

Voorwoord

Toen ik voor het eerst een rol als adviseur Onderwijs & Kwaliteit mocht vervullen wist ik het: deze veelzijdige, overstijgende rol ter ondersteuning van het primaire proces op scholen was waar ik mij verder in wilde ontwikkelen. Op zoek naar verdieping op het gebied van missie, strategie, leiderschap en innovatie in het onderwijs was het starten met de Master of Management in Education (MME) aan de TIAS School for Business and Society in oktober 2021 een logisch gevolg. Dat de afrondende masterthesis die voor u ligt over deze interessante rol gaat, is dan ook geen verrassing.

Ondanks mijn eerdere master in de sociale wetenschappen heb ik tijdens dit thesistrace veel geleerd over het kwalitatieve onderzoeksproces. Het op een grondige manier leren analyseren van gegevens heeft me geholpen om patronen en thema's te identificeren en te begrijpen hoe respondenten betekenis geven aan hun werkervaringen. De open, reflectieve en daarmee kwetsbare gesprekken met vele kundige en betrokken collega's maakten mijn motivatie om een gedegen onderzoek uit te voeren zo mogelijk nog groter. Tegelijkertijd vroeg het onderzoeksproces om veel zelfdiscipline, doorzettingsvermogen en creativiteit naast de dagelijkse dynamiek van mijn werkzame leven. Des te meer blik ik met trots terug op het eindresultaat: een eerste inzicht in de praktijk van de bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerker bij meerscholenbesturen in het primair onderwijs.

Op deze plek spreek ik graag mijn dank uit aan enkele personen die een cruciale rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van deze thesis. Allereerst wil ik Sietske Waslander en Femke Geijssel bedanken voor hun waardevolle adviezen en feedback gedurende het hele onderzoeksproces. Daarnaast hartelijk dank aan alle respondenten voor hun deelname aan dit onderzoek. Hun inzichten en perspectieven waren onmisbaar voor de waarde en kwaliteit van deze thesis.

Nu de afronding van deze masteropleiding in zicht is, dank ik ook de docenten van de MME en mijn medestudenten voor de waardevolle studieperiode. Ik wil mijn werkgever BMC bedanken voor het vertrouwen en de mogelijkheid om mezelf steeds weer verder te ontwikkelen. Daarnaast ook dank aan mijn opdrachtgevers en in het bijzonder de (oud-)collega's van PROOLEiden-Leiderdorp voor het sparren over de verschillende opdrachten en deze thesis.

Mijn ouders, familie en vrienden wil ik bedanken voor hun steun en aanmoediging tijdens de afgelopen studieperiode. En tot slot, een groot dankjewel aan Luuk: het kan niet anders dan dat jij inmiddels 's werelds meest deskundige data scientist op het gebied van het Nederlandse onderwijssysteem bent.

Martine Grummer

Nijmegen, april 2023

Managementsamenvatting

Hoewel er steeds meer wordt verwacht van schoolbesturen op het gebied van onderwijskwaliteit is er weinig bekend over de manier waarop zij hierop kunnen sturen. In het bijzonder is er weinig aandacht voor de rol van stafmedewerkers bij meerscholenbesturen. Hierdoor hebben deze schoolbesturen en hun stafmedewerkers weinig steun bij de complexe vraag over hoe zij de kwaliteit van het onderwijs kunnen verbeteren.

In dit onderzoek is daarom onderzocht hoe de relatief nieuwe rol van bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerkers bij meerscholenbesturen in het primair onderwijs bijdraagt aan sturing op onderwijskwaliteit. Hiertoe is een conceptueel model geconstrueerd op basis van de visie op sturen op onderwijskwaliteit van Hooge et al. (2015) en de verschillende ondersteuningsrelaties die stafmedewerkers volgens Honig (2008) met scholen kunnen hebben. Dit model vormde de basis voor de gespreksleidraad waarmee semigestructureerde interviews met veertien kwaliteitszorgmedewerkers van meerscholenbesturen uit het primair onderwijs zijn gehouden. Na analyse van de kwalitatieve data zijn de voorlopige resultaten voorgelegd aan nieuwe respondenten in een 'member check focus group'.

De onderzoeksresultaten wijzen erop dat kwaliteitszorgmedewerkers bijdragen aan sturing op onderwijskwaliteit door het versterken van de bestuurlijke gemeenschap. Dit doen zij middels het creëren en borgen van sociale betrokkenheid, het intern en extern bemiddelen en verbinden en het stimuleren van gezamenlijk werk. Daarnaast vervullen kwaliteitszorgmedewerkers een adviserende rol bij het stellen van doelen op schoolniveau en hebben ze een initiërende rol bij het stellen van doelen op bovenschools niveau. Ten slotte interveniëren kwaliteitszorgmedewerkers op schoolniveau. Dit doen zij door te ondersteunen middels het modelen van onderzoeks- en analysevaardigheden en het ontwikkelen van instrumenten. In mindere mate spelen zij een rol bij druk uitoefenen en ingrijpen: hier ontstaat spanning vanwege de veelal ingerichte autonomie van schoolleiders en het ontbreken van een hiërarchische relatie ten opzichte van schoolleiders. Naast hun ondersteuningsrelaties met scholen dragen kwaliteitszorgmedewerkers bij aan sturing op onderwijskwaliteit door de bestuurder te voorzien van advies. Op basis van de onderzoeksresultaten worden enkele thema's nader beschouwd: de rol van kwaliteitszorgmedewerker als expert dan wel procesbegeleider, de benodigde professionele en interpersoonlijke competenties en de verbinding met andere beleidsterreinen om onderwijskwaliteit te bewerkstelligen.

Ten slotte volgen op basis van de conclusie en discussie enkele aanbevelingen voor de kwaliteitszorgmedewerker, bestuurder, wetenschap en wetgever. Met de constructie, toetsing en duiding van het gehanteerde conceptuele model biedt dit onderzoek een eerste inzicht in het werk van kwaliteitszorgmedewerkers van Nederlandse meerscholenbesturen in het primair onderwijs.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting.....	3
Inhoudsopgave.....	4
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Doelstelling	7
1.4 Onderzoeksvragen	7
1.5 Relevantie	8
1.5.1 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie	8
1.6 Leeswijzer.....	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Sturing op onderwijskwaliteit	10
2.1.1 Sturing.....	10
2.1.2 Onderwijskwaliteit	11
2.1.3 Sturen op onderwijskwaliteit.....	13
2.2 Voorwaarden voor sturen binnen schoolbesturen.....	14
2.2.1 Bestuurlijk vermogen en bestuurlijke gemeenschap.....	14
2.2.2 Bestuurlijk handelen	14
2.2.3 Sociaal kapitaal bewerkstelligen	16
2.3 Stafbureaus in het primair onderwijs	17
2.3.1 Meerscholenbesturen.....	17
2.3.2 Rollen van het stafbureau	17
2.3.3 Kwaliteitszorgmedewerkers.....	20
2.4 Conceptueel model	21
3. Methode.....	23
3.1 Dataverzameling (methodieken en onderzoeksinstrumenten).....	23
3.2 Respondenten	24
3.3 Procedure.....	26
3.4 Data-analyse	27
3.5 Member check focus group	28
3.6 Betrouwbaarheid & validiteit.....	28
4. Resultaten	30

4.1 Versterken van de bestuurlijke gemeenschap.....	30
4.2 Doelen stellen	32
4.3 Intervenieren	33
4.4 Ervaren inbedding in de bestuurlijke gemeenschap.....	36
5. Analyse.....	38
5.1 Theoretische analyse	38
5.2 Nadere analyse	40
5.3 Resultaten Member check focus group.....	41
6. Conclusie, discussie en aanbevelingen	43
6.1 Conclusie.....	43
6.2 Discussie.....	44
6.2.1 Inhoudelijke reflectie	44
6.2.2 Methodologische reflectie	46
6.3 Aanbevelingen	46
Referenties.....	49
BIJLAGEN	53
Bijlage A: Transitie-schema	54
Bijlage B: Gespreksleidraad semigestructureerde interviews	57
Bijlage C: Oproep deelname	60
Bijlage D: Aanmeldformulier	61
Bijlage E: Overzicht kenmerken schoolbesturen respondenten.....	63

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De invoering van de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' in 2010 zorgde voor de explicitering van de verantwoordelijkheid van schoolbesturen en intern toezicht (samen het bevoegd gezag van onderwijsorganisaties) voor de kwaliteit van het onderwijs. De kern is dat het bestuur zorgt voor sturing op de onderwijskwaliteit op de scholen en voor een goede organisatie en kwaliteitscultuur. In navolging hiervan voert de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) sinds 2017 bestuursgericht toezicht uit: de inspectie beoordeelt of het bestuur in staat is om met haar sturing de kwaliteit en het financieel beheer van het onderwijs op de scholen te waarborgen en verder te ontwikkelen. Besturen vormen dus een belangrijk schakelpunt: door te werken aan de kwaliteit van hun scholen dragen zij bij aan de werking en de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel (IvHO, 2022).

1.2 Probleemstelling

Ondanks deze gewijzigde kaders is er over de manieren waarop besturen de onderwijskwaliteit op scholen kunnen aansturen nog weinig bekend. In hun systematische literatuurréview constateren Honingh, Ruiters en Van Thiel (2017, p.3) dat 'er tot op heden geen stevige empirische basis is voor het beleid en de positionering van schoolbesturen in het Nederlandse PO en VO'. Zij vervolgen:

In de praktijk zijn schoolbestuurders verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en bestaat het gevaar dat zij hun handelen baseren op richtlijnen en methoden waarvan de werking en fit met de Nederlandse context niet of onvoldoende bewezen is. Voor schoolbesturen betekent dit dat zij de bestaande richtlijnen en publicaties kritisch tegen het licht dienen te houden. Juist daarom zullen besturen zich af moeten vragen op welke wijze zij als bestuur bij kunnen dragen aan onderwijskwaliteit en op welke wijze zij onderwijskwaliteit definiëren. Een mogelijkheid hiervoor is het leren door het uitwisselen van ervaringen. Op basis van deze conclusies is nader onderzoek gewenst naar de rol en waarde van schoolbesturen voor onderwijskwaliteit. (Honingh et al., 2017, p.3)

Hoewel de doorwerking van formele interne sturingsrelaties tussen bestuurders en schoolleiders op het werk van de teamleden in de basisscholen in de wet wordt verondersteld, is het onbekend hoe die doorwerking in de dagelijkse praktijk plaatsvindt (Honingh et al., 2021). Het lijkt er dus op dat empirisch onderzoek tot nu toe niet de gehele keten van sturingsrelaties in het onderwijs beslaat (Honingh et al., 2021).

In de praktijk is zichtbaar dat het (college van) bestuur van een onderwijsorganisatie in het funderend onderwijs wordt ondersteund door een stafafdeling Onderwijs & Kwaliteit. Uit onderzoek van Van Kessel en Hovius (2011) blijkt dat 80% van de meerscholenbesturen zich laat ondersteunen door een bestuursbureau. Daarnaast bleek dat er bij eveneens 80% van de meerpitters iemand op bovenscholens niveau belast is met de kwaliteitszorg, daar waar dit bij éénpitters op schoolniveau wordt uitgevoerd. Uit de meest recente cijfers blijkt dat 59% van de Nederlandse schoolbesturen de verantwoordelijkheid heeft over meer dan één school.¹ Meer concreet gaat het hierbij om twee tot

¹ Bron: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/instellingen/aantal-scholen-in-het-primair-onderwijs>

vijf (18%), zes tot negen scholen (12%), elf tot twintig (21%) en meer dan twintig scholen (9%). Aangezien er in Nederland 897 besturen voor primair onderwijs actief zijn, gaat het om een groep van 529 besturen waarbij mogelijk een kwaliteitszorgmedewerker is aangesteld.

Hierbij is een grote verscheidenheid aan functietitels- en inhouden zichtbaar: adviseur Onderwijsontwikkeling en Kwaliteit, Adviseur Onderwijs & Kwaliteit (& Innovatie), beleidsmedewerker Onderwijs, bovenscholse kwaliteitscoördinator, enz. Zoals ook de PO-raad op haar website signaleert: 'Steeds meer schoolbesturen wijzen iemand aan die specifiek de kwaliteit op de scholen bewaakt. Maar hun functie-inhoud kan flink verschillen: van een coachende rol op oproepbasis tot een bovenscholse intern begeleider of zelfs een directeur onderwijskwaliteit.' (PO-raad, z.d.)². In wetenschappelijk onderzoek wordt deze rol van bovenscholse stafmedewerkers nauwelijks belicht. Honig (2008) stelt dat stafmedewerkers en hun werkpraktijken zo onzichtbaar zijn dat er in onderzoeken naar de rol van schoolbesturen wordt verwezen naar het schoolbestuur als zijnde één actor. Op deze manier worden de activiteiten van stafmedewerkers die zich bezighouden met het bevorderen van hoogwaardig onderwijs en leren in dergelijke onderzoeken verdoezeld. In hun paper over recente beleidsontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor het leiderschap van meerscholenbesturen beschrijven Stevenson et al. (2021) dat de kenniskloof op dit vlak meerscholenbesturen voor uitdagingen stelt. Hoewel er steeds meer wordt verwacht van schoolbesturen op gebied van onderwijskwaliteit door zowel de overheid als de inspectie, blijft er weinig bekend over de manier waarop zij dit kunnen doen. Hierdoor hebben schoolbesturen weinig steun bij de complexe vraag over hoe zij de kwaliteit van het onderwijs kunnen verbeteren. Daarbij komt dat beleid van het ministerie van OCW zich steeds meer op het schoolniveau richt terwijl besturen formele verantwoordelijkheid houden, hetgeen ongemak opwekt (Werkgroep IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs, 2022).

1.3 Doelstelling

In dit onderzoek werd onderzocht hoe de relatief nieuwe rol van bovenscholse kwaliteitszorgmedewerkers bij meerscholenbesturen in het primair onderwijs bijdraagt aan sturing op onderwijskwaliteit. Hiermee werd beoogd kennis en inzicht te verkrijgen over deze in onderzoek onderbelichte rol, hetgeen bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs aan kinderen in Nederland.

1.4 Onderzoeksvragen

Op basis van bovenstaande probleem- en doelstelling luidde de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek:

Op welke manieren dragen bovenscholse kwaliteitszorgmedewerkers bij aan sturing op onderwijskwaliteit in het primair onderwijs?

In de eerste fase van het onderzoek werden de volgende theoretische deelvragen beantwoord:

² In dit onderzoek wordt gesproken over bovenscholse kwaliteitszorgmedewerkers. Daarmee wordt in navolging van de Handreiking Bovenscholse Kwaliteitszorg van de PO-raad bedoeld: de persoon die op het niveau van de bestuurlijke organisatie verantwoordelijk is voor de kwaliteitszorg (Klifman, 2016).

1. Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur belangrijke componenten van sturing op onderwijskwaliteit?
2. Welke rollen kunnen kwaliteitszorgmedewerkers hebben bij bovenschoolse sturing?

De beantwoording van de theoretische deelvragen heeft geresulteerd in een beschrijving van de in de literatuur gevonden componenten. In de tweede fase van het onderzoek zijn deze theoretische componenten verdiept door analyse van de praktijk van kwaliteitszorgmedewerkers in het primair onderwijs. Hiertoe werden de volgende praktische deelvragen beantwoord:

3. Wat zijn volgens kwaliteitszorgmedewerkers in het primair onderwijs de werkzame elementen uit hun werkzaamheden die bijdragen aan sturing op onderwijskwaliteit?
4. In hoeverre komen deze overeen met de in de literatuur gevonden factoren van sturing op onderwijskwaliteit?
5. Hoe ervaren kwaliteitszorgmedewerkers hun inbedding in de bestuurlijke gemeenschap?

1.5 Relevantie

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

In het rapport 'Een verstevigd fundament voor iedereen' van organisatieadviesbureau McKinsey (2020) wordt onderwijs beschreven als het fundament van de Nederlandse kenniseconomie en de toekomst van alle kinderen. Schoolbesturen vormen een belangrijk onderdeel van de middenlaag in het onderwijssysteem en hebben daarom grote invloed op maatschappelijke vraagstukken zoals gelijkheid, segregatie, inclusie en efficiëntie (Greany, 2021). Nederlandse schoolbesturen bevinden zich hierbij grotendeels buiten lokaal democratisch toezicht (Stevenson et al., 2021). Sinds de invoering van de Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur in 2010 is de formele rol van gemeenten bij het onderwijs namelijk beperkt (Onderwijsraad, 2017). Waar gemeenten eerder verantwoordelijk waren voor onderwijsbeleid, financiering en toezicht, is hun rol sinds 2010 formeel beperkt tot een aantal concrete thema's als onderwijshuisvesting, leerplicht, leerlingenvervoer, onderwijsachterstandbestrijding en voorschoolse educatie. Daarnaast werd in 1993 het openbaar onderwijs vrijwel overal verzelfstandigd om te voorkomen dat de gemeente de dubbele functie van bestuur van en toezicht op het openbaar onderwijs vervult. In het veld bestaat volgens Frissen et al. (2016) dan ook een grote behoefte om de ambiguïteit en complexiteit bij de sturing in en van het Nederlandse primair onderwijs te duiden en hieruit handelingsrepertoire te destilleren.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur is er weinig bekend over de bijdragen die schoolbesturen leveren aan de kwaliteit van onderwijs. Het aantal studies met empirische gegevens over de relatie tussen schoolbesturen en onderwijskwaliteit is klein, vooral in vergelijking met het grote aantal onderzoeken over onderwijskwaliteit, effectiviteit van schoolleiders en schoolverbetering (Honingh, Ruiter & Van Thiel, 2020). Stevenson et al. (2021) pleiten dat in toekomstig onderzoek een meer kwalitatieve aanpak zou moeten worden gebruikt vanwege de complexiteit en variëteit van schoolbesturen in het Nederlandse onderwijssysteem. Op deze manier kunnen de verschillende factoren die van invloed zijn op de rollen, interacties en bijdragen van schoolbesturen om de kwaliteit van onderwijs binnen hun organisatie te verbeteren worden geïdentificeerd. Het huidige onderzoek is een aanzet daartoe.

1.6 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een theoretisch kader ter beantwoording van de theoretische deelvragen geschetst. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de toegepaste methodieken, onderzoeksinstrumenten en procedure ten behoeve van de dataverzameling en -analyse. Hoofdstuk 4 geeft een weergave van de resultaten van de dataverzameling, waarna in hoofdstuk 5 een analyse ter beantwoording van de praktische deelvragen volgt. Vervolgens wordt in de conclusie in hoofdstuk 6 antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. In de discussie volgt een inhoudelijke en methodologische reflectie op het onderzoeksproces, waarna tot slot verschillende aanbevelingen worden gedaan voor de kwaliteitszorgmedewerker, bestuurder, wetenschap en wetgever.

2. Theoretisch kader

Ter beantwoording van de theoretische deelvragen beschrijft dit hoofdstuk allereerst verschillende aspecten van sturing op onderwijskwaliteit door schoolbesturen. Hierna volgt een uiteenzetting van de verschillende rollen die kwaliteitszorgmedewerkers als onderdeel van een bovenschools stabfbureau hierbij kunnen vervullen. Het hoofdstuk sluit af met de weergave van het op basis van het theoretisch kader opgestelde conceptuele model.

Bij de uitwerking van dit theoretisch kader wordt verondersteld dat schoolbesturen een indirecte invloed hebben op de prestaties van leerlingen op hun scholen of op andere aspecten van onderwijskwaliteit zoals de kwaliteit van leerkrachten. Schoolbesturen kunnen hun zorgplicht immers alleen vervullen via hun scholen waar schoolleiders en leerkrachten het onderwijs vormgeven (Honingh et al., 2017). Op deze manier wordt de autonomie die officieel toebehoort aan de schoolbesturen vaak op schoolniveau gevormd en uitgevoerd door de schoolleiders (Stevenson et al., 2021). Onderwijskwaliteit komt namelijk tot stand op het niveau van de primaire processen in de onderwijsorganisatie: in de interactie tussen de uitvoerende professionals en leerlingen (Hooge et al., 2015). Factoren met een directe invloed op deze processen zijn samenwerking en professionele ontwikkeling van leerkrachten en andere uitvoerende professionals (Van Veen et al., 2010; Slegers & Leithwood, 2010). Op het niveau van de school zijn structuurkenmerken (zoals participatie in besluitvorming), cultuurkenmerken (zoals een gedeelde visie, systematische feedback en evaluatie) en leiderschap (zoals gedeeld leiderschap en visieontwikkeling) belangrijke voorwaarden om de primaire processen te versterken met samenwerking en professionele ontwikkeling (Slegers & Leithwood, 2010). Deze structuur- en cultuurkenmerken van de school worden echter beïnvloed door de structuur- en cultuurkenmerken van bovenschools management, schoolbestuur, intern toezicht, (lokale) overheid en belanghebbenden (Hooge et al., 2015).

Daarnaast wordt er in dit theoretisch kader vanuit gegaan dat er niet zoiets bestaat als één ideaalmodel van sturing op onderwijskwaliteit en de rol van kwaliteitszorgmedewerkers daarin. Zoals Honingh et al. (2021) aangeven bestaat er namelijk een spanningsveld tussen verticale sturing zoals deze in wet- en regelgeving wordt verondersteld, en de realiteit in onderwijsorganisaties die bestaat uit wederzijdse afhankelijkheidsrelaties in het samenwerken aan de gezamenlijke maatschappelijke opdracht. Afhankelijk van de context zijn er daarom verschillende configuraties voor sturing door schoolbesturen mogelijk. Dit komt overeen met de contingentietheorie waarbij er een zogenaamde fit moet zijn tussen de organisatie (de wijze van organiseren en organisatiekenmerken) en de omgeving. Wanneer er een match is tussen de omgeving en de betreffende organisatie functioneren organisaties optimaal (Lawrence & Lorsch, 1969).

