



Duurzame kwaliteitscultuur in het onderwijs

NRO



Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Onderzoeksvragen	3
2	Begripsbepaling	4
2.1	Onderwijskwaliteit	4
2.2	Kwaliteitscultuur	6
3	Verschillende waarden binnen de kwaliteitscultuur	11
3.1	Concurrerende waarden	11
3.2.	Onderzoek naar organisatiecultuur in het onderwijs	13
4	Mechanismen die bijdragen aan een kwaliteitscultuur	15
4.1	De rol van schoolleiders en schoolbesturen	16
4.2.	De rol van overheid, Inspectie en NVAO	20
4.3.	Centraal of decentraal gestelde doelen	23
5	Conclusies	25
6	Literatuur	28

Colofon

Een minireview van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek en de Kennisrotonde voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Februari 2020

Auteurs: Anne Luc van der Vegt, Leonie Middelbeek en Anke Suijkerbuijk

Vormgeving: Nieuw-Eken Ontwerp

www.nro.nl

www.kennisrotonde.nl



1. Inleiding

Het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs is al enige tijd een aandachtspunt in het onderwijsdebat, op zowel nationaal als Europees niveau (OCW, 2019; Europese Commissie, 2015). Vrijwel alle basisscholen, middelbare scholen, mbo-instellingen, hogescholen en universiteiten in Europa maken systematisch gebruik van kwaliteitszorgsystemen (Sahney e.a., 2010). In de afgelopen twee decennia is de publieke en politieke aandacht voor kwaliteitszorg op onderwijsinstellingen toegenomen (Biesta, 2012; Sutic & Jurcevis, 2012). Er is behoefte aan antwoord op fundamentele vragen over kwaliteit: Wat verstaan we onder kwaliteit? Hoe meten we die kwaliteit? En met welk doel willen we de kwaliteit meten? Hierover is in Nederland nog onvoldoende consensus, constateerde de Inspectie van het Onderwijs (2018).

Daarnaast is er de vraag wie verantwoordelijk is voor een goede onderwijskwaliteit en hoe dit vorm moet worden gegeven. Het antwoord hangt samen met de visie op sturing vanuit de overheid en met de autonomie van onderwijsinstellingen. In het gesprek daarover valt steeds vaker de term 'kwaliteitscultuur'. Is er bij onderwijsinstellingen een streven om voortdurend de onderwijskwaliteit te verbeteren? Naarmate dat streven meer 'ingebakken' zit bij de instellingen, is er wellicht minder centrale sturing en toezicht nodig.

Met het oog op de toekomst stelt het ministerie van OCW de vraag hoe scholen en andere onderwijsinstellingen een kwaliteitscultuur tot stand kunnen brengen, waarin werken aan verbetering een belangrijk uitgangspunt is (OCW, 2019). In deze minireview trachten we die vraag te beantwoorden aan de hand van literatuuronderzoek.

1.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

Welke mechanismen dragen bij aan een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur op onderwijsinstellingen (binnen verschillende sectoren)?

Daarbij is aandacht voor drie subvragen:

1. *Op welke manier kunnen schoolleiders en schoolbesturen een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur binnen het primair onderwijs en voortgezet onderwijs stimuleren?*
2. *Op welke manier kunnen de overheid en de Inspectie een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur stimuleren?*
3. *Maakt het hierbij verschil of doelen centraal zijn bepaald (door de overheid) of decentraal (door onderwijsinstellingen)?*

In het volgende hoofdstuk definiëren we eerst het begrip kwaliteitscultuur, als onderdeel van de organisatiecultuur (hoofdstuk 2). Vervolgens passen we deze definitie toe op het onderwijs (hoofdstuk 3). Daarna komt de hoofdvraag aan de orde: welke mechanismen dragen bij aan een kwaliteitscultuur? (hoofdstuk 4). In het laatste hoofdstuk volgen de conclusies.

2. Begripsbepaling

Om antwoord te kunnen geven op de vraag welke mechanismen bijdragen aan een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur op onderwijsinstellingen, is het van belang eerst twee begrippen te omschrijven: onderwijskwaliteit en kwaliteitscultuur. Daarbij hebben we niet de pretentie om de ultieme omschrijving te geven van deze begrippen, maar een werkdefinitie voor deze minireview.

2.1 Onderwijskwaliteit

Om het begrip onderwijskwaliteit te concretiseren, stellen we drie vragen (Scheerens e.a., 2019):

- a) Kwaliteit van wat? Wat is het object waarvan de hoedanigheid gewaardeerd wordt?
- b) Kwaliteit zoals beoordeeld door wie? Welke actor is gerechtigd het kwaliteitsoordeel te vellen?
- c) Hoe is 'een positieve waardering' nader te typeren? Op welke criteria beoordelen we kwaliteit?

a) Wat: liever breed dan smal

In artikel 8 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) is opgenomen dat het onderwijs zich in elk geval richt op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, het ontwikkelen van creativiteit en op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) bevatten niet dergelijke algemene doelstellingen. De meervoudige doelen en brede opdracht van het onderwijs maken het lastig om precies vast te leggen wat onder onderwijskwaliteit wordt verstaan (OCW, 2019).

De wetsartikelen over kwaliteit zijn beknopt (WPO, artikel 10; WVO, artikel 23a). Daarin staat niet meer dan dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit houdt in: "het naleven van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg". Vervolgens wordt een koppeling gemaakt met de beoordeling van deze kwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs. In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt het begrip gekoppeld aan de accreditatie door de NVAO.

Als we alleen afgaan op de wetsteksten, krijgen we een wat beperkte kijk op de onderwijskwaliteit. In het advies *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* (2013) stelt de Onderwijsraad dat er sprake is van eenzijdige aandacht voor meetbare doelen en prestatieverhoging. Die kritiek lezen we ook in beleidsnota's van de VO-raad. Onderwijs dient niet alleen om leerlingen te kwalificeren voor arbeidsmarkt of vervolgonderwijs, maar heeft ook een belangrijke functie in de socialisering en persoonlijke ontwikkeling van leerlingen. In het advies *De volle breedte van onderwijskwaliteit* (2016) onderbouwt de Onderwijsraad de 'brede visie' verder, waarbij de raad zich onder meer baseert op kernfuncties van onderwijs.

b) Wie: centrale en decentrale sturing

De wetgever is niet de enige partij die iets te zeggen heeft over de kwaliteit van het onderwijs. Binnen het onderwijs is er niet een algemeen geldige definitie van kwaliteit. Dit heeft te maken met de polycentrische aard van het onderwijsstelsel (Honingh & Ehren, 2012). Niet alleen de overheid, ook de sectororganisaties hebben een sturende rol als het gaat om onderwijskwaliteit. Daarnaast spelen nog andere stakeholders een rol, zoals het bedrijfsleven en ouderorganisaties. Ook de invloed van educatieve uitgevers, die lesmethoden ontwikkelen, is groot.

Bovendien wordt niet alleen op centraal niveau bepaald wat kwaliteit is. Elke afzonderlijke school heeft een grote mate van autonomie, ook in het bepalen van de eigen kwaliteitsstandaarden. Scholen hebben de ruimte om op eigen wijze invulling te geven aan hun wettelijke opdracht, op basis van de eigen onderwijsvisie. Ze kunnen zelf specifieke doelen kiezen en bepalen hoe zij hun onderwijs vormgeven. Daarbij is de voorwaarde dat de school de grondslagen van de democratische rechtsstaat respecteert (Onderwijsraad, 2016).

Hoewel er dus geen monopolie bestaat op de afbakening van het begrip kwaliteit, zijn de betrokken partijen geneigd hun eigen definitie als absolute maatstaf te zien, stellen Frissen e.a. (2015) in een studie over de sturing van onderwijskwaliteit. Er bestaat volgens deze auteurs een spanning tussen het streven naar een gedeelde betekenis en recht doen aan variëteit aan perspectieven op kwaliteit. In het nieuwe toezichtskader van de Inspectie wordt geprobeerd dit laatste te bevorderen, door naast de wettelijk vastgestelde deugdelijkheidseisen meer oog te hebben voor de kwaliteitsvisie van de school. Hiermee erkent de Inspectie dat er diversiteit bestaat in opvattingen over kwaliteit. Als die schooleigen aspecten van kwaliteit worden gerealiseerd, komt een school in aanmerking voor het predicaat 'goed' of zelfs 'excellent'.

Omdat verschillende partijen elk hun rol hebben bij het bevorderen van kwaliteit, komt dat terug in de vragen bij deze literatuurstudie. In hoofdstuk 4 besteden we verder aandacht aan de invulling van deze rollen als het gaat om het bevorderen van de kwaliteitscultuur.

c) Hoe: kwaliteitscriteria

Omschrijvingen van kwaliteit zijn vaak tamelijk algemeen. Om de kwaliteit te beoordelen, moet die omschrijving worden geconcretiseerd in kwaliteitscriteria. Enkele voorbeelden van kwaliteitscriteria, op basis van een recente literatuurstudie van Scheerens e.a. (2019), zijn:

- productiviteit: vast te stellen aan de hand van bijvoorbeeld examenresultaten of aantallen voortijdig schoolverlaters;
- effectiviteit: welke onderwijsprocessen dragen, rekening houdend met de leerlingenpopulatie, bij aan het realiseren van uitkomsten;
- efficiency: het realiseren van zo hoog mogelijke opbrengsten tegen zo laag mogelijke kosten;
- bevorderen gelijke kansen: groepen met verschillende sociaal-economische achtergrond profiteren in gelijke mate van het onderwijs; en
- aanpassing aan vragen vanuit de maatschappij: bij het bepalen van onderwijsdoelen houdt de school rekening met de sociale, culturele en economische maatschappelijke context.

