuur ook intern specifieke doelen stellen die aanvullend zijn op de globale onderwijsdoelstellingen van het overheidsbeleid. Dit om verantwoording af te kunnen leggen aan de externe toezichthouder, in dit geval onder andere de onderwijsinspectie. Deze vorm van verantwoording wordt ook wel verticale verantwoording genoemd omdat het de verantwoording betreft aan een orgaan dat hiërarchisch op een ander niveau oordeelt.

Aangezien het onderwijs gefinancierd wordt met publieke middelen vindt er controle plaats door de overheid op de besteding van middelen en op de kwaliteit van het onderwijs. Daartoe levert het schoolbestuur jaarlijks een financieel jaarverslag dat door een accountant gecontroleerd wordt. Daarnaast is het de taak van schoolbesturen om zich te verantwoorden aan belangrijke stakeholders over de inrichting van het onderwijs, de besteding van de publieke middelen en de kwaliteit van het onderwijs. Deze vorm van verantwoording wordt ook wel interne verantwoording genoemd. Interne verantwoording vindt plaats binnen de organisatie aan belangrijke actoren zoals Raad van Toezicht, klanten en medewerkers.

De leidraad voor het besturen van een onderwijsorganisatie wordt gevormd door de term governance (Bossert, 2002). Governance gaat over een manier van besturen. Governance in het



onderwijs (ook wel educational governance) gaat uit van het vermogen van instellingen om zelfstandig de kwaliteit van het onderwijs te borgen en te verbeteren. Wanneer een instelling dit goed heeft ontwikkeld en aan kan tonen aan de voorgeschreven resultaten te voldoen, krijgt ze meer ruimte om zelf te bepalen hoe het onderwijs wordt ingevuld (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W), 2006; Bijsterbosch, 2011). Wanneer een organisatie voor onderwijs voldoende rekening houdt met de positie en belangen van alle relevante actoren in de sector en op het niveau van de school dan kan de overheid een organisatie meer ruimte geven en dus meer terugtreden (Ministerie van OC&W, 2011a).

Bossert (2002; p. 245) omschrijft governance als “Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden”.

Governance in het Primair Onderwijs, de manier van besturen, is niet bij wet bepaald. Wel is in de wet bepaald dat bestuur en toezicht van elkaar gescheiden moeten zijn (PO-raad, 2014). Voor goed onderwijs is goed bestuur een belangrijke voorwaarde. De belangenvereniging de PO-raad heeft daarom met alle leden geformuleerd wat verwacht wordt van goed bestuur. Dit is vastgelegd in een code waarin vooral de bestuurlijke inrichting en het functioneren hiervan worden beschreven (PO-raad, 2014). De vastgestelde Code Goed Bestuur wordt onderschreven door de aangesloten schoolbesturen. Governance betreft de relatie tussen verschillende actoren, het proces om te kunnen omgaan met complexe vraagstukken en het proces van implementatie (Klijn, 2008; p. 511). Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat governance een antwoord is op onzekerheid. Het kenmerkt zich namelijk door horizontale sturing en samenwerking.

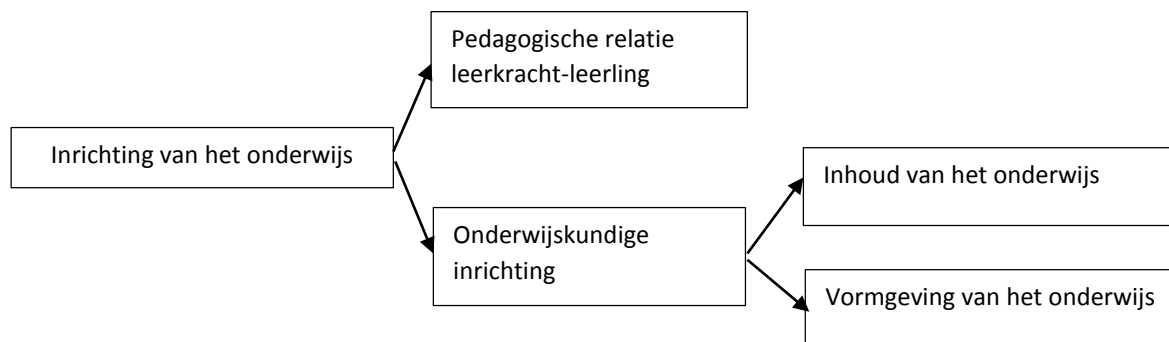
Er zijn grofweg drie hoofddoelen te onderscheiden van Goed Bestuur (Hooge & Vermeeren, 2007). Het eerste doel is een instrumenteel doel waarbij het gaat om het creëren van de juiste ‘checks and balances’. Het gaat hier om het aanbrengen van controlemechanismen en balans binnen de organisatie door middel van bijvoorbeeld het vastleggen van spelregels, omgangsvormen, het behartigen van belangen, het organiseren van een tegenmacht en inspraak. Een tweede doel is een legitimeringsdoel. In dit geval moet het bestuur aantonen op welke manier vertrouwen verkregen en behouden wordt van stakeholders, overheid, samenleving. Hierin ligt een belangrijke rol voor het afleggen van verantwoording. Het derde doel gaat over het leveren van een bijdrage aan de primaire processen van dienstverlening. In het primair onderwijs gaat het over de kwaliteit van het onderwijsleerproces en over de opbrengsten. Goed bestuur moet een bijdrage leveren aan innovatie en verbetering van het onderwijs.

## 4.5 Het primaire proces: de school

Zoals gezegd is h oe het onderwijs ingericht wordt primair aan de scholen. Autonomie voor onderwijsbesturen is een centraal begrip in het overheidsbeleid (Honingh & Van Thiel, 2014). De wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur die sinds 2010 van kracht is illustreert dit. Scholen en schoolbesturen kunnen autonoom handelen vooral op de bedrijfsmatige aspecten zoals personeelsbeleid en financiën. Ook beleidsmatig is er ruimte voor scholen en besturen om keuzes te maken. Wel moeten de keuzes vallen binnen de normen die gesteld zijn door de overheid. Leerkrachten zijn in dit geval de ‘agenten’ conform de principaal-agent theorie (zie paragraaf 3.1).

Scholen zijn vrij om binnen de gestelde kaders het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Aan de ene kant voeren zij overheidsbeleid uit. Het vastgestelde beleid biedt kaders om onderwijs in te richten. Aangezien de kaders ruim zijn, is er niet alleen sprake van beleidsuitvoering (Bekkers, 2012). Binnen de school is er de mogelijkheid om keuzes te maken over hoe dingen vormkrijgen. Op schoolniveau is er dus naast beleidsuitvoering (kaders van de overheid), ruimte om zelf beleid te bepalen. Er is dus ook op schoolniveau sprake van beleidsvorming op het gebied van kleinere deelprocessen.

Denessen (1999; p.18) deelt het Nederlandse onderwijssysteem globaal in aan de hand van de sub domeinen pedagogische relatie, onderwijsinhoud en onderwijsvorm. Door verschillende theoretici wordt dit op allerlei manieren uitgewerkt. Uiteindelijk kan tot de volgende weergave gekomen worden die de inhoudsdomeinen van opvattingen over onderwijs weergeeft.

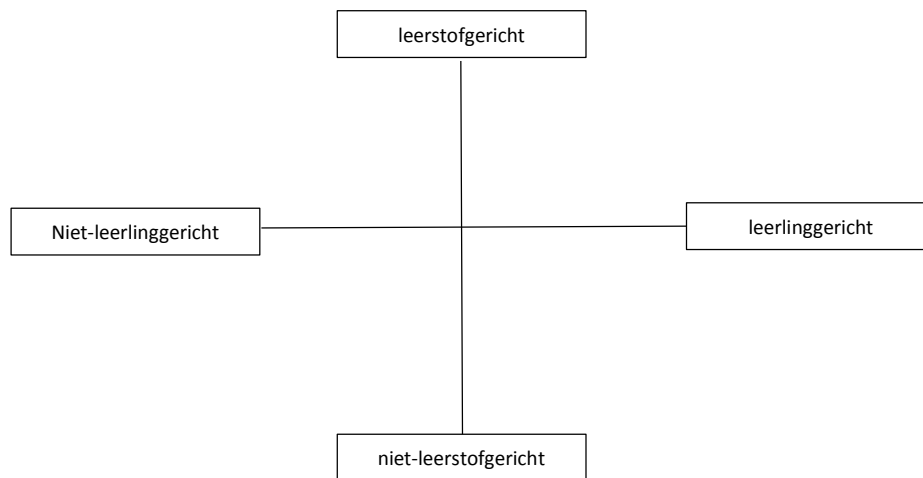


*Figuur 4.1: inhoudsdomeinen van opvattingen over onderwijs (Denessen, 1999; p. 20)*

Jacques Delors (Nationale Unesco Commissie, 2015) onderscheidt een viertal pijlers van leren waarmee het onderwijssysteem ingericht zou moeten worden: leren zijn, leren doen, leren weten en leren samenleven.

Bij de keuze van inrichting van het onderwijs zijn twee ideologieën te onderscheiden. Deze zijn terug te voeren op de traditionele opvattingen waarbij de leerstof centraal staat en op de progressievere opvattingen waarin de leerling centraal staat. Dit leidt tot de dimensies leerlinggericht en

leerstofgericht (Denessen, 1999; p. 22). In de praktijk is het niet een situatie van of leerlinggericht of leerstofgericht maar is er mogelijkheid in variatie. In het volgende model wordt dat duidelijk:



*Figuur 4.2: Tweedimensionaal opvattingssysteem (Denessen, 1999; p. 22)*

Belangrijke personen in het primair onderwijs zijn de leerkrachten en de schooldirecteur. De leerkrachten zijn verantwoordelijk voor het geven van onderwijs aan de kinderen, de schooldirecteur is verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijs binnen de betreffende school. In een school waar een directeur is en waar leerkrachten zijn die meer leerlinggerichte verwachtingen hebben ten aanzien van onderwijs wordt vooral waarde gehecht aan de persoonlijke ontwikkeling van het individu binnen de groep. De onderwijsideologie die centraal staat bepaalt welke waarde gehecht wordt aan de afzonderlijke doelen en welke verwachtingen er zijn ten aanzien van onderwijs. Iemand die voornamelijk de kwalificatiefunctie van onderwijs centraal stelt zal eerder leerstofgericht zijn. Hiervoor is het nodig dat het onderwijssysteem zodanig is ingericht dat de kwalificerende vakken zoals rekenen, taal en lezen centraal staan. Dit gebeurt in een rustig klimaat waarbij de leerkracht een belangrijke rol heeft in het overdragen van kennis.

Naast een kwalificatie op de arbeidsmarkt is een maatschappelijke rol van belang. Het leerklimaat dient hier ook ruimte voor te bieden. De leerkracht heeft een begeleidende rol en minder sturende rol. De sociale en creatieve vakken spelen mede een belangrijke rol. Er moet binnen het onderwijssysteem aandacht zijn voor het verwerven van kennis en vaardigheden waarbij niet het resultaat maar het proces van belang is (Denessen, 1999; p. 27). Zimbile (2001) onderzocht de opinie van leerkrachten uit het basisonderwijs over kwaliteit van onderwijs. Samengevat is het geluk van leerlingen en het plezier op school belangrijk. Ook het vinden van een passende vervolgopleiding maakt de kwaliteit van onderwijs.

De opvattingen over het bestaan van onderwijs, functies en doelen maken dat mensen verwachtingen hebben ten aanzien van onderwijs. Dat werkt door in de manier waarop ze de

kwaliteit van het onderwijs beoordelen en wat ze überhaupt verstaan onder de kwaliteit van het onderwijs. De Onderwijsraad (1999; p. 57) definieert een goede school als volgt: een goede school weet veel leerlingen tot minstens het prestatieniveau te brengen dat op grond van hun beginniveau mag worden verwacht, zonder dat daarbij veel leerlingen doubleren of (tussentijds) uitvallen.”

Daarbij ligt de nadruk op prestaties en leerresultaten.

De vormgeving van het onderwijs wordt beïnvloed door richtlijnen van de overheid, controle door de onderwijsinspectie, keuzes die gemaakt worden door overkoepelende schoolbesturen, onderwijskundig leiderschap van de schooldirecteur en persoonlijke kenmerken. Ook leerkrachten en ouders zijn belangrijke actoren. De mate waarin verschilt sterk per organisatie. Binnen het governance principe is een betrokken rol van alle actoren van belang.

#### 4.6 Ouders

Ouders zijn vrij in de keuze van de basisschool voor hun kind. Er is onderzoek gedaan in 2001 naar de visie van ouders op de kwaliteit van onderwijs (Zimbile, 2001; p. 13). Daaruit kwam naar voren dat ouders over het algemeen geen abstracte visie hebben op onderwijskwaliteit. Het oordeel dat ze geven over de onderwijskwaliteit wordt voor een groot deel bepaald door

- ervaringen en beleving van de eigen kinderen op school,
- het beeld van de leerkracht,
- de staat van het schoolgebouw,
- schone lokalen en schone sanitaire voorzieningen,
- beschikbare leermiddelen en materialen en de communicatie.

Op basis van deze ervaringen en belevingen oordelen ouders over het algemeen over de onderwijskwaliteit. Leerresultaten worden daarin niet vooraf genoemd zo blijkt uit onderzoeken (Zimbile, 2001).

#### 4.7 Actoren en hun perspectief op onderwijskwaliteit

Uit een onderzoek door Peeters, Hofman & Frissen komt naar voren dat er een opvallend verschil zit tussen de kwaliteitsopvattingen die worden gehanteerd door inspectie, overheidsbeleid en schoolbesturen in vergelijking met de opvattingen van ouders en leerkrachten. Er zijn verschillende perspectieven van waaruit gekeken wordt naar onderwijskwaliteit. naar meer subjectieve en ‘zachte’ factoren zoals sfeer, uitstraling en bejegening, terwijl er vanuit overheid en bestuur vooral wordt gestuurd op ‘harde’ en objectiveerbare criteria zoals gemiddelde Cito-scores. Dit nodigt uit tot nadenken over keuzes en opvattingen over de kwaliteit van onderwijs (Peeters, R., Hofman, R.H. & Frissen, P.H.A. 2013).

#### 4.7.1 Ouders

Ouders hanteren subjectieve, zachte factoren als criteria voor onderwijskwaliteit. Zo kijken ze naar sfeer, uitstraling en bejegening (Peeters et al., 2013). Het perspectief van ouders is vooral met de focus om microniveau. De ouder wil voor het eigen kind of voor de eigen kinderen kwalitatief goed onderwijs. Daarbij is uit onderzoek gebleken dat ouders vooral kijken naar input (beschikbare middelen, leerkrachten, groepsgrootte, gebouw, afstand school-thuis) en proces: hoe wordt er les gegeven, wat is het concept van de school. Zimbile (2001) stelt dat de visie van ouders op kwaliteit van onderwijs vooral gebaseerd is op de beleving van hun eigen kinderen en op het beeld dat ze zelf hebben van de leerkracht. Zij focussen vooral op zichtbare aspecten waarbij ook gedacht moet worden aan de fysieke omgeving. Communicatie is een abstract, minder zichtbaar aspect wat ouders ook bepalend vinden als het gaat om onderwijskwaliteit (Zimbile, 2001). Over het algemeen kijken ouders nauwelijks naar de prestaties van de school. Wel zijn de prestaties van de eigen kinderen belangrijk, maar dat speelt nog niet bij schoolkeuze. Ouders met een lagere sociale achtergrond beoordelen onderwijskwaliteit veelal uit eigen concrete ervaringen en het is gebleken dat zij nauwelijks in staat zijn om meer abstracter naar onderwijs en kwaliteit te kijken (Zimbile, 2001).

#### 4.7.2 Leerkrachten

Ook leerkrachten hanteren subjectieve en zachte criteria als ze spreken over onderwijskwaliteit (Peeters et al., 2013). Het perspectief van de leraar speelt zich af op micro- en mesoniveau. Groepsgrootte, inrichting van lokaal, gebouw, arbeidsomstandigheden, leidinggevende, collega's, zijn belangrijke input- en procesfactoren. Leerkrachten beoordelen de kwaliteit van het onderwijs veelal op zaken die ze voor zichzelf en de werkomstandigheden belangrijk vinden. Zimbile (2001) concludeerde vanuit zijn kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek dat leerkrachten in het basisonderwijs vooral het plezier en geluk van de leerlingen centraal stellen. De kwaliteit van het onderwijs komt tot uitdrukking in de uitstroom van de leerlingen en in het vinden van een passende vorm van vervolgonderwijs. De kwaliteit van management en bestuur van scholen is volgens leerkrachten van belang om onderwijsvernieuwingen te kunnen uitvoeren en een kwaliteitsslag te kunnen maken (Zimbile, 2001).

#### 4.7.3 Directie en schoolbesturen

De meeste schoolbesturen onderschrijven de Code Goed Bestuur. Deze code beschrijft op welke manier schoolbesturen invulling dienen te geven aan hun verantwoordelijke rol als bevoegd gezag van een scholenorganisatie. De besturen die de code onderschrijven stellen kwaliteit van onderwijs en leerresultaten als hoofdtaak van hun bestuurlijke rol (PO-raad, 2013). Het risico hierbij is dat scholen gezien worden als rationeel opererende instellingen (Dijkstra, 2002) met als consequentie dat het onderwijs wordt ingericht op basis van de beoordelingscriteria. Ook met de verantwoordingsplicht die in de code genoemd wordt neigen schoolbesturen naar het afleggen van

verantwoording over die criteria die door de onderwijsinspectie worden beoordeeld en waar op afgerekend kan worden (Dijkstra, 2002). Uit bestaand onderzoek blijkt dat schoolbesturen de hoogste prioriteit geven aan de inspectie-indicatoren (Bekkers & Kool, 2013).