2.1 Sturing op onderwijskwaliteit

2.1.1 Sturing

Er zijn veel verschillende dimensies en aspecten van sturen die vanuit verschillende perspectieven bestudeerd worden. Zo benoemt Hooge (2013) dat (be)sturen in de wetenschappelijke literatuur wordt geduid onder de noemers strategievorming, strategische besluitvorming en strategisch management, als beleidsvoering en –implementatie ('policy implementation') en als governance van organisaties. Vanuit een systeemtheoretisch perspectief wordt duidelijk dat individuele en collectieve opvattingen en gedrag op verschillende organisatieniveaus en de wisselwerking

daartussen een belangrijke rol spelen bij sturing. Honig (2003; 2006) spreekt dan ook over het tot stand brengen van verbindingen en afstemming, oftewel 'alignment'. Meer specifiek gaat het dan om het verbinden van beleid ('policy') en mensen ('people') door de focus en inhoud van het werk van mensen binnen de organisatie op een lijn te brengen. Hooge et al. (2015, p.7) vullen dit concept aan met het volgende perspectief op het sturen in onderwijsorganisaties:

Het in een richting sturen van de gemeenschap van de onderwijsorganisatie door focus te bepalen met behulp van doelen, door samenhang en afstemming aan te brengen tussen de verschillende niveaus van de organisatie, en door te onderhandelen, te faciliteren en toe te rusten.

Daarnaast is volgens Hooge et al. (2015) de omgeving een belangrijke factor bij het sturen van een onderwijsorganisatie. De 'resource dependency' theorie volgend kan de organisatie namelijk toegang krijgen tot hulpbronnen als informatie, menskracht, geld, kennis, macht en sociale infrastructuur door externe relaties aan te gaan (Pfeffer & Salancik, 2003). Daarnaast stelt de (neo)-institutionele theorie dat organisaties legitimatie voor hun handelen zoeken in hun omgeving (DiMaggio & Powell, 1991; Scott, 2013). Het verkrijgen van zowel hulpbronnen als legitimiteit zijn essentieel voor het voortbestaan van organisaties. De omgeving van onderwijsorganisaties is echter complex, met moeilijk voorspelbare eisen en verwachtingen van verschillende partijen die elkaar versterken of juist conflicteren. Dit is volgens Mouwen (2011) dan ook de reden dat het aanbrengen van samenhang in dit krachtenveld als een belangrijke opgave voor bestuurders wordt gezien. In een onderzoek naar hoe Amerikaanse 'school districts' met hun omgeving omgaan, vonden Honig en Hatch (2014) drie strategieën: 'bridging' ofwel verbinden, 'buffering' ofwel afschermen en 'coping'. 'Coping' duidt op strategieën van bestuurders om hun omgeving te verkennen, te vereenvoudigen en op die manier hanteren dat de eigen koers en doelrealisatie wordt versterkt. Het sturen in onderwijsorganisaties is dus een combinatie van het sturen van de omgeving en sturen in de organisatie (Hooge et al., 2015). De commissie Meurs (2013), Hooge (2013) en Lange (2014) onderscheiden hierbij de volgende elementen van sturen van onderwijsorganisaties:

- Strategisch positioneren van de organisatie;
- Sturen van de onderwijskwaliteit;
- Sturen van HRM-beleid en werkgeverschap;
- Sturen van financieel beleid en de bedrijfsvoering;
- Ethisch verantwoord besturen.

In dit onderzoek naar de rol van kwaliteitszorgmedewerkers bij de sturing in het primair onderwijs werd gefocust op het sturen op onderwijskwaliteit.

2.1.2 Onderwijskwaliteit

De Onderwijsraad (2013) onderscheidt smalle en brede opvattingen over onderwijskwaliteit. Een smalle opvatting is gericht op meetbare doelen in de basisvaardigheden, zoals taal en rekenen, terwijl een brede opvatting gericht is op een breder vakkenaanbod, zoals geschiedenis, economie, filosofie en cultuureducatie, en op burgerschapsvorming en vakoverstijgende vaardigheden zoals problemen oplossen, samenwerken, communiceren en de ontwikkeling van digitale geletterdheid. Enkele voorbeelden van meetbare criteria van onderwijskwaliteit zijn volgens Scheerens et al. (2021):

- Productiviteit: vast te stellen aan de hand van uitkomstvariabelen zoals examenresultaten of evaluatieonderzoeken naar gemiddelde prestatieniveaus van verschillende landen zoals TIMSS en PISA;
- Effectiviteit: het effect van beïnvloedbare onderwijsprocessen op de realisatie van uitkomsten, controlerend voor kenmerken van de leerlingenpopulatie;
- Efficiency: het realiseren van effectiviteit tegen zo laag mogelijke kosten;
- Gelijkheid: het vergelijken van uitkomsten van groepen leerlingen met verschillende sociaaleconomische achtergronden en nagaan in hoeverre deze uitkomsten worden bepaald door achterstandsindicatoren;
- Responsiviteit: het afstemmen van het onderwijs op de behoeften van de sociale, culturele en economische maatschappelijke context.

De verschillende onderzoeken van Frissen et al. (2016) wijzen uit dat vrijwel alle actoren in het onderwijs overtuigd zijn van een brede opvatting van onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd is een opvallend contrast zichtbaar tussen de verscheidenheid aan opvattingen van onderwijskwaliteit en de eenduidige doelen die worden gesteld bij het sturen op onderwijskwaliteit waarbij hoofdzakelijk (en soms zelfs uitsluitend) de normen van het inspectiekader centraal staan. De visie op onderwijskwaliteit en de inhoud van de sturing vertonen dus een incongruentie: hoewel het abstracte niveau van visie op een breed kwaliteitsbegrip duidt, is er in de concrete sturing sprake van een veel smaller en uniformer begrip (Frissen et al., 2016).

In haar advies De volle breedte van onderwijskwaliteit constateert de Onderwijsraad (2016) dat er geen eenduidige, omvattende visie op de brede opdracht van het onderwijs bestaat. Dit maakt het moeilijk om een goede discussie te voeren over hoe deze brede opvatting van onderwijskwaliteit in de praktijk kan worden ingevuld. Daarnaast blijft de bijdrage van scholen aan brede kwaliteit vaak impliciet, waardoor het moeilijk is om aan verdere onderwijsverbetering te werken en de verantwoording beperkt blijft tot een smal deel van onderwijskwaliteit. Er lijkt sprake te zijn van een vicieuze cirkel: omdat kwaliteit in brede zin in toezicht en verantwoording nauwelijks wordt gewaardeerd brengen scholen deze kwaliteit beperkt in beeld. Dit belemmert vervolgens de erkenning voor hun bijdrage aan de brede opdracht van onderwijs. De Onderwijsraad (2016) reikt dan ook een referentiekader aan voor de invulling van de brede opvatting van onderwijskwaliteit. Hierin vormen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming de drie doeldomeinen van het onderwijs (Biesta, 2012). In haar oratie noemt Hooge (2013) naast deze drie functies ook de pedagogische en maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Hierbij wordt bedoeld op het belang van het ontwikkelen van het vermogen van leerlingen om zowel autonoom als sociaal betrokken te zijn en het beantwoorden van verschillende maatschappelijke vraagstukken die aan het onderwijs gesteld worden (Honingh et al., 2017).

In dit onderzoek werd uitgegaan van het referentiekader van de Onderwijsraad (2016) voor de invulling van de brede opvatting van onderwijskwaliteit met de drie doeldomeinen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Dit onderzoek had echter niet tot doel om kwaliteitszorgmedewerkers te vragen naar hun opvattingen van onderwijskwaliteit, maar naar hun rol bij het sturen op onderwijskwaliteit.

2.1.3 Sturen op onderwijskwaliteit

Het sturen op onderwijskwaliteit is volgens Frissen et al. (2016) een gelaagd en relationeel proces: het verloopt namelijk door afstemming en communicatie tussen actoren die op verschillende organisatieniveaus handelen (zoals bestuurders, schoolleiders, stafmedewerkers, leerkrachten en ouders). Aangezien 'alignment' afhankelijk is van partnerschap, wederzijdse ondersteuning, onderlinge afstemming, gedeelde visie en vertrouwen tussen deze actoren zijn het verloop en uitkomsten van sturingsprocessen in onderwijsorganisaties enigszins onvoorspelbaar. Frissen et al. (2016) onderscheiden drie niveaus waarop 'alignment' plaatsvindt bij het realiseren van goed onderwijs:

- *Macroniveau*
Op macroniveau vindt 'alignment' plaats op het beleidsniveau van het ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs, de PO-raad, schoolbesturen, politieke partijen, adviesorganen, vakbonden, gemeenten en professionele (branche)vertegenwoordiging.
- *Mesoniveau*
'Alignment' op het bestuursniveau behoort tot het mesoniveau en gebeurt door onder andere besturen, stafbureaus, schoolleiders, gemeenten en educatieve uitgeverijen.
- *Microniveau*
Ten slotte doelen Frissen et al. (2016) met het microniveau op 'alignment' op lesniveau. Hierbij zijn schoolteams, individuele leerkrachten, schoolleiders, leerlingen, ouders en onderwijsondersteuners voorbeelden van actieve actoren.

Op elk niveau is er de mogelijkheid om door middel van strategisch handelen de inhoud en richting van het onderwijs mede te bepalen. Beleidsmakers bepalen de inhoud van het onderwijs door bijvoorbeeld kerndoelen aan te geven, bestuurders door middel van het opzetten en monitoren van een kwaliteitssysteem en leerkrachten door het kiezen van een specifieke methode of door afspraken over het onderwerp en de tijdsindeling. Er is dus sprake van een gevarieerd netwerk van verschillende partijen die met gebruik van verschillende artefacten en op verschillende plaatsen invloed uitoefenen. Om gerichte beweging te creëren is het voor de verschillende partijen noodzakelijk om tot 'alignment' te komen: het productief verbinden van partijen om in een bepaalde gewenste richting te bewegen (Frissen et al., 2016). Hiertoe kunnen actoren verschillende interventies inzetten. Bij het gebruik van ideeën verbindt men zich aan elkaar omdat bepaalde inhoudelijke concepten ondersteund worden. Daarnaast kan het aanbrenge van een structuur alignment bewerkstelligen doordat partijen die onderdeel van die structuur zijn worden gepositioneerd inclusief bijbehorende mogelijkheden en beperkingen. Een derde mogelijke interventie is het bieden van kaders: doordat actoren aan hetzelfde kader moeten voldoen handelen ze vergelijkbaar ondanks dat de actoren zich niet direct tot elkaar verhouden. Een laatste voorbeeld van interventies om tot 'alignment' te komen is het verbinden via personen waarbij men elkaar vindt, opzoekt en raadpleegt. Het sturen op onderwijskwaliteit is volgens Frissen et al. (2016) dan ook het vermogen om dergelijke interventies effectief in te zetten om de gewenste 'alignment' op gebied van beleid ('policy') en mensen ('people') binnen en tussen niveaus te bewerkstelligen en zo de inhoud en inrichting van het onderwijs te beïnvloeden.

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden werd in dit onderzoek gefocust op het mesoniveau waarbinnen kwaliteitszorgmedewerkers in het primair onderwijs acteren: de schoolbesturen.

2.2 Voorwaarden voor sturen binnen schoolbesturen

2.2.1 Bestuurlijk vermogen en bestuurlijke gemeenschap

Om onderwijskwaliteit te realiseren dienen onderwijsorganisaties over voldoende bestuurlijk vermogen te beschikken (Burch & Spillane, 2004; Fullan & Levin, 2009; Harris, 2012; Honig, 2003, 2006). Bestuurlijk vermogen omvat alle eigenschappen en factoren die noodzakelijk zijn om een organisatie effectief te sturen of die ervoor zorgen dat de sturing adequaat wordt doorgevoerd in de organisatie zodat de gewenste resultaten worden behaald (Hooge et al., 2015). Toegespitst op het sturen op onderwijskwaliteit komen Hooge et al. (2015, p. 10) tot de volgende definitie van bestuurlijk vermogen:

De capaciteiten van besturen van onderwijsorganisaties om adequaat te sturen op de onderwijskwaliteit van scholen. Voor deze capaciteiten zijn drie kenmerken van belang:

1. Doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit (bestuurlijk handelen);
2. Intervenieren (bestuurlijk handelen);
3. Interne en externe actoren verbinden met het doel te komen tot een hechte bestuurlijke gemeenschap (sociaal kapitaal).

Om dit bestuurlijk vermogen met 'policy' en 'people alignment' tot stand te brengen blijkt het belangrijk om op bestuurlijk niveau productieve sociale relaties en interacties te hebben. Hiertoe is een hechte gemeenschap nodig waarbinnen actoren elkaar kunnen voorzien van kennis, legitimatie, informatie, gezag, motivatie en onderling vertrouwen via onderlinge interacties. De groep actoren die op bestuurlijk niveau stuurt op onderwijskwaliteit wordt de bestuurlijke gemeenschap genoemd en bestaat uit bestuurders, bestuurlijke stafleden en schoolleiders (Hooge et al., 2015). Onderzoek wijst uit dat afstemming, samenwerking en leren in bestuurlijke gemeenschappen in het onderwijs bijdragen aan de uitvoering van sturing en beleid (Coburn & Russell, 2008; Moolenaar, 2010).

Hierna worden de verschillende kenmerken van bestuurlijk vermogen bij het sturen op onderwijskwaliteit behandeld: bestuurlijk handelen en het bewerkstelligen van sociaal kapitaal.

2.2.2 Bestuurlijk handelen

Hooge et al. (2015) benoemen bestuurlijk handelen als onderdeel van bestuurlijk vermogen. Dit bestuurlijk handelen valt uiteen in doelen stellen en intervenieren.

Doelen stellen

Doelen stellen kan worden opgevat als het bewegen van een groep mensen in een specifieke richting (Denhardt & Denhardt, 2000). Hooge et al. (2015) operationaliseren het stellen van doelen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit naar drie gebieden: leeropbrengsten in de basisvaardigheden, brede leer- en ontwikkelopbrengsten en onderwijsleerprocessen. Uit hun

onderzoek blijkt dat het stellen van doelen ten aanzien van onderwijsleerprocessen het meeste bijdraagt aan het onderling vertrouwen in de bestuurlijke gemeenschap.

Interveniëren

Om gestelde doelen kracht bij te zetten zijn verschillende vormen van acties, interventies en instrumenten nodig (Kooiman, 2003; Honig, 2006). Deze laten zich verdelen in juridische, financiële en communicatieve sturing en de daarbij behorende beleidsinstrumenten: regulering ofwel straffen middels de zweep, belonen door het bieden van (financiële) prikkels via de peen en communiceren om druk uit te oefenen middels de preek (Bemelmans-Vidéc et al., 1998; Van der Doelen, 1993). Hierbij zijn straffen, belonen en druk uitoefenen dwingender dan uitleggen, toerusten en ondersteunen (McAdams, 2006; Zehavi, 2012). Hooge et al. (2015) onderscheiden drie typen interventies: ondersteunen, druk uitoefenen en ingrijpen. Ten eerste blijkt dat schoolleiders, bestuurlijke staf en bestuurders meer op zoek gaan naar advies en persoonlijke gesprekken binnen de bestuurlijke gemeenschap wanneer het bestuurlijk handelen van de bestuurder meer gericht is op doelen stellen en interveniëren. Daarnaast blijkt interveniëren door te ondersteunen een positieve mediërende invloed te hebben op het positieve effect van doelen stellen op het onderlinge vertrouwen. Interveniëren door in te grijpen blijkt het negatieve effect dat kan uitgaan van doelen stellen te versterken. Ten slotte wijzen de bevindingen van Hooge et al. (2015) erop dat interveniëren door ingrijpen het onderlinge vertrouwen in de bestuurlijke gemeenschap kan schaden.

Bestuurlijk handelen als formatieve evaluatiecyclus

Een andere definitie van bestuurlijk handelen binnen het bestuurlijk vermogen is het volgen van een formatieve evaluatiecyclus (Reezigt et al., 2019). De eerste fase omvat het verzamelen van informatie over bijvoorbeeld de leerlingprestaties en tevredenheid van leerkrachten en ouders. In de tweede fase evalueert en analyseert men de gegevens om de huidige situatie in kaart te brengen. Vervolgens bepaalt men in de derde fase specifieke doelen die de gewenste situatie weerspiegelen. Op basis hiervan worden de strategieën om de gewenste situatie te bereiken bepaald en uitgevoerd. Na het uitvoeren herhaalt de cyclus zich en wordt opnieuw data opgehaald om vast te stellen of de gewenste situatie bereikt is (Van Geel & Keuning, 2016). Een soortgelijke cyclus wordt door de PO-raad inzichtelijk gemaakt in het model Regie op onderwijskwaliteit (PO-raad, z.d.).

Aanwezige expertise binnen het bestuur

Stevenson et al. (2021) stellen dat besturen die de onderwijskwaliteit willen verbeteren eerst moeten nagaan of er binnen het bestuur voldoende expertise aanwezig is om een weloverwogen beslissing te nemen en of de schoolleiders en hun leerkrachtenteams het eens zijn over de gestelde doelen. Als deze expertise voldoende aanwezig is en alle actoren het eens zijn over de gestelde doelen volstaan de meer traditionele vormen van sturing om te sturen op verbetering. Als het bestuur over voldoende expertise beschikt om doelen te stellen, maar er is onenigheid over de formulering en uitvoering van de doelen, dan zijn New Public Management sturingsprincipes wellicht het meest geschikt. Wanneer de expertise niet aanwezig is binnen een bestuur om de gewenste verbetering in gang te zetten is expertise van buiten de organisatie nodig om heldere, gedeelde doelen te formuleren. Besturen dienen de scholen en schoolleiders dan actief te betrekken in een beleidsnetwerk om doelen te formuleren en de uitvoering te begeleiden (Stevenson et al., 2021).

In dit onderzoek naar de manieren waarop kwaliteitszorgmedewerkers bijdragen aan sturing op onderwijskwaliteit werd de definiëring van bestuurlijk handelen van Hooge et al. (2015) gebruikt. Deze definiëring met in het bijzonder het onderdeel 'ondersteunen' lijkt namelijk goed aan te sluiten op de veronderstelde rol van de bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerker.

2.2.3 Sociaal kapitaal bewerkstelligen

Naast bestuurlijk handelen is het verbinden van interne en externe actoren met het doel een hechte bestuurlijke gemeenschap te vormen onderdeel van het bestuurlijk vermogen (Hooge et al., 2015). Deze interacties waarmee de bestuurlijke gemeenschap elkaar voorziet van kennis, legitimatie, informatie, gezag, motivatie en onderling vertrouwen zijn te begrijpen vanuit de sociaal kapitaal theorie (Burt, 2000; Coleman, 1990; Putnam, 1993). Sociaal kapitaal omvat de middelen die beschikbaar zijn voor een individu of groep door hun sociale netwerken (Bourdieu, 1986). Sociaal kapitaal komt hierbij tot stand in de interactie en ligt dus niet besloten in personen of sociale interactie zelf (Coleman, 1994). De sociaal kapitaal theorie benadrukt het belang van sociale netwerken en het gebruiken van de (im)materiële hulpbronnen die deze bevatten. Deze theorie blijkt dan ook bruikbaar om adequate (be)sturing of beleidsvoering te bestuderen in onderwijsorganisaties (Smylie & Evans, 2006). Onderzoek van Saatcioglu et al. (2011) toont dat de mate van binding, onderling vertrouwen, het delen van informatie en een gemeenschappelijke visie op bestuurlijk niveau een positieve invloed heeft op het sturen op onderwijskwaliteit. Hooge et al. (2015) definiëren het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap als de gezamenlijke focus en visie, onderlinge afstemming en samenwerking, onderling vertrouwen en de collectieve betrokkenheid en verantwoordelijkheid van zowel bestuurders, bestuurlijke stafmedewerkers als schoolleiders. Het benodigde sociaal kapitaal om te sturen op onderwijskwaliteit wordt binnen deze interacties geproduceerd. Dit gebeurt met 'people' en 'policy alignment': het verbinden van beleid en mensen door de focus en inhoud van het werk van mensen binnen de organisatie op een lijn te brengen.

Interne en externe gerichtheid

Binnen de sociaal kapitaal theorie onderscheidt men interne en externe gerichtheid (Bourdieu, 1986). Interne gerichtheid kan worden uitgedrukt met het concept van 'bonding': de mate van binding, onderling vertrouwen en samenwerking binnen een groep (Coleman, 1990; Putnam, 1993). Overeenkomstig verwijst 'closure' naar de kracht van interne relaties die de harmonie, efficiëntie en kwaliteit van besluitvorming beïnvloeden (Saatcioglu & Sargut, 2014). Externe gerichtheid kan beschreven worden als 'bridging': het omgaan met externe partijen in de omgeving voor het bevorderen van onderwijskwaliteit (Coleman, 1990; Putnam, 1993). Het vergelijkbare begrip van 'brokerage' omvat de diversiteit van interacties met externe actoren zoals andere besturen, beleidsexperts en wetgevers, die innovatie, legitimiteit en ondersteuning van scholen beïnvloedt (Saatcioglu & Sargut, 2014). Saatcioglu en Sargut (2014) onderzochten de langetermijneffecten van het sociaal kapitaal van besturen en vonden inderdaad dat academische prestaties hoger waren wanneer het bestuur een hoge mate van 'brokerage' en 'closure' vertoont.