Sommige van deze criteria gebruikt de Inspectie van het Onderwijs in het toezicht. Met name de eerste twee zien we terug in de deugdelijkheidseisen van de Inspectie.

Volgens de Onderwijsraad (2016) hoeven andere aspecten niet perse 'meetbaar' te worden gemaakt. Naast de 'producten' van het onderwijs zou er volgens de raad meer gekeken moeten worden naar de kwaliteit van de processen. Een brede opvatting van kwaliteit betekent ook dat scholen niet alleen verantwoording afleggen als toezichthouders daarom vragen. "Het breder opvatten van kwaliteit gaat volgens de raad samen met het breder verantwoorden daarvan. Deze verantwoording vindt plaats op het niveau van horizontale en verticale verantwoording." (p. 34).

Samenvatting

Op basis van het bovenstaande kunnen we stellen dat

- er in het denken over kwaliteit de afgelopen jaren steeds meer wordt uitgegaan van een breed kwaliteitsbegrip,
- op centraal en op decentraal niveau er verschillende visies zijn op kwaliteit,
- er uiteenlopende criteria zijn om kwaliteit aan af te meten, maar dat sommige kwaliteitsaspecten niet meetbaar worden geacht.

Onderwijskwaliteit is dus een moeilijk af te bakenen en (deels) moeilijk meetbaar begrip. Wat is er dan te zeggen over het bevorderen van kwaliteit? Duidelijk is inmiddels wel dat een effectieve stimulans van kwaliteit niet volledig in regels en procedures is te vatten, zeker niet als die van 'buiten' worden opgelegd. Daardoor komt er meer aandacht voor het stimuleren van een kwaliteitscultuur.

2.2 Kwaliteitscultuur

We bespreken verschillende omschrijvingen van kwaliteitscultuur, in de internationale wetenschappelijke literatuur en in Nederlandse beleidsnotities. Dat laatste betreft notities van het ministerie, de Onderwijsraad, Inspectie van het Onderwijs en de NVAO.

Kwaliteitscultuur in de internationale literatuur

Structuur en regels zijn niet voldoende om kwaliteit te borgen. In hun veelgeciteerde boek *In search of excellence* stelden Peters en Waterman (1984) al dat aandacht voor deze 'harde' aspecten van de organisatie er niet toe moeten leiden dat de 'zachte' kant wordt verwaarloosd. Daarmee doelden zij onder meer op gedeelde waarden, managementstijl en deskundigheidsbevordering.

Ruim twintig jaar later definiëren Harvey en Stensaker (2008) kwaliteitscultuur als een reflectie van de manier waarop leden van een organisatie kwaliteit benaderen in hun dagelijkse sociale leven. Ze stellen dat de kwaliteitscultuur zich binnen de onderwijsinstelling ontwikkelt en daarom niet van buiten kan worden opgelegd.

Volgens Harvey en Stensaker kent elke onderwijsinstelling een kwaliteitscultuur. Zij onderscheiden vier typen:

1. responsieve kwaliteitscultuur, waarbij de onderwijsinstelling de eigen kwaliteit evalueert en verbetert aan de hand van externe criteria;
2. reactieve kwaliteitscultuur, gericht op het voldoen aan maatstaven die van buitenaf worden opgelegd;
3. regeneratieve kwaliteitscultuur, de activiteiten gericht op het behoud en de verbetering van kwaliteit zijn bewust ingebed in de dagelijkse gang van zaken;
4. reproductieve kwaliteitscultuur, waarbij de nadruk ligt op het behoud van de status quo.

Berings (2010) bouwt voort op het werk van Harvey en Stensaker en karakteriseert organisaties aan de hand van verschillende cultuurbeelden:

- innovatiegericht;
- traditiegericht;
- mensgericht;
- systeemgericht;
- specialisatiegericht;
- collectiefgericht.

Andere auteurs hanteren een smallere, meer ideaaltypische definitie van kwaliteitscultuur. The European University Association (EUA) definieerde in 2006 kwaliteitscultuur als een organisatiecultuur gericht op continue kwaliteitsverbetering van het onderwijs, waarbij twee belangrijke componenten een rol spelen. Enerzijds een culturele, psychologische component van gedeelde waarden, overtuigingen, verwachtingen en inzet ten aanzien van kwaliteit, kwaliteitszorg en -verbetering. Anderzijds een structurele, bestuurlijke component met vastgestelde processen en instrumenten ter verbetering van de kwaliteit en de coördinatie van individuele inzet die hierop is gericht (EUA, 2006).

Daarnaast impliceert de definitie van de EUA dat het bewerkstelligen van een kwaliteitscultuur de collectieve verantwoordelijkheid is van alle organisatieleden. De organisatie moet zoeken naar de juiste afstemming en balans tussen top-down afspraken en bottom-up activiteiten en invloeden (EUA, 2006; Berings, 2010).

Bendermacher e.a. (2017) bouwen voort op de definitie van de EUA. Zij zien kwaliteitscultuur als de verbinding tussen structurele en culturele elementen binnen de organisatie. Op basis van hun onderzoek concluderen zij dat leiderschap en communicatie cruciaal zijn bij het verbinden van structuur en cultuur. Dit versterkt commitment, eigenaarschap, empowerment en kennis. Vervolgens moet dat resulteren in grotere tevredenheid en betere resultaten.

De combinatie van culturele en structurele componenten maakt de definitie van kwaliteitscultuur van de EUA veelomvattend. In andere definities wordt ervoor gekozen kwaliteitscultuur meer in te perken. Cultuur en structuur zijn in deze definities gescheiden begrippen – al hebben ze wel met elkaar te maken. Bij de cultuur gaat het meer om de ongeschreven regels, dan om alles wat op papier is vastgelegd. Dit lezen we ook terug in de definities die in verschillende beleidsnotities zijn opgenomen.

Kwaliteitscultuur in beleidsnotities

In het landelijke onderwijsbeleid krijgt kwaliteitscultuur de laatste jaren veel aandacht. We gaan in op de visie van OCW, Onderwijsraad, Inspectie en NVAO.

KWALITEITSCULTUUR VOLGENS HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Toenmalig minister Bussemaker van OCW hanteerde in 2017 een definitie van kwaliteitscultuur die aansluit op het idee dat de kwaliteitscultuur wordt gedeeld binnen de organisatie en dat deze motiveert tot kwaliteitsverbetering. Zij omschrijft kwaliteitscultuur als een cultuur die alle betrokkenen stimuleert om met elkaar voortdurend aan de gewenste kwaliteit te werken, en het kritische en constructieve gesprek met elkaar daarover te blijven voeren, leidend tot kwaliteitsverbeteringen (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2017).

KWALITEITSCULTUUR VOLGENS DE ONDERWIJSRAAD

De Onderwijsraad omschrijft in zijn advies over kwaliteit in het hoger onderwijs kwaliteitscultuur als “de houding van mensen ten aanzien van kwaliteit en kwaliteitsverbetering gegrond in onderliggende waarden en gegroeide, aangeleerde praktijken, omgangsvormen en verwachtingen alsmede de taal, de normen en andere vormen waarin die tot uitdrukking komen.” (Onderwijsraad, 2015, p. 16). De Onderwijsraad maakt onderscheid tussen sterke en zwakke kwaliteitsculturen. Een sterke kwaliteitscultuur is “een cultuur die stimuleert dat alle betrokkenen, zowel intern als extern, zich continu richten op het definiëren en behalen van de gewenste kwaliteit en door middel van een constructief-kritische houding streven naar de daarvoor zo nodig vereiste kwaliteitsverbeteringen.”

KWALITEITSCULTUUR VOLGENS DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS (PO, VO, MBO)

Sinds 2017 heeft de kwaliteitscultuur een plaats in het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs. Een van de centrale vragen tijdens het bestuursgericht onderzoek luidt: ‘Is er een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het bestuur transparant en integer?’

Kwaliteitscultuur is voor het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroeps-onderwijs (mbo) een van de drie onderdelen (KA2) binnen het kwaliteitsgebied ‘Kwaliteitszorg en ambitie’¹. De Inspectie beoordeelt de kwaliteitscultuur op bestuurlijk niveau. Om vast te stellen of de kwaliteitscultuur voldoende is ontwikkeld, stelt de Inspectie vast:

- a) of het bestuur de Code Goed Bestuur hanteert (po en vo) of de Branchecode goed bestuur (mbo); dat betekent bijvoorbeeld dat er een duidelijke scheiding moet zijn tussen bestuur en intern toezicht;
- b) of het bestuur zorgt voor bekwaam en bevoegd personeel op alle scholen en het mogelijk maakt dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt.

Deze operationalisering van kwaliteitscultuur in po en vo is erg beperkt. De Inspectie erkent dat zelf ook en zegt slechts een beperkte basis te hebben voor de beoordeling van de standaard kwaliteitscultuur in het funderend onderwijs. In het mbo is de situatie beter, vindt de Inspectie, omdat kwaliteitscultuur daar verder is geconcretiseerd. De Inspectie stelt in het mbo vast of:

- het stelsel van kwaliteitszorg en het onderwijskundig leiderschap verankerd en herkenbaar zijn;
- voortdurende verbetering van professionaliteit in de organisatie plaatsvindt;
- de instellingen op alle niveaus resultaatgericht werken en personeelsleden aanspreekbaar zijn op gemaakte afspraken;
- er in gemeenschappelijkheid wordt gehandeld; en
- er ruimte is om te leren en te reflecteren.