#### 4.7.4 *Onderwijsinspectie*

De onderwijsinspectie is een adviserend orgaan dat valt onder de rijksoverheid. De onderwijsinspectie opereert onafhankelijk en legt verantwoording af aan de minister. Het perspectief van de onderwijsinspectie speelt zich af op micro-, meso- en macroniveau (Peeters et al., 2013). Afhankelijk van de beoordeling van de school wordt ingezoomd op algemeen, naar meer specifieke zaken. De onderwijsinspectie kijkt door de bril van normen en normcriteria. Eigen oordeel speelt hierbij geen rol. De kwaliteit van onderwijs wordt vooral bepaald aan de hand van outputfactoren. De criteria van de onderwijsinspectie worden gehanteerd om scholen op zich te kunnen beoordelen op deze specifieke kwaliteitscriteria. Dit raamwerk van de onderwijsinspectie maakt het ook mogelijk om vergelijking tussen scholen in kaart te brengen en ook verschillen te duiden. Onderwijskwaliteit wordt dan gezien als de mate waarin de ene school beter presteert dan de andere school. Er wordt rekening gehouden met karakteristieken van de leerlingpopulatie (Reynolds e.a., 2014).

Meetbare en zichtbare criteria en resultaten maken het mogelijk om kwaliteit inzichtelijk en vergelijkbaar te maken. Ook het moeten verantwoorden naar financiers en maatschappij maakt onderdeel uit van het sturingsmechanisme zoals dat door de overheid en de inspectie gehanteerd wordt (Dijkstra, 2002). Wanneer we kijken naar de rol van de onderwijsinspectie lijkt deze vooral in te spelen op het principe van marktsturing (Dijkstra, 2002).

#### 4.7.5 *Overheid*

Het perspectief van de overheid, in dit geval ministerie van OC&W is op macroniveau (Peeters et al., 2013). De overheid kijkt naar algemene ontwikkelingen van onderwijs, arbeidsmarkt en ontwikkelingen ten opzichte van andere landen. De informatie komt vooral voort uit allerlei onderzoeken die met regelmaat worden afgenomen en op rapporten van de onderwijsinspectie. Het ministerie van OC&W hecht andere belangen aan onderwijs dan ouders. Het ministerie kijkt vooral naar efficiency, productiviteit, effectiviteit en onderwijs(on)gelijkheid. Tegenover marktsturing staat ook de vraagsturing die te herkennen is in de inrichtingsvraagstukken van het onderwijs. Naast het leveren van resultaten wordt van onderwijs verwacht dat met de inrichting rekening gehouden wordt met vraagstukken die spelen in de maatschappij. Actuele vraagstukken als gezondheid, internationalisering en digitale ontwikkelingen doen een beroep op het onderwijs om hier een rol in te spelen en kinderen hierin te onderwijzen en mede op te voeden. Waar de onderwijsinspectie in opdracht van de overheid vooral inzoomt op output, kijkt de overheid vooral naar thema's van input voor onderwijs. Deze paradox van verschillende sturingsmechanismen en deze afgezet tegen de vrijheid van onderwijs zorgt op micro niveau soms voor een spagaatpositie.

Kwaliteit van onderwijs wordt in de nota van Onderwijs en Wetenschappen (O&W, 1981, p. 8) gedefinieerd op basis van de voor het onderwijs belangrijke kenmerken. Er is onderscheid te maken in het eerder genoemde micro-, meso- en macroniveau. De overheid houdt zich bezig met definities op macroniveau oftewel op systeemniveau. De output en daarmee de kwaliteit van onderwijs wordt gekenmerkt door een kwalificatiestructuur (kennis, inzicht, houdingen, vaardigheden) en scholingsniveau. Het scholingsniveau is dan het bereikte niveau van onderwijs en vorming waarbij een vergelijking met andere landen wordt gemaakt en waarbij wordt gekeken over de verspreiding onder de bevolking.

## 5. Methode en onderzoek

### 5.1 Aanpak van het onderzoek

In het eerste deel van deze scriptie is een centrale vraag geformuleerd die is opgesplitst in deelvragen. Als basis van deze deelvragen is een theoretisch kader beschreven die de begrippen vanuit verschillende invalshoeken benadert. Om een antwoord te kunnen geven op de geformuleerde centrale vraag zijn deelvragen geformuleerd. Deze vragen zijn weergegeven in een conceptueel model. Aan de hand van de theorie worden de centrale begrippen uit het conceptuele model geoperationaliseerd. Hiermee worden ze tot waarneembare en meetbare variabelen. Dit geeft richting aan het uit te voeren onderzoek.

### 5.2 Operationalisatie

Operationalisatie houdt in dat er concrete vormen worden geformuleerd om begrippen te omschrijven. Het betreft hier een operationalisatie van variabelen zoals in het conceptuele model omschreven. Voorts wordt het begrip 'actor' gebruikt in de vraagstelling. Een actor is een individu, een groep of een organisatie die acteert vanuit een bepaalde visie en standpunt op de casus/probleemsituatie.



<b>Variabele</b>	<b>Stipulatieve definitie</b>	<b>indicatoren</b>
<u>Type betrokkenheid</u>	De manier waarop verschillende actoren betrokken zijn bij het primair onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beleidsvormend</li> <li>- beleidstoetsend</li> <li>- eindverantwoordelijke van de organisatie</li> <li>- uitvoerende (agent)</li> <li>- afnemer, klant</li> </ul>
<u>Perceptie van de actor op onderwijskwaliteit</u>	De criteria die de actor van waarde acht voor een positieve bijdrage aan goed onderwijs	<p><i>Criteria voor onderwijskwaliteit:</i></p> <p><b>Middelen (input)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het schoolgebouw</li> <li>• Computervoorzieningen</li> <li>• Gymnastieklokaal</li> <li>• Extra voorzieningen zoals bibliotheek, kinderopvang</li> <li>• De lesgevende kwaliteiten van de leerkracht</li> <li>• De motivatie, enthousiasme en toewijding van de leerkracht</li> <li>• De resultaten en effectiviteit van het lesgeven door de leerkracht</li> <li>• Het probleemoplossend vermogen van de directeur</li> <li>• De sturing op onderwijskwaliteit door de directeur</li> <li>• Beheer en controle van alle zaken die horen bij het onderwijs door de directeur</li> </ul> <p><b>Processen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De sfeer in de school (schoolcultuur en schoolklimaat)</li> <li>• De communicatie door school</li> <li>• Inhoud van het lesprogramma, van het dagelijkse onderwijs</li> <li>• Aantal uren onderwijs dat de kinderen volgen</li> <li>• Inzicht in de inhoud van de vakken en de lessen</li> <li>• Aandacht voor het welbevinden van kinderen, sociale ontwikkeling van kinderen</li> <li>• Afwisselende activiteiten buiten het schoolgebouw</li> <li>• Overblijven en eventuele verzorging van maaltijden</li> <li>• Veiligheidsmaatregelen in en om de school</li> </ul> <p><b>Resultaten (output)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerking met ouders</li> <li>• Samenwerking met andere organisaties die betrokken zijn bij de school</li> <li>• Samenwerking met andere scholen</li> <li>• Tevredenheid en welbevinden van leerlingen</li> <li>• Tevredenheid en welbevinden van ouders</li> <li>• Tevredenheid en welbevinden van medewerkers</li> <li>• Tevredenheid en welbevinden van andere betrokken partijen en organisaties</li> <li>• Eindresultaten van de leerlingen (eindtoets)</li> <li>• Uitstroom naar het vervolgonderwijs op het niveau van de leerling</li> </ul> <p>Financiële resultaten van de school (verantwoording over de inzet van de gelden)</p>
<u>Focus van kwaliteit van onderwijs</u>	De nadruk die gelegd wordt binnen het onderwijssysteem om te komen tot een inrichting.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- leerstofgericht</li> <li>- leerlinggericht</li> </ul>
<u>Oordeel over de kwaliteit van onderwijs</u>	De beoordeling van het onderwijs door de actor in zijn algemeenheid	De beoordeling van het onderwijs door de actor met <ul style="list-style-type: none"> <li>- onvoldoende</li> <li>- Voldoende</li> <li>- goed</li> <li>- excellent</li> </ul>

Figuur 5.1 operationalisatie van de variabelen

### 5.3 Praktijk van onderzoek

Het onderzoek wordt uitgevoerd binnen de onderwijsorganisatie UN1EK en wel binnen het onderwijsdeel. Het onderwijs bestaat uit 18 locaties voor primair onderwijs (waarvan drie Integrale Kindcentra, IKC's) in de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis. Het onderzoek wordt uitgevoerd op drie scholen voor regulier basisonderwijs in de gemeente Maassluis. Deze scholen zijn vergelijkbaar qua leerlingenpopulatie en hebben een omvang van 241, 250 en 361 leerlingen. De scholen zijn allen al meerdere jaren niet bezocht door de onderwijsinspectie en beschikken over een zogenaamd basisarrangement. De inrichting van het onderwijs is bij alle scholen volgens het leerstofjaarklassensysteem. Alle scholen worden aangestuurd door een directeur die integraal verantwoordelijk is voor die betreffende school. Aangezien het een onderzoek in een afgebakende praktijk is, is er sprake van een praktijkgericht onderzoek of een casestudy. Aan de hand van dit praktijkgerichte onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan het thema onderwijskwaliteit, dat een belangrijk thema is in de dagelijkse praktijk van de organisatie. Aangezien het onderzoek plaatsvindt binnen een geduide organisatie met beperkte omvang en gerelateerd is aan een specifieke doelstelling gericht op de organisatie is er sprake van een praktijkonderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007)

### 5.4 Strategie

Een aantal kernbeslissingen zijn nodig om het onderzoek goed vorm te geven (Verschuren & Doorewaard, 2007). Omdat het een praktijkonderzoek betreft waarbij generaliseerbaarheid niet het doel van onderzoek is, wordt gekozen voor een onderzoek dat de diepte ingaat en niet de breedte. Verder zal kwalitatief onderzoek uitgevoerd worden. Kwalitatief onderzoek leent zich om de diepte in te gaan. Wanneer gekozen zou worden voor breedte onderzoek en kwalitatief onderzoek is het risico rondom het thema onderwijskwaliteit dat er te beperkt ruimte is voor eigen percepties en aanvullingen. Met een kwalitatief onderzoek kan dit vermeden worden omdat het ruimte geeft voor eigen reacties en criteria voor onderwijskwaliteit. Verder zal er ook bureauonderzoek gedaan worden. Dit sluit aan op het kwalitatieve karakter van het praktijkgerichte onderzoek.

### 5.5 Documentenanalyse

Er zal een bureauonderzoek plaatsvinden waarbij documentanalyse wordt uitgevoerd. Aan de hand van dit onderzoek is het doel om de perceptie van de onderwijsinspectie te achterhalen aan de hand van bestaande documenten, rapportages en beoordelingen.

### 5.6 Interviews

Met belangrijke actoren uit de praktijk worden gesprekken gevoerd aan de hand van een vragenlijst. Het gaat om semigestructureerde interviews bestaande uit open vragen en uit vragen met een lijst met criteria waarbij een keuze gemaakt moet worden voor de zes belangrijkste criteria. De lijst met

criteria is samengesteld op basis van de TQM lijst (Pecar, Cervai, & Kekäle, 2009). Deze lijst bestaat uit een overzicht van criteria die van belang zijn voor onderwijskwaliteit. Alle criteria zijn op kaartjes weergegeven. Aan de hand van de stapel kaartjes wordt de actoren gevraagd een top zes van de belangrijke criteria die bijdragen aan de kwaliteit van onderwijs. Er zijn 29 kaartjes met criteria en een blanco kaartje. Mochten actoren nog iets missen dan is er de mogelijkheid om een aanvullend criterium toe te voegen door middel van dit blanco kaartje. Uiteindelijk wordt de actoren gevraagd een oordeel te geven over de onderwijskwaliteit van de school waar zij aan verbonden zijn op basis van de gangbare indelingscriteria voor kwaliteit: onvoldoende, voldoende, goed of excellent. Er wordt gekozen voor deze volgorde van vragen stellen en afname van de lijst om met een open blik het interview in te gaan. Wanneer de vragenlijst vooraf verstuurd wordt aan mensen komt men op andere criteria dan bij een open beginvraag is de veronderstelling. De interviews worden opgenomen zodat alles wat gezegd is teruggeluisterd kan worden. De interviews worden getranscribeerd voordat een analyse plaatsvindt aan de hand van codering.

Om de interne validiteit en de betrouwbaarheid van de vragen en de antwoorden uit de interviews te vergroten, wordt ook een soort van survey gehouden tijdens het interview (TQM). Deze survey wordt gedaan aan de hand van een bestaande lijst met criteria voor onderwijskwaliteit. De geïnterviewde wordt gevraagd om hieruit een keuze te maken van de zes voor hem/haar belangrijkste criteria. Een toelichting wordt gevraagd om te achterhalen wat verstaan wordt onder de criteria in de ogen van de actoren. Aan de hand van deze onderzoekstechnieken wordt gezocht naar de interpretatie en beleving van de onderwijskwaliteit door verschillende bij het onderwijs betrokken actoren.

Gezien de intensiteit van het afnemen en uitwerken van interviews is het aantal respondenten in dit onderzoek beperkt. Dat maakt dat er geen algemeen geldende uitspraken gedaan zullen worden. De uitspraken zullen vooral betrekking hebben op de in het onderzoek besproken organisatie. Omdat verschillende typen actoren bevroegd worden kan er wel een uitspraak gedaan worden in het belang van de organisatie als groter geheel.

### *5.6.1 Interviewvragen*

Het interview bestaat drie type vragen.

1. Er zijn open vragen die de perceptie op onderwijskwaliteit in kaart brengen. De vragen geven ruimte voor gespreksstof en verdiepingsvragen.
2. Ook wordt de actoren gevraagd een keuze te maken uit bestaande kwaliteitscriteria. Deze criteria worden aangeboden op losse kaartjes. De ondervraagden wordt gevraagd de zes voor hen belangrijkste criteria hieruit te kiezen.

- Vervolgens is er een beoordelingsvraag waarbij de actoren gevraagd wordt een oordeel te geven over de onderwijskwaliteit aan de hand van een normschaal lopend van onvoldoende tot excellent.

Dit draagt ertoe bij om de perceptie op onderwijskwaliteit op verschillende manieren in beeld te brengen. Daarbij worden de belangrijkste criteria voor de verschillende typen actoren gezocht. Het interview geeft ruimte voor gesprek en toelichting op de keuzes. Dit kan helpen om de perceptie verder te kunnen onderzoeken.

#### Open vragen

<b>Richtinggevende vraag</b>	<b>Doel van de vraag</b>
Vindt u kwaliteit van het onderwijs een belangrijk thema?	Perceptie van de actor op het belang van onderwijskwaliteit
Wat verstaat u onder kwaliteit van onderwijs?	Perceptie van de actor op de definitie en betekenis van kwaliteit van onderwijs
Wat vindt u belangrijke criteria, elementen of aspecten van kwaliteit van onderwijs?	Perceptie van de actor op de criteria voor onderwijskwaliteit nader specificeren
Heeft kwaliteit van onderwijs een rol gespeeld bij de schoolkeuze?	Onderzoeken of kwaliteit van onderwijs een rol speelt bij het maken van keuze voor een school
Na de beoordelingsvraag: Wat gaat goed en wat kan beter?	Onderzoeken welke kwaliteitscriteria genoemd worden in relatie tot de beoordeling, zowel goede als verbeterpunten

#### Kwantitatief

Ouders, leerkrachten, directeuren, bestuurders krijgen een stapeltje met kaartjes met daarop criteria waarvan verschillende belangrijke betrokkenen bij het onderwijs hebben aangegeven dat ze van invloed zijn op de kwaliteit van onderwijs (TQM). De actoren wordt gevraagd om de voor hen zes belangrijkste criteria daaruit te kiezen. Er is één blanco kaartje toegevoegd; mochten ze iets missen dan kan deze gebruikt worden. De keuzes worden besproken. De actoren krijgen ruimte om toe te lichten en waar nodig vraag ik wat actoren onder dat criterium verstaan. De uiteindelijke keuze wordt genoteerd op een apart blad (zie bijlage).

#### Gesloten vraag

<b>Vraag</b>	<b>Doel van de vraag</b>
Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de school van uw kinderen/ van de school waar u werkt?	Inzicht in het oordeel van de actor over de kwaliteit van onderwijs

#### 5.6.2 *Codering*

De interviews worden uitgewerkt (uitgetypt) en gecodeerd op basis van de operationalisatie. Op deze manier wordt inzichtelijk welke afzonderlijke criteria in de ogen van de verschillende actoren het meest van belang zijn als wordt gesproken over de kwaliteit van onderwijs. Verder wordt

gekeken naar de inputfactoren, procesfactoren en outputfactoren om te bekijken waar de focus van een specifieke groep van actoren op ligt. Zijn hier overeenkomsten in of juist grote verschillen? Is er een uitspraak te doen over perspectieven van een doelgroep of is dit niet eenduidig?