In het huidige onderzoek werd de bestuurlijke gemeenschap als vorm van sociaal kapitaal opgenomen: hoe dragen kwaliteitszorgmedewerkers bij aan het versterken van de bestuurlijke gemeenschap als onderdeel van bestuurlijk handelen? En hoe ervaren kwaliteitszorgmedewerkers hun eigen inbedding in deze bestuurlijke gemeenschap bij het sturen op onderwijskwaliteit?

2.3 Stafbureaus in het primair onderwijs

2.3.1 Meerscholenbesturen

Naar voorbeeld van het onderzoek van Stevenson et al. (2021) werd in dit onderzoek gefocust op schoolbesturen die de verantwoordelijkheid hebben voor meerdere scholen (meerscholenbesturen). Als gevolg van overheidsbeleid neemt de proportie van het aantal scholen dat onder een meerscholenbestuur valt namelijk toe naar meer dan 90%. Daarnaast is het aannemelijk dat meerscholenbesturen fundamenteel anders functioneren dan besturen met slechts één school (de zogenaamde eenpitters). In verreweg de meeste gevallen (79%) is de schoolleider bij eenpitters namelijk de gemandateerde bestuurder (Van Kessel & Hovius, 2011). Thema's als organisatieontwikkeling, personeelsbeleid, financiën en kwaliteitszorg krijgen hierdoor een totaal andere dynamiek dan in een meerscholenbestuur. Daarnaast is het eenvoudiger om professionele samenwerking tussen scholen en het ontwikkelen van leergemeenschappen te initiëren en te beheren vanuit een meerscholenbestuur. Meerscholenbesturen met een groter aantal scholen hebben hierbij de neiging om extra managementlagen te creëren, terwijl schoolbesturen die slechts een paar scholen besturen meer regelmatig en direct contact hebben met hun schoolleiders (Stevenson et al., 2021). Er is echter weinig bekend over de relatie tussen bestuurlijke schaalgrootte en onderwijskwaliteit (Heijsters, Van der Ploeg & Weijers, 2020).

Hoewel studies naar de rol van schoolbesturen via leiderschap en beleidsveranderingen belangrijke aanknopingspunten bieden voor onderzoek en praktijk, gaan ze volgens Honig (2008) niet diep genoeg in op het stafbureau om te onderzoeken wat stafmedewerkers dagelijks doen om hieraan bij te dragen. Stafmedewerkers en hun werkpraktijken zijn zelfs zo onzichtbaar dat er in onderzoeken naar de rol van schoolbesturen wordt verwezen naar het schoolbestuur als zijnde één entiteit. Op deze manier worden de activiteiten van stafmedewerkers die zich bezighouden met het bevorderen (of frustreren) van hoogwaardig onderwijs en leren in dergelijke onderzoeken verdoezeld.

2.3.2 Rollen van het stafbureau

Volgens Frissen et al. (2016) ondersteunen en adviseren bestuurlijke stafleden bij het sturen en sturen zij soms ook mee door te ondersteunen, druk uit te oefenen of in te grijpen. Hierbij wordt echter niet ingegaan op welke manier de stafmedewerkers deze ondersteunende rol kunnen uitvoeren. Om tegemoet te komen aan de eisen die aan hen gesteld worden, biedt het denken over schoolbesturen als lerende organisaties volgens Honig (2008) een bruikbaar perspectief. Hieraan ten grondslag liggen ideeën uit zowel de sociaal-culturele leertheorie als theorieën over organisatieleren ('organizational learning'). Deze theoretische gebieden lijken bijzonder nuttig omdat elk perspectief de aandacht vestigt op twee complementaire dimensies van wat organisatorisch leren door schoolbesturen kan inhouden. Hieronder wordt een beknopte uiteenzetting van beide perspectieven gegeven, gevolgd door de beschrijving van een geïntegreerd conceptueel model zoals Honig (2008) voorstelt.

Sociaal culturele leertheorie

Ten eerste gaat de sociaal-culturele leertheorie ervan uit dat leren in interactie met anderen en met verschillende artefacten of hulpmiddelen plaatsvindt. Deze interactie zijn genest in bepaalde sociale, historische en culturele contexten (Vygotsky, 1978). Sommige onderzoekers benadrukken dat gezamenlijk werk ('joint work') deze interacties verbindt, en dat deze interacties zich ontvouwen in

een sociale gemeenschap oftewel een 'community of practice' (Lave & Wenger, 1991; Rogoff, 1994; Wenger, 1998). Binnen deze communities of practice vindt ondersteuning ofwel 'scaffolding' van het leren plaats in de vorm van ondersteuningsrelaties. Deze relaties lijken bijzonder relevant voor de toepassing op stafmedewerkers en scholen, waarbij in theorie professionals van de scholen ondersteuning krijgen van de stafmedewerker als expert. De sociaal-culturele leertheorie benadrukt dus het belang van stafmedewerkers die samenwerken met scholen om hun inspanningen op het gebied van onderwijs en leerverbetering te ondersteunen.

Organisatieleren

Over organisatieleren bestaan veel verschillende opvattingen: er bestaat dan ook geen enkel model of coherente visie op wat als een lerende organisatie gezien kan worden. Honig (2008) focust zich op organisatieleren door ervaring, 'trial-and-error' leren en leren onder omstandigheden van ambiguïteit bij schoolbesturen. Kernactiviteiten in deze processen zijn het zoeken naar relevant bewijsmateriaal en het opnemen of gebruiken van dat bewijsmateriaal in beslissingen om formele en informele acties op het niveau van het stafbureau te veranderen (of weloverwogen te besluiten om niet te veranderen). Theorie over organisatieleren benadrukt dus volgens Honig (2008) hoe stafmedewerkers gebruik kunnen maken van bewijsmateriaal uit verschillende ervaringen, waaronder hun ondersteunende verhouding tot scholen, om hun activiteiten op bestuursniveau te onderbouwen.

Honig (2008) verenigt deze twee perspectieven van de sociaal-culturele leertheorie en organisatieleren tot een geïntegreerd conceptueel model van stafbureaus als lerende organisaties. De ondersteuningsrelatie tussen medewerkers van het stafbureau en scholen kent hierbij verschillende aspecten.

Modelen

Ten eerste kunnen stafmedewerkers via modeling kennis en vaardigheden van medewerkers in de scholen vergroten. Modelen is het (laten) voordoen van gewenst gedrag. Idealiter betrekken degenen die modellen de ander bij een dialoog over de doelen en aard van bepaalde praktijken, zodat men niet alleen weet wat deelname aan deze praktijken inhoudt maar ook waarom men op bepaalde manieren moet acteren. Krachtige modeling omvat daarnaast het helpen bij het identificeren van de eigen sterktes en hierop voortbouwen als onderdeel van een bewuste strategie om andere competenties te ontwikkelen. Modelen kan hierbij ook wederkerig zijn: zowel de stafmedewerker als de schoolmedewerker zijn dan actief betrokken bij een leerproces en verdiepen hun eigen kennis en vaardigheden. Deze vorm van ondersteuningsrelaties lijkt vooral krachtig te zijn omdat wederzijdse betrokkenheid de legitimiteit en waarde van de ondersteuningsrelatie kan versterken, wat essentieel is voor het realiseren van de doelen in de praktijk (Honig & Ikemoto, 2006). Deze visie op modeling suggereert ook dat de ondersteuningsrelaties dynamisch zijn: continu ontwikkelend naarmate zowel stafmedewerkers als schoolmedewerkers hun deelname aan de ondersteuningsrelatie vergroten en hun doelen op het gebied van lesgeven en leren realiseren (Honig, 2008).

Waarderen en legitimeren perifere prestaties

Ten tweede dienen stafmedewerkers in de ondersteuningsrelatie met scholen zogenaamde perifere prestaties van scholen te waarderen en legitimeren. Uit onderzoek blijkt namelijk dat het labelen

van scholen als laag presterend kan werken als een 'selffulfilling prophecy': lage prestaties worden verder gevoed door negatieve medewerkerstevredenheid en -motivatie en activiteiten gericht op conformiteit (Mintrop, 2003; O'Day, 2002). Vanuit de sociaal-culturele leertheorie spreekt men daarom niet in termen van laagpresterend, maar in termen van beginnersprestaties. Men noemt de resultaten van beginners ook wel perifeer: de prestaties liggen aan de buitenkant, maar binnen het bereik van sterkere prestaties. Vanuit zowel de sociaal-culturele leertheorie als theorie over organisatieleren wordt dan ook gesuggereerd dat het belangrijk is om te benadrukken dat ongeacht iemands capaciteit bij de start ontwikkeling altijd mogelijk is (Honig, 2008).

Sociale betrokkenheid creëren en borgen

Daarnaast dienen stafmedewerkers sociale betrokkenheid te creëren en te behouden in hun ondersteuningsrelatie met scholen en hun medewerkers. Leren vindt namelijk plaats in interactie met anderen: sociale betrokkenheid is dan ook fundamenteel voor leren. Met name Wenger en Lave hebben uitgewerkt hoe individuen door sociale interacties binnen 'communities of practice' hun individuele en collectieve kennis vergroten die ze inbrengen in situaties (Lave & Wenger, 1991; Wenger, 1998).

Instrumenten ontwikkelen

Verder kunnen stafmedewerkers instrumenten ontwikkelen die het leren in de ondersteuningsrelaties met scholen stimuleren. Instrumenten specificeren de parameters van acceptabel gedrag en communiceren daardoor wat individuen wel en niet moeten doen. Tegelijkertijd zijn ze vaak het startpunt om nieuwe vormen van acceptabel gedrag te definiëren. In de sociaal-culturele leertheorie worden twee soorten instrumenten onderscheiden. Conceptuele instrumenten omvatten principes, kaders en ideeën. Daarnaast bieden praktische instrumenten concrete voorbeelden van praktijken, strategieën en middelen die direct toepasbaar zijn (Grossman et al., 1999). Uit onderzoek van Burch en Spillane (2004) blijkt dat stafmedewerkers bijdragen aan verbeteringen in het onderwijs wanneer ze hervormingsagenda's omzetten in tastbare, bruikbare materialen voor scholen. Zulke instrumenten omvatten handboeken, rubrieken en evaluatieprotocollen, schoolplanningsformats en curriculaire materialen. Door het maken en herzien van deze hulpmiddelen, bevorderen stafmedewerkers nieuwe relaties tussen scholen en het stabureau die consistent zijn met het concept van deze ondersteuningsrelaties (Honig, 2008).

Bemiddelen en verbinden

Stafmedewerkers kunnen ook de rol van bemiddelaar en makelaar vervullen. Zij werken dan tussen hun 'community of practice' en de externe omgeving (waaronder andere 'communities of practice') in. In die tussenruimtes helpen ze gemeenschappen om verbinding te maken met nieuwe ideeën die hun leren zouden kunnen verbeteren (Wenger, 1998). De makelaarsrol lijkt met name relevant voor het inzetten van verschillende vormen van bewijsmateriaal bij het verbeteren van het onderwijs, bijvoorbeeld gegevens over leerlingprestaties en contextinformatie die niet altijd beschikbaar zijn binnen individuele klassen of scholen. Stafmedewerkers dienen niet alleen extern bewijsmateriaal te verzamelen, maar het ook te vertalen naar termen die medewerkers op de scholen waarschijnlijk zullen gebruiken. Deze vaardigheid van stafmedewerkers om bewijsmateriaal om te zetten in bruikbare vormen lijkt mede afhankelijk te zijn van de mate waarin zij bekend zijn met de taal en cultuur van hun scholen of om het bewijsmateriaal dusdanig presenteren zodat schoolmedewerkers het als bruikbaar zullen herkennen. Deze vaardigheid lijkt ook afhankelijk te zijn van de mate waarin

de makelaars legitiem lijken voor de ontvangende gemeenschap (Wenger, 1998) en daarom een vertrouwde bron zijn.

Gezamenlijk werk stimuleren

Tot slot ziet Honig (2008) het stimuleren van betrokkenheid bij gezamenlijk werk ('joint work') als onderdeel van de ondersteuningsrelatie tussen stafmedewerkers en scholen. Gezamenlijk werk verwijst naar activiteiten die de betrokkenen zowel in het heden als op de langere termijn waardevol vinden. Gezamenlijk werk kan betrekking hebben op de algemene uitdaging om het onderwijs en het leren binnen de scholengroep te verbeteren of het kan meer specifieke inspanningen betreffen zoals het helpen van leerkrachten om vragen te stellen die leerlingen ertoe aanzetten een begrip van bepaalde wiskundige concepten te ontwikkelen. Of een bepaalde activiteit als gezamenlijk werk telt, hangt af van de mate waarin deelnemers aan de inspanning het als betekenisvol zien (Honig, 2008).

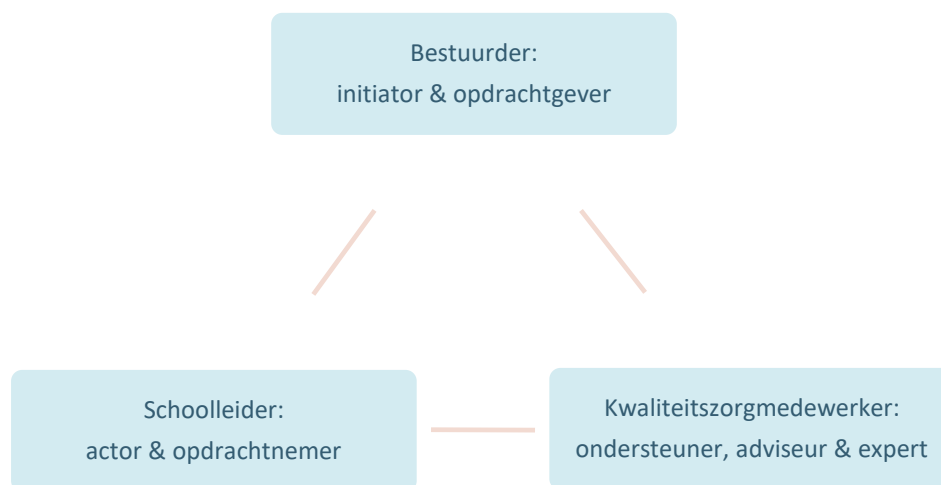
In het huidige onderzoek werden de verschillende aspecten van ondersteuningsrelaties tussen stafmedewerkers en scholen van Honig (2008) opgenomen in het conceptuele model om na te gaan in hoeverre het werk van kwaliteitszorgmedewerkers in de praktijk overeenkomt met deze aspecten.

2.3.3 Kwaliteitszorgmedewerkers

Specifiek werd in dit onderzoek de bijdrage van kwaliteitszorgmedewerkers aan sturing op onderwijskwaliteit onderzocht. In navolging van de Handreiking Bovenschoolse Kwaliteitszorg van de PO-raad wordt met de kwaliteitszorgmedewerker bedoeld: de persoon die op het niveau van de bestuurlijke organisatie verantwoordelijk is voor de kwaliteitszorg (Klifman, 2016). Het gaat hierbij om de ondersteuner in de driehoek van Van Rooij en Van Ginkel (2010) zoals weergegeven in Figuur 1: de schoolleider (actor) legt verantwoording af aan het bestuur (initiator), de kwaliteitszorgmedewerker (ondersteuner) adviseert de schoolleider maar neemt diens verantwoordelijkheid voor het resultaat niet over.

Figuur 1

De driehoek tussen bestuurder, schoolleider en kwaliteitszorgmedewerker



Opmerking. Aangepast overgenomen uit *Handreiking bovenschoolse kwaliteitszorg* (p. 32), door H. Klifman, 2016, PO-Raad.

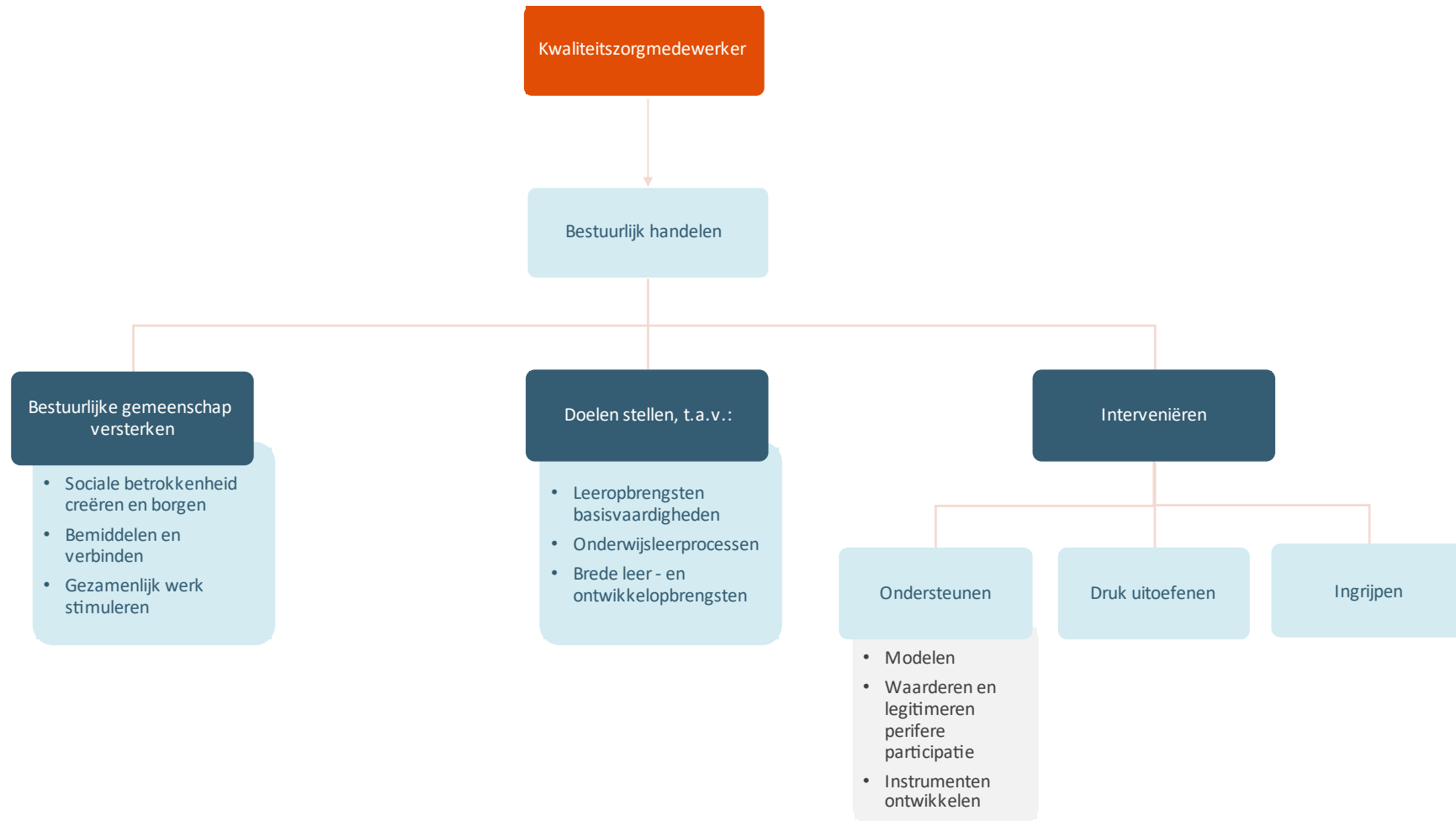
In het huidige onderzoek werd de rol van de kwaliteitszorgmedewerker bij het sturen op onderwijskwaliteit in de gehele bestuurlijke gemeenschap onderzocht: zowel ter ondersteuning van de bestuurder als de schoolleider.

2.4 Conceptueel model

In dit onderzoek werd onderzocht welke rol kwaliteitszorgmedewerkers bij meerscholenbesturen in het primair onderwijs vervullen bij het bestuurlijk handelen gericht op onderwijskwaliteit. Op basis van de hiervoor weergegeven literatuur werd hiertoe een conceptueel model opgesteld (zie Figuur 2). Hierin is sturen op onderwijskwaliteit door middel van het versterken van de bestuurlijke gemeenschap, doelen stellen en interveniëren (Hooge et al., 2015) gecombineerd met de verschillende aspecten van ondersteuningsrelaties tussen scholen en staf van Honig (2008) gebaseerd op de sociaal-culturele leertheorie en theorieën over organisatieleren ('organizational learning').

Figuur 2

Conceptueel model: de rol van kwaliteitszorgmedewerkers bij bestuurlijk handelen gericht op onderwijskwaliteit



3. Methode

In dit onderzoek werd onderzocht op welke manieren kwaliteitszorgmedewerkers bijdragen aan sturing op onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. De beantwoording van de theoretische deelvragen in het voorafgaand theoretisch kader resulteerde in een beschrijving van de gevonden factoren voor sturing op onderwijskwaliteit. Deze factoren zijn vervolgens geoperationaliseerd naar een interviewleidraad. Deze leidraad is gebruikt voor de uitvoering van semigestructureerde interviews met kwaliteitszorgmedewerkers uit het primair onderwijs ter beantwoording van de empirische deelvragen. Meer dan bij bijvoorbeeld vragenlijsten is het bij interviews namelijk mogelijk om actoren uitgebreid te bevragen over hun bevindingen en door te vragen waar nodig. Dit werd zodoende passend geacht voor dit exploratieve en descriptieve onderzoek.

In dit hoofdstuk worden de toegepaste methodieken en onderzoeksinstrumenten ten behoeve van de dataverzameling en -analyse toegelicht en verantwoord. Hiertoe worden ten eerste de gemaakte keuzes voor dataverzameling inclusief operationalisatie van de theoretische concepten beschreven. Vervolgens wordt de samenstelling van de onderzoeksgroep toegelicht, om daarna de gehanteerde procedure en wijze van data-analyse te beschrijven. Tot slot worden de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek toegelicht.