¹ De andere twee zijn Kwaliteitszorg (KA1) en Verantwoording en dialoog (KA3).

Dat de kwaliteitscultuur verder is geconcretiseerd voor het mbo, is geen toeval. Bij het toezicht op het mbo legt de Inspectie een groter gewicht op de interne kwaliteitszorg van de onderwijsinstellingen. De Inspectie gaat uit van een verband tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit. De aanname is: een stevige kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur stimuleren kwaliteitsverbetering.

KWALITEITSCULTUUR VOLGENS DE NVAO (HOGER ONDERWIJS)

Nog meer dan in het mbo staat in het hoger onderwijs de kwaliteitscultuur centraal bij het toezicht op de onderwijsinstellingen. In het hoger onderwijs controleert de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) de kwaliteit. De NVAO beoordeelt opleidingen in het hoger onderwijs en verleent accreditaties, zodat diploma's erkend kunnen worden.

De NVAO heeft een tweeledige opdracht: het borgen van kwaliteit en het bevorderen van de kwaliteitscultuur. In een nota over de strategie van de NVAO luidt de omschrijving van kwaliteitscultuur als volgt: "De tweede taak van de NVAO is het bevorderen van kwaliteit als cultuur en daarmee het stimuleren van kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs. De NVAO beschouwt de verdere ontwikkeling van een kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs als het fundament voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Een kwaliteitscultuur wordt hier gedefinieerd als een organisatiecultuur waarin alle belanghebbenden, interne en externe, via een kritische opstelling streven naar een voortdurende kwaliteitsverbetering." (NVAO, 2013).

Het belang van de kwaliteitscultuur is in het hoger onderwijs extra groot, aangezien de NVAO op grotere afstand staat van de instellingen dan de Inspectie van het Onderwijs binnen po, vo en mbo. Die grotere afstand is volgens de NVAO terecht. De algehele kwaliteit van het hoger onderwijs is goed, daarom verdienen de instellingen het vertrouwen om hun eigen kwaliteit aan te tonen en hoeven ze niet op alle kwaliteitsaspecten beoordeeld te worden door een externe instantie. De NVAO houdt niet direct toezicht, maar voert eigenlijk een soort meta-evaluatie uit (Heida, 2005 in Leest e.a., 2017). De kwaliteitscultuur wordt gestimuleerd door de autonomie van instellingen te respecteren. De instellingen zijn verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit van het onderwijs.

Dat de NVAO veel belang hecht aan de kwaliteitscultuur leidt niet tot een verdere concretisering van het begrip aan de hand van indicatoren, zoals de Inspectie in het mbo heeft gedaan. Gemeenschappelijk in de definities van Inspectie en NVAO is dat deze normatief zijn: de kwaliteitscultuur van onderwijsinstellingen moet gericht zijn op handhaving en versterking van de professionele kwaliteit en de onderwijskwaliteit.

Samenvatting

Het begrip kwaliteitscultuur is geïntroduceerd als aanvulling op het denken over kwaliteit in termen van regels en structuur. Enkele definities bevatten een normatief element: de kwaliteitscultuur van scholen staat in dienst van verbetering van de onderwijskwaliteit. Gemeenschappelijk element in verschillende definities is dat kwaliteitscultuur niet kan worden opgelegd aan een organisatie. Een kwaliteitscultuur is iets van de organisatie zelf en vraagt om betrokkenheid van de leden van die organisatie.

In de definitie van kwaliteitscultuur van de Onderwijsraad ligt de nadruk op houdingen, waarden, praktijken, omgangsvormen en verwachtingen. Ook hier heeft kwaliteitscultuur een normatief aspect: een sterke kwaliteitscultuur is gericht op continue verbetering van de onderwijskwaliteit. De Inspectie van het Onderwijs hanteert een beperkte definitie: voor het po en vo zijn de indicatoren het hanteren van de Code Goed Bestuur en de zorg voor bekwaam personeel. In het mbo is kwaliteitscultuur concreter geoperationaliseerd.

Het normatieve aspect geldt ook voor de definitie van de NVAO: binnen een kwaliteitscultuur streven alle belanghebbenden, interne en externe, via een kritische opstelling naar een voortdurende kwaliteitsverbetering.

Kwaliteitscultuur in deze minireview

De definitie van de Onderwijsraad sluit goed aan bij de gemeenschappelijke elementen in definities uit de internationale literatuur. Belangrijke elementen zijn: gezamenlijkheid en het streven naar onderwijsverbetering. Een sterke kwaliteitscultuur is dus “een cultuur die stimuleert dat alle betrokkenen, zowel intern als extern, zich continu richten op het definiëren en behalen van de gewenste kwaliteit en door middel van een constructief-kritische houding streven naar de daarvoor zo nodig vereiste kwaliteitsverbeteringen.” (Onderwijsraad, 2015, p. 16).

Net als de Onderwijsraad reserveren we het begrip voor de psychologische aspecten van het streven naar kwaliteit: normen, waarden, opvattingen en houding ten aanzien van kwaliteit. Regels en structuren zijn in deze definitie geen aspecten van de kwaliteitscultuur. Dat wil niet zeggen dat structuuraspecten buiten beschouwing blijven. Structuur en cultuur zijn aan elkaar gerelateerd en die relaties bespreken we in hoofdstuk 4.

Dat we gekozen hebben voor een werkdefinitie van kwaliteitscultuur, betekent niet dat het begrip nu in beton gegoten is. Net zo min als we precies kunnen afbakenen wat we onder onderwijskwaliteit verstaan. Verschillende opvattingen over onderwijskwaliteit leiden tot verschillende opvattingen over onderwijsverbetering en tot verschillen in kwaliteitscultuur. In het volgende hoofdstuk kijken we daarom naar concurrerende waarden binnen het onderwijs, die kenmerkend zijn voor verschillende typen kwaliteitscultuur. Vervolgens beantwoorden we in hoofdstuk 4 de onderzoeksvragen.

3. Verschillende waarden binnen de kwaliteitscultuur

De kwaliteitscultuur binnen onderwijsinstellingen maakt deel uit van de organisatiecultuur (Berings, 2011; Ehlers, 2009; Kleijnen e.a. 2009). Het collectief aan normen, waarden, praktijken, onderliggende opvattingen en verwachtingen van organisatieleden vormt samen de organisatiecultuur. Dit collectief geeft richting aan de visie op kwaliteit en de invulling van kwaliteitszorg binnen onderwijsinstellingen. Het zegt iets over de identiteit van de organisatieleden, zorgt voor het ontstaan van ongeschreven regels en geeft onuitgesproken sturing aan het gedrag van individuele leden van, en groepen binnen een organisatie (Cameron & Quinn, 1999; Bendermacher e.a. 2019).

In dit hoofdstuk gaan we in op verschillende waarden binnen de organisatiecultuur. We zullen zien dat die een directe relatie hebben met de onderwijskwaliteit en dat ze deels elkaars concurrenten zijn (3.1). Vervolgens bespreken we onderzoek naar verschillende waarden in het Nederlandse onderwijs.

3.1 Concurrerende waarden

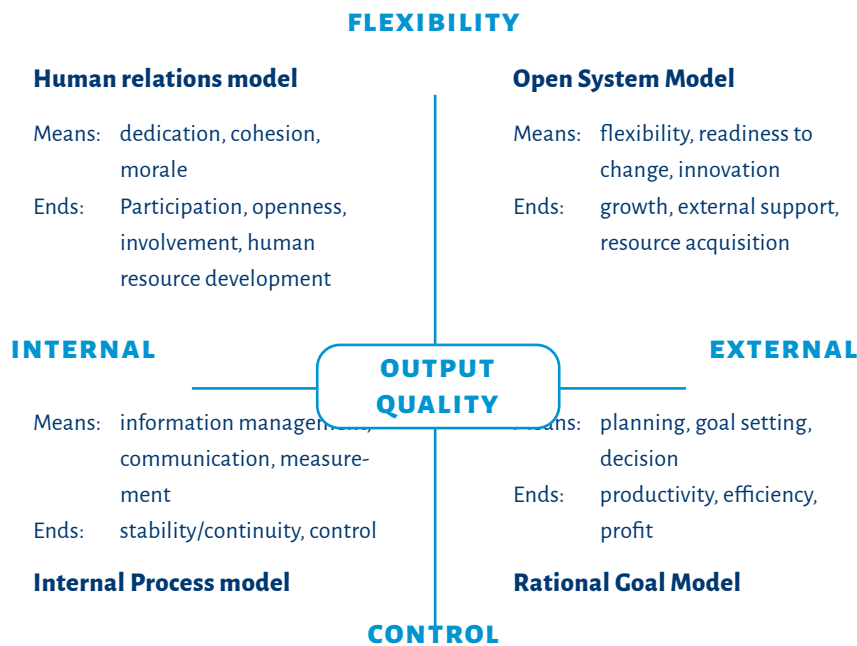
Binnen een organisatiecultuur gelden verschillende waarden, die een relatie hebben met de kwaliteit. Aan deze waarden hechten niet alle organisaties even veel belang. Ook binnen organisaties verschillen personeelsleden in het belang dat ze hechten aan verschillende waarden. Quinn en Rohrbaugh (1983) hebben dit weergegeven in het *competing values model* (Figuur 1, pagina 12). Het model bestaat uit twee dimensies:

- 1) externe gerichtheid versus interne gerichtheid, en
- 2) focus op stabiliteit en beheersbaarheid versus focus op flexibiliteit en vrijheid van handelen.