## 5.7 Actoren

De discussie over de kwaliteit van het onderwijs is er een met verschillende invalshoeken. Zoals gezegd kan de discussie bekeken worden vanuit verschillende onderwijstradities. Daarnaast is het ook van belang welke actor centraal staat. In relatie tot deze scriptie wordt gekeken naar de volgende actoren: ouders, leerkrachten/medewerkers uit het onderwijs, de onderwijsinspectie en de overheid in de vorm van het ministerie van onderwijs en wetenschappen. De gemeente als actor in het onderwijsproces wordt in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing gehouden omdat zij geen inhoudelijke rol hebben ten aanzien van het onderwijs. De verwachting is dat de genoemde actoren de kwaliteit van onderwijs elk op een ander niveau bekijken en verschillende criteria hanteren.

Met ouders, leerkrachten, directeuren en bestuurders van UN1EK worden interviews gehouden. Ouders, leerkrachten en de directeuren van drie scholen voor basisonderwijs in Maassluis worden benaderd. De drie scholen zijn gekozen op basis van vergelijkbare componenten. De scholen liggen allemaal binnen de gemeente Maassluis, ze beschikken over een basisarrangement als het gaat om onderwijskwaliteit volgens de criteria van de onderwijsinspectie. Ouders, directeur en leerkrachten worden op hun eigen school of de school van hun kinderen geïnterviewd in een rustige ruimte. Daarnaast worden de beide bestuurders van de stichting geïnterviewd. De bestuurders worden op het bestuurskantoor geïnterviewd. De interviews vinden plaats in juni en juli 2015 op werkdagen.

### 5.7.1 Overheid en onderwijsinspectie

De percepties van de overheid en de onderwijsinspectie worden onderzocht aan de hand van bestaande documenten en beleidsstukken. Documentanalyse moet deze percepties aan het licht brengen.

### 5.7.2 Ouders

Een selectie voor ouders wordt gemaakt door van alle scholen de ouders van groep 5 te benaderen. Er wordt gekozen voor ouders van leerlingen uit groep 5 omdat deze leerlingen al een aantal jaren onderwijs hebben gevolgd waarvan over het algemeen op de betreffende school. Ouders hebben een aantal jaren de tijd gehad om zich een beeld te vormen van onderwijs en onderwijskwaliteit. Daarnaast zijn ze nog een aantal jaren aangewezen op het onderwijs op de betreffende basisschool waardoor er belang is bij het thema onderwijskwaliteit. De ouders van leerlingen van groep vijf van de drie basisscholen zijn per brief (per email) uitgenodigd voor een interview. Er meldden zich

spontaan een aantal ouders. Wanneer er zich onvoldoende ouders melden, dan worden ouders at random benaderd. De opzet is om twaalf ouders te spreken, van elke school vier.

### 5.7.3 *Leerkrachten*

Leerkrachten worden op dezelfde manier benaderd als de ouders. In een brief per mail worden ze uitgenodigd voor een kort interview over onderwijskwaliteit. Bij onvoldoende aanmelding worden leerkrachten at random benaderd en gevraagd of ze mee willen werken aan een onderzoek. Uiteindelijk is het de opzet om negen leerkrachten te interviewen, drie van elke school.

### 5.7.4 *Directeuren en bestuurders*

De drie schooldirecteuren en twee bestuurders worden persoonlijk benaderd om mee te werken aan het onderzoek. Allen zijn op de hoogte van het scriptieonderwerp en weten ze dat ze benaderd kunnen worden voor een interview.

## 5.8 *Validiteit en betrouwbaarheid*

Door verschillende bronnen te onderzoeken en interviews bij mensen met verschillende rollen in het onderwijsproces af te nemen beoog ik recht te doen aan de validiteit van dit onderzoek. Door gestructureerd te werken, interviews op te nemen, uit te werken en te coderen wordt getracht de betrouwbaarheid van de onderzoeksgegevens te vergroten. Door tijdens het interview op twee verschillende manieren de onderwijskwaliteit te bevragen (open vraag en aan de hand van de TQM criteriumlijst) wordt getracht de criteriumvaliditeit te vergroten. Aangezien er geen algemeen geldende uitspraken gedaan zullen worden is verder valideren niet noodzakelijk voor dit onderzoek.

## 6. Onderzoekresultaten

Dit onderzoek richt zich op de perceptie op onderwijskwaliteit door verschillende actoren betrokken bij het onderwijs. Aan de hand van documenten is de perceptie van de overheid en de onderwijsinspectie onderzocht. Aan de hand van interviews zijn ouders, leerkrachten en onderwijsmanagers (schooldirecteuren en bestuurders) van UN1EK bevestigd op het thema onderwijskwaliteit. De uitkomsten van de interviews worden in dit hoofdstuk geanalyseerd in relatie tot het theoretische kader.

Alle actoren hebben een aantal open vragen voorgelegd gekregen over onderwijskwaliteit. Ook is aan de hand van de criteriumlijst (TQM) gevraagd om de belangrijkste criteria te benoemen. Verder is de actoren gevraagd een oordeel te geven over de onderwijskwaliteit en verbeterpunten te benoemen. Alle actoren hechten waarde aan onderwijskwaliteit. Een van de bestuurders vindt het zelfs het allerbelangrijkste thema voor de organisatie. Ouders hechten er waarde aan omdat het een opstap, een basis is voor kinderen wat betreft de basale vaardigheden om mee te komen in het vervolgonderwijs en een baan te kunnen bemachtigen in de maatschappij.

### 6.1 Beschrijvingen van documentanalyse en interviews

#### 6.1.1 Overheid

De overheid formuleert het onderwijsbeleid binnen brede kaders. Dit sluit aan bij de vrijheid van onderwijs zoals dat is vastgelegd in Grondwet artikel 23. De overheid formuleert het 'wat' als het gaat over onderwijs. Het 'wat' is vastgelegd in kerndoelen. Deze kerndoelen zijn algemeen geformuleerd en geven vooral weer wat behandeld moet worden binnen het basisonderwijs. De kerndoelen zijn gebaseerd op de opvattingen van de overheid over de doelen en functies van het onderwijs (Van der Hoeven, 2006; p.1). De overheid ziet alle drie de genoemde doelen als belangrijke functies van het onderwijs. Zowel de persoonlijke ontwikkeling, de sociale ontwikkeling (maatschappelijke voorbereiding) als de kwalificatie (beroepsvoorbereiding) zijn uitgangspunten van het onderwijs. Om dit te kunnen volbrengen zijn in de kerndoelen de zaken genoemd die aan de orde moeten komen. Leerstof en kind zijn beiden van belang. Onderwijs dient zowel leerstofgericht als kindgericht te zijn. In de kerndoelen worden geen eisen gesteld aan de hoeveelheid tijd die aan alle onderwerpen besteed moet worden. Ook worden er geen concrete meetbare einddoelen geformuleerd. Inrichting van het onderwijs wordt mogelijk gemaakt op basis van door de overheid beschikbaar gestelde publieke middelen. Over de besteding van middelen moet verantwoording worden afgelegd, de besteding zelf is vrij en wordt overgelaten aan de schoolbesturen. De overheid vervult een beleidsvormende rol als het gaat om onderwijs. De overheid heeft het toetsen van beleid gedelegeerd aan de onderwijsinspectie als onafhankelijk orgaan. De overheid formuleert zelf geen

oordeel over scholen en onderwijs en bezoekt zelf geen scholen of onderwijsinstellingen op basis van onderwijskwaliteit. Inzicht in de kwaliteit van onderwijs krijgt de overheid door rapportages die komen van de onderwijsinspectie.

### 6.1.2 Onderwijsinspectie

De onderwijsinspectie is een onafhankelijk adviserend orgaan dat valt onder het ministerie van onderwijs (overheid). Het is een overheidsinstelling. De onderwijsinspectie bekijkt het onderwijs aan de hand van een vooraf gestelde norm. Deze norm is gebaseerd op het brede kader van kerndoelen dat is gesteld door de overheid als beleidsvormend orgaan. De inspectie heeft dit kader verder uitgewerkt. De rol van de inspectie is om het beleid in de praktijk te beoordelen en te toetsen. Daarmee is de rol van de onderwijsinspectie op basis van documenten te beschrijven als beleidstoetsend. Over de gang van zaken wordt gerapporteerd aan de minister.

#### Perceptie van de onderwijsinspectie

In het theoretische kader is geschetst op welke manier de onderwijsinspectie kijkt naar een de kwaliteit van onderwijs. Op basis van het toezichtkader PO zijn objectiveerbare, meetbare indicatoren vastgesteld om te oordelen hoe de onderwijskwaliteit binnen een basisschool vorm krijgt. Deze indicatoren zijn bepaald door de onderwijsinspectie op basis van uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek naar effectiviteit van onderwijskwaliteit. De onderwijsinspectie komt in de regel eens per vier jaar op schoolbezoek. De kwaliteit van het onderwijs wordt tussentijds gemonitord op afstand aan de hand van de aanwezigheid van wettelijke documenten, leerresultaten van leerlingen, klachten en signalen uit de maatschappij en de kengetallen en financiële resultaten van de organisatie.

Bij een vierjaarlijks onderzoek worden criteria nader onderzocht aan de hand van observaties en gesprekken. De onderwijsinspectie hanteert een lijst met 75 indicatoren. Tien van deze indicatoren zijn normindicatoren die meetellen bij de beoordeling van een school wanneer de kwaliteit als niet voldoende wordt beschouwd. De kwaliteitscriteria die bij een regulier vierjaarlijks onderzoek als doorslaggevend worden beschouwd voor een indicatie voor onderwijskwaliteit zijn voor de onderwijsinspectie de volgende:

- Allereerst is een belangrijk criterium de kwaliteit van de opbrengsten. Het gaat daarbij om de normindicatoren eindresultaten, passend bij de leerlingenpopulatie en het gaat om de tussenresultaten voor de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. In het licht van de TQM criteria zijn de resultaten van kinderen belangrijk, de uitstroom naar het VO en de aandacht voor het welbevinden van kinderen en de sociale ontwikkeling van kinderen.
- Een volgend kwaliteitsaspect in de ogen van de onderwijsinspectie heeft betrekking op het onderwijsleerproces en op de leerlingenzorg.



De inhoud van de lessen moet aansluiten bij de kerndoelen, de inhoud van de lessen moet aangeboden worden tot en met leerjaar 8 aan de meeste leerlingen, de leerinhouden moeten waar nodig aangepast worden aan de populatie (bij een groot aantal gewichtenleerlingen betreft dat de inhoud voor Nederlandse taal). De inhoud van het lesprogramma is dus een belangrijk criterium in de perceptie van de onderwijsinspectie.

- Een volgende normindicator heeft betrekking op de leerkrachten.  
De lesgevende kwaliteiten van leerkrachten spelen binnen het inspectiekader een belangrijke rol bij de onderwijskwaliteit. De onderwijsinspectie let bij een bezoek op duidelijke uitleg en op het creëren van een taakgerichte werksfeer waarbij leerlingen betrokken worden bij de onderwijsactiviteiten.
- Verder is het in de ogen van de inspectie belangrijk dat de school gebruik maakt van genormeerde instrumenten om de ontwikkeling van kinderen in kaart te brengen.  
Dit criterium wordt niet genoemd in de criterialijst, maar het is in te delen onder inputfactoren. Dit hangt samen met het meten van de effectiviteit van het onderwijs door de leerkrachten.
- Op het aspect kwaliteitszorg is het voor de onderwijsinspectie een belangrijk criterium dat de zorg planmatig wordt uitgevoerd.  
Deze criteria zijn het meest belangrijk voor de onderwijsinspectie wanneer het een regulier bezoek betreft. In het licht van de TQM is te concluderen dat zowel input, als processen als output worden bekeken om een oordeel van de kwaliteit te kunnen vormen.

Bij risicogericht toezicht (toezicht op basis van documenten, signalen, resultaten) wordt de nadruk gelegd op output (eindresultaten, tussenresultaten, kengetallen, signalen zoals klachten) en beperkt op input (wettelijke documenten). Het proces wordt niet beoordeeld bij toezicht op afstand. De perceptie van de onderwijsinspectie bij een regulier bezoek is smal maar wel gericht op zowel input, proces en output. Er is niet echt een nadruk op een specifiek proces.

#### [Beeldvorming onderwijskwaliteit door de onderwijsinspectie](#)

Alle drie de basisscholen die mee zijn genomen in dit onderzoek zijn langere tijd geleden bezocht door de onderwijsinspectie respectievelijk in 2011, 2012 en 2013. Verder vallen ze onder risicogericht toezicht. Vanuit dit risicogericht toezicht zijn alle scholen voorzien van een basisarrangement. Dit is na te lezen op de website van de onderwijsinspectie waar van alle scholen de rapportage en/of het oordeel te vinden is.

In alle drie de basisscholen is het laatste bezoek van de onderwijsinspectie volgens een vaste werkwijze van onderzoek. De aspecten die bij een regulier bezoek, eens per vier jaar, centraal staan zijn terug te vinden in onderstaande figuur. Dat schetst de manier waarop de onderwijsinspectie aan de perceptie op onderwijskwaliteit komt:

<b>Hoe vormt zich de perceptie op onderwijskwaliteit bij de onderwijsinspectie?</b>
<p>Risicotoezicht:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. leerresultaten van kinderen</li> <li>2. signalen uit de samenleving (klachten, krantenartikelen)</li> <li>3. kengetallen en jaarstukken</li> </ol>
<p>Onderzoek naar onderwijskwaliteit op basis van het toezichtkader PO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanwezigheid van wettelijke documenten</li> <li>- Toetsing op inhoud van de wettelijke documenten</li> <li>- Een controle op de onderwijstijd</li> <li>- Analyse van andere documenten en gegevens over de school die bij de inspectie aanwezig zijn</li> </ul>
<p>Schoolbezoek:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documenten en plannen bestuderen</li> <li>- Observaties aan de hand van groepsbezoeken</li> <li>- Gesprekken met de directie en de intern begeleiders en een vertegenwoordiging van het bestuur</li> </ul>

Tabel 6.1

### Oordeel over de onderwijskwaliteit door de onderwijsinspectie

De onderwijsinspectie beoordeelt een school op basis van meetbare, zichtbare criteria. De aanwezigheid van documenten, de inhoud ervan wordt gelegd langs een aantal vereisten. Wanneer het voldoet dan is het in orde, wanneer er iets ontbreekt dan is dat een signaal. Ook de tussen- en eindresultaten van de onafhankelijke toetsen worden beoordeeld op basis van vooraf gestelde normen. Deze lat bepaalt of iets voldoende is of niet voldoende is. Ook klachten en signalen die de onderwijsinspectie ontvangt vanuit de samenleving worden opgepakt als signalen. Alles bij elkaar maakt dat er een hoeveelheid signalen is dat maakt of een school een basisarrangement ontvangt of dat een school een aangepast arrangement toebedeeld krijgt. Dit is op basis van meetbare indicatoren en de weging hiervan vindt plaats via een beslisboom.

Op basis van de huidige gegevens hebben alle drie de basisscholen die meegenomen zijn in dit onderzoek een basisarrangement ontvangen van de onderwijsinspectie. Dit is terug te zien op de website van de onderwijsinspectie. Het oordeel van de onderwijsinspectie is openbaar voor iedereen en wordt jaarlijks gepubliceerd. Wanneer een bezoek heeft plaatsgevonden wordt er een rapport openbaar gemaakt.

#### 6.1.3 Management: bestuur en directeuren

Onderwijsorganisaties zijn hiërarchisch opgebouwd. Onderwijsstichtingen vallen onder de leiding en eindverantwoording van een bestuur. Het College van Bestuur van Stichting UN1EK bestaat uit twee bestuurders. Zij zijn eindverantwoordelijk voor 18 schoollocaties voor primair onderwijs. De verantwoording per locatie ligt bij schooldirecteuren. Elke locatie heeft een eigen directeur voor onderwijs. Schoolbestuurders en directeuren zijn eindverantwoordelijken, elk voor hun eigen

organisatieonderdeel of voor de organisatie als geheel. Voor het eigen organisatieonderdeel bepalen directeurs deelbeleid dat moet passen binnen de kaders van het overheidsbeleid. Deels zijn ze beleidsvormend (binnen gestelde kaders), voor een groot deel beleidsuitvoerend als het gaat om uitvoering geven aan onderwijs binnen de wettelijke kaders.

#### Perceptie van het management (schooldirecteuren, bestuurders)

In totaal zijn de drie directeurs van de geselecteerde scholen bevestigd en de beide bestuurders die de eindverantwoordelijkheid dragen over de stichting. Deze personen voeren leiding over de locaties of over de stichting. Bij elkaar zijn er vijf personen die een leidinggevende functie bekleden bevestigd. Naar aanleiding van de open vraag naar onderwijskwaliteit vinden alle personen dit een belangrijk thema. Een bestuurder noemt dit zelfs het belangrijkste thema voor de organisatie. Wanneer gevraagd wordt naar wat de leidinggevers verstaan onder kwaliteit van onderwijs worden verschillende criteria benoemd.

Alle vijf personen noemen de lesgevendende kwaliteiten van de leerkrachten belangrijk als het gaat over onderwijskwaliteit. Daarbij refereren drie personen aan de kundigheid van leerkrachten om om te gaan met de verschillen tussen de kinderen in de groepen en tegemoet te kunnen komen aan de individuele onderwijsbehoeften. Drie van de ondervraagden noemen de tevredenheid en welbevinden van de leerlingen als kenmerk van onderwijskwaliteit. Dit duidt op leerlinggerichtheid of kindgerichtheid.