3.1 Dataverzameling (methodieken en onderzoeksinstrumenten)

Om de theoretische deelvragen te beantwoorden is in de eerste fase van dit onderzoek een literatuurstudie uitgevoerd. De eerste stap hierbij was het identificeren en verkrijgen van verschillende beschikbare wetenschappelijke bronnen over dit onderwerp. Hiertoe is in onlinebibliotheken als Google Scholar gezocht met Nederlandse zoektermen als 'sturen op onderwijskwaliteit', 'bestuurlijk vermogen', 'kwaliteitszorg' en Engelse termen als 'educational quality', 'central office staff' en 'school district central offices'. Met deze zoektermen is ook gezocht in relevante wetenschappelijke tijdschriften als Educational Management Administration & Leadership en in de TIAS Thesis Library. Na de identificatie van de sleutelartikelen van Hooge et al. (2015), Frissen et al. (2016) en Honig (2008) is in deze artikelen gezocht naar verwijzingen en bronvermeldingen naar eerdere relevante publicaties (de zogenaamde sneeuwbalmethode). Daarnaast is via Google Scholar bekeken welke meer recente artikelen verwijzen naar deze sleutelartikelen (citatiezoeken). Wanneer een publicatie bruikbaar bleek, is ook hierop de strategie van citatiezoeken toegepast. De beschreven literatuurstudie heeft geresulteerd in het theoretisch kader en een hieruit volgend conceptueel model in het voorafgaande hoofdstuk. Daarnaast is de ervaren inbedding in de bestuurlijke gemeenschap opgenomen in dit onderzoek. Hiermee werd bedoeld hoe kwaliteitszorgmedewerkers hun rol en de verschillende factoren van sturen op onderwijskwaliteit ervaren in de sociale structuur waar zij onderdeel van zijn.

De concepten uit het conceptueel model (zie Figuur 2) zijn via een transitie-schema (zie Bijlage A) verwerkt in een gespreksleidraad voor de afname van semigestructureerde interviews (zie Bijlage B). Er is gekozen voor interviews omdat hiermee beschrijvingen van de sociale wereld van respondenten kunnen worden verzameld en geïnterpreteerd (Bryman & Bell, 2011). Het afnemen van interviews biedt een rijke bron van informatie en is daarmee een geschikt instrument om antwoord te geven op exploratieve en descriptieve onderzoeksvragen. Om focus aan te brengen zonder verlies van flexibiliteit is er gekozen voor de semigestructureerde variant. Na de eerste opzet

van de interviewleidraad zijn er twee digitale proefinterviews met kwaliteitszorgmedewerkers uit het primair onderwijs gehouden. Dit om de leidraad te controleren op eventuele onduidelijkheden en zo de kwaliteit van de interviewvragen te verhogen. Deze personen zijn via ‘convenience sampling’ (Bougie & Sekaran, 2020) geselecteerd: het betrof twee bij de onderzoeker al bekende personen die eenvoudig te benaderen waren. Naar aanleiding van de twee proefinterviews zijn enkele bewoordingen in de vragen ter verheldering aangepast. Zo is de vraag ‘Wie zijn er verantwoordelijk voor onderwijskwaliteit op bovenschools niveau?’ aangepast naar ‘Wie zijn jouw belangrijkste interne stakeholders bij het sturen op onderwijskwaliteit?’. In Tabel 1 wordt ter illustratie een aantal interviewvragen op basis van het concept Bestuurlijk handelen weergegeven.

Tabel 1

Voorbeeld interviewvragen op basis van het concept Bestuurlijk handelen

Concept	Deelaspect	Vraag
Bestuurlijk handelen	Bestuurlijke gemeenschap versterken <ul style="list-style-type: none"> - Sociale betrokkenheid creëren en borgen - Bemiddelen en verbinden - Gezamenlijk werk stimuleren 	1. Wie zijn jouw belangrijkste interne stakeholders bij het sturen op onderwijskwaliteit? <ul style="list-style-type: none"> - Op welke manieren werk je met hen samen? - Wat is jouw doel hierbij? - Waarom vind je dit belangrijk? - Hoe zou je je relatie met scholen omschrijven? Zie je daarin verschillen tussen scholen? - Hoe werken scholen onderling samen? - Wat is jouw rol daarbij? - [..]
	Interveniëren: <ul style="list-style-type: none"> - Druk uitoefenen - Ingrijpen 	3. Kun je me een voorbeeld geven van een situatie waarin er op een school een risico voor de onderwijskwaliteit was? Wat was er aan de hand en welke acties heb je hierop genomen? Bij wie lag het initiatief hiertoe? <ul style="list-style-type: none"> - [Indien niet gebeurd] Stel dat je dit de komende tijd signaleert. Wat doe je dan, en waarom? - Wat was de verhouding tussen jouw rol hierin en die van de bestuurder? En in relatie tot de schoolleider? - Zijn er ook situaties geweest waar je op een andere manier hebt gehandeld? - [...]

3.2 Respondenten

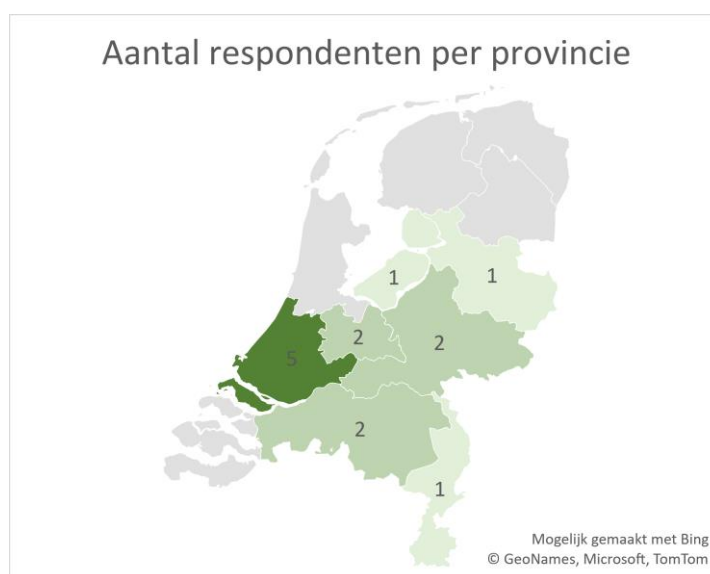
In navolging van de Handreiking Bovenschoolse Kwaliteitszorg van de PO-raad werd in dit onderzoek met kwaliteitszorgmedewerker bedoeld: de persoon die op het niveau van de bestuurlijke organisatie verantwoordelijk is voor de kwaliteitszorg (Klifman, 2016). Vanwege de beperkte tijdspanne van dit onderzoekstraject is hierbij gefocust op het primair onderwijs. Bij het selecteren van de onderzoeksgroep werden kwaliteitszorgmedewerkers van besturen met minder dan vijf scholen uitgesloten. Dit onderzoek focuste zich namelijk op de staffunctionarissen die kwaliteitszorg als exclusieve taak hebben. De verwachting was dat dit bij een geringe schaalgrootte van een bestuur verminderd of niet het geval is.

Om de doelgroep te benaderen zijn er verschillende acties uitgevoerd. Ten eerste is een oproep tot deelname (zie Bijlage C) inclusief link naar het digitale aanmeldformulier (zie Bijlage D) via email verspreid aan de 309 leden van de kennisgroep Kwaliteitszorg van de PO-raad. Daarnaast is deze oproep openbaar en herhaaldelijk gedeeld via LinkedIn. Balancerend tussen het verhogen van de betrouwbaarheid van het onderzoek en de praktische uitvoerbaarheid, zijn er van de 21 aanmeldingen 14 kwaliteitszorgmedewerkers geselecteerd voor deelname aan dit onderzoek. De selectie van respondenten vond plaats via 'non-probability sampling': er is niet op een gerandomiseerde manier geselecteerd. Meer specifiek betrof het 'purposive sampling' aangezien respondenten zijn geselecteerd op basis van type onderwijs en grootte van het schoolbestuur waar zij werkzaam zijn (Bougie & Sekaran, 2020). Bij deze selectie is gestreefd naar een evenwichtige samenstelling van de respondenten over deze twee factoren. Bestuursgrootte werd relevant geacht vanwege de bevinding dat meerscholenbesturen met een groter aantal scholen de neiging hebben om extra managementlagen te creëren, terwijl schoolbesturen die slechts een paar scholen besturen meer regelmatig en direct contact hebben met hun schoolleiders (Stevenson et al., 2021). Het type onderwijs (regulier, speciaal of een combinatie van beide) werd relevant geacht vanwege het feit dat er voor deze typen onderwijs verschillende bekostiging en onderzoekskaders bij toezicht door de inspectie worden gehanteerd. Voordeel van deze manier van selecteren is dat er relatief eenvoudige selectie plaats kon vinden. Nadeel is dat de bevindingen mogelijk minder goed te generaliseren zijn. Door de inzet van deze niet-gerandomiseerde werving van respondenten is er namelijk mogelijk sprake van een 'selection bias': mogelijk is de steekproef niet representatief voor de gehele doelgroep. Het is denkbaar dat de kwaliteitszorgmedewerkers die zich aanmeldden zich meer bezighouden met reflectie op hun rol dan de leden van de doelgroep die zich niet gemeld hebben. Gezien de beperkte omvang en tijdsbestek van dit onderzoek werd deze werkwijze ondanks het genoemde nadeel het meest passend geacht.

De schoolbesturen van de deelnemende kwaliteitszorgmedewerkers varieerden in grootte: 5-10 scholen ($n=4$), 11-23 scholen ($n=5$) en meer dan 23 scholen ($n=5$). Deze schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor scholen voor regulier onderwijs ($n=6$), speciaal onderwijs ($n=1$) en een combinatie van scholen voor regulier en speciaal (basis)onderwijs ($n=7$). Tabel 2 toont een overzicht van het aantal respondenten naar de grootte van hun scholengroep en het type onderwijs. De 14 respondenten waren werkzaam bij schoolbesturen uit met name Zuid-Holland, Utrecht, Brabant en Gelderland (zie Figuur 3). Een overzicht van de kenmerken van de schoolbesturen van respondenten is te vinden in Tabel E1. Daarnaast waren de respondenten gemiddeld 50 maanden werkzaam in de positie van kwaliteitszorgmedewerker, met een minimum van 6 maanden en een maximum van meer dan 15 jaar. Hoewel er bij selectie van de respondenten niet is gestreefd naar variëteit op dit vlak, is het aannemelijk dat werkervaring van invloed is op de ervaringen met en percepties van bepaalde aspecten van de rol van kwaliteitszorgmedewerker in het primair onderwijs.

Tabel 2*Aantal respondenten naar grootte schoolbestuur en type onderwijs*

Aantal scholen binnen bestuur	Type onderwijs	Aantal respondenten
5-10	Regulier	2
	Combinatie regulier, speciaal (basis) onderwijs of speciaal onderwijs	2
11-23	Regulier	2
	Combinatie regulier, speciaal (basis) onderwijs of speciaal onderwijs	3
>23	Regulier	2
	Combinatie regulier, speciaal (basis) onderwijs of speciaal onderwijs	3
Totaal		14

Figuur 3*Aantal respondenten per provincie van hun schoolbestuur*

3.3 Procedure

Na selectie is er met elke respondent afgestemd over het gewenste tijdstip van het interview. De afname van de interviews vond plaats tussen 3 februari en 10 maart 2023. Bij het ontwerp van dit onderzoek had het de voorkeur om de interviews fysiek af te nemen zodat de onderzoeker eventuele non-verbale signalen kon opmerken en hier tijdens het interview op kon acteren. Echter, gezien het korte tijdsbestek waarin dit onderzoek plaatsvond bood videobellen een acceptabel alternatief. Daarnaast bood de afname van interviews via videobellen meer agendatechnische mogelijkheden voor zowel de respondenten als de onderzoeker, hetgeen de efficiëntie en daarmee de grootte van de onderzoeksgroep verhoogde. De interviews werden met toestemming van de deelnemers opgenomen om de opgehaalde informatie correct te kunnen verwerken. Na verwerking zijn alle opnames vernietigd. Omdat deelnemende kwaliteitszorgmedewerkers tijdens het interview

ingen op mogelijk gevoelige informatie over het intern functioneren van hun schoolbestuur zijn de interviews vervolgens anoniem verwerkt. Hiermee werd ook het risico op sociaalwenselijke antwoorden verkleind.

3.4 Data-analyse

De data-analyse vond volgens de volgende stappen plaats.

1. Op basis van de opnames zijn alle veertien interviews volledig getranscribeerd naar geschreven tekst.
2. De transcripties zijn geanonimiseerd door elke respondent een nummer toe te kennen en kenmerken over het schoolbestuur en vestigingsplaats te verwijderen.
3. Relevante fragmenten uit de transcripties zijn vervolgens in Excel gecategoriseerd op basis van het opgestelde conceptueel model (deductie). Vanwege de beperkte tijdsspanne van dit onderzoek is ervoor gekozen om deze fragmenten diepgaand te analyseren en fragmenten die niet pasten bij de toetsing van het opgestelde conceptuele model buiten beschouwing te laten.
4. Een aantal concepten uit het conceptuele model zijn op basis van de empirische bevindingen voorzien van een meer specifieke invulling. Dit wordt in de beschrijving van de onderzoeksresultaten en de analyse toegelicht.
5. Door de fragmenten uit de transcripties zorgvuldig en herhaaldelijk inhoudelijk te beoordelen, werden ze opnieuw gecategoriseerd op basis van het conceptuele model. In Tabel 3 wordt een overzicht gegeven van het aantal fragmenten per respondent per concept uit het conceptuele model.
6. Per individueel tekstfragment is een overkoepelend thema geformuleerd zoals 'Aanjagen collectief leren' en 'Onderzoeksvaardigheden stimuleren' (inductie).
7. De verschillende thema's per concept zijn geanalyseerd om te komen tot een empirisch onderbouwde beschrijving van het betreffende concept.
8. De beschrijvingen van de verschillende concepten zijn met behulp van een draaitabel in Excel geanalyseerd om eventuele patronen te identificeren. Een draaitabel biedt namelijk de mogelijkheid om gegevens op verschillende manieren te organiseren en weer te geven, door ze bijvoorbeeld te groeperen op basis van bepaalde criteria of te filteren op bepaalde voorwaarden.

Tabel 3

Aantal fragmenten per respondent per concept

	Bestuurlijke gemeenschap versterken	Doelen stellen	Interveniëren	Rol binnen gemeenschap	Overig	Totaal
<i>Respondent</i>						
1	10	6	19	10	5	50
2	6	4	13	5	7	35
3	12	3	13	3	1	32
4	6	4	14	5	6	35
5	9	5	7	2	1	24
6	9	6	12	9	3	39
7	8	2	13	3	8	34

8	5	5	10	5	7	32
9	6	4	16	7	4	37
10	6	4	9	5	3	27
11	8	1	10	9	1	29
12	5	7	13	8	3	36
13	12	2	5	11	5	35
14	7		7	6	2	22
Totaal	109	53	161	88	56	467

3.5 Member check focus group

Na de uitvoering van de hiervoor beschreven procedure en data-analyse zijn de voorlopige onderzoeksresultaten ter verificatie voorgelegd aan respondenten die niet eerder deelnamen aan de interviews. Deze zogeheten ‘member check focus group’ (Birt et al., 2016) werd gebruikt om de bevindingen te valideren door de respondenten naar hun mening te vragen over de interpretaties en conclusies van het onderzoek. Dit gebeurde door eerst het conceptuele model aan hen voor te leggen en vervolgens per concept de resultaten en analyses te bespreken. Hierbij werd steeds gevraagd of deze overeenkwamen met hun eigen praktijk als kwaliteitszorgmedewerker. Vervolgens werden de respondenten bevraagd op eventuele ontbrekende thema’s.

Om het risico op sociaalwenselijke antwoorden te verkleinen is de informatie uit deze verificatiesessie anoniem verwerkt. De sessie werd met toestemming van de deelnemers opgenomen om de opgehaalde informatie correct te kunnen verwerken. Na verwerking is de opname vernietigd. De sessie vond plaats op 6 april 2023. De zeven kwaliteitszorgmedewerkers van meerscholenbesturen uit het primair onderwijs die werden benaderd voor deze sessie hadden zich eerder aangemeld voor deelname aan het onderzoek. Door afmeldingen namen uiteindelijk twee respondenten deel. Een overzicht van de kenmerken van de schoolbesturen van de deelnemende respondenten is te vinden in Tabel E2.

3.6 Betrouwbaarheid & validiteit

Betrouwbaarheid is de mate van waarin onderzoeksresultaten consistent en reproduceerbaar zijn. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te verhogen is in dit onderzoek een aantal maatregelen genomen. Ten eerste is er gebruik gemaakt van triangulatie. Het combineren van meerdere theorieën, bronnen en methoden leidt tot een meer volledig en nauwkeurig beeld van het onderzochte fenomeen (Sekaran & Bougie, 2020). Tijdens het literatuuronderzoek ter beantwoording van de theoretische deelvragen zijn zowel wetenschappelijke artikelen als handleidingen van de PO-raad gebruikt. Hierdoor is een uitgebreider beeld ontstaan van de bestudeerde concepten. Daarnaast werd geput uit meerdere theorieën om deze concepten te onderzoeken; dit betrof met name de sociaal kapitaal theorie, sociaal-culturele leertheorie en theorieën over organisatieleren (‘organizational learning’). Ten slotte hielp de ‘member check focus group’ om de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen te vergroten. Door de resultaten te verifiëren met kwaliteitszorgmedewerkers die niet eerder deelnamen aan de interviews werd de nauwkeurigheid van de interpretaties en conclusies vergroot en werd de mogelijkheid van vertekening verminderd.

Ten tweede is de betrouwbaarheid van dit onderzoek verhoogd door een openbare en breed verspreide oproep te gebruiken voor het benaderen van respondenten. De uiteindelijke respondentengroep vormde een evenwichtige afspiegeling van de vooraf gedefinieerde achtergrondkenmerken. Zoals benoemd is er door deze inzet van deze niet-gerandomiseerde werving van respondenten is mogelijk sprake van een 'selection bias' vanwege het mogelijke beperkte bereik van het netwerk van de PO-raad en de onderzoeker en de zelfselectie bij aanmelding. Om dit risico te verkleinen is het aantal uitgevoerde interviews verhoogd naar veertien en zijn de voorlopige onderzoeksresultaten ter verificatie voorgelegd aan twee nieuwe respondenten. Daarnaast kan een zelfselecterende steekproef ook voordelen hebben: er is mogelijk sprake van een grotere betrokkenheid en motivatie van respondenten omdat men vrijwillig deelneemt. Al met al wordt het nadelige effect van deze limitatie daarom als laag beoordeeld. Verder verliepen de afgenomen interviews op dezelfde wijze: door het gebruik van een interviewleidraad werden dezelfde basisvragen gesteld. Hierbij nam de onderzoeker een open houding aan en werden sturende vragen zoveel mogelijk vermeden. Ten slotte werd de betrouwbaarheid van dit onderzoek verhoogd door tijdens de data-analyse de fragmenten uit de transcripties in verschillende ronden te categoriseren. In geval van twijfel bij het categoriseren van fragmenten werd in eerste instantie de bredere context van het fragment in het desbetreffende interview bekeken. Indien dit niet meer zekerheid bood, werd het betreffende fragment onder de categorie Overig geschaard om op een later moment opnieuw te beoordelen.

Validiteit betreft de mate waarin een onderzoek op de juiste manier meet wat het beoogt te meten. Ter verhoging van de validiteit zijn bij dit onderzoek verschillende acties uitgevoerd. Ten eerste is de interviewleidraad via een transitietabel afgeleid van het conceptuele model. Daarnaast werd de leidraad op basis van de twee proefinterviews aangescherpt door onduidelijkheden in de vraagstellingen weg te nemen. In de oproep voor deelname en de gespreksleidraad werd duidelijk vermeld dat anonimiteit gewaarborgd werd, waardoor het risico op sociaalwenselijke antwoorden werd verkleind. Ten slotte zijn alle interviews en de validatiesessie met toestemming van de respondenten opgenomen om verlies van data te voorkomen.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten per onderdeel van het opgestelde theoretisch kader gepresenteerd. Hierbij worden regelmatig relevante citaten uit de interviews weergegeven. De selectie van deze citaten is gebaseerd op inhoudelijke relevantie, representativiteit en duidelijkheid. Daarnaast zijn citaten die de identiteit van respondenten mogelijk kunnen onthullen, vermeden.

4.1 Versterken van de bestuurlijke gemeenschap

Sociale betrokkenheid stimuleren

Uit de interviews blijkt dat de kwaliteitszorgmedewerkers bewust handelen om de sociale betrokkenheid binnen de bestuurlijke gemeenschap te creëren en borgen. Het gaat hierbij met name om het opbouwen van en investeren in hun eigen relatie met de scholen. Men vindt het belangrijk om zichtbaar en bekend te zijn en laagdrempelig contact te stimuleren. Hierbij wordt de valkuil gesignaleerd dat de kwaliteitszorgmedewerker te zeer op operationeel niveau betrokken raakt en de taken van de schoolleider of intern begeleider overneemt. Dit is volgens de respondenten wenselijk noch haalbaar.