Het model laat zien dat de waarden van sommige leden van de organisatie vooral beïnvloed worden door de externe omgeving, waar dit bij andere organisatieleden meer afhankelijk is van de interne organisatie. Tevens zijn sommige organisatieleden meer gericht op stabiliteit, waar anderen meer waarde hechten aan vrijheid van handelen en flexibiliteit. Op basis van deze dimensies zijn er vier cultuurtypen zichtbaar:

- 1) *human relations model* (familiecultuur)
- 2) *open system model* (adhocratiecultuur)
- 3) *internal process model* (hiërarchische cultuur)
- 4) *rational goal model* (marktcultuur).

Dit model vertoont verwantschap met de indeling van Berings (zie 2.2). Het aantrekkelijke is dat de modellen ten opzichte van elkaar gepositioneerd worden op de twee dimensies. Deze indeling is niet alleen theoretisch, maar gebaseerd op empirisch onderzoek naar de opvattingen van leden van verschillende organisaties over de waarden die zij belangrijk vinden. De relatie tussen de vier typen en de twee dimensies staat in Figuur 1 weergegeven.



Figuur 1. **Competing values model** van Quinn en Rohrbaugh (1983).

De verschillende waarden binnen het model van Quinn en Rohrbaugh hebben een directe of indirecte relatie met de onderwijskwaliteit. In hoofdstuk 2 zijn we uitgebreid ingegaan op verschillende opvattingen over kwaliteit. Verschillen zijn er niet alleen tussen instanties en tussen scholen, ook professionals binnen een onderwijsinstelling kunnen hierover van mening verschillen. Zo hecht de ene leraar vooral veel waarde aan het uitstroomniveau van leerlingen, terwijl een andere leraar meer waarde hecht aan de socialisatiefunctie van het onderwijs. De mening over waarden hangt ook samen met de positie binnen de organisatie. In het mbo hecht het management sterk aan rendement, docenten aan een uitdagend curriculum en studenten aan rendement, waardering van werkgevers en studenttevredenheid (Van der Sluis, 2014).

Intern en/of extern

In het denken over kwaliteit heeft de een vooral een externe focus en de ander een interne focus. Een leraar of schoolleider met een externe focus hecht bijvoorbeeld veel waarde aan de mening van stakeholders, zoals ouders of de Inspectie. Deze leraar zal onderwijsactiviteiten willen bijsturen aan de hand van uitkomsten van Inspectierapporten of tevredenheidsonderzoeken onder ouders. Een leraar of schoolleider met een interne focus hecht meer waarde aan wat hij of zij en zijn of haar collega's zelf belangrijk vinden en zal op basis hiervan activiteiten aanpassen.

Deze leraren verschillen dus op de dimensie intern-extern uit het model van Quinn en Rohrbaugh.

Flexibiliteit en/of controle

De wijze waarop onderwijsprofessionals waarde toekennen aan het begrip onderwijskwaliteit hangt ook af van het doel waarmee zij aandacht willen besteden aan kwaliteitszorg. Sommige leraren of schoolleiders zijn meer gericht op controle. Zicht op de huidige onderwijspraktijk en het op peil houden van deze kwaliteit is

voor hen belangrijk. Anderen zijn meer gericht op flexibiliteit en innovatie. Zij kijken wat maatschappelijke ontwikkelingen van de school vraagt.

Deze leraren nemen een verschillende positie in op de dimensie flexibiliteit-controle uit het model van Quinn en Rohrbaugh.

3.2 Onderzoek naar organisatiecultuur in het onderwijs

In Nederland is het model van Quinn en Rohrbaugh vertaald naar het onderwijs. Van Wieringen en collega's (2000) hebben een vergelijking gemaakt met de opvattingen van kwaliteit in het onderwijs vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw:

- a) beheersing van de organisatie via de toepassing van regelgeving, in de jaren '50-'60 (te vergelijken met het interne proces model);
- b) de collegiale school, in de jaren '70-'80 (te vergelijken met het human relations model);
- c) de rationele doelgerichte school, in de jaren '80-'90 (te vergelijken met het rationele doel model);
- d) de flexibele, bedrijvige school, sinds de jaren '90 (te vergelijken met het open systeem model).

Door Houtveen e.a. (1996) is nagegaan in hoeverre de vier modellen in de praktijk herkenbaar zijn. Zij konden drie schoolcultuurtypen onderscheiden: prestatiegericht (combinatie van rationele doel en interne proces model), teamgericht (human relations model) en vernieuwingsgericht (open systeem model). De meeste scholen passen niet volledig bij een cultuurtype, maar zijn het best te karakteriseren als een combinatie van twee typen. Het meest voorkomend was de combinatie van een teamgerichte en een vernieuwingsgerichte cultuur. De meeste scholen hechten dus meer waarde aan flexibiliteit dan aan controle.

Dat de waarden in het model van Quinn en Rohrbaugh met elkaar concurreren, betekent dus niet dat organisaties moeten kiezen voor de ene waarde en daarmee de andere uitsluiten. Leden van de organisatie kunnen zich identificeren met, en streven naar verschillende waarden op hetzelfde moment. Concurrerende waarden, zoals flexibiliteit en controle, kunnen beide belangrijk zijn voor een school. Houtveen en collega's (1996, p.53) wijzen erop dat integratie van de vier organisatie modellen past bij het ideaal van de 'lerende organisatie' (Senge, 1990).

Een lerende school zou de vier modellen met elkaar in evenwicht moeten brengen. De organisatie staat dan voor de opgave om de juiste balans te vinden. Een eerste stap op weg daarnaartoe is om naar de eigen organisatie te kijken door de bril van het competing values model. Aan welke waarden hechten we vooral binnen onze onderwijsorganisatie? Hoe gaan we om met tegenstrijdigheid tussen deze waarden? (Berings, 2001, 2006; Harvey & Stensaker, 2008).

In het hoger onderwijs is de afgelopen twee decennia onderzoek gedaan naar de verschillende organisatieculturen en hoe deze in relatie staan tot bepaalde uitkomsten met betrekking tot kwaliteit (Berings, 2011). Onderzoek naar de bestaande organisatieculturen binnen het onderwijs laten een gemêleerd beeld zien. Er zijn slechts weinig scholen die gekarakteriseerd worden door een van de modellen. Op bijna alle scholen zijn aspecten van verschillende modellen zichtbaar, met nuanceverschillen per organisatie. Dit komt overeen met de bevindingen van Houtveen e.a. in het basisonderwijs.

Wanneer onderwijsprofessionals wordt gevraagd naar de waarden die zij belangrijk vinden, ontstaat een veel

uitgesprokener beeld. Onderzoek in het hoger onderwijs wijst uit dat de meeste onderwijsprofessionals een sterke voorkeur hebben voor het human relation model of het open system model, de modellen waarbinnen gestreefd wordt naar flexibiliteit (Kleijnen e.a., 2009; Kleijnen e.a., 2011). Ook dit komt overeen met de bevindingen in het basisonderwijs. Dit betekent dat er discrepanties bestaan tussen de ervaren organisatiewaarden en de gewenste organisatiewaarden (Kleijnen e.a., 2009).

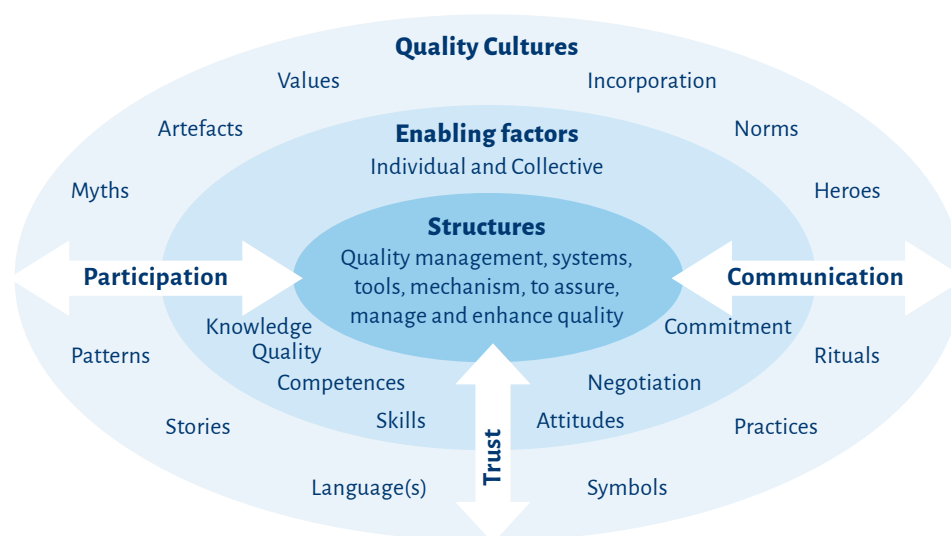
Samenvatting

De verschillende waarden binnen de organisatiecultuur kunnen elkaars concurrent zijn, maar sluiten elkaar niet uit. Onderzoek binnen het Nederlandse onderwijs laat zien dat de cultuur van veel onderwijsinstellingen kan worden getypeerd door een combinatie van ideaaltypische modellen. Daarbij geldt dat onderwijsprofessionals een voorkeur hebben voor modellen met een accent op flexibiliteit. Binnen veel onderwijsinstellingen vindt het personeel een combinatie van een teamgerichte en vernieuwingsgerichte cultuur wenselijk.