Andere genoemde criteria in de open vraagstelling zijn de tevredenheid van ouders (twee keer), de resultaten waarbij meetbare indicatoren uitgangspunt zijn. Daarbij wordt gerefereerd aan eigen doelen en niet 'slechts' de inspectiedoelen. Ook wordt tevredenheid van medewerkers genoemd (één keer), veiligheid in en om de school (twee keer), communicatie (één keer), inhoud van het programma gezien in de onderwijsbehoefte van nu en van de toekomst (één keer). Verder wordt de rol van de directeur benoemd als het gaat om onderwijskwaliteit. Daarbij wordt twee keer gerefereerd aan het belang van een heldere visie en een duidelijk plan om te werken aan kwaliteitsverbetering.

Ook wordt gerefereerd aan de rol van de organisatie om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving. Daarbij is volgens één persoon een rol weggelegd voor het verantwoordelijke orgaan om dit te organiseren. Eenmaal wordt het schoolgebouw genoemd als belangrijk criterium voor onderwijskwaliteit. De uitstraling van een gebouw maakt of mensen dit als prettig of als onprettig ervaren. Een opgeruimd en schoon gebouw zegt volgens de directeur iets over de organisatie.

Bij de keuze voor de zes meest belangrijke criteria uit de lijst van de TQM wordt ook weer door alle vijf de geïnterviewde personen de lesgevendende kwaliteit van de leerkrachten als één van de top zes criteria genoemd. Daarnaast noemen drie personen het belang van de motivatie, enthousiasme en

toewijding van de leerkrachten. Ook de sturing door de directeur wordt door drie personen benoemd als belangrijk als het gaat om onderwijskwaliteit. De sfeer wordt door de drie schooldirecteuren gekozen als een van de belangrijkste criteria. De samenwerking met ouders vinden drie personen van belang. Nadrukkelijk noemt een van de ondervraagden dat je niet zonder ouders kunt. ‘Ouders kun je niet los zien van kinderen’ waarbij volgens deze persoon wel oog moet zijn voor de verschillende rollen: de leerkracht als professional en de ouder als opvoeder.

Een ander genoemd criterium in de top zes is inzicht in de inhoud van de vakken (één keer) waarbij een directeur dit benoemt als belangrijke bron van kennis voor leerkrachten. Samenwerking met andere organisaties wordt twee keer genoemd als een belangrijk criterium voor onderwijskwaliteit. Uitstroom naar het VO wordt één keer genoemd en de tevredenheid van leerlingen behoort bij twee personen tot de top zes. Eén ondervraagde maakt gebruik van het blanco kaartje. Hierop wordt ingevuld dat ‘de vorming van integrale kindvoorzieningen waarbij vanaf 0 tot 13 jaar kinderen zich ontwikkelen op allerlei manieren en aan de hand van afwisselende activiteiten waarbij zowel onderwijs als andere activiteiten bijdragen’ positief werkt voor onderwijskwaliteit. Dit criterium is te scharen onder het criterium van ‘afwisselende activiteiten buiten (en binnen) het schoolgebouw’. Het is een procescriterium.

De omvang van het aantal ondervraagden vanuit het management is beperkt, maar op basis van de uitkomsten wordt wel gekeken naar de nadruk op input, proces of output. Bij directeuren en bestuurders (totaal) is te zien dat zowel bij de open vraagstelling als bij de keuze van zes criteria uit de TQM lijst de focus ligt op inputfactoren. Uit de keuze naar aanleiding van de TQM lijst zijn 13 inputcriteria als belangrijk genoemd (43%), 9 procescriteria (30%) en 8 outputcriteria (27%). De nadruk als het gaat om onderwijskwaliteit ligt bij het management op basis van deze gegevens op de inputkant van het onderwijssysteem.

#### Beeldvorming onderwijskwaliteit door directeuren en bestuurders

Ook aan directeuren en bestuurders is gevraagd op welke manier zij een beeld krijgen van de onderwijskwaliteit in de school of in de organisatie. Daarbij is het verschil tussen directeuren en bestuurders wel dat directeuren zich bewegen in de dagelijkse onderwijspraktijk en dat de bestuurders daar verder vanaf staan. Dat betekent dat er dus verschil is in direct beschikbare bronnen. Daarom zijn deze gegevens in twee afzonderlijke figuren verwerkt.

<b><i>Hoe vormt zich de perceptie op onderwijskwaliteit bij directeuren?</i></b>	<b><i>Aantal keren genoemd</i></b>
Observaties in de school en groepsbezoeken	3
Resultaten van kinderen (ook uitstroom VO)	3

Welbevinden van kinderen	2
Sfeer/gevoel/ervaring	2
Inhoud van het onderwijs	2
Vaardigheden van leerkrachten	2
Gesprekken met ouders	2
Welbevinden van ouders	1
Gesprekken met het team	1
Besprekingen in de MR	1
Inspectierapport	1
Documenten die dienen ter verantwoording en verbetering (kwaliteitszorgsysteem)	1
Betrokkenheid van de teamleden, het teamproces	1

Tabel 6.2

<b><i>Hoe vormt zich de perceptie op onderwijskwaliteit bij bestuurders?</i></b>	<b><i>Aantal keren genoemd</i></b>
Informatie van directeuren	2
Schoolplannen	1
Resultaten	1
Heldere visie op onderwijs	1
Objectieve metingen naar criteria van goed lesgeven (nog niet gerealiseerd, gewenst)	1

Tabel 6.3

### Schoolkeuze directeuren

Aan de directeuren is gevraagd of kwaliteit een rol heeft gespeeld bij de keuze om leiding te gaan geven op de school waar zij nu werkzaam zijn. De keuze om te solliciteren naar de leidinggevende functie op een school is voor schooldirecteuren uiteenlopend. Het loopt van 'ach het werd me gevraagd' naar 'de liefde bracht me in deze regio' tot 'het was hier nodig om orde op zaken te stellen en daar hou ik van'. Alleen in het laatste geval heeft onderwijskwaliteit of wel de behoefte aan onderwijskwaliteit in de school een rol gespeeld bij de keuze voor deze uitdaging. Twee directeuren zijn gevraagd voor de functie. Een directeur heeft gesolliciteerd.

### Oordeel over de onderwijskwaliteit door leidinggevendenden

De directeuren noemen de kwaliteit van de school of de organisatie voldoende. Verbetering van de leerkrachtvaardigheden wordt door alle drie genoemd als punt van verbetering. Scholing en vooral de analytische vaardigheden ontwikkeling zijn daarbij de genoemde thema's. Leerkrachten moeten zelf ook leren om goed te kunnen kijken naar waar het beter kan. Eén directeur noemt het

welbevinden van de leerkrachten als verbeterpunt. Er zijn op de school signalen dat het welbevinden in het geding is wat niet goed is voor de leerkracht en doorwerkt naar de onderwijskwaliteit.

De bestuurders beoordelen de kwaliteit respectievelijk met een voldoende en tussen onvoldoende en voldoende in. De bestuurder die een voldoende geeft licht toe dat dat voortkomt uit het gegeven dat de organisatie de focus op kwaliteit heeft, dat er inzicht is in hoe het gaat op de scholen. Verder zijn randzaken op orde waardoor de scholen zich kunnen focussen op de primaire processen. Wat nog verbetering behoeft is de monitoring van de afzonderlijke scholen. De schooldirecteur is daarbij een sleutelfiguur.

Het oordeel tussen onvoldoende en voldoende komt voort uit het gegeven dat niet alle scholen binnen de organisatie voldoen aan wat de norm is in de ogen van de onderwijsinspectie. Deze stelt dat er kinderen zijn die blijkbaar tekort worden gedaan en dat vindt de bestuurder 'pijnlijk'. Er is een excellente school in de stichting dus onvoldoende zou te ver gaan volgens deze bestuurder. Verbetering is nodig op gebied van het formuleren van eigen kwaliteitscriteria en daarop sturen. Het totale welbevinden van kinderen verdient de aandacht omdat de optimale ontwikkeling op leergebied daar volgens deze bestuurder ook bij hoort.

#### 6.1.4 *Leerkrachten*

Leerkrachten zijn degenen die in de dagelijkse praktijk het onderwijs verzorgen aan de kinderen. Ze geven uitvoering aan het beleid en de keuzes van de specifieke school. Daarbij krijgen ze methoden tot hun beschikking. Leerkrachten zijn hoger geschoolde krachten die redelijk autonoom functioneren in hun eigen leslokaal. Zij zijn de 'agents' als het gaat over de uitvoering van het beleid.

#### *Perceptie van leerkrachten*

Leerkrachten maken zelf onderdeel uit van het onderwijssysteem. Zij bevinden zich dagelijks in de omgeving van het onderwijs en binnen de schoolmuren. Negen leerkrachten, drie van elke school, zijn bevraagd op dezelfde manier als de ouders, aan de hand van dezelfde vragen. Op basis van de open vraag naar onderwijskwaliteit geven alle leerkrachten aan dat ze het een belangrijk thema vinden. Sommige leerkrachten geven aan dat dat de reden is dat ze meewerken aan het onderzoek. Op basis van de open vraag naar wat zij verstaan onder onderwijskwaliteit wordt door alle leerkrachten de lesgevende kwaliteiten van de leerkracht genoemd. Alle negen zien ze de rol van de leerkracht als belangrijk criterium voor onderwijskwaliteit. Op de tweede plaats worden de aanwezigheid van adequate en goede lesmethodes genoemd door vier leerkrachten. Lesmethodes zijn vooral leerstofgericht. Methodes zijn voor leerkrachten van belang om de lessen goed in te kunnen richten. Het helpt hen om goed les te kunnen geven zo geven zij aan.

De resultaten, niet alleen de eindresultaten maar ook de tussenresultaten, worden door vier van de negen leerkrachten genoemd als belangrijk criterium voor onderwijskwaliteit. De opbrengsten van de

kinderen, zowel tussentijds als van de eindtoets, geven weer hoe kinderen zich ontwikkelen op leergebied en helpen leerkrachten om het onderwijs op basis daarvan weer goed in te richten om de verdere ontwikkeling te stimuleren.

De criteria sfeer in de school, inhoud van het lesprogramma en aandacht voor het welbevinden van kinderen en aandacht voor de sociale ontwikkeling worden door drie leerkrachten genoemd. Daarbij noemen ze vooral dat wanneer kinderen zich fijn voelen en de sfeer in orde is, kinderen kunnen komen tot leren en ontwikkelen. De inhoud van de lessen moet daarbij aansluiten. De leerkracht is de sleutelfiguur in dit alles.

Een enkele leerkracht noemt de motivatie en enthousiasme (één), de sturing op onderwijskwaliteit door de directeur (één), inzicht in de inhoud van vakken (één), veiligheid (één), tevredenheid en welbevinden van kinderen (één) en de uitstroom naar het vervolgonderwijs (twee). In de lijst met criteria komt niet voor 'het hebben van een helder visie en plan'. Wat wil een school met het onderwijs en hoe gaan ze hieraan werken? De collega die dit noemt legt de regie hiervoor weg bij de schooldirecteur. Wel moet samen met het team een visie en een plan ontwikkeld worden. De school van de betreffende collega heeft dit gedaan en vastgelegd in een actueel schoolplan. Een plan dat gedragen wordt door alle collega's en waarin ieder heeft mee kunnen denken is voor deze leerkracht van invloed op onderwijskwaliteit, zo stelt de leerkracht.

Ook scholing van medewerkers wordt door een collega genoemd als belangrijk criterium die niet terug te vinden is in de lijst met criteria. Dat verwijst naar de deskundigheid van leerkrachten (lesgevende kwaliteiten). Een directeur zou dit moeten faciliteren en borgen binnen een schoolteam als het aan deze collega ligt.

Wanneer gekeken wordt naar de verdeling van gekozen criteria aan de hand van de TQM lijst van leerkrachten over input, proces of outputfactoren is het volgende te zien. Leerkrachten kiezen voor 35% voor inputfactoren. Voorwaarden op gebied van leerkrachten (zowel kennis, kunde, motivatie en effectiviteit) zijn van belang. In de open vraagstelling werd ook de aanwezigheid van goede methodes door verschillende collega's genoemd als belangrijke voorwaarde. De rol van de directeur wordt door een enkele collega ook genoemd (drie keer). Een collega maakt gebruik van de blanco kaart. Zij ziet een meerwaarde van specialistische kennis van collega's op gebied van de ontwikkeling van het jonge kind. Dit in het bijzonder wil ze toevoegen. Dat verwijst naar de expertise van leerkrachten. Procescriteria worden in 37% van de gevallen genoemd waarbij inzicht in de inhoud van de vakken en de aandacht voor het welbevinden van kinderen het meest genoemd worden (vijf keer). De sfeer volgt daar dicht op (vier keer). Overige genoemde criteria zijn de veiligheid (één keer), de inhoud van het lesprogramma (drie keer) en de communicatie door en in de school (twee keer). Outputcriteria worden in 30% van de gevallen genoemd. Daarbij is het meest genoemd de

samenwerking met ouders (vier keer). Verder springt er niet echt iets uit. Tevredenheid van leerlingen, samenwerking met andere organisaties, tevredenheid van leerkrachten zelf, eindresultaten en uitstroom naar het Voortgezet Onderwijs worden een enkele keer gekozen als belangrijkste criteria. De verdeling qua input, proces of output bij leerkrachten is gelijkmatig opgebouwd. Wel is de proceskant het meest gekozen bij zowel de open vraagstelling als de keuze voor de zes belangrijkste criteria. Naast het belang van methodes (leerstofgericht) hechten leerkrachten over het algemeen belang aan het welzijn van het individuele kind. In de gesprekken komt vooral naar voren dat leerkrachten het beste uit elk kind willen halen. Dit duidt meer op kindgerichtheid. Bij leerkrachten is het meer een combinatie en het zoeken naar balans in leerstof en kind.

#### Beeldvorming onderwijskwaliteit door leerkrachten

Leerkrachten zijn bevraagd op de manier waarop ze een beeld krijgen van de onderwijskwaliteit van de school waar ze werken. De volgende punten zijn daarin genoemd:

<b><i>Hoe vormt zich de perceptie op onderwijskwaliteit bij leerkrachten?</i></b>	<b><i>Aantal keren genoemd</i></b>
Toets resultaten, prestaties kinderen	6
Overleg met collega's	5
Sfeer in de school, gevoel	4
Observaties	4
Vergaderingen	3
Kwaliteit van de methodes	2
Visie en planning van activiteiten	2
Functioneringsgesprek	1
In contact met ouders en tevredenheid ouders	1
Enquêtes naar tevredenheid leerlingen, ouders, medewerkers	1
Scholingsactiviteiten	1
Ervaringen	1
Kwaliteit van de groepsplannen en het werken in niveaus	1
Bij elkaar kijken	1
Welbevinden van kinderen	1

Tabel 6.4

Toets resultaten en overleg met collega's worden het meest genoemd. Het rapport van de onderwijsinspectie is niet genoemd door leerkrachten als informatiebron voor onderwijskwaliteit.



## Schoolkeuze leerkrachten

Leerkrachten is gevraagd naar de reden waarom ze op de school werken. De meeste leerkrachten geven aan dat daar nu eenmaal werk was en dat dat kansen bood. Wel is het gevoel dat er een prettige sfeer heerst doorslaggevend geweest bij de leerkrachten. Een collega gaf wel aan dat hij bewust gekozen heeft voor een school waar hij zelf voldoende ontwikkelmogelijkheden zag. Een school met onvoldoende kwaliteit zou voor hem niet de juiste werkplek zijn geweest. Een collega heeft ooit voor de school gekozen omdat de manier van werken die er toen gehanteerd werd aansprak. Inmiddels is die manier van werken niet meer herkenbaar in de school. Kwaliteit of inhoud is voor leerkrachten in de regel geen reden voor schoolkeuze. Werkgelegenheid is de algemene reden.

## Oordeel over de onderwijskwaliteit door leerkrachten

Aan leerkrachten is gevraagd welk oordeel zij hun school zouden geven als het gaat om onderwijskwaliteit. In de basis vinden leerkrachten de school waar zij werken voldoende. Acht keer wordt dan ook het woord voldoende genoemd. Een collega noemt de school ruim voldoende, hij geeft aan dat het ruikt aan excellent. Meerdere collega's noemen dat ze in ontwikkeling zeker goed bezig zijn en dat ze op weg zijn naar meer dan voldoende. De criteria die genoemd worden ter verbetering zitten ook bij leerkrachten op het gebied van de expertise van leerkrachten (zeven keer).

Verbeterpunten liggen volgens de leerkrachten onder andere op gebied van vaardigheden en kennis van leerkrachten. Dit verdient verbetering waarbij scholing nodig is en waarbij ook aandacht moet zijn voor analytische vaardigheden van de leerkrachten. Het planmatig werken aan onderwijskwaliteit op basis van een heldere visie en planning waarbij de directeur hier op stuurt wordt genoemd als belangrijk verbeterpunt door drie leerkrachten. Het aansturen door de directeur op scholing wordt ook door een leerkracht genoemd. Kennis en kunde kun je volgens deze collega eigenlijk alleen verkrijgen door te scholen en door binnen de organisatie meer samen te werken.