“Dan ga ik ook op de scholen kijken als het draait. En probeer ik ook op die manier een stukje de verbinding aan te gaan. Heel veel dingen vallen en staan met verbinding hebben met elkaar. Dus je kunt leuk op een kantoor gaan zitten met de deur dicht en je mail beantwoorden, maar daar geloof ik niet zo heel erg in. En vervolgens merk ik ook dat het een valkuil is, omdat je voor je het weet overal tot over je oren in zit.” (R3)

De relatie die de kwaliteitszorgmedewerkers hierbij met de verschillende scholen hebben kan heel verschillend zijn en lijkt vooral afhankelijk van de persoonlijke klik met de betreffende schoolleider.

“Dat is afhankelijk van de directeur. En de persoonlijke relatie die je met een directeur hebt. En hoe open een directeur is en hoe de directeur jou ziet. Hoe die de bijdrage van jouw rol ziet. [...] Er zijn directeuren die eigenlijk nooit een beroep op je doen. Die bel je, dan zijn ze wat kortaf. Dan zeggen ze het hoognodige. Dus dat wisselt heel sterk. En dat is wel gebaseerd op de persoonlijke relatie die je hebt met mensen. En hoe zij ook jou zien en waarderen in wat je doet.” (R11)

Bemiddelen en verbinden

Kwaliteitszorgmedewerkers nemen een actieve rol in het verbinden van scholen binnen de scholengroep met complementaire expertises zodat kennis, vaardigheden en materialen gedeeld worden. Daarnaast spelen kwaliteitszorgmedewerkers ook een rol in het verbinden van scholen aan externe partijen zoals gemeente, educatieve partners en het samenwerkingsverband Passend onderwijs.

“Wat ik toch zie is dat er altijd een neiging ontstaat, en dat snap ik ook door de dynamiek van het bedrijf school, om een eigen entiteit te zijn. Die heeft een eigen loop, en daar kan iets in zichzelf gekeerd in ontstaan. En daarmee ook een eigen werkelijkheid. En dat hoeft niet perse slecht te zijn, het kan natuurlijk een hele goede school zijn. Maar wat we zien is dat er een

meerwaarde zit als je wel de deuren openzet. En dat je wel elkaar steunt, op ideeën brengt, inspireert, personeel uitwisselt, expertise deelt. Daar zijn scholen uiteindelijk zelf ook blij en tevreden over. En wat we zien is dat bij sommige scholen dat ook echt van binnenuit komt. Maar dat het helpt als je als schoolbestuur daarin stimuleert en faciliteert.” (R13)

Gezamenlijk werk stimuleren

Kwaliteitszorgmedewerkers geven aan dat ze veelal een initiërende en faciliterende rol hebben bij het gezamenlijk met schoolleiders en intern begeleiders (IB'ers) vormgeven van bovenschools beleid. Enerzijds ziet men de gezamenlijkheid als kans om de kwaliteit van bovenschools beleid te vergroten door de inzet van de expertise van deze collega's. Anderzijds ziet men dat het nodig is om betrokkenheid, draagvlak en gezamenlijke verantwoordelijkheid en daarmee effectiviteit van bovenschools beleid te vergroten. Het gezamenlijk optrekken bij bijvoorbeeld verschillende subsidiestromen levert daarnaast een efficiëntievergroting op.

“Wij hebben als visie vanuit de stichting dat we faciliterend zijn aan de scholen: wij staan dus heel erg naast de scholen. En juist door ze direct te betrekken in beslissingen die je met elkaar neemt kun je die gedeelde verantwoordelijkheid creëren en samen gaan voor een bepaalde keuze. Soms is een keuze namelijk niet gemakkelijk. Maar als je die samen maakt, dan zetten we samen de schouders eronder. En dan gaan we het in ieder geval uitproberen tot het volgende evaluatiemoment.” (R4)

Hierbij ziet men een spanningsveld tussen de autonomie van de individuele school en de mate van gewenste uniformiteit binnen het collectief van de scholengroep. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de inrichting van een gezamenlijke kwaliteitsaanpak, de keuze voor een leerlingvolgsysteem of het maken van gezamenlijk beleid omtrent burgerschap. Het is volgens respondenten de kunst om uniforme werkwijzen te ontwikkelen waarbij er ruimte blijft om de inhoud en invulling schoolspecifiek te maken. Een deel van de kwaliteitszorgmedewerkers geeft aan dat ze hun stimulerende rol hierbij soms te groot vinden. Idealiter zien zij dat bovenschoolse initiatieven en opvolging daarvan meer vanuit de scholen komen en dat zij hier zelf een procesbegeleidende of adviserende rol in spelen. Men ziet echter ook dat schoolleiders en IB'ers gevangen kunnen raken in de dagelijkse operationele bezigheden en vervolgens geen ruimte hebben om schooloverstijgend te denken.

“Ik kreeg in de eerste periode dat ik hier werkte heel vaak te horen: ‘Je hebt zelf niet voor de klas gestaan, dus je snapt niet waar je het over hebt’. Die krijg ik nog steeds wel eens te horen, maar ik ben blij te merken dat het minder is. [...] Ik wil hier niet zijn met het idee dat ik ga vertellen hoe het moet. Laat mij degene zijn die het proces begeleidt, om van jullie op te halen hoe het eruit zou moeten komen te zien. En dat doen we op zich op verschillende vlakken wel, maar vooral nog in samenwerking met directeuren en IB'ers. En dan moet je er ook maar vanuit kunnen gaan dat zij het ophalen bij de leerkrachten.” (R8)

Tot slot houden de kwaliteitszorgmedewerkers zich bezig met het stimuleren van collectief leren in bijvoorbeeld netwerkgroepen, leergroepen of leergemeenschappen binnen de scholengroep. Ook hier wordt de wens geuit om een meer faciliterende, procesbegeleidende rol te spelen dan de trekkende rol die kwaliteitszorgmedewerkers nog vaak vervullen.

“Ik wil een maas van netwerken van mensen vormen: dan blijft dat netwerk redelijk in stand op het moment dat er mensen vertrekken. Dus eigenlijk wil ik mezelf daarin ook voor een deel overbodig maken.” (R14)

4.2 Doelen stellen

Alle respondenten geven aan zich bezig te houden met het stellen van doelen op het gebied van onderwijskwaliteit. Dit gebeurt op zowel bovenschools niveau als op schoolniveau. Op bovenschools niveau geldt dat hun inhoudelijke bijdrage aan het strategisch beleidsplan veelal in gezamenlijkheid met een (werkgroep van) schoolleiders gebeurt en bewust niet te strak geformuleerd is zodat schoolleiders verder concretiseren naar de schoolspecifieke situatie. Hierbij is dus eenzelfde redenering als bij het gezamenlijk formuleren van beleid door gezamenlijk werk zichtbaar. Tegelijkertijd zoeken kwaliteitszorgmedewerkers naar verdere concretisering van onderwijsinhoudelijke doelen op bovenschools niveau. In eerste instantie gaat het vaak om doelen op gebied van basisvaardigheden aan de hand van het onderwijsresultatenmodel. Ook op gebied van brede leer- en ontwikkelopbrengsten en onderwijsleerprocessen houden de kwaliteitszorgmedewerkers zich bezig met het stellen van bovenschoolse doelen voor bijvoorbeeld burgerschap, sociale veiligheid en didactisch handelen. Hoewel het belang van concrete ambities op bovenschools niveau wordt onderkend, zien kwaliteitszorgmedewerkers dat deze aanpak kan botsen met besturingsfilosofieën waarbij de autonomie en visie van een school in zijn specifieke context centraal staat. Men is daarom veelal zoekend in de manier waarop men in gezamenlijkheid met scholen bovenschools doelen kan stellen en hier vervolgens op kan monitoren.

“Wat betreft onderwijsresultaten hebben we gesteld dat we willen dat 95% van onze scholen binnen nu en vier jaar wat betreft streefniveau minimaal op het gemiddelde zit van scholen met een vergelijkbare schoolweging. Dat soort doelen krijg je dan. En daar worstel ik zelf nog wel mee. Ik begrijp dat je op bestuursniveau van dat soort doelen wil hebben, maar tegelijkertijd vraag ik me af hoeveel je eraan hebt. Moet je niet veel meer gaan kijken wat een school wil bereiken? En moet het gesprek dan vervolgens niet veel meer gaan over of de doelen zijn behaald van de school in plaats van of het in de buurt komt van wat je als bestuur hebt gesteld?” (R8)

Daarnaast wijzen kwaliteitszorgmedewerkers op verschillende externe factoren bij het stellen van doelen op bovenschools niveau zoals het bestuursgerichte onderzoekskader van de inspectie en het lerarentekort.

“We zijn zoekende naar: wanneer ben je nou tevreden? Dat is de vraag die de inspectie ons ook altijd stelt. We hebben altijd felle discussies over het gebruik van normen. Wij vinden dat de school het verhaal vertelt en de doelen stelt en wij bekijken of de school deze doelen bereikt. De inspectie wil eigenlijk van ons weten: wanneer vinden jullie het nou goed genoeg? Dat is een discussie waar we gewoon als bestuur ook nog geen eenduidig antwoord op hebben. Dus we hebben daar nog geen heldere afspraken in. Terwijl we daar wel naartoe moeten gezien het huidige kader voor de basisvaardigheden. En dan komt dat hele anders organiseren en lerarentekort ook in onze nek hijgen. Welke ambities stel je dan?” (R11)

Op schoolniveau begeleiden kwaliteitszorgmedewerkers scholen bij het stellen van doelen, veelal door mee te lezen in jaarplannen en kritische vragen te stellen in de door hen georganiseerde dialoog over onderwijsresultaten. Ook op schoolniveau komen de verschillende doelgebieden (basisvaardigheden, brede leer- en ontwikkelopbrengsten en onderwijsleerprocessen) hierbij aan bod.

“Wij werken vanuit dialoog en vertrouwen. Ik ben wel uiteraard betrokken in die dialoog. Hoe kom je nou op die doelen? Als je het haalt, ben je dan ook tevreden? Of heb je je doel dan eigenlijk te laag gesteld? En wat als je het niet haalt? Welk verhaal vertelt dat dan? Dus wij zijn daarover wel degelijk in gesprek.” (R1)

4.3 Intervenieren

Uit de antwoorden van de geïnterviewde kwaliteitszorgmedewerkers blijkt dat zij een grote rol spelen bij het intervenieren gericht op het versterken van de onderwijskwaliteit op schoolniveau. Dit doen zij voornamelijk door te ondersteunen via het modelen van onderzoeks- en analysevaardigheden en het ontwikkelen van instrumenten. In mindere mate spelen zij een rol bij druk uitoefenen en ingrijpen.

Ondersteunen

Bij het ondersteunen door het modelen van analysevaardigheden stellen kwaliteitsmedewerkers herhaaldelijk reflectieve, kritische vragen met als doel eventuele blinde vlekken van de schoolleider naar voren te halen.

“Ik stel vooral kritische vragen. Vaak merk je dat directeuren in een tunnel denken. Omdat je zelf niet in de situatie zit kan je vragen stellen waarvan zij denken, oh, wacht, misschien zit dat inderdaad wel anders. En dat maakt dus dat je ze uit hun schulp haalt. En dat vind ik het mooie van zo'n bovenschoolse functie, dat je dat dus doet.” (R7)

Hierbij zijn kwaliteitszorgmedewerkers zich er zeer van bewust dat zij op afstand staan van het primaire proces op de scholen en dat het aan de schoolleider is om keuzes te maken in de verdere schoolontwikkeling.

“Het is niet aan mij om voor te leggen; dit past het best bij jouw school, want zo goed ken ik de scholen ook niet. De dagelijkse praktijk is weerbarstig, met name ook als het gaat om de personele bezetting. Elk team heeft wat anders nodig. Dus het gaat mij echt om: beredeneer wat je doet. En dat kan alleen vanuit de school komen. Mijn ondersteuning zit heel erg op het uitputten van alles wat je ziet, wat je hebt, wat je weet, wat je kent. En dat is dan je onderbouwing. En maak daar keuzes in, beken kleur en sta ervoor.” (R2)

Een deel van de respondenten draagt daarnaast bij aan de concrete uitvoering van analyses op schoolniveau, bijvoorbeeld door zich te verdiepen in de schoolresultaten of door audits of lesbezoeken af te nemen. Andere kwaliteitszorgmedewerkers voegen hiertoe regelmatig een externe expert in. Naast het toevoegen van inhoudelijke onderwijskundige expertise, zien zij als voordeel dat de visie van een externe deskundige sneller wordt geaccepteerd door scholen.

Daarnaast helpt het inzetten van externe expertise volgens hen om de eigen adviserende en monitorende rol objectief te houden.

“Wij gaan niet heel erg de inhoud in bij de begeleiding van scholen. Dus op het moment dat een directeur aangeeft dat het niet lukt om EDI neer te zetten dan betrekken we daar altijd externe partijen bij. Om zelf die rol van adviseur en monitor te kunnen behouden. Want als je er zelf heel erg diep in zit, krijg je ook al een gekleurd beeld. En ook omdat we gewoon niet de tijd hebben om dat zelf te doen.” (R12)

Op basis van hun eigen risico-inschatting differentiëren kwaliteitszorgmedewerkers tussen scholen in de ondersteuning die ze hen bieden. Veelal verdelen zij hiertoe de scholen binnen de stichting in twee á drie groepen van oplopende intensiteit van ondersteuning. De oplopende intensiteit uit zich voornamelijk in de toename van frequentie van gesprekken met de schoolleider en intern begeleider.

“We hebben onze scholen verdeeld in drie groepen. Intensief zijn de scholen waar we dichtbij zitten, waarbij een verbeteropdracht in het eerste jaar geen effect had, en in het tweede jaar moeten we daar bovenop zitten. En scholen in basis hebben ze een verbeteropdracht. Met hen werk ik maandelijks samen door gesprekken te voeren over de voortgang.” (R9)

Een aantal respondenten geeft aan graag minder risicogericht te willen werken om kritisch te blijven kijken naar goed presterende scholen en verdere innovatie te stimuleren.

“Je wil scholen ook prikkelen om een volgende stap te zetten. We hebben bijvoorbeeld een school die is opgegaan voor Goed. [...] Maar daarna komt een stukje innovatie. Bijvoorbeeld: we gaan veel meer richting eigenaarschap van leerlingen. Of we gaan ons personeel heel anders inzetten. Dus dat zijn dingen waar je dan bij die scholen mee bezig bent. Alleen is je sturing daarop iets minder strak dan de scholen die zorgscholen zijn.” (R12)

Een andere vorm van het ondersteunen van scholen bij het versterken van de onderwijskwaliteit is het ontwikkelen van instrumenten. Het gaat hierbij veelal om het vastleggen van wettelijke vereisten en hieruit volgende afspraken in kwaliteitshandboeken, kwaliteitskaarten en kalenders. Daarnaast ondersteunen kwaliteitszorgmedewerkers scholen veelal met al dan niet in gezamenlijkheid opgestelde formats voor analyses zoals een schoolzelfevaluatie of een kijkwijzer voor lesbezoeken.

“We hebben met elkaar een format voor en afspraken over de analyse gemaakt. En dat werkt heel erg faciliterend. Dus ik denk, als je dat meer vrijlaat, dan gaan de IB'ers daar hun eigen weg in. En dan constateren ze misschien ook andere dingen. Terwijl, als je een gezamenlijk format hebt - waarin ik wel veel stuur -, dan komen ze ook door dat format te volgen tot bepaalde conclusies die ik dan ook zou trekken. Dus ik denk dat door de investering die is gedaan, dat ze ook wel de goede conclusies weten te trekken.” (R5)

Hierbij merken kwaliteitszorgmedewerkers op dat er van deze instrumenten onvermijdelijk een vorm van sturing uitgaat, waardoor opnieuw het dilemma tussen de autonomie van elke school en uniformiteit in werkwijzen naar voren komt.

“We willen naar een kwaliteitskaartensysteem toe waarbij we steeds proberen helder in beeld te brengen wat de bedoeling is. Wat moet qua wet- en regelgeving? Wij willen eigenlijk ook zo min mogelijk voorschrijven. Dus wij vinden echt dat het vanuit de scholen en vanuit de visie van de school moet gebeuren. Maar we willen ze wel helpen met kaders. En dat is steeds best een lastig dingetje.” (R3)

Druk uitoefenen & ingrijpen

Kwaliteitszorgmedewerkers intensiveren hun betrokkenheid bij een school op het moment dat zij risico's voor de onderwijskwaliteit zien. Dat gebeurt voornamelijk door het gezamenlijk met de school opstellen van een plan van aanpak inclusief procesmatige afspraken over verdere evaluatie. Hierbij monitort de kwaliteitszorgmedewerker de voortgang. Het aanspreken van schoolleiders op het niet naleven van gemaakte afspraken levert vervolgens soms ongemak op vanwege het ontbreken van een hiërarchische positie ten opzichte van de schoolleider. Men vindt het dan ook belangrijk om in deze situaties direct de bestuurder te betrekken zodat deze duidelijke sturing op het verbetertraject kan geven.

“Wij hebben hiërarchisch geen andere positie ten opzichte van de directeur. Terwijl we wel confronteren, aanspreken als een schoolanalyse bijvoorbeeld te mager is. Ik geef dus wel een soort beoordeling over wat zij aanleveren. Maar de vraag is welke status dat heeft. Want ik ben niet de leidinggevende. Dus zij kunnen tegen mij zeggen... Ja, allemaal leuk en aardig. Maar ik ga even naar mijn werkgever.” (R11)

Wanneer de intensievere ondersteuning door kwaliteitszorgmedewerkers niet leidt tot de gewenste verbetering, adviseren zij de al betrokken bestuurder om te interveniëren. Een veelgenoemd thema hierbij is het signaleren van vraagstukken omtrent het functioneren van de schoolleider.

“Ben ik dan degene die moet zeggen, sorry, maar het gaat niet goed, je doet het niet goed of zo? Eigenlijk is dat niet van mij. Dat is iets van de bestuurder, want die is de formeel leidinggevende. Tenzij wij er andere afspraken over hebben gemaakt. Maar op inhoud heb ik dat mandaat om daarop aan te spreken. Dat voelt ongemakkelijk.” (R8)

Kwaliteitszorgmedewerkers zijn zich hierbij zeer bewust dat zij geen leidinggevend zijn en enkel kunnen adviseren aan de bestuurder.

“Ik geef heel duidelijk adviezen. En daarin kan een bestuurder toch een andere koers gaan varen, waar je niet altijd achter staat. In sommige gevallen zie je dat er te lang is gewacht met ingrijpen. En dan zit ik heel erg in de cirkel van betrokkenheid, je ziet zo'n school wegglijden. Maar ik weet ook, ik mag hier geen beslissing in nemen. Ik geef een advies en dat is alles wat ik hier kan doen. Dat maakt de rol van kwaliteitscoördinator soms heel lastig. Maar daar moet je ook heel hard in zijn soms: die keuze is gemaakt, het is niet anders. En ga ik opnieuw bekijken: hoe is de situatie nu? Welke mogelijkheden hebben we? Wat is op dit moment het beste advies?” (R4)

Daarbij komt dat kwaliteitszorgmedewerkers de ondersteuningsrelatie die ze met de schoolleider hebben in stand willen houden.

“Die adviserende rol heb ik. Maar ik vind het spannend omdat mijn relatie met de school en de directeur wel voldoende in stand moet blijven om ze in het ontwikkeltraject dat volgt te kunnen blijven ondersteunen. Ik ben niet diegene die bepaalde boodschappen geeft of een knoop doorhakt, daar is een bestuurder sturende in. Als het mijn advies is zal ik zeker zeggen dat ik dat ondersteun. Als we niet in staat zijn dat te keren, dan moeten we ingrijpen. Dat is niet leuk. Maar uiteindelijk moet het niet gaan om hoe het is voor de school, het moet gaan om wat nodig is om te ontwikkelen voor een kind.” (R2)

4.4 Ervaren inbedding in de bestuurlijke gemeenschap

Uit de interviews met kwaliteitszorgmedewerkers blijkt dat zij hun rol in de bestuurlijke gemeenschap ervaren als een invloedrijke positie van waaruit zij bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit doen ze door vanuit gelijkwaardigheid op tactisch-strategisch niveau te adviseren aan zowel schoolleiders als bestuurders, zonder eindverantwoordelijk op school- of bestuursniveau te zijn.

“Je hebt heel veel invloed en heel weinig macht. En mensen zitten in deze functies soms te veel in de uitvoering. Maar ik kan niet tegen een school zeggen wat ze moeten doen. Dan moet ik de stap naar de bestuurder zetten. Je moet dus heel goed nadenken dat wat je bedenkt, altijd voor de scholen als meerwaarde wordt gezien. Mensen onderschatten dat spel soms. De functie wordt pas leuk als je dicht op de scholen mag zitten en veel vertrouwen van hen krijgt. Je moet wel genoeg weten over de inhoud, maar nog meer over hoe processen verlopen en mensen bewegen. En daar moet je je wel bewust van zijn.” (R6)

Kwaliteitszorgmedewerkers zijn hierbij soms zoekend naar hun koppeling met IB'ers omdat de rol- en taakverdeling tussen schoolleider en IB'er per school kan verschillen. Tegelijkertijd is een brede verandering van de rol van IB'er naar kwaliteitscoördinator zichtbaar in de verschillende scholengroepen. De rol van kwaliteitscoördinator zorgt voor meer overstijgend denken en daarmee voor aansluiting op het tactisch-strategische niveau waar ook de kwaliteitszorgmedewerker zich veelal bevindt.