Opvattingen en drijfveren die onderwijsprofessionals hebben over onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg – met andere woorden: de kwaliteitscultuur – zijn van invloed op hoe zij de gebruikte structuren en instrumenten voor het verbeteren en borgen van de kwaliteit – met andere woorden: de kwaliteitszorg – ervaren. Dit is van belang omdat de mate waarin opvattingen van leraren en structuren en instrumenten op elkaar zijn afgestemd, bepaalt in hoeverre de cultuur leidt tot kwaliteitsverbeteringen (EUA, 2006; Berings, 2010). Dit brengt ons bij de vraag hoe voor die afstemming kan worden gezorgd. In het volgende hoofdstuk komen de mechanismen aan bod die daarbij een rol spelen.

4. Mechanismen die bijdragen aan een kwaliteitscultuur

Hoe kan een duurzame kwaliteitscultuur binnen het onderwijs tot stand worden gebracht? Het competing values model van Quinn en Rohrbaugh is bruikbaar om de cultuur van scholen te *karacteriseren*, maar biedt geen handvatten voor het *ontwikkelen* van een kwaliteitscultuur. Een ander model biedt die handvatten wel: het model voor kwaliteitscultuur van Ehlers (2009) – zie Figuur 2. Dit model bouwt voort op het model van de European University Association (zie paragraaf 2.2) en brengt structuur en cultuur met elkaar in verband. We introduceren het model en passen het vervolgens toe op de rol van de schoolleiding en schoolbesturen (4.1), en op de rol van de rijksoverheid, Inspectie van het Onderwijs en NVAO (4.2). Ten slotte bespreken we of het verschil maakt wie de doelen stelt(4.3). Hiermee geven we antwoord op de drie onderzoeksvragen van deze minireview.



Figuur 2. **Model voor kwaliteitscultuur** (Ehlers, 2009).

Uit onderzoeken van Ehlers (2011) blijkt dat een kwaliteitscultuur tot stand komt door het samenspel van betrokkenen. Cruciaal daarbij zijn de *transversal elements* in het model: participatie, communicatie en vertrouwen (zie de pijlen in het model). De transversal elements vertalen we enigszins vrij met 'verbindende

elementen'. Ze vormen de link tussen de structurele component van de kwaliteitszorg (*structures*, centraal in het model), de bevorderende factoren (*enabling factors*, middelste ring in het model) en de kwaliteitscultuur (*quality culture*, buitenste ring in het model) (2009).

Verder concludeert Ehlers dat een combinatie van top-down en bottom-up interactie cruciaal is voor het bewerkstelligen van een kwaliteitscultuur. Deze elementen kunnen ervoor zorgen dat de structurele kant van kwaliteitszorg en de culturele kant op elkaar zijn afgestemd. De samenhang tussen structuur en cultuur, door middel van de bevorderende factoren en de verbindende elementen, is zichtbaar in Figuur 2. Het model biedt aanknopingspunten om tot een gezamenlijke en duurzame kwaliteitscultuur te komen (Huson 2015; Kleijnen e.a., 2013; Roxa & Martensson, 2009). In de volgende paragraaf bespreken we onderzoek dat aansluit op dit model.

4.1 De rol van schoolleiders en schoolbesturen

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag:

Op welke manier kunnen schoolleiders en schoolbesturen een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur binnen het primair onderwijs en voortgezet onderwijs stimuleren?

Schoolbesturen en schoolleiders hebben een directe invloed op de structurele component van kwaliteitszorg, de bevorderende factoren en de verbindende elementen uit het model van Ehlers. Onderzoek laat zien hoe ze die invloed kunnen benutten ten gunste van een gezamenlijke kwaliteitscultuur. We gaan in op de bevorderende elementen (*enabling factors*) en verbindende elementen (*transversal elements*).

Bevorderende factoren

Onder bevorderende factoren (*enabling factors*) vallen de factoren die onderwijsinstellingen in staat stellen om te werken aan de onderwijskwaliteit. Deze factoren zijn zowel van belang voor de onderwijsinstelling als collectief als voor individuele personeelsleden. Hierbij gaat het om (1) commitment, (2) onderhandeling, en (3) algemene en specifieke competenties van organisatieleden (Vettori e.a., 2007).

- 1) Commitment van personeelsleden is nodig om op een structurele manier te werken aan verbetering van de onderwijskwaliteit. Een voorwaarde voor commitment is dat personeelsleden zich kunnen identificeren met de doelen die de onderwijsinstelling nastreeft en de werkprocessen die de instelling daarbij inzet.
- 2) Daarnaast speelt onderhandeling een rol. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat alle leden van de schoolorganisatie dezelfde opvattingen hebben over kwaliteit (zie hoofdstuk 2). Door te bespreken wat de leden onder onderwijskwaliteit verstaan, welke doelen de organisatie nastreeft en welke werkprocessen daarbij passen, kunnen organisaties volgens het onderzoek van Ehlers voorkomen dat er een kloof ontstaat tussen waarden van management en van personeelsleden. Vanwege het coöperatieve karakter zou je in plaats van onderhandeling ook van dialoog kunnen spreken.

- 3) In de derde plaats zijn algemene en specifieke competenties van personeelsleden van belang. Deze vormen de basis van elke vorm van kwaliteitsontwikkeling. Ieder proces gericht op onderwijsverbetering doet immers een beroep op de professionaliteit van leraren. Professionaliseringsactiviteiten spelen eveneens een rol in het bevorderen van een kwaliteitscultuur (Vettori e.a., 2007). Volgens Leest et al. (2015) gebeurt dat het beste in teams die van elkaar willen leren, gebruikmaken van elkaars expertise en elkaar van feedback voorzien.

Verbindende elementen

De verbindende elementen (transversal elements) vormen de link tussen de verschillende componenten die samen de aanwezige kwaliteitscultuur van een organisatie bepalen. Het gaat om participatie, communicatie en vertrouwen (Vettori e.a., 2007). Onderzoek naar de kwaliteitscultuur laat zien dat het management de verbindende elementen participatie, communicatie en vertrouwen op verschillende manieren kan bevorderen (Boentert e.a., 2010).

Het management stimuleert communicatie door gelegenheden te organiseren waar verschillende groepen stakeholders hun mening, kritiek en ideeën over kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering kunnen delen. De communicatie is er ook bij gebaat dat schoolbesturen of schoolleiders de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit monitoren (Fischer-Bluhm, 2017). Met de monitorgegevens kunnen zij leraren laten zien wat de effecten zijn van kwaliteitsontwikkelingen.

Participatie is erbij gebaat dat kwaliteitszorginstrumenten aansluiten bij de waarden die teamleden hechten aan onderwijskwaliteit. Het is voor besturen belangrijk om bij het nemen van beslissingen over het onderwijs, de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg de mensen van de werkvloer te betrekken. Uit onderzoek blijkt dat een combinatie van het nemen van top-down beslissingen en bottom-up beslissingen kwaliteitsontwikkelingen het meest ten goede komt (Donzallas, 2014). Bottom-up betrokkenheid is vooral gewenst bij beslissingen over de doelen van nieuwe kwaliteitszorginstrumenten, het ontwerp van instrumenten en de implementatie van instrumenten.

Voor het ontstaan van vertrouwen is de leiderschapsstijl van het management van belang (Vettori e.a., 2007). Wat werkt is een stijl die gericht is op de participatie van alle stakeholders, en het opstellen en bewaken van een gedeelde visie en waarden over de kwaliteit.

Aanbevelingen voor versterking van de kwaliteitscultuur

Op basis van onderzoek naar het kwaliteitsmodel van Ehlers doen andere onderzoekers de volgende aanbevelingen, vooral gebaseerd op onderzoek binnen het hoger onderwijs.

- Focus niet alleen op het voldoen aan standaarden en criteria. Het advies aan management en onderwijzend personeel is om met elkaar in gesprek te gaan over elkaars waarden en opvattingen over kwaliteit (Cameron & Quinn, 1999; Harvey & Stensaker, 2008). Het is niet wenselijk dat ideeën over kwaliteit top-down worden opgelegd. Kwaliteitscultuur vraagt om een diep begrip van de organisatiecultuur en het commitment, het eigenaarschap en de betrokkenheid van zowel leraren als management (Kleijnen e.a., 2011).
- Onderzoek de mate waarin management en onderwijspersoneel hun verbeterdoelen systematisch en consistent bespreken, afstemmen en coördineren.

- Kwaliteitsmanagement heeft betrekking op het dagelijkse werk van personeelsleden. Het is doeltreffender om systematisch eenvoudige werkwijzen voor kwaliteitsverbetering en borging in te voeren en te monitoren, dan een complexe methodiek voor kwaliteitsmanagement.
- Het ‘managen’ van kwaliteit is niet voldoende. Betrokkenen dienen te werken aan een cultuur van collegialiteit en open communicatie, oriëntatie op de buitenwereld en bereidheid om te veranderen. Discussies tussen management en personeel dragen daaraan bij, mits een ieder kritiek ervaart als constructieve feedback.

In 2015 heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht over kwaliteit in het hoger onderwijs. Ter onderbouwing van het advies is een literatuurstudie uitgevoerd, waarvan de conclusies grotendeels overeenkomen met het onderzoek dat we hierboven hebben besproken. Een citaat: “Uit de literatuurstudie blijkt ook dat voor een verbeteringsgerichte kwaliteitscultuur zowel structurele, formele elementen van een organisatie relevant zijn als psychologische elementen op collectief niveau (vertrouwen en gedeelde waarden) en op individueel niveau (betrokkenheid, verantwoordelijkheid en inzet); en de verbinding tussen die drie elementen door leiderschap, communicatie, participatie en samenwerking.” (Onderwijsraad, 2015). In het citaat herkennen we de structuur, kwaliteitscultuur en in de laatste bijzin de verbindende elementen.