Drie leerkrachten noemen dat ze vooral verbetering nodig zien op het gebied van differentiatie binnen de groep om zo recht te doen aan verschillen tussen kinderen. Dit ook met het oog op de verbetering van de eindresultaten die twee keer worden genoemd. De inhoud van het lesprogramma verdient volgens drie leerkrachten verbetering. Daarbij zien ze de nieuwe methodes die zijn aangeschaft als belangrijke hulpbron. Daarmee moet een leerkracht zijn of haar les beter vorm kunnen geven en dat draagt bij aan inhoudelijke verbetering van het onderwijsprogramma. Binnen een school is sprake van veel uitval van leerkrachten door ziekte. De continuïteit van het onderwijs binnen een groep wordt op die school door een leerkracht genoemd als verbeterpunt.

Twee leerkrachten benoemen de grote groepen en de inrichting van combinatieklassen als een knelpunt. Ondersteuning organiseren binnen dergelijke groepen verdient de aandacht om te komen

tot verbetering in deze complexe organisatie. Er zijn grenzen aan de kwaliteiten en mogelijkheden van leerkrachten waarbij praktische ondersteuning uitkomst kan bieden om recht te kunnen doen aan de onderwijsbehoefte van kinderen. Ook de ontwikkeling van Passend Onderwijs wordt genoemd. Dit brengt met zich mee dat leerkrachten te maken krijgen met complexe groepssamenstellingen waarin meer verschillen in onderwijsbehoefte maar ook in pedagogische behoefte zit.

Er zijn ook nieuwe criteria naar voren gekomen uit de interviews met leerkrachten. Twee keer wordt aangegeven dat de volle groepen en het hebben van combinatieklassen ongunstig is voor de onderwijskwaliteit en dat dit aandacht behoeft. In de voorwaardelijke sfeer en in de inrichting van het onderwijs speelt groepssamenstelling en groepsgrootte mee bij onderwijskwaliteit in de ogen van deze twee collega's. Twee keer wordt genoemd dat een heldere visie en een duidelijk plan meehelpt bij de inrichting van kwalitatief goed onderwijs. In beide gevallen wordt de rol van de directeur als cruciaal genoemd. De aanwezigheid van CITO is niet een belangrijk punt, maar twee leerkrachten noemen wel als aandachtspunt dat de school eigen normen moet zien te formuleren die recht doen aan de kinderen van die betreffende schoolpopulatie. Ook de samenwerking met collega's binnen de school is niet in de lijst met criteria opgenomen. Eén collega noemt dit nadrukkelijk als belangrijk criterium om binnen de school gezamenlijk te kunnen werken aan verbetering van de onderwijskwaliteit.

#### 6.1.5 Ouders

Kinderen zijn verplicht onderwijs te volgen. De ouders kunnen zelf kiezen bij welke onderwijsinstelling of op welke school dat gebeurt. Ouders hebben keuzevrijheid van onderwijs. Aangezien kinderen in het basisonderwijs op basis van hun leeftijd onder de verantwoordelijkheid van hun ouders of verzorgers vallen, zijn de ouders klanten of afnemers als het gaat om primair onderwijs.

#### Perceptie van ouders

Twaalf ouders hebben meegewerkt aan de interviews. De ouders hebben kinderen op de drie verschillende basisscholen in Maassluis met een basisarrangement. De ouders hebben allen een kind in groep 5. Ze hebben al enige jaren te maken gehad met het primair onderwijs en enige jaren ervaring met het onderwijs op de school van hun kinderen. Verschillende ouders noemen geregeld het woord 'vertrouwen' als het gaat over kwaliteit van onderwijs. Ze gaan ervan uit dat de onderwijskwaliteit op de school van hun kinderen in orde is. Er zijn wel zaken die soms niet zo goed gaan, maar het welbevinden van de kinderen en de aansluiting bij andere kinderen is dan doorslaggevend om toch op de school te blijven. Inspectierapporten zijn slechts door één ouder geraadpleegd en wel toen het kind al een aantal jaren onderwijs volgde op de betreffende

basisschool. Het oordeel van de onderwijsinspectie is verder door geen andere ouder tijdens dit interview genoemd als informatiebron.

De criteria voor onderwijskwaliteit zijn in kaart gebracht aan de hand van een open vraag naar wat actoren verstaan onder onderwijskwaliteit. Ouders noemen het meest expertise, kennis, kunde en vaardigheden van de leerkrachten als kwaliteitscriterium. Tien van de twaalf ouders noemen dit als belangrijk criterium voor onderwijskwaliteit in de open vraagstelling. Daarbij noemen ze meerdere keren als kwaliteit van de leerkracht dat ze oog hebben voor het kind als individu en op basis daarvan kunnen differentiëren. Ouders focussen op het individuele kind en de onderwijsbehoefte. Tien van de twaalf ouders kijken vooral naar het kindgerichte in het onderwijs. Twee ouders zijn meer leerstofgericht. Zij leggen de nadruk op de basisvaardigheden en gaan ervan uit dat de leerkrachten alles in het werk stellen om alle kinderen de stof eigen te doen maken.

Naast de leerkrachtvaardigheden worden genoemd als belangrijke criteria de sfeer in de school, het welbevinden van kinderen en de eindresultaten. Vijf van de ouders noemen dit naar aanleiding van de open vraagstelling. Vier van de twaalf ouders noemen vervolgens de uitstroom naar het VO als kwaliteitscriterium en de inhoud van het lesprogramma. Sociaal emotionele criteria zoals welbevinden van kinderen en de sfeer in de school worden dus ook door meerdere ouders benoemd. Overige criteria die in mindere mate worden genoemd zijn de rol van de directeur, zowel het probleemoplossend vermogen (één keer) als de sturing op onderwijskwaliteit (twee keer), de communicatie door de school (twee keer), de aandacht voor het welbevinden van kinderen (drie keer), veilige schoolomgeving (één keer). Aanvullend op de criteria vanuit de operationalisatie noemen twee ouders als belangrijk dat de school een visie en een duidelijk plan heeft op basis van waarvan ze onderwijs aanbieden. Dit om 'hap-snap' te voorkomen en te kunnen zorgen voor een herkenbare lijn.

Wanneer de ouders gevraagd worden om een keuze van de zes belangrijkste criteria voor hen te maken uit de lijst (aan de hand van kaartjes) wordt het meest gekozen als belangrijk criterium de motivatie, enthousiasme en toewijding van de leerkracht. Sommige ouders noemen het vak een 'roeping'. Ouders zien de rol van de leerkracht vooral om iets over te brengen aan de kinderen en dat moet wel met enthousiasme gebeuren. Dat spreekt kinderen aan waardoor ze beter tot ontwikkeling komen. Negen ouders noemen de sfeer in de school als belangrijk criterium voor onderwijskwaliteit. De sfeer laat zich over het algemeen moeilijk omschrijven. Ouders baseren dit vooral op een gevoel, de manier waarop ze ontvangen worden in de school en de uitstraling van het gebouw als ze binnenkomen. Acht van de ouders kiezen de communicatie door de school en de sfeer in de school als een van de zes belangrijkste criteria. Dit zijn zachte criteria die niet altijd even goed zichtbaar zijn maar waar ouders wel veel waarde aan hechten zo blijkt uit de keuze. De communicatie door school vinden veel ouders van belang om zo op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen en activiteiten

die plaatsvinden binnen de school waar het de eigen kind(eren) betreft. De criteria die daarna het meest gekozen worden (door zes van de twaalf ouders) zijn de sturing op onderwijskwaliteit door de directeur, de inhoud van het lesprogramma en de lesgevende kwaliteiten van de leerkracht. Bij het lesprogramma worden de basale vakken als lezen en rekenen vooral genoemd. Eén ouder noemt een aantal keer het belang van kwalitatief goed onderwijs in het vak Engels op de basisschool.

Op basis van de open vraag naar onderwijskwaliteitscriteria wordt ook gekeken of de nadruk ligt op input, proces of output. Zowel op gebied van input (voorwaardelijke zaken voor onderwijskwaliteit), processen als output (resultaten) zijn criteria voor ouders van belang. Ouders focussen op zowel voorwaardelijke zaken oftewel de inputkant van onderwijs. Dertien ouders benoemen criteria voor input en veertien criteria voor processen en output. Het gehele onderwijsproces doet ertoe zo lijkt het bekeken vanuit het perspectief van de ouder.

Wanneer ouders wordt gevraagd om de belangrijkste criteria te kiezen op basis van de TQM lijst met criteria dan blijkt toch dat het perspectief van ouders zich vooral richt op de proceskant. Op gebied van input-criteria worden criteria 25 keer gekozen, dat is 34% van de top zes criteria. Daar tegenover wordt 34 keer gekozen voor procescriteria, dat is 47% en 13 keer voor outputcriteria, 18%. Daarmee kan gezegd worden dat output voor ouders over het algemeen niet als het belangrijkste van onderwijs wordt genoemd. Input wat betreft de specifieke criteria die betrekking hebben op de leerkracht: kwaliteit en motivatie van de leerkrachten vinden ouders over het algemeen het meest van belang. Procesfactoren als sfeer in de school, communicatie door de school en aandacht voor sociaal emotionele ontwikkeling van kinderen scoren hoog en zijn voor ouders het meest van belang. Input en proces zijn belangrijker voor ouders dan output (resultaten).

#### Beeldvorming onderwijskwaliteit door ouders

Aan ouders is gevraagd hoe zij zich een beeld vormen van de onderwijskwaliteit op de school. Dit om te kunnen beoordelen op basis van welke zaken het beeld vorm krijgt. Twee ouders gaven aan dat ze geen zich hebben op de onderwijskwaliteit van de school. Zij gaven aan erop te vertrouwen dat het wel goed zit. De andere tien ouders geven de volgende zaken aan als bron van informatie over de onderwijskwaliteit:

<b><i>Hoe vormt zich de perceptie op onderwijskwaliteit bij ouders?</i></b>	<b><i>Aantal keren genoemd</i></b>
Gesprekken met de leerkrachten	7
Communicatie door de school en informatie door school	6
Toets resultaten, prestaties kinderen en rapport	6

Welbevinden van het kind	6
Kwaliteit van de leerkracht	3
De mate waarin de ouder wordt betrokken (samenwerking)	2
De mate waarin school om kan differentiëren, om kan gaan met verschillen tussen kinderen	2
Algemene informatieavonden	1
Gesprekken met andere ouders	1
De rol en de kwaliteit van de directeur	1
Internet	1

Tabel 6.5

### Schoolkeuze ouders

Er is ook gevraagd naar de reden van keuze voor een basisschool voor ouders om te achterhalen wat ouders daarin belangrijk vinden. De verwachting is dat de keuze voor een school ook samenhangt met onderwijskwaliteit. Zoals in de inleiding al is benoemd vertrouwen ouders er in basis op dat de kwaliteit van het onderwijs op scholen op orde is. Keuze voor een basisschool is vooral gebaseerd op een gevoel (acht keer), vanwege de christelijke identiteit (acht keer), het feit dat een school in de buurt van huis ligt (zeven keer) en vanwege de goede naam van de school (zes keer). Criteria als inspectierapport, internetinformatie, kleinschaligheid en intakegesprek wordt door een klein aantal ouders genoemd als meewegend in de keuze van de school. Ouders kiezen vooral op wat een ouder zelf noemde 'zachte criteria' en niet op harde gegevens. Dat maakt ook dat de kwaliteit van de school voor een deel bepaald wordt door het gevoel dat mensen hebben bij de sfeer en de mond-op-mond reclame. Het christelijke karakter is geen kwaliteitscriterium, maar voor een deel van de ouders weldegelijk een belangrijk thema.

### Oordeel over de onderwijskwaliteit door ouders

Ouders waarderen de kwaliteit van de school tussen matig/net voldoende tot en met ruim voldoende. De meeste ouders (vijf) geven een voldoende voor de kwaliteit van het onderwijs, drie ouders vinden de kwaliteit matig, net voldoende. Drie ouders waarderen het onderwijs met ruim voldoende. Eén ouder vindt het moeilijk om een oordeel te geven omdat ze de kwaliteit als wisselend ervaart. Bij het ene kind is ze tevreden maar bij het andere kind niet. Ouders beoordelen de kwaliteit op basis van eigen ervaringen.

De meest genoemde verbeterpunten wat betreft de ouders liggen op het gebied van de expertise van de leerkrachten en op de aandacht voor het welbevinden van kinderen. Leerkrachten moeten beschikken over de juiste kennis en kunde om goed onderwijs te kunnen geven. Dat vinden zij essentieel als het gaat over onderwijskwaliteit. Vijf ouders noemen dit als punt ter verbetering. Ook noemen vijf ouders de aandacht voor het welbevinden van kinderen als belangrijk verbeterpunt. Daarbij refereren ze vooral aan het feit dat elk kind iets anders nodig heeft en dat scholen en leerkrachten hier beter mee om moeten leren gaan. Het betreft dan vooral de individuele

onderwijsbehoefte en aanpak van de kinderen om zo de leerontwikkeling te kunnen stimuleren. Een ander verbeterpunten die genoemd worden door enkele ouders is het hebben van een visie of plan voor het onderwijs. Drie ouders noemen dat dit punt niet duidelijk herkenbaar is en dat dat wellicht zou helpen om het onderwijs op een ander niveau te krijgen. De rol van de schoolleiding is hierbij genoemd als belangrijke kracht. Het hebben van een visie en plan is niet als criterium opgenomen in de lijst met TQM criteria.

De inhoud van het dagelijkse lesprogramma wordt door vier ouders aangehaald. Vooral de behoefte aan goed onderwijs in de basale vaardigheden van lezen en rekenen is belangrijk voor deze ouders. Hier valt in de ogen van die ouders nog wat te verbeteren. Een ouder noemt nadrukkelijk de kwaliteit van het onderwijs in de Engelse taal als verbeterpunt. De aansluiting op het voortgezet onderwijs wat betreft de vakken wordt genoemd als belangrijke reden om hierin te verbeteren. Uit ervaring spreken sommige ouders uit dat bij oudere kinderen de aansluiting met het VO niet altijd even goed verloopt. De samenwerking met ouders (drie keer) en de communicatie door school (twee keer) worden ook genoemd als verbeterpunten. Ouders willen meer betrokken worden en beter geïnformeerd worden met name waar het hun eigen kind betreft. Ouders geven aan soms slecht zicht te krijgen in het reilen en zeilen binnen de schoolmuren. Ze worden wel geregeld geïnformeerd, mede ook via digitale bronnen, maar toch blijft de wens voor betere communicatie genoemd. Een ouder zegt dan ook 'je kunt nooit genoeg communiceren'. Twee ouders noemen de resultaten van het eigen kind als verbeterpunt. Zij geven aan dat ze het gevoel hebben dat er niet uit gehaald wordt wat erin zit. Dat sluit aan bij het punt van differentiatie in onderwijs. Ouders hebben nogal eens het gevoel dat het kind tussen wal en schip belandt en dat het onderwijs vooral ingericht is voor de 'gemiddelde leerling'.

Eenmaal wordt het overblijven als verbeterpunt genoemd. De balans tussen kosten en programma in de ogen van de ouder kan beter. Een continuooster waarbij de kosten niet voor rekening van de ouder komt heeft de voorkeur voor deze ouder. Eén ouder ziet kansen en verbeterpunten in de samenwerking met andere organisaties en ook bedrijven. Het onderwijs van nu zou daar veel meer mee moeten samen werken om de kinderen een perspectief te bieden. Betekenisvol leren gericht op de concrete arbeidsmarkt zou wat deze ouder betreft kansen kunnen bieden voor het onderwijs.