“Wij zijn nu die omslag aan het maken naar kwaliteitscoördinatoren. [...] Ik denk dat het heel zinvol zou zijn dat zij meer beleids- en schooloverstijgend werken. Dat ze kijken naar wat de maatschappelijke ontwikkelingen betekenen en niet alleen een analyse maken op taal en rekenen, maar ook op de brede ontwikkeling. Daardoor kan je die lijnen op strategisch-operationeel niveau versterken. En ik wil niet in meer lagen gaan werken, maar wel meer naar ondersteuning in en vertaling naar de praktijk. En dan is de relatie tussen kwaliteitsmedewerker en kwaliteitscoördinatoren dus interessant. Hoe zorgen we ervoor dat hele mooie, abstracte, hoge ambities de vertaling krijgen voor die leerkracht die elke dag voor de klas staat. En hoe wordt dat anders dan, nou ja, het afleveren van een strategisch beleidsplan.” (R2)

Kwaliteitszorgmedewerkers van enkele van de kleinere schoolbesturen in het huidige onderzoek (vijf tot 23 scholen) geven hierbij aan dat het creëren van betrokkenheid en stimuleren van gezamenlijk werk in de bestuurlijke gemeenschap vanzelfsprekender is dan bij grotere schoolbesturen waar automatisch meer afstand ontstaat.

“Ik denk mijn functie gemakkelijker is in een kleine stichting. Want ik spreek onze directeuren echt wekelijks, dus ik sta best wel dichtbij. Maar als je twaalf directeuren hebt, dan sta je er automatisch wat verder van af. Dan is je relatie wat minder, of in ieder geval anders, waardoor je misschien ook sneller discussie kan krijgen. Dan wordt je feedback misschien wat minder gemakkelijk geaccepteerd, omdat ze ook wat minder een band met je hebben.” (R5)

In relatie tot de bestuurder geven kwaliteitszorgmedewerkers aan dat het in het kader van het monitoren en sturen van de onderwijskwaliteit belangrijk is om korte lijnen te hebben. Tegelijkertijd adviseren kwaliteitszorgmedewerkers de bestuurder over de onderwijsinhoudelijke strategie en beleidsvorming, zowel intern binnen de scholengroep als extern met samenwerkingspartners. Uit de interviews met de kwaliteitszorgmedewerkers blijkt dat zij hun verschillende rollen van adviseren en monitoren richting schoolleiders en bestuurder(s) continu expliciteren en bewaken.

“Dat is wel het lastige van onze rol. Je hebt aan de ene kant een meer controlerende rol. Want wij zijn wel de oren en ogen voor het bestuur als het gaat om kwaliteitszorg. En je hebt een meer ondersteunende, adviserende rol. En dat zorgt wel eens voor wrijving tussen directeuren en met name onze sector. Want een hulpvraag over ziekteverzuim aan personeelszaken is meestal snel beantwoord en afgehandeld. Bij ons komt dat stukje kwaliteitszorg erbij. Terwijl dat net de ‘core business’ van de directeur is. Dus je merkt dat daar altijd een spanningsveld zit.” (R11)

5. Analyse

In dit hoofdstuk worden de hiervoor beschreven onderzoeksresultaten geduid aan de hand van verschillende analyses. Hierna worden de resultaten van de ‘member check focus group’ uiteengezet.

5.1 Theoretische analyse

De bevindingen uit de interviews met kwaliteitszorgmedewerkers zijn te verenigen met het opgestelde conceptuele kader. Hierin is sturen op onderwijskwaliteit door middel van het versterken van de bestuurlijke gemeenschap, doelen stellen en interveniëren (Hooge et al., 2015) gecombineerd met de verschillende aspecten van ondersteuningsrelaties tussen scholen en staf van Honig (2008) gebaseerd op de sociaal-culturele leertheorie en theorieën over organisatieleren (‘organizational learning’). Een aantal bevindingen vragen om verdieping van de originele concepten.

Bemiddelen en verbinden

Ten eerste betreft dit het bemiddelen en verbinden bij het versterken van de bestuurlijke gemeenschap. Vanuit de sociaal-culturele leertheorie heeft Wenger (1998) de functie van bemiddelaar/verbinder namelijk vooral beschreven als het contact leggen tussen een ‘community of practice’ en de externe omgeving inclusief andere ‘communities of practices’. Bij toepassing van deze theorie op scholengemeenschappen blijkt de kwaliteitszorgmedewerker deze rol niet alleen extern, maar ook intern uit te oefenen. Het betreft namelijk bemiddelen en verbinden van scholen binnen de eigen scholengroep, overeenkomstig met ‘bonding’ (Coleman, 1990; Putnam, 1993) en ‘closure’ (Saatcioglu & Sargut, 2014). Kwaliteitszorgmedewerkers stimuleren en faciliteren zo het vormen van gezamenlijkheid binnen de scholengroep om kennis, vaardigheden en materialen uit te wisselen. Zij zien zichzelf hierbij niet zo zeer als expert, maar proberen juist de aanwezige expertise en vakmanschap binnen scholen te ontwikkelen en breder in de scholengroep in te zetten. Daarnaast vervullen kwaliteitszorgmedewerkers een verbindende rol met andere scholengroepen en met externe partners zoals experts, gemeenten en samenwerkingsverbanden Passend onderwijs. Deze rol is overeenkomstig met ‘bridging’ (Coleman, 1990; Putnam, 1993) en ‘brokerage’ (Saatcioglu & Sargut, 2014).

Modellen

Ten tweede blijkt uit de resultaten dat het concept van modellen specifiek kan worden ingevuld bij de toepassing op de rol van kwaliteitszorgmedewerker. Volgens Honig (2008) gaat het namelijk bijvoorbeeld om het (laten) voordoen van onderwijspraktijken aan schoolleiders of leerkrachten. Uit de antwoorden van respondenten blijkt echter dat zij zich niet zo zeer bezighouden met het voordoen van primaire onderwijsprocessen, maar met het modellen van meer secundaire onderzoeks- en analysevaardigheden. Hierbij stellen kwaliteitszorgmedewerkers herhaaldelijk kritische en reflectieve vragen om de professionele dialoog op gang te brengen. Dit is een mogelijke verklaring voor de bevinding van Hooge et al. (2015) dat interveniëren door doelen stellen en ondersteunen een positief effect heeft op de mate waarin leden van de bestuurlijke gemeenschap elkaar benaderen voor advies en persoonlijke gesprekken. Mogelijk is men meer gewend geraakt aan het voeren van reflectieve gesprekken zoals die door de kwaliteitszorgmedewerker worden geïnitieerd en zoekt men deze vervolgens actief op. Tegelijkertijd bleek uit het eerdere onderzoek van Hooge et al. (2015) dat de leden van de bestuurlijke gemeenschap juist minder benaderd

worden voor advies en persoonlijke gesprekken wanneer bestuurders in hogere mate doelen stellen en interveniëren. Zij constateerden daarom dat er weliswaar een grotere vraag naar advies en persoonlijke gesprekken ontstaat, maar dat de groep die hiervoor binnen de bestuurlijke gemeenschap wordt benaderd, kleiner wordt. Een mogelijke verklaring hiervoor is de gedachte dat naarmate relaties tussen personen intensiever worden er minder tijd, energie en aandacht overblijft voor relaties met andere individuen.

Waarderen en legitimeren van perifere participatie

Verder kan op basis van de bevindingen het concept van Waarderen en legitimeren van perifere participatie inhoudelijk verder worden gevuld. Volgens Honig (2008) kan het labelen van scholen als laagpresterend samengaan met een inperking van middelen of andere sancties die schoolverbetering juist kunnen tegenwerken ('selffulfilling prophecy'). Het label van laagpresterend kan de motivatie van personeel namelijk verlagen en een focus op conformiteit in plaats van verbetering stimuleren. Uit de interviews blijkt echter dat geen enkele respondent scholen als laagpresterend classificeert. Wel benoemden kwaliteitszorgmedewerkers dat ze differentiëren in de geboden ondersteuning door deze ondersteuning te intensiveren naar gelang ze meer risico's voor de onderwijskwaliteit zien. Toegepast op de bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerker richt het concept Waarderen en legitimeren van perifere participatie zich dus meer op de ondersteunende activiteiten bij scholen waar kwaliteitszorgmedewerkers risico's zien. Hoewel zij de perifere prestaties van scholen als beginpunt voor kwaliteitsverbetering zullen legitimeren zoals ook Honig (2008) stelt, zullen kwaliteitszorgmedewerkers aanhoudende perifere prestaties van scholen niet accepteren. Het interveniëren door het intensiveren van geboden ondersteuning bij risico's voor de onderwijskwaliteit blijkt dan ook nauw verwant aan de interventies van druk uitoefenen en ingrijpen. Dit komt overeen met de bevindingen van Hooge et al. (2015) dat bestuurlijke stafleden soms zelf ook sturen omdat zij deze rol en taak gedelegeerd krijgen door de bestuurder of doordat zij meesturen met de bestuurder. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat hier een risico op rolonduidelijkheid en spanning tussen kwaliteitszorgmedewerker en schoolleider ontstaat vanwege de veelal ingerichte autonomie van de schoolleider en het ontbreken van hiërarchische positie ten opzichte van schoolleiders. Kwaliteitszorgmedewerkers betrekken in deze situaties daarom veelal de bestuurder om hun eigen rol zuiver te houden. Daarnaast benadrukken zij het belang van het expliciteren en bewaken van hun rol.

Instrumenten ontwikkelen

Op het gebied van ondersteunen door het ontwikkelen van instrumenten lijken kwaliteitszorgmedewerkers met name praktische instrumenten op te stellen zoals ook Burch en Spillane (2004) eerder beschreven. De meer conceptuele instrumenten van principes, kaders en ideeën (Grossman et al., 1999) zijn echter veelomvattend en kunnen daarom ook toegepast worden op het formuleren van bovenschools beleid door gezamenlijk werk en het stellen van doelen.

Doelen stellen op bovenschools niveau vanuit gezamenlijk werk

Ten slotte lijkt het bestuurlijk handelen door het stellen van doelen in het onderzoek van Hooge et al. (2015) vooral gericht op schoolniveau. In het huidige onderzoek blijkt dat kwaliteitszorgmedewerkers hier vooral een monitorende, stimulerende rol bij hebben. Mede naar aanleiding van de introductie van het bestuursgerichte toezicht worstelen ze echter met het stellen

van doelen op bovenschools niveau in relatie tot de toegewezen autonomie en het onderwijskundig leiderschap van de schoolleider op schoolniveau. Door gezamenlijk werk te stimuleren beoogt men daarom het draagvlak en de kwaliteit van bovenschoolse doelen en hieruit volgend beleid te vergroten.

5.2 Nadere analyse

Naast de theoretische analyse aan de hand van het opgestelde conceptuele model vallen een aantal andere bevindingen op uit de antwoorden van de respondenten.

Verschillen in grootte schoolbesturen

Ten eerste noemden verschillende respondenten dat het bij kleinere scholengroepen eenvoudiger is om vanuit laagdrempelig en frequent contact betrokken te zijn bij de scholen. Voor grotere scholengroepen vindt men dit minder haalbaar en lijkt de rol van kwaliteitszorgmedewerker daarom meer op het gebied van proces en beleid (tactisch-strategisch niveau) gericht. Dit komt overeen met de notie van Stevenson et al. (2021) dat grotere meerscholenbesturen de neiging hebben om extra managementlagen te creëren, terwijl kleinere scholengroepen meer regelmatig en direct contact hebben met hun schoolleiders. Tegelijkertijd benoemden meerdere respondenten van grotere scholengroepen dat men zoekend is: moet de rol van kwaliteitszorgmedewerker zich toch meer richten op concrete onderwijsinhoudelijke aspecten, bijvoorbeeld op het gebied van basisvaardigheden?

Om deze uitspraken van respondenten over verschillen tussen kleinere en grotere schoolbesturen verder te onderzoeken, werd een nadere analyse uitgevoerd naar de eventuele verschillen tussen kwaliteitszorgmedewerkers van kleinere (5 – 10 scholen), middelgrote (11-23 scholen) en grotere besturen (> 23 scholen). Hieruit blijkt dat kwaliteitszorgmedewerkers van grotere schoolbesturen vaker aangeven dat het belangrijk is dat hun rol door de bestuurder expliciet wordt gepositioneerd binnen de bestuurlijke gemeenschap. Door het duidelijk communiceren van taken, rollen en verantwoordelijkheden schept de bestuurder de voorwaarden voor een effectieve ondersteuningsrelatie tussen kwaliteitszorgmedewerker en schoolleiders. Deze bevinding is op verschillende manieren te duiden. Ten eerste is het mogelijk dat, vanwege het grotere aantal scholen binnen het bestuur, de kwaliteitszorgmedewerker met meer scholen samenwerkt dan het geval is bij kleinere scholengroepen. Dit kan resulteren in een minder hechte samenwerkingsrelatie met individuele schoolleiders. Bij een risico voor de onderwijskwaliteit en het interveniëren door de kwaliteitszorgmedewerker bestaat er vervolgens een groter risico op rolonduidelijkheid en spanning met de autonomie van de schoolleider. Echter, bij veel grotere schoolbesturen zijn er vaak meerdere kwaliteitszorgmedewerkers in dienst en wordt er een verdeling van scholen over deze collega's gemaakt. Zo bekeken zou het aantal relaties die kwaliteitszorgmedewerkers met scholen hebben niet verschillen ten opzichte van de kleinere besturen. Een tweede mogelijke duiding ligt in het feit dat arbeidsdeling over meerdere kwaliteitszorgmedewerkers om integratie vraagt: de verschillende taken en functies die door verschillende individuen worden uitgevoerd dienen op elkaar afgestemd te worden. Zonder integratie kan arbeidsdeling namelijk leiden tot fragmentatie en inefficiëntie. Uit de verzamelde data blijkt inderdaad dat bij besturen met meer dan tien scholen waar meer dan twee bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerkers werkzaam zijn, het belang van positioneren vaker wordt benoemd. De bevinding dat kwaliteitszorgmedewerkers van grotere schoolbesturen meer

belang hechten aan de positionering van hun rol in de bestuurlijke gemeenschap door de bestuurder kan dus worden verklaard vanuit het feit dat zij met meerdere collega's eenzelfde functie uitvoeren en de hieruit volgende behoefte aan integratie.

Ondersteunen van de bestuurder

Daarnaast komt in het huidige onderzoek naar voren dat, ondanks het feit dat kwaliteitszorgmedewerkers in eerste instantie een ondersteunende rol ten opzichte van de schoolleider hebben, zij ook de bestuurder ondersteunen met advies gericht op de onderwijsinhoudelijke strategie en beleidsvorming. Omdat de onderwijsinhoudelijke kwaliteitsprocessen op schoolniveau uiteindelijk altijd onder leiding staan van de schoolleider, omvat dit advies bij aanhoudende problemen omtrent onderwijskwaliteit op schoolniveau onvermijdelijk ook het onderwijskundig leiderschap van de schoolleider en daarmee het functioneren van deze collega. Vanwege het ontbreken van een hiërarchische positie ten opzichte van schoolleiders bestaat hier opnieuw een risico op spanning in de driehoek tussen bestuurder, kwaliteitszorgmedewerker en schoolleider en daarmee afbreuk van de ondersteuningsrelatie. Het omgaan met deze duale rol vraagt daarom om specifieke professionele en interpersoonlijke vaardigheden van kwaliteitszorgmedewerkers, bijvoorbeeld op het gebied van leiderschap, probleemoplossend vermogen en communicatie.

De veranderende rol van de intern begeleider

Ten slotte constateren een aantal respondenten een disbalans tussen de aandacht voor zorgvragen van leerlingen en onderwijskwaliteit op schoolniveau. Er is dan ook een verandering zichtbaar in de rol van de intern begeleider naar die van kwaliteitscoördinator. De verwachting is dat in deze rol meer nadruk ligt op het overzien van de kwaliteit van het onderwijs en kwaliteitsverbetering. Met dit overstijgend denken kan er meer aansluiting op het tactisch-strategische niveau waar ook de kwaliteitszorgmedewerker zich bevindt ontstaan. Zo bezien lijkt de rol van de intern begeleider dichter naar de bestuurlijke gemeenschap te schuiven. Tegelijkertijd blijft de schoolleider als onderwijskundig leider verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op schoolniveau, én is zij leidinggevende van de intern begeleider. Dit vereist daarom een actieve rol van de schoolleider bij deze verschuivende rol van de intern begeleider.

5.3 Resultaten Member check focus group

De hiervoor beschreven resultaten en analyses zijn ter verificatie voorgelegd aan een tweetal nieuwe respondenten tijdens een zogeheten 'member check focus group'. De bevindingen van deze sessie worden hieronder beknopt weergegeven.

De gesignaleerde valkuil van het te operationeel betrokken raken en taken van de schoolleider of intern begeleider overnemen bij het stimuleren van de bestuurlijke gemeenschap middels het versterken van de sociale betrokkenheid is herkenbaar. Het kan echter ook een bewuste keuze zijn om operationele werkzaamheden te verrichten om een school te ondersteunen. Dit betreft dus zowel een mogelijke valkuil als mogelijk onderdeel van het handelingsrepertoire van de kwaliteitszorgmedewerker.

Bemiddelen en verbinden en daarmee het faciliteren van ontmoeting wordt gezien als een zeer belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van de kwaliteitszorgmedewerker. Dit is volgens de respondenten dan ook een belangrijke mogelijke verklaring voor het feit dat leden van de bestuurlijke gemeenschap elkaar benaderen voor persoonlijke gesprekken en advies zoals uit het onderzoek van Hooge et al. (2015) naar voren kwam, meer dan het modellen van onderzoeks- en analysevaardigheden in reflectieve gesprekken.

Aangaande het stimuleren van gezamenlijk werk en de kunst om daarin de balans tussen autonomie van de schoolleider en de gewenste uniformiteit binnen de scholengroep te vinden, biedt het perspectief van bestuurlijke besluitvaardigheid nog een interessante aanvulling. Men ziet dat naarmate de autonomie van schoolleiders in de bestuursfilosofie groter is, de besluitvaardigheid als collectief kleiner lijkt te worden. Het belang van de schoolleider op schoolniveau en het belang van de bredere onderwijsorganisatie kunnen namelijk tegenstrijdig zijn: er is dan zichtbaar dat schoolleiders wel participeren in gezamenlijk werk, maar het eigen belang van de school voorrang geven.

Aangaande het expliciteren en bewaken van de verschillende rollen van adviseren en monitoren richting schoolleiders spreken de respondenten liever in termen van al dan niet gezamenlijke verantwoordelijkheden. Hierbij vervullen ook de andere beleidsdomeinen binnen een stafbureau zoals P&O of HR en financiën een essentiële rol. De respondenten hebben hierbij het vermoeden dat naarmate een stafbureau in zijn totaliteit groter wordt, er minder verbinding tussen de verschillende beleidsdomeinen is. Daarnaast vermoeden zij dat naarmate stafmedewerkers meer operationele taken van schoolleiders overnemen op bijvoorbeeld het gebied van HR en financiën, de spanning met de autonomie van de schoolleider groter wordt hetgeen effect heeft op de relatie tussen schoolleiders en kwaliteitszorgmedewerkers.

6. Conclusie, discussie en aanbevelingen

Hoewel er steeds meer van schoolbesturen wordt verwacht op het gebied van onderwijskwaliteit door zowel de wetgever als de inspectie is er tot heden weinig bekend over hoe schoolbesturen dit kunnen realiseren. De rol van bovenschoolse stafmedewerkers wordt hierbij nauwelijks belicht waardoor schoolbesturen weinig steun hebben bij de complexe vraag over hoe ze de kwaliteit van het onderwijs kunnen verbeteren. Dit kwalitatieve onderzoek biedt daarom inzicht in de verschillende werkzame elementen uit hun werkzaamheden die volgens kwaliteitszorgmedewerkers bijdragen aan sturing op onderwijskwaliteit. In dit hoofdstuk volgt dan ook het antwoord op de centrale onderzoeksvraag 'Op welke manieren dragen bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerkers bij aan sturing op onderwijskwaliteit in het primair onderwijs?'. Hiertoe worden eerst de deelvragen beantwoord, waarna in de discussie een inhoudelijke en methodologische reflectie volgt. Tot slot worden verschillende aanbevelingen gedaan op basis van de inzichten uit dit onderzoek.

6.1 Conclusie

Wat zijn belangrijke componenten van sturing op onderwijskwaliteit en welke rollen kunnen kwaliteitszorgmedewerkers hierbij hebben volgens de wetenschappelijke literatuur?

Uit de uitgevoerde literatuurstudie blijkt dat het bestuurlijk handelingsrepertoire voor sturen op onderwijskwaliteit bestaat uit het versterken van de bestuurlijke gemeenschap, het stellen van doelen en interveniëren door te ondersteunen, druk uit te oefenen en in te grijpen. Uit de beperkt beschikbare literatuur blijkt dat kwaliteitszorgmedewerkers hierbij verschillende rollen kunnen uitoefenen. Bij het versterken van de bestuurlijke gemeenschap creëren en borgen ze sociale betrokkenheid in hun relatie met scholen. Daarnaast bemiddelen en verbinden ze scholen binnen de scholengroep en met externe partijen en stimuleren ze gezamenlijk werk. Verder kunnen kwaliteitszorgmedewerkers interveniëren door op verschillende manieren te ondersteunen: modellen, waarderen en legitimeren perifere participatie en ontwikkelen van instrumenten.

Wat zijn volgens kwaliteitszorgmedewerkers in het primair onderwijs de werkzame elementen uit hun werkzaamheden die bijdragen aan sturing op onderwijskwaliteit en in hoeverre komen deze overeen met de wetenschappelijke literatuur?