Het advies bevat onder meer zeven kenmerken, die volgens de raad voorwaardelijk zijn voor een sterke kwaliteitscultuur:

- 1) een duidelijke, gedeelde en doorleefde onderwijsvisie voortkomend uit een open dialoog;
- 2) verbeteringsgerichtheid vanuit collectief en individueel lerend vermogen;
- 3) leiderschap op opleidingsniveau;
- 4) een ondersteunende organisatiestructuur die aanzet tot teamwerk en samenwerken;
- 5) een dragend hrm-beleid;
- 6) grote studentenbetrokkenheid; en
- 7) externe oriëntatie.

Kernwoorden uit de zeven kenmerken die overeenkomen met de verbindende elementen uit het model van Ehlers zijn dialoog, lerend vermogen, samenwerking en betrokkenheid. De terminologie bij Ehlers is iets anders (onderhandeling in plaats van dialoog), maar inhoudelijk zijn er grote overeenkomsten. Verder zien we in de zeven kenmerken elementen terug van de modellen van Quinn en Rohrbaugh. De Onderwijsraad stelt dat het werken aan kwaliteitscultuur een holistische benadering vergt. Daarbij is er relatief wel meer aandacht voor de interne modellen (human relations en internal process) dan voor de externe modellen.

In het hoger onderwijs is kwalitatief onderzoek gedaan naar kwaliteitsmanagement door Kleijnen en collega's (2014). Zij zien aanwijzingen voor een relatie tussen het kwaliteitsmanagement van opleidingen en de effectiviteit. Een systematisch geïmplementeerd kwaliteitsmanagement gaat samen met grotere effectiviteit. Bij minder effectieve opleidingen bestaat kwaliteitsmanagement wel op papier, maar is het in de praktijk veel minder zichtbaar. De kwaliteitscultuur leeft daar niet onder het personeel, en er is weinig commitment met de doelen van de opleiding zoals die zijn vastgelegd. Juist op deze opleidingen zien de onderzoekers een grote kloof tussen de waarden die personeelsleden belangrijk vinden en de doelen van de schoolleiding. Uit het vorige hoofdstuk weten we dat een dergelijke kloof een obstakel vormt bij het versterken van de kwaliteit van het onderwijs.

Dit is ook in overeenstemming met ander internationaal onderzoek, waaruit blijkt dat organisaties die de nadruk leggen op kenmerken van het human relations en open system model een goede voedingsbodem bieden voor kwaliteitsverbetering (Harvey & Green, 1993; Cameron & Quinn, 1999; Kezar & Eckel, 2002). Een dergelijke organisatie heeft ook veel kenmerken van de 'lerende organisatie' (Sitkin e.a., 1994; Lanarès, 2008).

Rol van de schoolbesturen

In het onderzoek dat we hierboven hebben besproken is vooral aandacht voor de rol van de schoolleiding; veel minder voor de schoolbesturen. Over hun rol bij het bevorderen van kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur is amper iets bekend. Tot nu toe is er weinig empirisch onderzoek verricht naar de invloed van het bestuur op de onderwijskwaliteit in het primair en voortgezet onderwijs, concluderen Honingh en collega's (2017) op basis van een internationale literatuurstudie.

Uit de weinige studies die gebruik maken van geavanceerde onderzoeksmethoden kunnen we opmaken dat het raadzaam is om verschillende actoren te betrekken bij bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Dit kan indirect bijdragen aan het verbeteren van onderwijskwaliteit. In vrijwel alle studies hanteren onderzoekers overigens een vrij 'smalle' definitie van onderwijskwaliteit: kwaliteit moet blijken uit de door leerlingen behaalde resultaten op een of meerdere gestandaardiseerde toetsen.

De conclusie is dat er geen stevige empirische basis is voor het beleid en de positionering van schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs (Honingh e.a., 2017).

Samenvatting

Om de kwaliteitscultuur te bevorderen, gaat de schoolleiding uit van de structurele elementen van kwaliteitszorg en betreft daarbij het personeel. Een cruciale rol is weggelegd voor de 'verbindende elementen' communicatie, participatie en vertrouwen. Met behulp hiervan vergroot de schoolleiding commitment, voert een dialoog met het personeel over kwaliteit en werkt aan vergroting van de professionaliteit. Bij dit alles is er oog voor de balans tussen een top-down en een bottom-up aanpak. Ook een duidelijke link met de dagelijkse onderwijspraktijk is van belang, om de relevantie van kwaliteitsbeleid duidelijk te maken.

Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad naar kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs wijst in dezelfde richting. Als kwaliteitsbeleid niet zorgvuldig gevoerd wordt, dreigt een kloof tussen de waarden van personeelsleden en van de schoolleiding.

Over de rol van schoolbesturen bij het bevorderen van een kwaliteitscultuur is bij gebrek aan onderzoek nog weinig te zeggen.

4.2. De rol van overheid, Inspectie en NVAO

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag:

Op welke manier kunnen overheid, Inspectie en NVAO een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur stimuleren?

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de overheid er naar streeft om de kwaliteitscultuur te stimuleren en te waarborgen. In deze minireview focussen we op de rol die de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO daarbij spelen. We hebben gezien dat niet in elke onderwijssector hetzelfde accent ligt op het stimuleren van de kwaliteitscultuur. In het funderend onderwijs is kwaliteitscultuur een klein onderdeel van het onderzoekskader, in het mbo neemt het belang toe en in het hoger onderwijs is het een van de twee hoofdonderdelen. Daarvoor is een goede reden: binnen het mbo en het hoger onderwijs staan de Inspectie en de NVAO meer op afstand dan in het funderend onderwijs.

De Onderwijsraad geeft in 2015 aan dat de overheid geen rol heeft in de directe sturing op kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs. De Onderwijsraad adviseert de overheid haar verantwoordelijkheid te beperken tot het bewaken van publieke waarden en het scheppen van voorwaarden voor kwaliteitsverbetering. Het stimuleren van een sterke kwaliteitscultuur staat daarbij centraal.

Voordat we ingaan op het stimuleren van de kwaliteitscultuur plaatsen we een kanttekening over de effectiviteit van toezicht door de overheid. In het algemeen is het niet eenvoudig om vast te stellen wat de invloed is van toezicht vanuit de overheid op het onderwijs. In Nederland voeren de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO de rol van externe kwaliteitszorg uit, met gebruikmaking van zelfevaluaties en periodieke onderzoeken. Beide instanties evalueren regelmatig toetsbare doelen en als de onderwijskwaliteit tekortschiet, worden verbeteringen doorgevoerd. Maar een dergelijk systeem is niet vanzelfsprekend. In sommige Europese landen met goede onderwijsresultaten, bijvoorbeeld Finland en Noorwegen, ontbreekt een dergelijk systeem.

Er is geen vergelijkend onderzoek bekend dat duidelijk maakt wat het meest effectief is: een centraal toezicht op kwaliteit, volledige autonomie van de scholen of tussenvormen (Kenniscirkel, 2018). Ondanks deze kanttekening kunnen we wel bekijken in hoeverre de huidige rol van Inspectie en NVAO past bij wat we weten over de mechanismen die kwaliteitscultuur bevorderen. We bespreken eerst de rol van de Inspectie, vervolgens die van de NVAO.

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie hanteert sinds 2017 een 'bestuursgerichte aanpak', waarbij het onderzoek start bij de besturen. Daarmee sluit de Inspectie meer aan bij het interne toezicht dat schoolbesturen zelf hanteren. De Inspectie houdt toezicht op de kwaliteit om met dit toezicht bij te dragen aan continue kwaliteitsverbetering op alle scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Het onderzoek naar kwaliteit van scholen begint bij het bestuur, vanuit het idee dat een goede kwaliteitszorg op bestuurlijk niveau bijdraagt aan de onderwijskwaliteit van het onderwijs op de scholen (Slob, 2019).

De Inspectie constateert op basis van de eerste ervaringen met het vernieuwde toezicht dat dit inderdaad zo is. "Onvoldoende kwaliteitszorg op bestuursniveau werkt (...) in sommige gevallen door op de scholen en opleidingen. Andersom zien we dat besturen die hun kwaliteitszorg op orde hebben, dit ook vaker voor elkaar

weten te krijgen bij hun scholen of opleidingen.” (Inspectie van het Onderwijs, 2019) In de vorige paragraaf concludeerden we dat de onderzoeksliteratuur weinig aanwijzingen oplevert voor een belangrijke rol van besturen bij het bevorderen van onderwijskwaliteit. In dat licht is de bevinding van de Inspectie interessant.

De kwaliteitscultuur is een van de drie onderdelen binnen het kwaliteitsgebied ‘Kwaliteitszorg en ambitie’ (zie paragraaf 2.2). De Inspectie zegt slechts een beperkte basis te hebben voor de beoordeling van de standaard kwaliteitscultuur in het funderend onderwijs. In het mbo is de situatie volgens de Inspectie beter, daar wordt gekeken naar onderwijskundig leiderschap en naar gemaakte afspraken. Dit vindt de Inspectie een aandachtspunt bij de eerstvolgende herziening van het onderzoekskader.