#### *6.1.6 Totaalbeeld*

De actoren hebben op twee manieren criteria genoemd die voor hen belangrijk waren. In eerste instantie is dat onderzocht aan de hand van een open vraagstelling. In onderstaande tabel zijn de gegevens verwerkt van de open vraagstelling naar kwaliteit van onderwijs. Daarbij zijn de uitspraken uit de interviews gecodeerd aan de hand van de operationalisatie van de kwaliteit op basis van de TQM criteria. In de open vraagstelling is geen restrictie opgenomen in het aantal criteria dat men kon

noemen. In tweede instantie is wel een restrictie gegeven bij de keuze van de kaartjes. Daar moesten actoren de zes voor hen belangrijkste criteria kiezen.

	codering n.a.v. open vraag onderwijskwaliteit				criteria top zes n.a.v. kaartjes			
<b>input</b>	ouders (12)	leerkr. (9)	management (5)	<b>totaal</b>	ouders (12)	leerkr. (9)	management (5)	<b>totaal</b>
schoolgebouw			1	<b>1</b>			1	<b>1</b>
computervoorz								
gymnastiekl extra's								
lesgevend lkr	10	9	5	<b>24</b>	6	5	5	<b>16</b>
motivatie ed lkr		1		<b>1</b>	10	6	3	<b>19</b>
result en eff lkr					2	4		<b>6</b>
probleemopl dire	1			<b>1</b>	1	1		<b>2</b>
sturing kwaliteit dir	2	2	2	<b>6</b>	6	1	3	<b>10</b>
beheer controle dire			2	<b>2</b>			1	<b>1</b>
+randvoorwaarden op orde door directeur					1			<b>1</b>
+specifieke kennis jonge kind						1		<b>1</b>
+actuele methodes		4		<b>4</b>				
<b>proces</b>				<b>39</b>				<b>57</b>
sfeer	5	3		<b>8</b>	8	4	3	<b>15</b>
communic school	2		1	<b>3</b>	8	2	1	<b>11</b>
inhoud lesprogramma	4	3	1	<b>8</b>	6	3		<b>9</b>
uren onderwijs								
inzicht inhoud vakken		1		<b>1</b>	1	5	1	<b>7</b>
aandacht welbevinden	3	3		<b>6</b>	9	5	3	<b>17</b>
afwisselende act + IKC 0-13					1		1	<b>2</b>
overblijven ed								
veiligheid	1	1	2	<b>4</b>	1	1		<b>2</b>
<b>output</b>				<b>30</b>				<b>63</b>
samenwerk ouders		2		<b>2</b>	3	4	3	<b>10</b>
samenwerk andere org					1	2	2	<b>5</b>
samenwerk scholen								
tevredenhe ll	5	1	3	<b>9</b>	3	3	2	<b>8</b>
tevredenhe ouders			2	<b>2</b>				
tevredenhe medew			1	<b>1</b>		2	1	<b>3</b>
tevredenhe anderen								
eindresultaten	5	4		<b>9</b>	1	1		<b>2</b>
uitstroom VO	4	2		<b>6</b>	4	2	1	<b>7</b>
financiële resultaten								
+welbevinden algemeen						1		<b>1</b>
<b>totaal</b>	<b>42</b>	<b>36</b>	<b>20</b>	<b>29</b>	<b>72</b>	<b>54</b>	<b>30</b>	<b>36</b>

Tabel 6.6 Absolute scores open vraagstelling en keuze top 6 criteria-kaartjes

Bij de open vraagstelling noemen de ondervraagden vaker inputfactoren dan proces- en outputfactoren. De kwaliteit van de leerkracht wordt het meest genoemd. Uitstroom naar VO en resultaten van leerlingen worden genoemd als belangrijke criteria aan de hand van de open vraagstelling. Wanneer een keuze moet gemaakt worden van maximaal zes kaartjes dan lijkt het erop dat dit minder belangrijk wordt gevonden ten opzichte van andere criteria. Ondervraagden noemen vaak ook nadrukkelijk dat wanneer de zaken op orde zijn dat de resultaten daar dan uit volgen. Bij de keuze uit de kaartjes komt de rol van de leerkracht ook sterk naar voren. Dan is deze uitgesplitst in de kwaliteit van de leerkrachtvaardigheden en de motivatie, enthousiasme en toewijding van de leerkracht. Motivatie wordt dan vaker gekozen ten opzichte van de kwaliteit. Een ouder benoemde dit onderscheid als volgt: 'vaardigheden kun je aanleren, maar leerkracht zijn is echt een roeping,

dat moet je uitstralen'. Uit de keuze voor criteria kiezen veel ondervraagden de aandacht voor het welbevinden van kinderen en de sociale ontwikkeling. Ook de sfeer in de school wordt vaak genoemd. De aspecten van sociaal emotioneel welbevinden in het onderwijsleerproces zijn voor velen belangrijk. De samenwerking met ouders wordt in totaal tien keer genoemd als belangrijk criterium voor onderwijskwaliteit. Ook de communicatie door school wordt belangrijk gevonden.

## 6.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Naar aanleiding van de literatuurstudie, de operationalisatie, de documentanalyse en de afgenomen interviews is een nadere analyse te maken van het thema. In dit deel zal een relatie gelegd worden tussen alle onderdelen van deze scriptie voordat er conclusies en aanbevelingen geformuleerd kunnen worden. Op basis van de literatuur en de interviews maak ik onderscheid in drie groepen actoren:

- de overheid en de onderwijsinspectie als orgaan in het verticale toezicht,
- bestuur van de organisatie als orgaan dat in contact staat met het verticale toezicht
- directeuren, leerkrachten en ouders die gezamenlijk dagelijks invulling geven aan het onderwijs aan de kinderen

### Overheid en onderwijsinspectie

Conform de wet op onderwijs ziet de overheid toe op deugdelijkheid van het onderwijs (Grondwet artikel 23). De kerndoelen en de wet op primair onderwijs schetsen ruime kaders. De overheidsperceptie op onderwijs is vooral richtinggevend voor kwalificaties gericht op kennis, inzicht, houding en vaardigheden. De overheid richt zich op brede vorming waarbij zowel persoonlijke ontwikkeling van kinderen, sociale ontwikkeling als lid van een samenleving en beroepsgerichte ontwikkeling van belang worden geacht. Dit zijn heldere uitgangspunten voor invulling van onderwijs in het primaire proces.

Vaak komt het echter voor dat de overheid zich mengt in het 'hoe' van het onderwijs. Het insteken in het 'hoe' is niet overeenkomstig de wet: vrijheid van onderwijs. De overheid laat zich soms leiden door de publieke opinie. Dan is er een staatssecretaris die zich uitspreekt over bewegingsonderwijs, techniekonderwijs, invoering van specifieke reken- en taaltoetsen of zelfs over vakanties. Je kunt jezelf afvragen of dat inderdaad de publieke opinie is. Of dat het een geluid is van een selecte groep met voldoende invloed gewoon iemand die hard genoeg roept? Zelf herken ik me niet altijd in de 'publieke opinie'.

De overheid zelf is vormgever van de wet op onderwijs en zou zich hier dan zeker aan moeten houden. Ze moet bewaken dat de vrijheid van onderwijs ook daar blijft waar het hoort: in het primaire proces. De verantwoording ligt bij schoolbesturen en bij de professionals in het onderwijsveld zelf. De overheid zou zich moeten beperken tot de inputfactoren zoals middelen en de



formulering van brede kerndoelen. Onderwijskwaliteit is aan het primaire proces en aan de direct betrokkenen.

Het ministerie van onderwijs als bestuurlijk verantwoordelijke voor onderwijs dient zorg te dragen voor een goede samenhang van checks and balances. De manier waarop dat nu gedaan wordt is mijns inziens uit balans. De checks door de onderwijsinspectie zijn dusdanig smal en normstellend dat er weinig sprake meer is van balans. De onderwijsinspectie is een zelfstandig orgaan dat verantwoording aflegt aan de minister. Dit gebeurt aan de hand van een toetsingskader. Het normenkader van de onderwijsinspectie is sterk richtinggevend en perkt daarmee de onderwijsvrijheid in.

De rol van de onderwijsinspectie bij het vraagstuk rondom onderwijskwaliteit is groot.

Schoolbesturen en professionals uit het onderwijsveld interpreteren het inspectiekader vaak als richtinggevend en zelfs als wettelijk kader. En dat terwijl het (slechts) een controle op de kwaliteit zou moeten zijn. Niet meer en niet minder dan dat. De overheid zou de zelfstandige rol van de inspectie moeten heroverwegen. Een andere inrichting van de checks zou kunnen bijdragen aan een betere balans. De verantwoording voor het onderwijs zou weer meer bij het primaire proces moeten liggen. Dit zou meer recht doen aan de wet (vrijheid van onderwijs) en meer balans kunnen geven in het systeem van checks and balances. Op dit moment constateer ik op basis van ervaringen, gesprekken en documenten veel checks, weinig balances.

De focus van de onderwijsinspectie ligt met name op de outputfactoren. Wanneer we kijken naar de belangrijke criteria voor de verschillende actoren, dan wordt dit weinig genoemd. Het belang dat eraan gegeven wordt blijkt voor ouders en leerkrachten slechts beperkt aanwezig. Die criteria die de onderwijsinspectie als belangrijk benoemt staan voor anderen veel meer op de achtergrond. Het inspectiekader dateert uit 2006 en wellicht is herijking noodzakelijk op basis van inzichten. Meer criteria zijn van belang en soms zelfs belangrijker dan nu getoetst worden. De onderwijsinspectie generaliseert sterk. Er is een smalle set aan indicatoren die over alle scholen gelegd wordt. En dat terwijl ouders en leerkrachten vanuit hun eigen rol en perspectief ook een visie op onderwijskwaliteit hebben. Het inspectiekader houdt geen rekening met verschillen.

De controle achteraf op basis van outputfactoren is slecht bruikbaar als het gaat om inrichting van de kwaliteitszorg. Kwaliteit dient tussentijds bijgestuurd te kunnen worden. Outputcriteria maken dat er achteraf een oordeel gegeven wordt. Dit helpt niet bij aansturing op kwaliteit. Daarnaast gaat het hier om een te smalle kijk op onderwijskwaliteit zo blijkt wel. Ouders, leerkrachten en directeuren noemen andere zaken die zij van belang achten. Binnen het inspectiekader is hier geen ruimte voor, slechts alleen wanneer een school (eens per vier jaar) bezocht wordt. Het streven is nobel, maar het is geen middel waarmee onderwijskwaliteit in de praktijk daadwerkelijk beter wordt.

Ouders inzicht geven in de kwaliteit door middel van de kwaliteitskaarten is een initiatief van de onderwijsinspectie. Ouders kijken echter veel meer naar de dingen van alledag. Naar hoe hun kind het heeft, hoe het kind ontwikkelt en hoe de leerkracht hen benadert. Dat wordt niet zichtbaar in de kwaliteitskaarten. De ouders raadplegen deze zelden zo lijkt het. Dit middel levert geen bijdrage in het model van toezicht. Het levert directeuren wel flink wat werk op om deze kaarten te vullen met actuele informatie.

### Onderwijsbestuur

De bestuurders van UN1EK zijn deels beleidsuitvoerend en deels beleidsvormend. Op niveau van de organisatie ontwikkelen ze beleid voor van het primaire proces. Ze stellen eisen, afgeleid van het wettelijke kader en het inspectiekader. Bestuurders krijgen de onderwijsmiddelen van overheidswege en moeten dit verdelen over de verschillende organisatie-onderdelen. Ze zetten directeuren in om leiding te geven aan de afzonderlijke locaties. Ze zijn afhankelijk van informatie, de inzet, kennis en kunde van de medewerkers als 'agents'. Ze begeven zich tussen toezicht door overheid en externe en interne verantwoording aan anderen. Een onderwijsinstelling is een instelling van het Rijk op afstand. Het Rijk moet vanuit de eigen rol organisaties monitoren. Dit gebeurt via de schoolbesturen en op basis van informatie die de onderwijsinspectie verzamelt. De bestuurders staan in contact met de onderwijsinspectie. Zij dragen de eindverantwoording over de gehele organisatie.

De bestuurders hebben de verantwoording over meerdere locaties. Daarom is het lastig om alle processen te doorgronden. Input is een logische focus voor bestuurders. Bestuurders moeten, evenals de overheid dat aan schoolbesturen moet doen, ruimte bieden aan de locaties om hun eigen kwaliteitsnormen te formuleren en een eigen invulling te kunnen geven aan onderwijskwaliteit. Dat brengt hen in een spagaat als het gaat over verantwoording naar de overheid. Echter wanneer dit goed gefaciliteerd wordt liggen hier kansen. De bestuurders richten zich sterk op de inspectiekaders terwijl dit slechts smalle kaders van kwaliteit zijn. Dit kader is geen wet, slechts een check.

Bestuurders mogen zich vaker beroepen op vrijheid van onderwijs. Intern toezicht dient wel serieus genomen te worden. Het formuleren van een eigen set van kwaliteitscriteria zou kunnen helpen bij het dragen van verantwoording en het monitoren van de kwaliteit. De input van de Raad van Toezicht, inspraakorganen, ouders en leerkrachten zijn hierin van belang. Waarbij de eerste twee vooral op organisatieniveau en de laatste twee vooral op locatieniveau invulling geven aan het thema.

In de gesprekken met bestuurders staat vooral de persoonlijke ontplooiing van kinderen als doel centraal. De rol van de leerkracht is daarbij cruciaal. Doelen als beroepsvoorbereiding en de maatschappelijke voorbereiding worden niet direct genoemd. Uitgangspunt is vooral de ontwikkeling van het kind als individu. Dit beïnvloedt de manier van kijken naar criteria en de inrichting van

onderwijs. Doelen en functies van onderwijs lijken niet helder voor ogen te staan. Een brede kijk op onderwijs is van belang om hier goed sturing aan te kunnen geven.

#### Actoren in het primaire proces: directeuren, leerkrachten, ouders

De directeuren leggen in de interviews vooral de nadruk op inputfactoren. De verwachting was dat proces- en outputfactoren meer naar voren zouden komen. Van directeuren, die dagelijks in het primaire proces een directe rol hebben, krijgt het proces weinig aandacht als het gaat om onderwijskwaliteit. Directeuren maken vooral gebruik van observaties en 'intuïtie' om een beeld van de kwaliteit van onderwijs te krijgen. In het kader van checks en balances is dat moeilijk te verantwoorden en te toetsen. Checks kunnen bijdragen aan het inzichtelijk maken van de onderwijskwaliteit en van de verbeterpunten. Informatiebronnen als ouders of leerkrachten wordt nog beperkt benut. De kijk die deze actoren hebben op onderwijskwaliteit zou ten goede komen aan de ontwikkeling van de kwaliteit van het primaire proces. Zij zijn direct betrokken en zijn belanghebbenden en hun stem is nog onderbelicht. Ouders zijn ook klant en hebben vrije schoolkeuze. Wanneer de klant niet tevreden is bestaat de kans dat deze ergens anders naartoe gaat. En dat is niet wenselijk. De rol van de leerkracht in kwaliteit van onderwijs wordt als belangrijk ervaren door meerdere actoren. Dit verdient dan ook de aandacht als het gaat om belangrijke input.

Ik heb gesproken met leerkrachten die allemaal gemotiveerd zijn om hun werk goed te doen. Allen geven aan hard te werken. De leerkrachten die ik gesproken heb waren over het algemeen ook vrij realistisch. Allemaal konden ze best zaken benoemen die beter kunnen. Willen en kunnen is het punt niet. Leerkrachten hebben wel handvatten nodig om de dingen goed te kunnen doen en de goede dingen te kunnen doen. Sommige leerkrachten hangen erg aan methodes. Het lijkt alsof deze hen houvast geven om de goede dingen te kunnen doen. Leerkrachten zouden vanuit hun professie ook zonder methodes moeten weten wat goed is voor kinderen. Dat verdient de aandacht voor de ontwikkeling van onderwijskwaliteit. Zij staan dagelijks voor de uitdaging om kinderen verder te helpen in hun ontwikkeling. De persoonlijke ontwikkeling van kinderen is het hoofddoel in de ogen van de leerkracht. Dit wordt niet expliciet benoemd. Het lijkt erop dat leerkrachten elk hun eigen kijk hebben op onderwijs en kwaliteit. Er zijn overeenkomsten te ontdekken maar ook verschillen. Het gebrek aan een helder zicht op de onderwijsdoelen kan belemmerend werken bij de inrichting van het onderwijs. Leerkrachten handelen naar eigen inzicht.

De leerkracht is ook een belangrijke actor als het gaat om onderwijskwaliteit en ontwikkeling hiervan. Ze weten over het algemeen vrij goed waar het beter kan, soms zelfs ook hoe. Toch wordt dit niet altijd zichtbaar in de praktijk. Leerkrachten zijn belangrijke actoren als het gaat over interne verantwoording.

De kracht van schoolontwikkeling zit wel in samenwerking tussen leerkrachten. Frissen (2015) stelt dit als een belangrijk punt van onderwijsontwikkeling en kwaliteit van onderwijs. Leerkrachten worstelen vaak zelf met de zaken waar ze tegenaan lopen. Er is wel behoefte aan collegiaal overleg, maar dit gebeurt nog te weinig inhoudelijk. Visie en planning zijn ook zaken die voor leerkrachten van belang zijn. Hier ligt een rol voor een schoolleider, maar de betrokkenheid van leerkrachten mag niet uit het oog verloren worden. Leerkrachten zijn 'agents', professionals met kennis van zaken. Zij geven uitvoer aan het onderwijsbeleid. Zij moeten dan ook zeker een nadrukkelijker stem krijgen in de invulling hiervan. Gesprekken met de 'agents' zijn van belang voor directeuren, bestuurders en inspectie om een beter beeld te krijgen van de gang van zaken in de dagelijkse praktijk. Zij zijn een belangrijke inspiratiebron. Ook hier moet de verantwoording zich beperken tot het niveau van de locatie. De leerkrachten hebben behoefte aan focus op niveau van de locatie. Leerkrachten focussen op zowel input, processen als output. Ook noemen ze contextfactoren. Leerkrachten geven hiermee aan dat ze het onderwijs als systeem zien. Alle aspecten doen ertoe en kunnen bijdragen aan verbetering.

De gesprekken met ouders hebben veel informatie opgeleverd. Wat mij is opgevallen, is dat ouders toch wel over het algemeen een vergelijkbaar beeld hebben van de school van hun kinderen. Ze noemen vaak dezelfde punten van aandacht en verbetering. Daarmee ben ik van mening dat ouders, ook al zijn ze beperkt in de school aanwezig, zich toch wel een duidelijk beeld van de school en het onderwijs kunnen vormen. Dat doen ze op basis van de korte contactmomenten, op basis van de communicatie door de school, maar vooral ook op basis van de informatie via hun kinderen. Ouders weten ook vrij goed te benoemen waar een school nog in kan verbeteren. Ze kunnen duidelijk verwoorden wat nodig is. Ouders hebben oog voor alle onderwijsdoelen: persoonlijke ontwikkeling, maatschappelijke voorbereiding en beroepsvoorbereiding. Ze verwachten terecht dat scholen hier invulling aan geven. De vraag is of dat scholen al deze doelen helder voor ogen hebben. Uit de gesprekken lijkt dit niet op de voorgrond te staan en dat terwijl het onderwijs daar toch echt voor is. Ouders geven het belang aan van goede leerkrachten om het onderwijs aan hun kind vorm te geven. Deze leerkracht dient over goede kennis, kunde en vaardigheden te beschikken.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Terug naar de centrale vraag

De aanleiding voor deze scriptie kwam voort uit een tweetal thema's waar ik in mijn werk mee te maken heb: onderwijskwaliteit en verantwoording hierover. Deze thema's lenen zich voor allerlei discussies en onderzoeken. Ik heb me beperkt tot de volgende centrale vraag:

***Hoe wordt goede kwaliteit van onderwijs gepercipieerd door verschillende actoren betrokken bij het primair onderwijs binnen Stichting UN1EK?***

Aan de hand van literatuurstudie, documentenanalyse en kwalitatief onderzoek is geprobeerd om een antwoord te kunnen formuleren op deze vraag. In dit laatste hoofdstuk zal ik met al deze informatie een aantal conclusies formuleren waarbij de deelvragen en doel van onderzoek aan de orde zijn. Het doel van het onderzoek was het doen van aanbevelingen. Dat wordt in een aparte paragraaf uitgewerkt.