Het opgestelde conceptuele model waarin sturen op onderwijskwaliteit door middel van het versterken van de bestuurlijke gemeenschap, doelen stellen en interveniëren (Hooge et al., 2015) is gecombineerd met verschillende aspecten van ondersteuningsrelaties tussen scholen en staf van Honig (2008) blijkt voor een groot deel te verenigen met de bevindingen van de kwaliteitszorgmedewerkers zelf. Er zijn hierbij verschillen in het belang dat zij aan de diverse concepten hechten. Daarnaast worden enkele concepten op een specifieke manier door kwaliteitszorgmedewerkers ingevuld. Uit de interviews blijkt dat kwaliteitszorgmedewerkers namelijk veel belang hechten aan het versterken van de bestuurlijke gemeenschap via het bemiddelen en verbinden van scholen binnen en buiten de scholengroep en het stimuleren van gezamenlijk werk. Daarnaast spelen ze met name op bovenschools niveau een belangrijke rol bij het formuleren van doelen. Verder zien zij een belangrijke rol voor zichzelf bij het interveniëren door ondersteunen via het modellen van onderzoeks- en analysevaardigheden en het ontwikkelen van instrumenten. Het waarderen en legitimeren van perifere participatie richt zich op de ondersteunende activiteiten bij scholen waar kwaliteitszorgmedewerkers risico's zien. In mindere mate spelen zij een rol bij interveniëren door druk uitoefenen en ingrijpen.

Hoe ervaren kwaliteitszorgmedewerkers hun inbedding in de bestuurlijke gemeenschap?

Kwaliteitszorgmedewerkers zien dat zij een invloedrijke positie bekleden van waaruit zij bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit doen ze door op tactisch-strategisch niveau te adviseren aan zowel schoolleiders als bestuurders, zonder eindverantwoordelijk op school- of bestuursniveau te zijn. Bij interveniëren door druk uitoefenen en ingrijpen signaleren kwaliteitszorgmedewerkers een risico op spanning tussen de kwaliteitszorgmedewerker en schoolleider vanwege de veelal ingerichte autonomie van schoolleiders en het ontbreken van hiërarchische positie ten opzichte van schoolleiders. Voor kwaliteitszorgmedewerkers van grotere schoolbesturen blijkt het belangrijk dat de bestuurder hun rol duidelijk positioneert binnen de bestuurlijke gemeenschap. Dit kan worden verklaard vanuit het feit dat zij vaak met meerdere collega's eenzelfde functie uitvoeren en hieruit een behoefte aan integratie ontstaat.

Op welke manieren dragen bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerkers bij aan sturing op onderwijskwaliteit in het primair onderwijs?

Kwaliteitszorgmedewerkers van meerscholenbesturen in het primair onderwijs dragen bij aan sturing op onderwijskwaliteit door het versterken van de bestuurlijke gemeenschap middels het creëren en borgen van sociale betrokkenheid, het intern en extern bemiddelen en verbinden voor de scholengroep en het stimuleren van gezamenlijk werk. Daarnaast vervullen ze een adviserende rol bij het stellen van doelen op schoolniveau en hebben ze een initiërende rol bij het stellen van doelen op bovenschools niveau. Ten slotte interveniëren kwaliteitszorgmedewerkers op schoolniveau. Dit doen zij door te ondersteunen middels het modelen van onderzoeks- en analysevaardigheden en het ontwikkelen van instrumenten. In mindere mate spelen zij een rol bij druk uitoefenen en ingrijpen: hier kan spanning ontstaan vanwege het ontbreken van een hiërarchische relatie ten opzichte van de schoolleiders. Naast hun ondersteuningsrelaties met scholen dragen kwaliteitszorgmedewerkers bij aan sturing op onderwijskwaliteit door de bestuurder te voorzien van advies.

6.2 Discussie

6.2.1 Inhoudelijke reflectie

Met de toetsing van het opgestelde conceptuele kader biedt dit onderzoek een eerste inzicht in het werk van kwaliteitszorgmedewerkers van Nederlandse meerscholenbesturen in het primair onderwijs. Op basis van de resultaten, analyses en conclusies zijn enkele thema's nadere beschouwing waard.

Expert versus procesbegeleider

Een van de gevonden verschillen tussen het conceptueel model en de praktijk van kwaliteitszorgmedewerkers is de specifiekere invulling van het concept modelen. Waar in eerder Amerikaans onderzoek van Honig (2008) naar voren kwam dat modelen het (laten) voordoen van primaire onderwijsprocessen vanuit een veronderstelde expertiserol betreft, blijkt het in de Nederlandse context meer te gaan om het modelen van meer secundaire onderzoeks- en analysevaardigheden. Dat het niet zozeer een expertrol betreft blijkt ook uit de huidige bevindingen rondom bemiddelen en verbinden waarbij kwaliteitszorgmedewerkers steeds meer een faciliterende, procesbegeleidende rol op zich nemen. Dit is mogelijk te verklaren vanuit het verschil tussen de Amerikaanse en Nederlandse context. In het Angelsaksische model is traditioneel sprake

van een hiërarchische structuur met heldere besluitvorming op basis van expertise en autoriteit. In Nederland geldt veelal het Rijnlands model waarin besluitvorming meer op basis van consensus en samenwerking wordt gebaseerd. Tegelijkertijd volgt uit de Nederlandse wet- en regelgeving dat bestuurders geacht worden schoolleiders professionele autonomie te gunnen. Dit blijkt dan ook uit de veelal toegekende integrale verantwoordelijkheid van schoolleiders. Echter, deze autonomie wordt begrensd door het feit niet schoolleiders, maar bestuurders externe verantwoording afleggen over de onderwijskwaliteit (Honingh et al., 2022). Deze combinatie van het Rijnlandse gedachtengoed en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit maken dat Nederlandse bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerkers vanuit een onderkenning van de expertise en vakmanschap op schoolniveau en vanuit gezamenlijkheid de onderwijskwaliteit ondersteunen, stimuleren en monitoren.

Competenties van de kwaliteitszorgmedewerker

Nu er meer zicht is ontstaan op de verschillende manieren waarop kwaliteitszorgmedewerkers kunnen bijdragen aan onderwijskwaliteit, rijst de vraag welke kennis en vaardigheden een kwaliteitszorgmedewerker hiertoe nodig heeft. Zoals uit de onderzoeksresultaten blijkt en ook door enkele respondenten wordt benoemd is de verwachting dat dit naast onderwijsinhoudelijke kennis en vaardigheden met name inzicht en vaardigheden omtrent veranderkundige processen zal betreffen. Daarnaast vraagt het omgaan met de duale rol van adviseren en monitoren om specifieke professionele en interpersoonlijke vaardigheden, bijvoorbeeld op het gebied van leiderschap, probleemoplossend vermogen en communicatie.

Schoolbesturen bestaan uit meerdere actoren en beleidsterreinen, waar de kwaliteitszorgmedewerker er één van is

Door de rol van kwaliteitszorgmedewerkers bij sturing van onderwijskwaliteit te belichten laat het huidige onderzoek in navolging van Honig (2008) zien dat schoolbesturen niet als één actor dienen te worden behandeld. Alleen al op het gebied van kwaliteitszorg kunnen stafmedewerkers een belangrijke bijdrage leveren aan onderwijskwaliteit. Eerder stelde Nolen (2017) in zijn herziening van de onderwijsrechtelijke kernbegrippen al dat er binnen zowel een onderwijsorganisatie als een onderwijsinstelling sprake kan zijn van organisatorische eenheden zoals vestigingen, afdelingen, faculteiten, locaties en opleidingen. Hierbij worden ook de ondersteunende eenheden binnen een onderwijsorganisatie als organisatorische eenheden gezien (Nolen, 2017). Kwaliteitszorg is daarbij niet het enige voor onderwijskwaliteit relevante beleidsdomein waarin stafmedewerkers actief zijn bij schoolbesturen. Zo benoemden enkele respondenten het belang van de koppeling tussen het sturen op onderwijskwaliteit en strategisch personeelsbeleid: het verbeteren van onderwijskwaliteit kan niet zonder vakkundig onderwijsgevend personeel. Doelen op het gebied van onderwijskwaliteit dienen daarom gekoppeld te zijn aan de werving en selectie, professionalisering en het behouden van personeel. Eenzelfde koppeling met kwaliteitszorgmedewerkers is nodig voor het financieel beleid dat vaak belegd is bij een business controller: hoe kunnen financiële middelen zo worden ingezet dat onderwijskundige doelstellingen gerealiseerd worden? Los van hun ondersteuningsrelatie met scholen en de bestuurder is het daarom waarschijnlijk dat kwaliteitszorgmedewerkers ook door hun samenwerkingsrelatie met stafmedewerkers op het gebied van HR en financiën bijdragen aan sturing op onderwijskwaliteit.

6.2.2 Methodologische reflectie

Dit onderzoek kent een aantal limitaties. Ten eerste is bij de constructie van het conceptuele model niet het volledige model van Honig (2008) opgenomen. In de opzet van haar model om ondersteuningsrelaties tussen stafmedewerkers en scholen te beschrijven, zag Honig (2008) namelijk drie aanvullende centrale processen bij stafbureaus als lerende organisaties. Dit betreft het zoeken, opnemen en terughalen van informatie in processen en beleid. Om het conceptuele model in dit onderzoek behapbaar te houden, zijn deze informatieprocessen niet expliciet meegenomen. Spaarzaamheid ten behoeve van een eenduidig conceptueel model heeft namelijk de voorkeur boven complexe onderzoeksmodellen (Bougie & Sekaran, 2020). Dat neemt niet weg dat, met name voor stafmedewerkers van andere beleidsdomeinen, het nadenken over informatieprocessen waarschijnlijk een bruikbaar perspectief biedt naast het nadenken over ondersteuningsrelaties met scholen. De directe, intensieve ondersteuningsrelaties met scholen zoals in het gehanteerde conceptueel model, dragen immers niet noodzakelijkerwijs bij aan ontwikkeling op het gebied van ondersteunende diensten zoals financiën, ICT, huisvesting en contractbeheer. Daarnaast houden leidinggevenden van stafbureaus zich bezig met diverse (politieke) activiteiten in relatie tot externe groepen zoals ouders en ouderorganisaties, dienstverlenende instanties en de overheid. Deze activiteiten zijn essentieel voor het functioneren van het schoolsysteem, maar vallen over het algemeen buiten de ondersteuningsrelaties zoals opgenomen in het gehanteerde conceptuele model. Aangezien het huidige onderzoek enkel de rol van kwaliteitszorgmedewerkers onderzocht, wordt het limiterende effect als laag beoordeeld.

Ten tweede is er door de inzet van deze niet-gerandomiseerde werving van respondenten mogelijk sprake van een 'selection bias'. Om dit risico te verkleinen is het aantal uitgevoerde interviews verhoogd naar veertien en zijn de voorlopige onderzoeksresultaten ter verificatie voorgelegd aan twee nieuwe respondenten. Hoewel dit een laag aantal respondenten betrof, bood de 'member check focus group' een waardevolle aanvulling en nuancering op de beschreven resultaten en analyses. Het nadelige effect van de mogelijke 'selection bias' wordt daarom als laag beoordeeld.

Ten slotte werd in dit onderzoek veel rijke data opgehaald. Vanwege de korte tijdsspanne van dit onderzoek werden fragmenten uit de interviewtranscripten die niet pasten bij de toetsing van het conceptuele model niet verder geanalyseerd. Daarnaast zijn in de data-analyse interviewfragmenten herhaaldelijk door de individuele onderzoeker gecategoriseerd op basis van het conceptuele model (deductie) en vervolgens gethematiseerd (inductie). Er is daarom een risico op subjectiviteit bij de uitgevoerde data-analyse. Om dit risico te verkleinen kan er in vervolgonderzoek gebruik worden gemaakt van meerdere onderzoekers waardoor interbeoordelaarsbetrouwbaarheid kan worden gerealiseerd. Daarnaast kan worden overwogen om op basis van het ontwikkelde conceptuele model een vragenlijst te ontwikkelen waarmee er meer kwantitatieve data kunnen worden verzameld. Beide alternatieven werden in de tijdsspanne van het huidige onderzoek niet haalbaar geacht.

6.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusie en discussie van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. Zoals reeds in het theoretisch kader benoemd wordt hierbij niet gepretendeerd dat er zoiets bestaat als één ideaalmodel van sturing op onderwijskwaliteit en de rol van kwaliteitszorgmedewerkers daarin. Afhankelijk van de context zijn er namelijk verschillende

configuraties voor sturing door meerscholenbesturen mogelijk (Honingh et al., 2021). Desalniettemin kunnen de volgende aanbevelingen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de praktijk van de kwaliteitszorgmedewerker en onderzoek naar sturing op onderwijskwaliteit.

1. Kwaliteitszorgmedewerker: Gebruik het ontwikkelde conceptuele model om in dialoog te gaan met de overige leden van de bestuurlijke gemeenschap om de rollen en (gezamenlijke) verantwoordelijkheden in de eigen onderwijsorganisatie te duiden. Uit dit onderzoek blijkt de behoefte van kwaliteitszorgmedewerkers om hun verschillende rollen van ondersteunen en monitoren richting schoolleiders en bestuurder(s) continu expliciteren en bewaken. Het ontwikkelde conceptuele model biedt nuttige handvaten hiertoe.
2. Kwaliteitszorgmedewerker en bestuurder: Zet in op competentieontwikkeling van de kwaliteitszorgmedewerker zodat haar bijdrage aan sturing op onderwijskwaliteit wordt versterkt. In dit onderzoek komt naar voren dat dit naast onderwijsinhoudelijke kennis en vaardigheden, inzicht en vaardigheden omtrent veranderkundige processen zal betreffen. Daarnaast vraagt het omgaan met de duale rol van adviseren en monitoren om specifieke professionele en interpersoonlijke vaardigheden, bijvoorbeeld op het gebied van leiderschap, probleemoplossend vermogen en communicatie.
3. Bestuurder: Verduidelijk vanuit uw initiërende en opdracht gevende positie de rol van de kwaliteitszorgmedewerker in de bestuurlijke gemeenschap. Verhelder samen met de leden van de bestuurlijke gemeenschap ieders taken, rollen en verantwoordelijkheden om een effectieve ondersteuningsrelatie tussen kwaliteitszorgmedewerker en schoolleiders te bewerkstelligen. Vanwege de behoefte aan integratie bij arbeidsdeling geldt dit in het bijzonder voor grotere meerscholenbesturen waar meerdere kwaliteitszorgmedewerkers werkzaam zijn. Verbind hierbij ook actief de verschillende beleidsdomeinen van onderwijskwaliteit, strategisch personeelsbeleid en financiën zodat alle domeinen – via schoolleiders – kunnen bijdragen aan onderwijskwaliteit op de scholen.
4. Bestuurder: Mocht er binnen de scholengroep geen kwaliteitszorgmedewerker zijn aangesteld, denk dan na over hoe deze bemiddelende en verbindende functie wordt gewaarborgd binnen de scholengroep. Hoe worden scholen actief verbonden bij het formuleren van bovenschools beleid en doelen binnen de bestuurlijke gemeenschap? Ook het interveniëren door ondersteunen verdient bij het ontbreken van een kwaliteitszorgmedewerker extra aandacht: op welke manier worden scholen bij risico's voor de onderwijskwaliteit ondersteund?
5. Wetenschap: Onderzoek de effectiviteit van de verschillende interventies die kwaliteitszorgmedewerkers kunnen doen. Nu er inzicht is ontstaan in de manieren waarop bovenscholse kwaliteitszorgmedewerkers bijdragen aan sturing op onderwijskwaliteit is het interessant om de werkzame elementen van deze interventies te onderzoeken: wat werkt op welke manier, voor wie, en in welke omstandigheden? Houd hierbij rekening met het zogeheten extrapolatievraagstuk (Ferlie & Ongaro, 2015): hoe kan een effectieve praktijk worden geëxtraheerd uit de ene context en in een andere worden toegepast om vergelijkbare succesvolle resultaten te genereren? In het huidige onderzoek blijkt immers

dat de Amerikaanse theorie van Honig (2008) om verdere invulling in het Nederlandse systeem vraagt vanwege de verschillen in beide onderwijssystemen in hun specifieke context.

6. Wetenschap: Nu er meer zicht is ontstaan op de verschillende manieren waarop kwaliteitszorgmedewerkers kunnen bijdragen aan onderwijskwaliteit, onderzoek welke kennis en vaardigheden kwaliteitszorgmedewerkers nodig hebben om bij te dragen aan sturing op onderwijskwaliteit. In hoeverre beschikken zij over deze competenties, hoe kunnen zij deze verwerven en wat is er nodig om deze competenties succesvol in te zetten binnen de bestuurlijke gemeenschap?
7. Wetenschap: Onderzoek welke rollen stafmedewerkers van andere beleidsterreinen als HRM, financiën, maar ook ICT en huisvesting, vervullen en hoe zij gezamenlijk bijdragen aan onderwijskwaliteit op schoolniveau. Mogelijk biedt de aanvulling van Honig (2008) met de drie aanvullende centrale informatieprocessen van zoeken, opnemen en terughalen hiertoe een bruikbaar perspectief. Hierbij is het interessant om ook de grootte van stafbureaus te onderzoeken: welke werkzaamheden worden bovenschools belegd, hoe verhoudt zich dit tot de autonomie van de schoolleider en gewenste uniformiteit en hoe krijgt integrale sturing vorm bij grotere stafbureaus van meerscholenbesturen?
8. Wetgever: Betrek schoolbesturen en hun kwaliteitszorgmedewerkers in de ontwikkeling, communicatie en uitvoering van onderwijsbeleid op macroniveau. Uit dit onderzoek blijkt dat kwaliteitszorgmedewerkers zich er bewust van zijn dat zij op afstand staan van het primaire proces en de schoolleider verantwoordelijk is voor het onderwijskundig leiderschap op microniveau. Kwaliteitszorgmedewerkers blijken echter een invloedrijke, adviserende en ondersteunende positie te hebben bij het sturen op onderwijskwaliteit op schools en bovenschools niveau wat hen een relevante stakeholder op het mesoniveau maakt.

Referenties

- Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. (2017). Policy instruments: typologies and theories. In *Carrots, sticks & sermons* (pp. 21-58). Routledge.
- Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Boom Lemma Uitgevers.
- Birt, L., Scott, S., Cavers, D., Campbell, C., & Walter, F. (2016). Member checking: a tool to enhance trustworthiness or merely a nod to validation?. *Qualitative health research*, 26(13), 1802-1811. <https://doi.org/10.1177/1049732316654870>
- Bougie, R., & Sekaran, U. (2020). *Research methods for business: A skill building approach*. John Wiley & Sons.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. C. Richards (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). Greenwood Press.
- Burch, P., & Spillane, J. (2004). Leading from the middle: Mid-level district staff and instructional improvement. *Cross City Campaign for Urban School Reform*.
- Burt, R. S. (2000). The network structure of social capital. *Research in organizational behavior*, 22, 345-423. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(00\)22009-1](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(00)22009-1)
- Bryman, A., & Bell, E. (2011). *Business Research Methods*. 3rd Edition. Oxford University Press.
- Coburn, C. E., & Russell, J. L. (2008). District policy and teachers' social networks. *Educational evaluation and policy analysis*, 30(3), 203-235. <https://doi.org/10.3102/0162373708321829>
- Coleman, J. S. (1994). *Foundations of social theory*. Harvard University Press.
- Commissie Meurs (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. PO-raad.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis* (17). University of Chicago Press.
- Doelen, van der F.C.J. (1993). De gereedschapskist van de overheid: Een inventarisatie. In J.T.A. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok & A.F.A. Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, (pp. 17-31). Van Gorcum.
- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative science quarterly*, 48(1), 94-118. <https://doi.org/10.2307/3556620>
- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic management in public services organizations: Concepts, schools and contemporary issues*. Routledge.
- Fiol, C. M., & Lyles, M. A. (1985). Organizational learning. *Academy of management review*, 10(4), 803-813.
- Frissen, P., Steen, van der M., Noordegraaf, M., & Hooge, E. (2016). *Autonomie in afhankelijkheid: verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen*. NRO.
- Fullan, M., & Levin, B. (2009). The fundamentals of whole-system reform. *Education Week*, 28(35), 30-31.
- Geel, van M. J. M., & Keuning, T. (2016). *Implementation and effects of a schoolwide data-based decision making intervention: a large-scale study*. Universiteit Twente. <https://doi.org/10.3990/1.9789036541190>
- Greany, T. (2021). Editorial for Special Issue-Leadership in Multi-School Organisations. *School Leadership & Management*, 41(4-5), 285-289. <https://doi.org/10.1080/13632434.2021.1981110>
- Grossman, P. L., Smagorinsky, P., & Valencia, S. (1999). Appropriating tools for teaching English: A theoretical framework for research on learning to teach. *American journal of Education*, 108(1), 1-29. <https://doi.org/10.1086/444230>
- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative science quarterly*, 48(1), 94-118. <https://doi.org/10.2307/3556620>
- Harris, A. (2012). Leading system-wide improvement. *International Journal of Leadership in*