In de Staat van het Onderwijs 2019 schrijft de Inspectie: “Hoewel belangrijk, lijkt de kwaliteitscultuur veel minder onderscheidend tussen scholen dan de kwaliteitszorg. Dit komt doordat we bij de beoordeling van de kwaliteitscultuur gebonden zijn aan de wettelijke vereisten en daardoor de nadruk leggen op de aanwezige randvoorwaarden (aanwezigheid van bekwaamheidsdossiers, scholing en gezamenlijke inspanning om aan verbetering te werken) en minder op de mate waarin deze randvoorwaarden daadwerkelijk leiden tot een kwaliteitscultuur.” (p. 69).

Op basis van het model van Ehlers ligt het niet voor de hand dat de instrumentele benadering van de Inspectie een kwaliteitscultuur stimuleert. Commitment en participatie zijn zaken die binnen een organisatie tot stand moeten komen en niet van buitenaf kunnen worden opgelegd.

Verder is de operationalisatie beperkt, vooral in het primair en voortgezet onderwijs. Daardoor is een oordeel over kwaliteitscultuur niet veelzeggend. In het middelbaar beroepsonderwijs is de operationalisatie meer gedetailleerd. In termen van Quinn en Rohrbaugh herkennen we daarin vooral de modellen met nadruk op controle: het internal process model (stelsel is verankerd en herkenbaar; aanspreekbaar op gemaakte afspraken) en rational goal model (resultaatgericht) (zie paragraaf 2.2). Dit is een logisch gevolg van de beperking tot wettelijke vereisten. Door die beperking kijkt de Inspectie meer naar regels, afspraken en structuren dan naar de essentie van de kwaliteitscultuur. Daardoor is het niet aannemelijk dat van het toezicht een stimulerende uitwerking uitgaat.

Wel biedt het vernieuwde toezichtskader de Inspectie de ruimte om naast de wettelijke eisen oog te hebben voor de kwaliteitsvisie van de school (zie paragraaf 2.1). Dit biedt betere mogelijkheden voor een stimulerend gesprek over de kwaliteitscultuur dan toezicht aan de hand van centraal vastgestelde, uniforme criteria.

Frissen e.a. (2015) doen op basis van de bevindingen naar onderzoek naar sturing door de overheid van kwaliteit in het primair onderwijs twee aanbevelingen.

- 1) Temper regulatieve ambities. Regels zijn een zeer beperkt middel om scholen aan te zetten tot professionalisering. Ze kunnen professionalisering zelfs in de weg staan, omdat schoolbesturen vaak ‘krampachtig’ reageren op toezicht door de Inspectie.
- 2) Investeer in professioneel kapitaal. Hier ligt ook een belangrijke rol voor schoolbestuurders.

NVAO

De NVAO stelt zich tot taak de kwaliteitscultuur binnen instellingen voor hoger onderwijs te bevorderen. Dit is een belangrijke manier om de kwaliteit van het hoger onderwijs te waarborgen. Het belang van de kwaliteitscultuur is in het hoger onderwijs extra groot, aangezien de NVAO op grotere afstand staat van de instellingen dan de Inspectie van het Onderwijs binnen de andere onderwijssectoren. De NVAO accrediteert opleidingen, maar oefent geen toezicht uit zoals de Inspectie van het Onderwijs.

In een brief aan de Tweede Kamer van juli 2019 gaat minister Van Engelshoven van OCW uitgebreid in op de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Ze constateert dat het huidige accreditatiestelsel goed functioneert. In de eerste plaats ligt de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit bij de instellingen zelf. Verder vinden peer reviews plaats, aan de hand van periodieke visitaties. Pas daarna komt de NVAO in beeld, die de opleidingen accrediteert op grond van de visitaties en aan de hand van wettelijke kwaliteitseisen.

De minister constateert dat er een dilemma schuilt in het stimuleren van de kwaliteitscultuur. “Een goede kwaliteitscultuur brengt de intrinsieke motivatie met zich mee om de kwaliteit op orde te houden en is in zichzelf een waarborg van de kwaliteit. Tegelijkertijd is het moeilijk om vanuit de overheid hier op te sturen.” (p. 4). Met andere woorden: de overheid vindt kwaliteitscultuur van groot belang, maar kan deze niet afdwingen. Een positieve kwaliteitscultuur is de verantwoordelijkheid van de instellingen en is niet in regels te vatten.

Dit dilemma leidt er niet toe dat de overheid zich onthoudt van bemoeienis met de kwaliteitscultuur, wat op zich een te verdedigen keuze was geweest. Het betekent wel dat de NVAO wat dit betreft een stimulerende rol vervult, in plaats van een controlerende rol. In dit licht plaatst de minister ook de instellingsaccreditatie, waarbij de NVAO onderwijsinstellingen accrediteert en niet alle afzonderlijke opleidingen die deze instellingen aanbieden. Deze vorm van accreditatie is mogelijk als de kwaliteitszorg van onderwijsinstellingen op orde is en er periodieke peer reviews worden uitgevoerd.

Onderzoek naar instellingsaccreditatie in het buitenland

In opdracht van het ministerie van OCW heeft ResearchNed een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar instellingsaccreditatie. De bij het onderzoek betrokken landen waren Vlaanderen, Denemarken, Schotland, Noorwegen, Estland en Letland. Wat waren de motieven in deze landen voor instellingsaccreditatie en in hoeverre zijn die doelstellingen bereikt? De onderzoekers stellen vast dat instellingsaccreditatie zowel kansen als risico's met zich meebrengt (Van den Broek e.a., 2019).

Wat betreft de kansen: ervaringen in andere landen wijzen erop dat instellingsaccreditatie een stimulans is voor de kwaliteitscultuur op onderwijsinstellingen. Met een dergelijke accreditatie is het duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg bij de instellingen ligt. Dit vergroot het eigenaarschap bij de instellingen en dat heeft een positieve uitwerking op de kwaliteitscultuur.

Een risico is dat instellingsaccreditatie meer vraagt van de kwaliteitszorg van de instellingen. Wanneer instellingen zelf meer gaan regelen zodra de overheid dereguleert, kan dit er toe leiden dat de administratieve last toeneemt. Wanneer instellingen kwaliteitszorg centraliseren, ontstaat het risico van een hoge ervaren regeldruk. Voorschriften over procedures en schriftelijke verantwoording leiden tot een nieuwe vorm van bureaucratie. Als instellingen autonoom zijn op centraal niveau maar niet op decentraal niveau, is de positieve uitwerking op de kwaliteitscultuur beperkt.

Een ander aandachtspunt is transparantie, zowel binnen de instellingen als naar buiten. Het gaat daarbij niet alleen om het afleggen van verantwoording, maar om het informeren en betrekken van stakeholders.

Samenvatting

De overheid streeft ernaar de kwaliteitscultuur van onderwijsinstellingen te stimuleren. Daarbij speelt de Inspectie van het Onderwijs een belangrijke rol in po, vo en mbo en de NVAO in het hoger onderwijs. In po en vo is kwaliteitscultuur een klein onderdeel van het onderzoekskader. De criteria zijn echter beperkt tot de wettelijke vereisten en raken niet de essentie van de kwaliteitscultuur. In het mbo zijn er meer indicatoren. Het vernieuwde toezicht biedt ruimte om ook oog te hebben voor de kwaliteitsvisie van het bestuur en de school.

In het hoger onderwijs opereert de NVAO meer op afstand. Het stimuleren van kwaliteitscultuur is een belangrijke taak voor NVAO, maar met sturingsmiddelen is de NVAO terughoudend. Zelfevaluatie en peer reviews zijn belangrijker instrumenten dan accreditatie. Met instellingsaccreditatie krijgen de instellingen een nog grotere verantwoordelijkheid voor de eigen kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur. Op basis van Internationaal onderzoek kunnen we concluderen dat dit een stimulans is voor de kwaliteitscultuur. Een risico is dat instellingen zelf gaan proberen de kwaliteitscultuur te 'regelen' als de overheid in dat opzicht terugtreedt.

4.3. Centraal of decentraal gestelde doelen

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag:

Maakt het voor het stimuleren van de kwaliteitscultuur verschil of doelen centraal zijn bepaald (door de overheid) of decentraal (door onderwijsinstellingen)?

Onderzoek naar deze laatste vraag zijn we in de literatuurstudie niet tegengekomen, dus we moeten wat terughoudend zijn met het geven van een antwoord. Toch kunnen we op basis van de literatuur wel iets zeggen. Het is aannemelijk dat het eenvoudiger is om een kwaliteitscultuur te creëren als de organisatie de doelen zelf stelt, dan wanneer een externe instantie ze bepaalt. Harvey en Stensaker (2008) stelden al dat de kwaliteitscultuur zich binnen de onderwijsinstelling ontwikkelt en niet van buiten kan worden opgelegd.

Participatie en vertrouwen – de verbindende elementen uit het model van Ehlers – zijn eenvoudiger te realiseren als die niet alleen betrekking hebben op het nastreven van doelen, maar ook op het opstellen van doelen. In dat geval zal het eigenaarschap voor het kwaliteitsbeleid groter zijn.

Natuurlijk komen de doelen van een onderwijsinstelling niet uit de lucht vallen. Die zijn niet in isolement bedacht door de schoolleiding en leraren, maar mede geïnspireerd door de opvattingen van beleidsmakers en onderwijskundigen. Scholen met een kwaliteitscultuur die past bij het open system model of het rational goal model van Quinn en Rohrbaugh (1983) zijn extern gericht. Zij zijn gevoelig voor maatschappelijke ontwikkelingen en kwaliteitsbeoordelingen van buitenaf. Met name bij de rational goal-scholen komen de doelen

grotendeels overeen met het kwaliteitsgebied onderwijsrendement van de Inspectie. Uit onderzoek weten we echter dat op slechts een deel van de scholen dit model dominant is (Houtveen e.a., 1996; Kleijnen e.a., 2009; Kleijnen e.a., 2011). De meeste scholen hechten meer belang aan waarden die passen bij flexibiliteit.