### 7.2 Het begrip onderwijskwaliteit

Centraal in deze scriptie stond het primair onderwijs. Mensen werkzaam in het onderwijs hebben over het algemeen inzicht in hoe het onderwijssysteem in Nederland is opgebouwd en kunnen zich inleven in de terminologie en werking binnen dit systeem. Om ook de lezer van buiten het onderwijs mee te kunnen nemen in dit onderzoek is het van belang om kennis te nemen van hoe dit is ingericht. In deze scriptie is uitgewerkt hoe het onderwijssysteem in Nederland is ingericht. Echter is deze kennis niet noodzakelijk om een gesprek te voeren over onderwijskwaliteit. Iedereen in Nederland heeft op een bepaalde manier te maken of te maken gehad met onderwijs. Iedereen kan op basis van die ervaring een perceptie vormen op onderwijskwaliteit. Kwaliteit is een breed begrip dat op vele manieren geïnterpreteerd kan worden. Kwaliteit kent vele betekenissen. Ook onderwijskwaliteit is een veelbesproken onderwerp. Veelal wordt het wel uiteindelijk uitgedrukt in opbrengsten of resultaten. Dat gebeurt vooral omdat het inzichtelijk gemaakt kan worden, het is een meetbaar begrip. De conclusie is wel dat kwaliteit van onderwijs niet te vangen is in een enkel kenmerk of begrip. Het is een geheel aan opvattingen, doelen en verwachtingen die een actor heeft wat maakt hoe men aankijkt tegen onderwijskwaliteit. In gesprekken ontstaat ruimte om deze opvattingen nader uit te wisselen. Het meten van opbrengsten van onderwijs doet recht aan slechts een deel van de opvattingen die bestaan over onderwijskwaliteit.

Het is een illusie om kwaliteit van onderwijs volledig meetbaar te maken en de duiden met een eenduidige definitie. Dat is ook wel de conclusie die ik trek naar aanleiding van de literatuurstudie en de 26 gesprekken die ik heb gevoerd. Er zijn kernbegrippen te herleiden die in de meeste gesprekken

wel aan de orde komen zoals het welbevinden van kinderen en de rol van de leerkracht. Verder liggen de opvattingen over wat kwaliteit van onderwijs is soms ver uit elkaar. Waar de één bepaalde vakgebieden van groot belang acht, vindt de ander groepsmaat van belang. Zo zijn er nog meer opvattingen te formuleren die in de analyse aan de orde zijn geweest. Uit de interviews blijkt dat het moeilijk is om tot een eenduidig antwoord te komen als het gaat over onderwijskwaliteit. Het is een sterk persoonlijke opvatting over wat men kwaliteit vindt. Daarin speelt de betekenis die mensen geven aan de functie van het onderwijs een rol. De eigen rol, betrokkenheid en relatie tot onderwijs bepaalt de definitie van onderwijskwaliteit.

Waarin wel overeenstemming is, is dat 'het kind' bij de bevrageden over het algemeen centraal staat. Het gaat vooral over de ontwikkeling van het kind op cognitief niveau, maar ook vaak over het welbevinden van het kind. Het doel van onderwijs om te komen tot persoonlijke ontwikkeling van kinderen is een gedeelde opvatting. Hoe het gaat met het kind is vooral voor ouders, maar ook voor de andere actoren een belangrijk criterium voor kwaliteit van onderwijs. Hoe het gaat met het kind of met de kinderen blijkt vooral voor ouders een basis voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Onderwijsprofessionals zoals leerkrachten en directeuren hechten waarde aan de resultaten vanuit hun professionele rol.

Kwaliteit van onderwijs betreft verschillende factoren waarbij het toch steeds gaat over het kind in zijn of haar brede ontwikkeling met het oog op de toekomst. Dit verwijst naar het beroepsgerichte doel van onderwijs. De doelen die men centraal stelt bij onderwijs en de verwachtingen lijken mede de definitie van kwaliteit te bepalen. Hierin speelt de kennis vanuit professie een rol en de persoonlijke opvattingen. De rol doet ertoe als het gaat om de beoordeling van onderwijskwaliteit.

### 7.3 Verschillen tussen actoren

Er zijn meerdere actoren betrokken bij het onderwijsproces. In hoofdstuk 4 zijn de verschillende actoren met hun afzonderlijke rollen toegelicht. In dit onderzoek is een ondergeschikte rol weggelegd voor de overheid. Sturing vanuit de overheid is beperkt. De overheid stelt middelen ter beschikking en vraagt hierover verantwoording. De overheid schept verder ruime kaders voor de inrichting van het onderwijs en heeft de toetsing hiervan weggelegd bij de onderwijsinspectie.

De onderwijsinspectie speelt wel degelijk een belangrijke rol als het gaat over onderwijskwaliteit. De onderwijsinspecteur heeft een beleidstoetsende rol als het gaat om de onderwijspraktijk en de onderwijskwaliteit. Met de inrichting van het huidige toestingskader stuurt de onderwijsinspectie ook op de inrichting van het onderwijs. De bril van de onderwijsinspectie beïnvloedt sterk hoe de andere actoren aankijken tegen onderwijskwaliteit.

Leerkrachten zijn belangrijke actoren omdat zij min of meer 'agents' zijn van het onderwijsbeleid. Zij geven vanuit hun professie invulling aan het onderwijs. Zij fungeren redelijk autonoom en hebben

daarom ook een belangrijke rol en stem als het gaat om onderwijskwaliteit. Ditzelfde geldt voor directeuren en bestuurders. Vanuit hun professionele rol en verantwoording doet hun mening ertoe. Zij geven mede invulling aan beleid en zijn beleidsuitvoerend. Tevens zijn zij verantwoordelijk vanuit hun functie.

Ouders van kinderen in de basisschoolleeftijd zijn de wettelijke vertegenwoordigers van de kinderen. Ouders zijn directe afnemers van het onderwijs en worden dan hier ook in die hoedanigheid bevraagd. Zij zijn de klant of afnemer.

De rol die de actor inneemt en zijn of haar verhouding tot het onderwijsproces is van invloed te noemen op de invulling van het begrip onderwijskwaliteit. De onderwijsinspectie bevindt zich buiten het daadwerkelijke onderwijsproces en moet vanaf de zijlijn een beeld krijgen van de onderwijskwaliteit. Vanuit die rol richt zij zich op formele plannen, verantwoordingsdocumenten, signalen uit de maatschappij en meetbare resultaten. Het begrip sfeer is niet een criterium dat in de stukken van de onderwijsinspectie voorkomt. Dat is te verklaren vanuit het gegeven dat sfeer iets is wat waarneembaar is wanneer je je midden in een onderwijsproces begeeft. Een incidenteel onderzoek van de onderwijsinspectie brengt dan ook andere aspecten aan het licht, maar vanuit de reguliere rol gelden andere criteria dan terug te vinden zijn in de reacties van de andere actoren.

Ook bestuurders staan wat verder af van het primaire proces van de onderwijskwaliteit. Dat maakt dat ook zij betekenis geven aan onderwijskwaliteit op basis van de informatie die zij indirect ontvangen. Daarbij zijn ook documenten en resultaten belangrijke bronnen. Aangezien zij nog wel in contact staan met de scholen zijn ook gesprekken informatiebronnen op basis waarvan bestuurders hun perceptie op onderwijskwaliteit vorm geven.

Directeuren geven leiding aan een school. Zij zijn verantwoordelijk voor een specifieke locatie. Zij bewegen zich binnen de werkelijke onderwijspraktijk maar geven niet direct onderwijs. Zij sturen op kwaliteit en kijken vanuit hun rol naar onderwijskwaliteit dat past binnen wet- en regelgeving. Directeuren zijn zich bewust van de inspectie en hun manier van kijken naar onderwijskwaliteit.

Leerkrachten staan met hun voeten in de klei van het primaire proces. Ze geven er zelfs voor een groot deel invulling aan. Dat maakt dat hun perceptie op kwaliteit vooral vorm krijgt in de directe praktijk. Ze baseren dit dan vooral op de persoonlijke ervaringen.

Ouders baseren hun perceptie vooral op de informatie die zij van school ontvangen via schoolcommunicatie, via de signalen van hun eigen kinderen, via de rapporten maar ook voor een groot deel op gevoel. Veel ouders geven aan dat ze oordelen op gevoel. Dit is moeilijk te beschrijven en inzichtelijk te maken maar wordt door een groot deel van de ouders benoemd. Dit is een knelpunt

als het gaat om verantwoording afleggen over onderwijskwaliteit, want hoe kan een organisatie verantwoording afleggen waarbij het gaat over een 'gevoel'.

#### 7.4 Focus van de actoren

Conclusie in het algemeen is wel dat ouders en leerkrachten hun perceptie over onderwijskwaliteit niet baseren op formele documenten. Deze documenten doen ertoe om verantwoording af te leggen aan het beleidstoetsende en beleidsvormende orgaan, maar niet aan de klanten, afnemers en 'agents'. Zij geven andere betekenissen aan onderwijskwaliteit waar in de interne verantwoording rekening mee gehouden dient te worden. Uitkomsten van de open vraagstelling sluiten redelijk aan op de keuze voor de belangrijkste criteria wat aangeeft dat de lijst met criteria herkenbaar en bruikbaar is.

De proceskant wordt over het algemeen het meest genoemd bij de vraag naar belangrijke criteria voor onderwijskwaliteit. Over het algemeen wordt het minst vaak criteria van de output benoemd als belangrijk voor onderwijskwaliteit. En dat terwijl de onderwijsinspectie sterk de nadruk op de output legt. Dat heeft wellicht te maken met de afstand van de onderwijsinspectie tot de scholen. Output, resultaten zijn dan het meest concreet en geven een meetbaar criterium om een oordeel te geven.

Wel lijkt er verschil te zitten tussen de actoren. Directeuren en bestuurders focussen meer op inputfactoren zoals in dit onderzoek naar voren komt. Leerkrachten vinden input, proces en output min of meer even belangrijk en ouders hechten vooral waarde op procescriteria.

De punten die het meest genoemd worden in de belangrijke criteria worden het meest genoemd als verbeterpunten. Dat kan te maken hebben met de ervaringen van mensen maar ook vanwege het gegeven dat deze zaken soms niet inzichtelijk zijn.

De lijst met criteria TQM verdient actualisatie t.a.v. nieuwe inzichten en voor gebruik binnen de organisatie op basis van genoemde zaken: het hebben van een visie en een plan en bijbehorende planning is een aspect om toe te voegen als criterium. Ook de samenwerking tussen leerkrachten onderling is een aspect dat niet voorkomt in de criteriumlijst maar die wel genoemd wordt. De differentiatie van het onderwijs voor individuele kinderen is een aandachtspunt dat ook meegenomen dient te worden in de criteria aangezien dat genoemd wordt door meerdere actoren.

Over het algemeen komt naar voren dat actoren vooral kindgericht kijken. Dat blijkt vooral uit het gegeven dat velen noemen dat in een school gekeken moet worden naar de individuele ontwikkeling van kinderen en dat het onderwijs daar recht aan moet doen. Niet de leerstof maar het kind staat centraal. Dat is uitgangspunt bij de meeste ondervraagden als het gaat om onderwijskwaliteit. Dit kan daarmee als algemeen geldend beschouwd worden voor de organisatie UN1EK.



## 7.5 Aanbevelingen

Om te kunnen komen tot aanbevelingen is het goed om terug te keren naar het doel van dit onderzoek:

***een bijdrage te leveren aan het vormgeven van de interne en externe verantwoording aan belanghebbenden over de kwaliteit van onderwijs binnen Stichting UN1EK***

*door*

***inzicht te krijgen in wat verschillende actoren verstaan onder kwaliteit van onderwijs en hoe deze definitie tot stand komt.***

### 7.5.1 Invulling geven aan externe verantwoording

De externe verantwoording aan het beleidsvormende en beleidstoetsende orgaan dient te gebeuren aan de hand van de kwaliteitscriteria die door hen gesteld worden. Formele documenten, financiële verantwoording zijn de manier om die organen die op afstand staan te voorzien van adequate informatie. Het financiële jaarverslag zou in aanzet niet anders ingericht dienen te worden. Hiermee wordt voldaan aan de formele verantwoording zoals deze gevraagd wordt door het beleidsvormende orgaan, de overheid. In het licht van verantwoording van publieke middelen is de aanbeveling om het jaarverslag vorm te geven zoals dat jaarlijks gebeurt en hier nu geen wijzigingen in aan te brengen als Stichting UN1EK.

Om de overheid te laten zien op welke manier de publieke verantwoording en de inrichting van de kwaliteitszorg binnen de organisatie vorm krijgen is het van belang om inzichtelijk te maken hoe dit binnen de organisatie gebeurt. De organisatie dient helder te omschrijven hoe de publieke verantwoording vorm krijgt. Dit is het meest effectief op het niveau van de locatie. Naar aanleiding van dit onderzoek blijkt wel dat de actoren ouders, leerkrachten en directeuren zich richten op hun eigen praktijk. Ook de inrichting van de kwaliteitszorg op hoofdlijnen kan helderheid en vertrouwen geven aan de overheid. Dit zou minder checks en meer balances op kunnen leveren. Niet dat checks niet goed zijn, maar de organisatie lijkt nu teveel ingericht te worden naar het inspectiekader. En nogmaals: dat is een smalle kijk op onderwijskwaliteit.

### 7.5.2 Invulling geven aan interne verantwoording

In de praktijk van UN1EK is de interne verantwoording ingericht volgens de kaders van de onderwijsinspectie. De interne verantwoording aan Raad van Toezicht, ouders, leerkrachten en directeuren op basis van dezelfde criteria als waar de onderwijsinspectie op beoordeelt doet geen recht aan deze actoren. Zij hebben andere opvattingen over wat onderwijskwaliteit is en daarmee een andere informatiebehoefte. Communiceren over financiën en over de inspectie-indicatoren voldoet niet aan de informatiebehoefte van ouders en leerkrachten. De organisatie zelf moet op een

andere manier inzicht geven in de kwaliteit aan de hand van de criteria die er voor de actoren toe doen.

De onderwijsdoelen zoals omschreven in de wet en in de kerndoelen moeten uitgangspunt zijn voor de inrichting van het onderwijs en voor de verantwoording hierover. Uit dit onderzoek is gebleken dat interne stakeholders focussen op de kwaliteiten van leerkrachten, zij hechten waarde aan aandacht voor het welbevinden aan kinderen, zij vinden de inhoud van het lesprogramma belangrijk, hebben verwachtingen ten aanzien van de communicatie, vinden het belangrijk om terug te zien dat leerkrachten gemotiveerd en enthousiast zijn. In tabel 6.6 zijn de criteria terug te vinden die zij belangrijk vinden. Vanuit dit onderzoek zou ik dan ook een aantal aanbevelingen willen doen richting het College van Bestuur van Stichting UN1EK als het gaat over de interne verantwoording over de onderwijskwaliteit:

#### Aanbeveling 1

Een definitie van kwaliteit, het benoemen van kwaliteitscriteria en de inrichting van kwaliteitszorg is nodig om te kunnen werken aan verbetering van de kwaliteit. Een combinatie van kenmerken bepaalt de kwaliteit (Meijnen et al., 1991). Om recht te doen aan de perceptie van verschillende actoren is het aan de organisatie aan te bevelen om onderwijskwaliteit te definiëren op drie niveaus:

- op het niveau van het primaire proces (micro-niveau)  
Voor de eigen locatie moet door de directeur in samenwerking met ouders en leerkrachten een definiëring van onderwijskwaliteit geformuleerd worden waarover verantwoording afgelegd wordt. Elke school maakt zo zijn eigen combinatie aan kenmerken voor kwaliteit. Er ontstaan zo 18 sets van kwaliteitsdefinities en criteria die horen bij de unieke locatie. Hiervoor voeren directeuren gesprekken met ouders en leerkrachten. Zij geven belangrijke informatie over wat voor hen onderwijskwaliteit is. Per locatie wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan ouders en leerkrachten waarbij verantwoording wordt afgelegd over de eigen set criteria. Het betreft hier dan ook interne verantwoording op de locatie, het gaat immers over de unieke set van kwaliteitskenmerken.
- op het niveau van de organisatie (meso-niveau)  
De organisatie doet er wijs aan om een set van kwaliteitscriteria te formuleren die behoren tot de organisatie UN1EK. Daarbij dient het recht te doen aan zaken die op alle locaties belangrijk gevonden worden. Daarbij is de rol van leerkrachten een belangrijk thema, zo is gebleken in dit onderzoek. De input van de organisatie richt zich dan op deze set aan criteria. Het betreft hier een brede kijk op onderwijskwaliteit. Er is hier sprake van interne verantwoording op het niveau van de organisatie UN1EK waarbij inzicht wordt gegeven in de realisatie van doelen uit de eigen set van criteria.