- Education*, 15(3), 395-401. <https://doi.org/10.1080/13603124.2012.661879>
- Heijsters, L., Ploeg, van der S., & Weijers, S. (2020). *Schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs*. Oberon.
- Honig, M. I. (2003). Building policy from practice: District central office administrators' roles and capacity for implementing collaborative education policy. *Educational Administration Quarterly*, 39(3), 292-338. <https://doi.org/10.1177/0013161X03253414>
- Honig, M.I. (2006). Complexity and Policy Implementation: Challenges and Opportunities for the Field. In: Honig, M.I. (Ed.) (2006). *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting complexity* (pp. 1-23). State University of New York Press.
- Honig, M. I. (2008). District central offices as learning organizations: How sociocultural and organizational learning theories elaborate district central office administrators' participation in teaching and learning improvement efforts. *American Journal of Education*, 114(4), 627-664. <https://doi.org/10.1086/589317>
- Honig, M. I., & Coburn, C. (2008). Evidence-based decision making in school district central offices: Toward a policy and research agenda. *Educational policy*, 22(4), 578-608. <https://doi.org/10.1177/0895904807307067>
- Honig, M. I., & Hatch, T. C. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage multiple, external demands. *Educational Researcher*, 33(8), 16-30. <https://doi.org/10.3102/0013189X033008016>
- Honig, M. I., & Ikemoto, G. S. (2006). *Making and re-making the link between research and practice: The case of the Institute for Learning*. MacArthur Network for Teaching and Learning, Stanford, CA.
- Honingh, M., Basten, F., Beverborg, A. O. G., Nolen, M., & Wal, van der M. (2021). *Aard en doorwerking van sturingsrelaties: de sleutel tot toekomstgericht onderwijs?* Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Honingh, M., Nolen, M., & van der Sluis, M. (2022). Bestuurlijke geloofwaardigheid in het primair onderwijs. *Bestuurskunde* 2022, 31(1), 77-94. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001006>
- Honingh, H., Ruiter, M. & Van Thiel, S. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme?* Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie: Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Rede bij openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar. TiasNimbas Businessschool, Universiteit van Tilburg.
- Hooge, E., & Honingh, M. (2014). Are School Boards Aware of the Educational Quality of Their Schools? *Educational Management Administration and Leadership* 42 (4S): 139–154. <https://doi.org/10.1177/1741143213510509>
- Hooge, E.H., Janssen, S.K., Look, van K., Moolenaar, N., & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs: Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Inspectie van het Onderwijs (2022). *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Kessel, van N., & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. ITS.
- Klifman, H. (2016). *Handreiking bovenschoolse kwaliteitszorg*. PO-raad.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Lange, H. (2014). *Uit het goede hout gesneden: De enerverende stap van manager naar bestuurder*. Mediawerf.
- Lave, J., & Wenger, E. (1991). *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815355>

- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1969). *Organization and environment: Managing differentiation and Integration*. Harvard Business School Press.
- Levitt, B., & March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual review of sociology*, 14(1), 319-340.
- March, J. G. (1994). *Primer on decision making: How decisions happen*. Simon and Schuster.
- McAdams, D. R. (2006). *What school boards can do: Reform governance for urban schools*. Teachers College Press.
- Mintrop, H. (2004). *Schools on probation: How accountability works (and doesn't work)*. Teachers College Press.
- Moolenaar, N. M. (2010). *Ties with potential: Nature, antecedents, and consequences of social networks in school teams*. Universiteit van Amsterdam.
- Mouwen, C. A. M. (2011). *Handboek strategisch management voor de non-profitorganisatie*. Koninklijke Van Gorcum.
- Nolen, M. F. (2017). *De bestuurder in het onderwijs: De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*. Boom Juridisch.
- O'Day, J. (2002). Complexity, accountability, and school improvement. *Harvard educational review*, 72(3), 293-329. <https://doi.org/10.17763/haer.72.3.021q742t8182h238>
- Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit: Van smal beoordelen naar breed verantwoorden*. Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd: Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*. Onderwijsraad.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford University Press.
- PO-raad (z.d.). *Kennisgroep Kwaliteitszorg*. Geraadpleegd op 28 november 2022, van <https://www.poraad.nl/ledenondersteuning/kennisgroepen/kennisgroep-kwaliteitszorg>
- PO-raad (z.d.). *Regie op onderwijskwaliteit: Een handleiding voor besturen*. Geraadpleegd op 17 maart 2023, van <https://www.poraad.nl/kind-onderwijs/onderwijskwaliteit/handleiding-voor-grote-besturen-werken-aan-onderwijskwaliteit-po>
- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The American prospect*, 13(4).
- Reezigt, G. J., Rekers, L. T. M., & Spithoff, M. (2019). *Kwaliteit van sturing in het primair onderwijs: Bestuurlijk vermogen van schoolbesturen die met krimp te maken hebben*. GION onderwijs/onderzoek.
- Rogoff, B. (1994). Developing understanding of the idea of communities of learners. *Mind, culture, and activity*, 1(4), 209-229.
- Rooij, van M., & Ginkel, van K. (2010). Denken in driehoeken: Het creëren van verantwoordelijke werkrelaties. *Opleiding & Ontwikkeling*, 5, 42-48.
- Saatcioglu, A., Moore, S., Sargut, G., & Bajaj, A. (2011). The role of school board social capital in district governance: Effects on financial and academic outcomes. *Leadership and Policy in Schools*, 10(1), 1-42. <https://doi.org/10.1080/15700760903511780>
- Saatcioglu, A., & Sargut, G. (2014). Sociology of school boards: A social capital perspective. *Sociological Inquiry*, 84(1), 42-74. <https://doi.org/10.1111/soin.12025>
- Scheerens, J., Veldkamp, B. P., & Meelissen, M. R. (2021). *Onderzoek naar hefboomen voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs*. Oberon.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage.
- Slegers, P. J. C., & Leithwood, K. (2010). School development for teacher learning and change. In P. Peterson, E. Baker, & B. McGaw (Eds.), *International Encyclopedia of Education* (pp. 557-562). Elsevier.
- Smylie, M. A., & Evans, A. E. (2006). Social capital and the problem of implementation. *New directions in education policy implementation: Confronting complexity*, 187-208.
- Stevenson, L., Honingh, M., & Neeleman, A. (2021). Dutch boards governing multiple schools:

- navigating between autonomy and expectations. *School Leadership & Management*, 41(4-5), 370-386. <https://doi.org/10.1080/13632434.2021.1945024>
- Veen, van K., Zwart, R. C., Meirink, J. A., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren: een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. ICLON/Expertisecentrum Leren van Docenten.
- Vygotsky, L. S. (1978). *Mind in society: The development of higher psychological processes*. Harvard University Press.
- Weick, Karl E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Sage.
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press.
- Werkgroep IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs (2022). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid: IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs*.
- Zehavi, A. (2012). New governance and policy instruments: are governments going 'soft'. In: Levi-Faur, D. (Ed.). (2012). *The Oxford handbook of governance* (pp. 242-254). Oxford University Press.

BIJLAGEN

Bijlage A: Transitieschema

Deelvraag	Concept	Deelaspect	Bron	Vraag
Wat zijn volgens kwaliteitszorg-medewerkers in het primair onderwijs de werkzame elementen uit hun werkzaamheden die bijdragen aan effectieve sturing op onderwijskwaliteit?	Bestuurlijk handelen	Bestuurlijke gemeenschap versterken <ul style="list-style-type: none"> - Sociale betrokkenheid creëren en borgen - Bemiddelen en verbinden - Gezamenlijk werk stimuleren 	Hooge et al. (2015) & Honig (2008)	1. <ul style="list-style-type: none"> - Wie zijn jouw belangrijkste interne stakeholders bij het sturen op onderwijskwaliteit? - Op welke manieren werk je met hen samen? - Wat is jouw doel hierbij? - Waarom vind je dit belangrijk? - Hoe zou je je relatie met scholen omschrijven? Zie je daarin verschillen tussen scholen? - Hoe werken scholen onderling samen? - Wat is jouw rol daarbij? - Met welk doel doe je dat? - Waarom vind je dat belangrijk?
		Doelen stellen: <ul style="list-style-type: none"> - Basisvaardigheden - Brede leer- en ontwikkel-opbrengsten - Onderwijsleer-processen 	Hooge et al. (2015)	2. <p>In hoeverre houd jij je in jouw rol bezig met het stellen van doelen op gebied van onderwijskwaliteit?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat is de verhouding tussen jouw rol en die van de bestuurder? - Kun je een voorbeeld geven van doelen die jij zelf hebt opgesteld? - Een ander voorbeeld waarin de bestuurder dit deed? Was jij daarbij betrokken, op welke manier? - [Als schoolniveau genoemd] En als het gaat over het bovenscholse niveau, welke rol heb je daarbij? <ul style="list-style-type: none"> o Kun je hier een voorbeeld van geven? o Heb je nog een ander voorbeeld waarbij het anders ging?

					<ul style="list-style-type: none"> - [Als bovenschools niveau genoemd] En als het gaat over doelen op schoolniveau, welke rol heb je daarbij? <ul style="list-style-type: none"> o Kun je hier een voorbeeld van geven? o Heb je nog een ander voorbeeld waarbij het anders ging?
		<p>Interveniëren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Druk uitoefenen - Ingrijpen 	Hooge et al. (2015)	3.	<p>Kun je me een voorbeeld geven van een situatie waarin er op een school een risico voor de onderwijskwaliteit was? Wat was er aan de hand en welke acties heb je hierop genomen? Bij wie lag het initiatief hiertoe?</p> <ul style="list-style-type: none"> - [Indien niet gebeurd] Stel dat je dit de komende tijd signaleert. Wat doe je dan, en waarom? - Wat was de verhouding tussen jouw rol hierin en die van de bestuurder? En in relatie tot de schoolleider? - Zijn er ook situaties geweest waar je op een andere manier hebt gehandeld? - Hoe bepaal je welke actie je inzet?
	Ondersteuningsrelaties met scholen	<ul style="list-style-type: none"> - Modellen - Waarderen en legitimeren perifere participatie - Instrumenten ontwikkelen 	Honig (2008)	4.	<p>Hoe ondersteun jij (medewerkers van) scholen bij het versterken van de onderwijskwaliteit? Kun je daar een voorbeeld van geven?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Betrek je ook wel eens externe partners bij de ondersteuning? Met welk doel? - In hoeverre ontwikkel je hulpmiddelen bij het ondersteunen van scholen bij het versterken van de onderwijskwaliteit? - Heb je een verschillende aanpak bij scholen die laag presteren en goed presterende scholen?

					<ul style="list-style-type: none"> - Hoe zorg je voor borging van de door jou geboden ondersteuning? - Heb je weleens meegemaakt dat je niet wist hoe je een school verder kon helpen in het verbeteren van de onderwijskwaliteit? Wat heb je toen gedaan? - [na voorbeeld] Kon je deze geleerde les toepassen in een andere situatie?
Hoe ervaren kwaliteitszorgmedewerkers hun inbedding in de bestuurlijke gemeenschap?				5.	Hoe ervaar jij jouw positie binnen de bestuurlijke gemeenschap bij het sturen op onderwijskwaliteit?

Bijlage B: Gespreksleidraad semigestructureerde interviews

Hartelijk dank voor je aanmelding voor dit onderzoek! Dit interview is bedoeld om inzicht te krijgen in de manieren waarop kwaliteitszorgmedewerkers in het primair onderwijs bijdragen aan sturing op onderwijskwaliteit. Ik gebruik daarbij een aantal vaste vragen, maar er is ook ruimte voor afwijken en doorvragen. De vragen zijn open, omdat het gaat om jouw invulling/associaties. Het gaat niet om goed of fout! Het interview duurt maximaal één uur. Om alle onderwerpen te kunnen behandelen, zal ik de tijd monitoren.

Ik wil dit interview graag opnemen, zodat je antwoorden na het terugluisteren zorgvuldig verwerkt kunnen worden. Alle informatie wordt vertrouwelijk behandeld en anoniem verwerkt.

Ga je akkoord met deze opname?

0.1 Hoe lang werk je in deze rol?

0.2 Wie zijn er allemaal verantwoordelijk voor onderwijskwaliteit op bovenschools niveau?

0.3 Hoe zou jij jouw rol omschrijven?

We gaan nu in op verschillende aspecten van die rol.

O1: Versterken bestuurlijke gemeenschap

Checklist voor interviewer:

- Sociale betrokkenheid creëren en borgen
- Bemiddelen en verbinden
- Gezamenlijk werk stimuleren

Basisvraag:

- Wie zijn jouw belangrijkste interne stakeholders bij het sturen op onderwijskwaliteit??
- Op welke manieren werk je met hen samen?
- Wat is jouw doel hierbij?
- Waarom vind je dit belangrijk?
- Hoe zou je je relatie met scholen omschrijven? Zie je daarin verschillen tussen scholen?
- Hoe werken scholen onderling samen?
- Wat is jouw rol daarbij?
- Met welk doel doe je dat?
- Waarom vind je dat belangrijk?

O2: Bestuurlijk handelen: doelen stellen

Checklist voor interviewer:

- Basisvaardigheden
- Brede leer en- ontwikkelopbrengsten
- Onderwijsleerprocessen
- Rol zelf uitvoeren vs. ondersteuning van bestuurder

Basisvragen:

In hoeverre houd jij je in jouw rol bezig met het stellen van doelen op gebied van onderwijskwaliteit?

- Wat is de verhouding tussen jouw rol en die van de bestuurder?
- Kun je een voorbeeld geven van doelen die jij zelf hebt opgesteld?
- Een ander voorbeeld waarin de bestuurder dit deed? Was jij daarbij betrokken, op welke manier?
- [Als schoolniveau genoemd] En als het gaat over het bovenschoolse niveau, welke rol heb je daarbij?
 - Kun je hier een voorbeeld van geven?
 - Heb je nog een ander voorbeeld waarbij het anders ging?
- [Als bovenschools niveau genoemd] En als het gaat over doelen op schoolniveau, welke rol heb je daarbij?
 - Kun je hier een voorbeeld van geven?
 - Heb je nog een ander voorbeeld waarbij het anders ging?

O3: Bestuurlijk handelen: interveniëren

Checklist voor interviewer:

- Druk uitoefenen
- Ingrijpen
- Rol zelf uitvoeren vs. ondersteuning van bestuurder

Basisvragen:

Kun je me een voorbeeld geven van een situatie waarin er op een school een risico voor de onderwijskwaliteit was. Wat was er aan de hand en welke acties heb je hierop genomen? Bij wie lag het initiatief hiertoe?

- [Indien niet gebeurd] Stel dat je dit de komende tijd signaleert. Wat doe je dan, en waarom?
- Wat was de verhouding tussen jouw rol hierin en die van de bestuurder? En in relatie tot de schoolleider?
- Zijn er ook situaties geweest waar je op een andere manier hebt gehandeld?
- Hoe bepaal je welke actie je inzet?

O4: Scholen ondersteunen

Checklist voor interviewer:

- Modellen
- Waarderen en legitimeren perifere participatie

- Instrumenten ontwikkelen
- Zoeken
- Opnemen
- Terughalen

Basisvragen:

Hoe ondersteun jij (medewerkers van) scholen bij het versterken van de onderwijskwaliteit? Kun je daar een voorbeeld van geven?

- Vraag voorbeeldgedrag?
- Betrek je ook wel eens externe partners bij de ondersteuning? Met welk doel?
- In hoeverre ontwikkel je hulpmiddelen bij het ondersteunen van scholen bij het versterken van de onderwijskwaliteit?
- Heb je een verschillende aanpak bij scholen die laag presteren en goed presterende scholen?
- Hoe zorg je voor borging van de door jou geboden ondersteuning?
- Heb je weleens meegemaakt dat je niet wist hoe je een school verder kon helpen in het verbeteren van de onderwijskwaliteit? Wat heb je toen gedaan?
- [na voorbeeld] Kon je deze geleerde les toepassen in een andere situatie?

O5: Ervaring inbedding bestuurlijke gemeenschap

Hoe ervaar jij jouw positie bij sturen op onderwijskwaliteit binnen de bestuurlijke gemeenschap?

We gaan richting afronding. Dit interview ging over de manieren waarop kwaliteitszorgmedewerkers kunnen bijdragen aan effectieve sturing op onderwijskwaliteit. Zijn er nog zaken die je aanvullend op de vragen wil inbrengen?

Hartelijk dank voor je tijd! De resultaten worden verwerkt in mijn masterthesis. Eind mei is het thesistrject waarschijnlijk afgerond en wordt een exemplaar overhandigd.

Algemene doorvragen:

- Kun je daar iets meer over vertellen?
- Kun je daar een voorbeeld van geven?
- Dus wat ik je hoor zeggen is ...
- Bedoel je dat ...?
- Je zegt ..., wat bedoel je daar precies mee?

Bijlage C: Oproep deelname



Ben jij adviseur Onderwijs & Kwaliteit, bovenschools kwaliteitszorgmedewerker, directeur Onderwijs of werk je in een soortgelijke functie in het primair onderwijs? Dan kan ik je hulp goed gebruiken! In het kader van de afrondende thesis van de executive Master of Management in Education aan de TIAS School for Business and Society onderzoek ik namelijk de manieren waarop bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerkers in het primair onderwijs bijdragen aan effectieve sturing op onderwijskwaliteit. Tot nu toe is deze rol onderbelicht in onderzoek: tijd om daar verandering in te brengen!

Voor wie?

Eenieder die:

- op bovenschools niveau **verantwoordelijk** is voor de kwaliteitszorg;
- werkt bij een schoolbestuur voor **primair** regulier, speciaal of een combinatie regulier en speciaal (basis)onderwijs;
- en werkt bij een schoolbestuur met **vijf of meer scholen** onder haar gezag.

Wat houdt deelname in?

- Een individueel interview van ongeveer 60 minuten waarbij je antwoorden anoniem worden verwerkt.
- De interviews worden gepland tussen 2 en 17 februari 2023.
- De plaats van het interview is nader overeen te komen: op locatie of online.
- De resultaten van het onderzoek worden na afronding in een eindverslag beschikbaar gesteld. Dit is naar verwachting eind mei 2023.

Wie voert dit onderzoek uit?

Mijn naam is Martine Grummer, en vanuit mijn functie als adviseur Onderwijs bij BMC ben ik onder meer werkzaam als beleidsmedewerker O&K a.i. bij schoolbesturen voor primair onderwijs. Meer informatie over mij vind je [hier](#).

Hoe kan ik me aanmelden?

Via [deze link](#) kom je in het online aanmeldformulier. Na het invullen wordt zo snel mogelijk contact met je opgenomen voor het plannen van het interview.

Vragen of opmerkingen?

Die zijn van harte welkom via mail@martinegrummer.nl!

Bijlage D: Aanmeldformulier

Aanmeldformulier Onderzoek kwaliteitszorgmedewerkers in het PO

Via dit formulier kun je je aanmelden voor het onderzoek naar de manieren waarop bovenschoolse kwaliteitszorgmedewerkers in het primair onderwijs bijdragen aan effectieve sturing op onderwijskwaliteit.

De gegevens die je hier invult worden gebruikt om de onderzoeksgroep te beschrijven en de interviews te plannen. De gegevens worden alleen gebruikt voor onderzoeksdoeleinden en vertrouwelijk en anoniem verwerkt. Jouw naam en de naam van je schoolbestuur zullen dus niet herleidbaar zijn.

Heb je verdere vragen of opmerkingen? Mail dan naar mail@martinegrummer.nl.

***Vereist**

1. Naam *

2. E-mail *

3. Functie *

4. Hoe lang werk je in deze functie? *

5. Naam schoolbestuur *

6. De scholen binnen mijn schoolbestuur verzorgen: *

Vink alle toepasselijke opties aan.

Regulier primair onderwijs

Speciaal basisonderwijs

Speciaal primair onderwijs

Anders: _____

7. Het aantal scholen binnen mijn bestuur is *

Markeer slechts één ovaal.

< 5 *Ga naar sectie 2 (Deelname helaas niet mogelijk)*

5 - 10 *Ga naar vraag 8*

11 - 20+ *Ga naar vraag 8*

Deelname
helaas
niet
mogelijk

In dit onderzoek worden alleen schoolbesturen met 5 of meer scholen voor primair onderwijs onder hun gezag meegenomen. Aangezien dit bij jouw schoolbestuur niet het geval is, is deelname aan het onderzoek helaas niet mogelijk.

Toch bedankt voor je interesse!

8. Ik heb de voorkeur voor.. *

Markeer slechts één ovaal.

Een online interview

Een interview op locatie

Geen voorkeur

Bedankt voor je aanmelding! Nadat je op 'Verzenden' hebt geklikt, neem ik zo snel mogelijk via mail contact met je op voor het plannen van het interview.

Deze content is niet gemaakt of goedgekeurd door Google.

Google Formulier

Bijlage E: Overzicht kenmerken schoolbesturen respondenten

Tabel 1

Kenmerken schoolbesturen van de respondenten uit de interviewgroep

	Aantal schoolbesturen (n=14)	
Aantal scholen		
5-10	4	(28,6%)
11-23	5	(28,6%)
>23	5	(42,9%)
Denominatie		
Openbaar	1	(7,1%)
Samenwerking	3	(21,4%)
Bijzonder	10	(71,4%)
Type onderwijs		
Regulier primair onderwijs	6	(42,9%)
Combinatie regulier, speciaal (basis) onderwijs of speciaal onderwijs	8	(57,1%)
Provincie		
Flevoland	1	(7,1%)
Gelderland	2	(14,3%)
Limburg	1	(7,1%)
Noord-Brabant	2	(14,3%)
Overijssel	1	(7,1%)
Utrecht	2	(14,3%)
Zuid-Holland	5	(35,7%)

Tabel 2

Kenmerken schoolbesturen van de respondenten uit de member check focus group

	Aantal schoolbesturen (n=2)	
Aantal scholen		
5-10	-	
11-23	1	(50,0%)
>23	1	(50,0%)
Denominatie		

Openbaar	1	(50,0%)
Samenwerking	-	
Bijzonder	1	(50,0%)
Type onderwijs		
Regulier primair onderwijs	1	(50,0%)
Combinatie regulier, speciaal (basis) onderwijs of speciaal onderwijs	1	(50,0%)
Provincie		
Noord-Brabant	1	
Noord-Holland	1	

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

033 - 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl



Martine Grummer
martine.grummer@bmc.nl

Kijk voor meer informatie ook eens op onze website www.bmc.nl