- Op niveau van de externe verantwoording (macro-niveau)

Het onderwijsbestuur heeft zich nu eenmaal te verantwoorden over de inzet van de middelen en de criteria zoals deze gesteld zijn door de onderwijsinspectie. Deze smalle kijk op onderwijskwaliteit is een minimale kwaliteit. Middels het financiële jaarverslag en de aanlevering van de outputgegevens wordt voldaan aan de verantwoordingsplicht. Dit verslag dient gebruikt te worden als verantwoordingsdocument voor externe en niet de interne stakeholders.

#### Aanbeveling 2

De organisatie doet er goed aan om goed te kijken naar de doelen die nagestreefd worden met het onderwijs. Daarbij zijn alle doelen van onderwijs belangrijk. Zowel de persoonlijke ontplooiing, maatschappelijke voorbereiding en beroepsvoorbereiding. Deze doelen kunnen wel uitgewerkt worden in subdoelen, maar in deze basale zaken ligt toch wel de kern van het onderwijs. Het is goed voor iedereen betrokken bij de organisatie om helder voor ogen te hebben waartoe het onderwijs dient. Veelal baseren mensen dit op persoonlijke opvattingen, de organisatie doet er goed aan om uit te dragen waartoe ze eigenlijk op aarde zijn. Nadrukkelijk stilstaan bij de doelen kan helpen om de juiste activiteiten en inspanningen te verrichten die bijdragen aan het bereiken van de hogere doelen van onderwijs.

#### Aanbeveling 3

Ouders en leerkrachten hebben blijk gegeven dat ze vanuit hun rol een redelijk beeld hebben op de onderwijskwaliteit. Ze zijn belangrijke stakeholders en informatiebronnen als het gaat om onderwijskwaliteit. Alleen in gesprek zijn met de formele inspraakorganen is een gemiste kans. Scholen en schoolbesturen doen er goed aan om meer in gesprek te gaan en te blijven met ouders en leerkrachten. In gesprekken kan getoetst worden hoe deze actoren de kwaliteit van het onderwijs ervaren en waar de verbeterpunten van een locatie of van de organisatie liggen. Dit kan met behulp van de standaard vragenlijsten, maar het advies is om eigen vragenlijsten te ontwikkelen en deze jaarlijks af te nemen. De TQM is hiervoor goed bruikbaar. Het is aan te raden om ook het gesprek op te blijven zoeken. Doorvragen levert meer informatie op die bruikbaar is in de praktijk. Allen hebben immers het beste voor met kinderen. Deze gesprekken kunnen ook een goede basis vormen voor wat in aanbeveling 1 al genoemd is: de inrichting van een set aan kwaliteitscriteria.

#### Aanbeveling 4

De TQM lijst met criteria heb ik ervaren als een bruikbare lijst om in gesprek te zijn over onderwijskwaliteit. De lijst dateert uit 2006. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn verschillende criteria genoemd die belangrijk zijn binnen de eigen organisatie. Een toevoeging van deze criteria zou recht doen aan de praktijk van de organisatie. Mijn aanbeveling is dan ook om de criteria 'heldere visie en plan', 'samenwerking tussen leerkrachten', en 'differentiatie van onderwijsaanbod aan

kinderen' toe te voegen aan de lijst. De lijst is dan aangevuld met belangrijke genoemde criteria voor onderwijskwaliteit en helpen om richting te geven aan de gesprekken over onderwijskwaliteit. Het zou zelfs doorontwikkeld kunnen worden tot een instrument om de waardering van de afzonderlijke criteria te peilen onder belangrijke stakeholders.

#### Aanbeveling 5

Ouders, leerkrachten, directeuren en bestuurders noemen de rol van de leerkracht als cruciaal als het gaat over onderwijskwaliteit. Het verdient de aanbeveling om de rol van de leerkracht nader te onderzoeken. Wat zijn belangrijke aspecten als het gaat om de kwaliteiten van leerkrachten? De organisatie kan op basis van nader onderzoek benoemen wat dan de kwaliteit van de leerkracht is of moet zijn. Hiervoor dient een aparte set van indicatoren ingericht te worden. Wanneer het belang van leerkrachten zo groot is dient de organisatie te investeren in medewerkers. Dit komt ten goede aan de kwaliteit en vooral ook de beleving van kwaliteit door zowel leerkrachten als ouders. Om te kunnen monitoren en ook te kunnen verantwoorden aan intern en extern wat deze investering oplevert aan kwaliteit van onderwijs kan de organisatie zelf een set benoemen specifiek op leerkrachtvaardigheden. Dit kan getoetst worden, inzichtelijk gemaakt worden en zowel intern als extern gecommuniceerd worden.

#### Aanbeveling 6

Kinderen zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Wanneer het gaat over onderwijskwaliteit op de locatie is het wel aan te raden om ook met kinderen in gesprek te gaan over wat zij nu kwaliteit van onderwijs vinden en wat belangrijk is in hun ogen om te verbeteren. Daarbij moet rekening gehouden worden met taalgebruik van de leeftijdsgroep. Het begrip kwaliteit dient voor kinderen in begrijpelijke taal geformuleerd te worden. Verder moeten scholen helder afspreken vanaf welke leeftijd kinderen hierover een oordeel kunnen geven. Formulering en leeftijd zijn mede bepalend om een helder beeld te krijgen van de manier waarop kinderen hun school en het onderwijs beoordelen.

## 8. Reflectie

In mijn werk ben ik veel bezig met het controleren van scholen op basis van de inspectiecriteria. Deze scriptie heeft mij doen inzien dat vaak teveel gefocust wordt op de normen van de inspectie. Het onderwijs beperkt zichzelf hierdoor en dat terwijl de wet genoeg ruimte biedt. Dit onderzoek heeft mij geholpen om een definitie van onderwijskwaliteit te geven. De operationalisering zoals in hoofdstuk vijf is voor mij onderwijskwaliteit: een breed begrip, bestaande uit een brede set van indicatoren die allemaal in meerdere of mindere mate bijdragen aan onderwijskwaliteit. Daarbij zou ik wel willen toevoegen 'visie en planning', 'differentiatie op het niveau van het kind' en de 'samenwerking tussen de leerkrachten op de locatie'. Ik heb ervaren dat gesprekken veel waardevolle informatie opleveren.

De rol van de onderwijsinspectie is wat mij betreft ter discussie te stellen. Ook de onderwijsinspectie zou het normenkader moeten heroverwegen. Zeker nu blijkt dat dit kader voor ouders en leerkrachten niet belangrijk is. De onderwijsinspectie generaliseert. Ouders en leerkrachten kijken op microniveau, soms zelf op individueel niveau, en hebben specifieke opvattingen over kwaliteit van onderwijs. De mensen die ik heb gesproken hechten hier weinig waarde aan, bekijken deze informatie niet. Dit verdient breder onderzoek. Het lijkt erop dat de onderwijsinspectie communiceert over de verkeerde dingen. De waarde en plaats van de kwaliteitskaarten en de inspectierapporten verdient verdieping. In mijn optiek worden ze nauwelijks bekeken. Wat is dan de waarde van al deze informatie als hier geen behoefte aan blijkt te zijn. Dit vraagt nader onderzoek.

Onderwijsstichtingen, bestuurders en directeuren moeten het inspectiekader loslaten. Daartegenover moeten ze een eigen definitie van onderwijskwaliteit formuleren op het niveau van de eigen rol. Dit vertalen in een eigen kwaliteitskader helpt mee om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Dan zal het ook wel goed komen met de waardering voor de kwaliteit.

## Referenties

- Barrett, A.M., Chawla-Duggan, R., Lowe, J., Nickel, J. & Ukpo, E. (2006). *The concept of quality in education: a review of the 'international' literature on the concept of quality in education*. Bristol, Bath: University of Bristol & University of Bath.
- Bekkers, V. & Kool, D. (2013). *Ouderbetrokkenheid, kwaliteitsinformatie en 'educational governance' in NWO / Beleidsgericht Onderzoek; Primair Onderwijs Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten (integratierapport)*. Rotterdam: GION/ERASMUS/RISBO.
- Bekkers, V. (2009). Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie. *Nederlands tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 1-16.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging; achtergronden, benadering, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bekkers, V., Noordergraaf, M., Waslander, S. & De Wit, B. (2011). *Passend onderwijs - passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Belinfante, A. & De Reede, L. (2012). *Beginselen van het Nederlands Staatsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Bijsterbosch, H. (2011). *Zolang je niets hoort, gaat het goed. Een onderzoek naar het functioneren van intern toezicht in het Primair Onderwijs*. Geraadpleegd op 16 mei 2015 via [<http://dspace.ou.nl/bitstream/1820/3489/1/MWHBijsterboschjuli2011.pdf>].
- Boekholt, P.Th.F.M. & Booy, E.P. (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Bossert, J. (2002). Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management. *Overheidsmanagement 2002/9*, 244-248.
- Bovens, M., 't Hart, P. & Van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Commissie Parlementair Onderzoek (2008). *Tijd voor Onderwijs, onderzoek naar onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: SDU.
- Denessen, E. (1999). *Opvattingen over onderwijs. Leerstof- en leerlinggerichtheid in Nederland*. Antwerpen: Garant.
- Dijkma, S. (2007). *Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs, bijlage a: notitie 'Scholen voor morgen'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Dijkstra, A.B. (2002). Vraagsturing in het funderend onderwijs: een oefening in evenwicht. *Christen Democratische Verkenningen, september*, 75-85.
- Dijkstra, A.B. & Janssens, F.J.G. (2012). *Om de kwaliteit van het onderwijs, kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Den Haag: Boom Lemma.
- Dilts, D.M. *Five ways of looking at quality definitions*. Geraadpleegd op 4 januari 2015 via [<http://www.kfmaas.de/qualidef.html>].
- Doolaard, S. (2013). *Het streven naar kwaliteit in scholen voor primair onderwijs*. Groningen: GION/RUG.

- Dorst, S.Th. (2011). *Onderwijsvormen en onderwijsvernieuwingen*. Geraadpleegd op 16 mei 2015 via [[www.mdelfos.nl/2011%20Onderwijsvormen%20en%20vernieuwingen.pdf](http://www.mdelfos.nl/2011%20Onderwijsvormen%20en%20vernieuwingen.pdf)].
- Frissen, P., Van der Steen, M., Peeters, R., Frankowski, A., De Jong, J., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J. & Schram, J. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en variëteit*. Den Haag/Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Gaertner, H., Wurster, S. & Anand Pant, H. (2014). The effect of school inspections on school improvement. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*, 25-4, 489-504.
- Grift, W.J.C.M. Van de & Houtveen, A.A.M. (2006). Underperformance in Primary Schools. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice* 3, 255-273.
- Honingh, M. & Van Thiel, S. (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. *Bestuurskunde*, (23) 18-26.
- Hooge, E.H. & Vermeeren, J.A.S. (2007). *Goed bestuur van privaat tot publiek*. Breda: Lectoraat Corporate Governance, Avans Hogeschool.
- Janssens, F.J.G. (2005). *Oratie: Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance*. Twente: Faculteit gedragswetenschappen van de universiteit van Twente.
- Klijn, E.H. (2008). Governance and Governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10, pp. 505-525.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.
- Meijnen, G.W., Smink, G., Ledoux, G. & Robijns, M. (1991). *Schoolvoorbeelden: effectief onderwijs*. Meppel: Educatief.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Actieplan LeerKracht van Nederland. Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Kerndoelen Primair Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Nationale Unesco Commissie. *Welke vaardigheden moet een leerling in 2032 hebben?* Geraadpleegd op 29 januari 2015 via [<http://unesco.nl/artikel/welke-vaardigheden-moet-een-leerling-2032-hebben#sthash.jcK31omN.dpuf>]
- Onderwijsinspectie. *Publicatie onderwijsinspectie*. Geraadpleegd op 28 januari 2015 via [<http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/onderwijsresultatenmodel-vo-2016/hoofdpijnen/een-nieuw-model/algemene-kenmerken>]
- Onderwijsraad (1999). *Schoolkwaliteit in beeld. Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C. & Simola, H. (red) (2011). *Fabricating Quality in Education: Data and governance in Europe*. Londen en New York: Routledge.
- Peçar, Z., Cervai, S. & Kekale, T. (2009). Developing a European quality assessment tool for schools. *The TQM Magazine*, vol 21 no 3., 284-296.
- Peeters, R., Hofman, R.H. & Frissen, P.H.A. (2013). *Het ongemak van autonomie. Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording*. Den Haag/Groningen: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/Rijksuniversiteit Groningen.
- Pollitt, C., Van Thiel, S. & Homburg, V. (2007). New Public Management in Europe. *Management Online Review, European School of Management*, 1-7. Opgehaald van [www.moreexpertise.com](http://www.moreexpertise.com).
- PO-raad. (2014). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad.
- Reeves, C.A. & Bednar, D.A. (1994). Defining Quality: Alternatives and Implications. *The Academy of Management Review*, 19-3, 419-445.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording*. Geraadpleegd op 21 juni 2015 via [[http://rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2008/02/Kaders\\_voor\\_toezicht\\_en\\_verantwoording](http://rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2008/02/Kaders_voor_toezicht_en_verantwoording)]
- Reynolds, D., Simons, P., De Fraine, B., Van Damme, J., Townsend, T., Teddlie, C. & Springfield, S. (2014). Educational effectiveness research (EER): a state-of-the-art review. *School Effectiveness and School Improvement*, 25-2, 197-230.
- RMU sector onderwijs GOLV (2015, mei 3). *Vrijheid van onderwijs*. Geraadpleegd op 3 mei 2015 via [<http://www.vrijheidvanonderwijs.nl/factsheets.php>]
- Rothstein, R. (2009, maart). Taking aim at testing. *American School Board Journal*, 32-35.
- Samoff, J. (2007). Education Quality: the disabilities of aid. *International Review of Educaion*, 53: 485-507.
- Schalkwijk, E. & Van der Veen, L. (2007). *De invloed van de externe verantwoording op de inrichting van de interne kwaliteitszorg*. Geraadpleegd op 15 februari 2015 via [<http://nqa.nl/www.nqa.nl>]
- Scheerens, J. (2013). Schoolkwaliteit en de kennisbasis voor onderwijseffectiviteit. *Cultuur en Educatie*, 38; 9-25.
- Scheerens, J., Luyten, H. & Ravens, J. (2010). *Visies op onderwijskwaliteit*. Twente: Universiteit Twente.
- Unesco (2004). *Education for all: The Quality Imperative*. Parijs: Unesco.
- Van der Hoeven, M.J.A. (2006). *Kerdoelen Primair Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Vermeulen, B.P. & Zoontjens, P.J.J. (2006). *Governance in het openbaar onderwijs II. Hoe kan de positie van de stichting voor openbaar onderwijs zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht worden met de positie van het bevoegd gezag van een bijzondere school?* Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma.



Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). *VNG onderwijs onderwijshuisvesting*. Geraadpleegd op 3 maart 2015 via [https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/nieuws/staatssecretaris-vindt-recht-op-doordecentralisatie-onderwijshuisvesting-onwenselijk]

Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Zimbile, F.R. (2001). *Opinievorming rond de onderwijsbeleidbrief. Samenvattend verslag van een kwalitatief en kwantitatief opinieonderzoek onder: ouders van leerlingen, leerlingen, leerkrachten en directieleden uit het basisonderwijs en leerkrachten uit het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst.

Zoontjens, P.J.J. (2003). Bijzonder en Openbaar onderwijs. In T. B. e.a., *Recht en religie, bijzonder nummer*, 59-68. Nijmegen: Ars Aequi.

Zoontjens P.J.J. & Eijlander, P. (2002). De Wet op het onderwijstoezicht. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 14(1-2), 3-14.

## Bijlage: TQM lijst met criteria

### Criteria die invloed hebben op de kwaliteit van onderwijs

**Interview: Kies een top zes die volgens u het meest van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs**

- Het schoolgebouw
- Computervoorzieningen
- Gymnastieklokaal
- Extra voorzieningen zoals bibliotheek, kinderopvang
- De lesgevende kwaliteiten van de leerkracht
- De motivatie, enthousiasme en toewijding van de leerkracht
- De resultaten en effectiviteit van het lesgeven door de leerkracht
- Het probleemoplossend vermogen van de directeur
- De sturing op onderwijskwaliteit door de directeur
- Beheer en controle van alle zaken die horen bij het onderwijs door de directeur
- De sfeer in de school (schoolcultuur en schoolklimaat)
- De communicatie door school
- Inhoud van het lesprogramma, van het dagelijkse onderwijs
- Aantal uren onderwijs dat de kinderen volgen
- Inzicht in de inhoud van de vakken en de lessen
- Aandacht voor het welbevinden van kinderen, sociale ontwikkeling van kinderen
- Afwisselende activiteiten buiten het schoolgebouw
- Overblijven en eventuele verzorging van maaltijden
- Veiligheidsmaatregelen in en om de school
- Samenwerking met ouders
- Samenwerking met andere organisaties die betrokken zijn bij de school
- Samenwerking met andere scholen
- Tevredenheid en welbevinden van leerlingen
- Tevredenheid en welbevinden van ouders
- Tevredenheid en welbevinden van medewerkers
- Tevredenheid en welbevinden van andere betrokken partijen en organisaties
- Eindresultaten van de leerlingen (eindtoets)
- Uitstroom naar het vervolgonderwijs op het niveau van de leerling
- Financiële resultaten van de school (verantwoording over de inzet van de gelden)