Ook binnen onderwijsinstellingen geldt dat een kwaliteitscultuur makkelijker te realiseren is als de doelen op decentraal niveau worden gesteld. Wanneer doelen op instellingsniveau worden vastgesteld, kan de afstand tot de werkvloer al tamelijk groot zijn. Het zal dan minder eenvoudig zijn om commitment te verkrijgen, dan wanneer personeel actief betrokken is bij het opstellen van de doelen. Dit geldt zeker in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, maar evenzeer voor de grotere besturen in het primair en voortgezet onderwijs.

Samenvatting

Op grond van de literatuur lijkt het creëren van een kwaliteitscultuur beter haalbaar als de onderwijsinstelling zelf doelen bepaalt, dan wanneer de overheid ze bepaalt. In het eerste geval zal het gemakkelijker zijn om participatie en vertrouwen tot stand te brengen en zodoende de doelen en de kwaliteitszorg te verbinden met de kwaliteitscultuur.

Ook binnen onderwijsinstellingen kunnen doelen centraal of decentraal worden bepaald. Als doelen decentraal binnen de organisatie zijn gesteld, zal het commitment van personeelsleden groter zijn.

5. Conclusies

Door de uitvoering van een literatuurstudie hebben we een antwoord gezocht op de volgende vraag:
Welke mechanismen dragen bij aan een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur op onderwijsinstellingen (binnen verschillende sectoren)?

Daarbij is aandacht voor de volgende subvragen:

1. *Op welke manier kunnen schoolleiders en schoolbesturen een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur binnen het primair onderwijs en voortgezet onderwijs stimuleren?*
2. *Op welke manier kunnen de overheid en de Inspectie een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur stimuleren?*
3. *Maakt het hierbij verschil of doelen centraal zijn bepaald (door de overheid) of decentraal (door onderwijsinstellingen)?*

In dit slothoofdstuk presenteren we onze conclusies. We geven eerst een omschrijving van kwaliteitscultuur en gaan vervolgens in op de drie subvragen van de literatuurstudie. De antwoorden daarop vormen samen het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek.

Wat is kwaliteitscultuur?

Uitgangspunt van deze studie is de definitie van kwaliteitscultuur van de Onderwijsraad. Deze sluit aan bij definities uit de internationale literatuur en heeft ook een normatief element. Een sterke kwaliteitscultuur is “een cultuur die stimuleert dat alle betrokkenen, zowel intern als extern, zich continu richten op het definiëren en behalen van de gewenste kwaliteit en door middel van een constructief-kritische houding streven naar de daarvoor zo nodig vereiste kwaliteitsverbeteringen.” (Onderwijsraad, 2015, p 16).

De kwaliteitscultuur kan getypeerd worden aan de hand van de waarden waar de onderwijsinstelling belang aan hecht. Volgens het model van Quinn en Rohrbaugh varieert de cultuur op twee dimensies: intern/extern en controle/flexibiliteit. De verschillende waarden binnen de organisatiecultuur kunnen elkaars concurrent zijn, maar sluiten elkaar niet uit. Onderzoek binnen het Nederlandse onderwijs laat zien dat de cultuur van veel onderwijsinstellingen kan worden getypeerd door combinaties van de ideaaltypische modellen. Daarbij geldt dat onderwijsprofessionals in het primair en hogere onderwijs een voorkeur hebben voor modellen met een accent op flexibiliteit. Veel onderwijsinstellingen worden gekenmerkt door een teamgerichte en vernieuwingsgerichte cultuur.

Subvragen

1. *Op welke manier kunnen schoolleiders en schoolbesturen een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur binnen het primair onderwijs en voortgezet onderwijs stimuleren?*

Om de kwaliteitscultuur te bevorderen dient de organisatie een brug te slaan tussen de structurele elementen van kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur, zo blijkt uit verscheidene onderzoeken, met name binnen het hoger onderwijs. Een cruciale rol daarbij spelen de verbindende elementen communicatie, participatie en vertrouwen. Met behulp hiervan vergroot de schoolleiding commitment, voert onderhandelingen met personeel over kwaliteit en werkt aan vergroting van de professionaliteit. Bij dit alles is er oog voor de balans tussen een top-down en een bottom-up aanpak. Ook een duidelijke link met de dagelijkse onderwijspraktijk is van belang, om de relevantie van kwaliteitsbeleid duidelijk te maken.

Kwalitatief onderzoek in het hoger onderwijs wijst in dezelfde richting. Als de onderwijsinstelling kwaliteitsbeleid niet zorgvuldig uitvoert, dreigt een kloof tussen de waarden van personeelsleden en van de schoolleiding. Aangezien de meeste onderzoeken betrekking hebben op het hoger onderwijs, kunnen we dit niet zonder meer generaliseren naar de hele onderwijssector.

In het primair en voortgezet onderwijs is weinig empirisch onderzoek verricht naar de rol van schoolbesturen bij het bevorderen van een kwaliteitscultuur. Een stevige empirische basis voor conclusies over het belang van hun rol ontbreekt.

2. *Op welke manier kunnen de overheid en de Inspectie een duurzame en geïnternaliseerde kwaliteitscultuur stimuleren?*

Bij het stimuleren van de kwaliteitscultuur door de overheid spelen de Inspectie van het Onderwijs een belangrijke rol in po, vo en mbo en de NVAO in het hoger onderwijs. In po en vo is kwaliteitscultuur een klein onderdeel van het onderzoekskader. De criteria zijn echter beperkt tot de wettelijke vereisten en raken niet de essentie van de kwaliteitscultuur. In het mbo zijn er meer indicatoren. Het vernieuwde toezicht biedt ruimte om ook oog te hebben voor de kwaliteitsvisie van de school.

In het hoger onderwijs opereert de NVAO meer op afstand. Het stimuleren van kwaliteitscultuur is een belangrijke taak voor NVAO, maar met sturingsmiddelen is de NVAO terughoudend. Zelfevaluatie en peer reviews zijn belangrijker instrumenten dan accreditatie. Met instellingsaccreditatie krijgen de instellingen een nog grotere verantwoordelijkheid voor de eigen kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur. Op basis van Internationaal onderzoek kunnen we concluderen dat dit een stimulans is voor de kwaliteitscultuur. Een risico is dat instellingen zelf gaan proberen de kwaliteitscultuur te 'regelen' als de overheid in dat opzicht terugtreedt.

3. *Maakt het hierbij verschil of doelen centraal zijn bepaald (door de overheid) of decentraal (door onderwijsinstellingen)?*

Op grond van de literatuur lijkt het creëren van een kwaliteitscultuur beter haalbaar als de onderwijsinstelling zelf doelen bepaalt, dan wanneer de overheid deze bepaalt. In dat geval zal het gemakkelijker zijn om participatie en vertrouwen tot stand te brengen en zodoende de doelen en de kwaliteitszorg te verbinden met de kwaliteitscultuur.

Ook binnen onderwijsinstellingen kunnen doelen centraal of decentraal worden bepaald. Als doelen decentraal binnen de organisatie zijn gesteld, zal het commitment van personeelsleden groter zijn.

Ten slotte

In het streven de kwaliteitscultuur van onderwijsinstellingen te stimuleren zit iets ongerijmds. De kwaliteitscultuur is per definitie iets van de school, hogeschool of universiteit zelf. De overheid kan invloed uitoefenen door middel van regelgeving en toezicht, maar over de cultuur van de school heeft de overheid geen zeggenschap. Als de overheid de kwaliteitscultuur in het onderwijs wil stimuleren, kan dat het beste door ruimte te laten. Wel kan de overheid het thema op de agenda zetten bij onderwijsinstellingen, maar te veel bemoeienis kan averechts werken. Regels opstellen voor een kwaliteitscultuur lijkt een contradictio in terminis te zijn.

Daar staat tegenover dat de overheid zicht wil hebben op de kwaliteit van het onderwijs en het rendement. Dit kan leiden tot spanningen tussen de vraag om verantwoording richting de overheid en een gedeelde kwaliteitscultuur binnen de school. Als de overheid die kwaliteitscultuur wil versterken, dan dient ze te zoeken naar de juiste balans tussen controleren, stimuleren en ruimte bieden.

6. Literatuur

- Bendermacher, G.W.G., Oude Egbrink, M.G.A., Wolfhagen, I.H.A.P., & Dolmans, D.H.J.M. (2017). Unravelling quality culture in higher education: A realist review. *Higher Education*, 73, 39-60.
- Berings, D. (2001). *Omgaan met concurrerende waarden als voorwaarde tot de ontwikkeling van integrale kwaliteitszorg in het hogescholeonderwijs in Vlaanderen*. Doctoraal Proefschrift K.U.Leuven. Brussel: EHSAL.
- Berings, D. (2006). Concurrerende waarden: een intrigerend en integrerend concept voor het bestuderen en vormgeven van organisatieverandering. In J. Hovelynck, S., De Weerdt, S. & A. Dewulf A. (Red.), *Samen leren en werken in en tussen organisaties*. (pp. 159-185). Leuven: Lannoo Campus.
- Berings, D. (2010). Kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs: de bijdrage van organisatiecultuur aan de ontwikkeling van kwaliteitszorg. *Thema: Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 17(4), 51-57.
- Berings, D. (2011). *Reflection on quality culture as a substantial element of quality management in higher education*. Brussel: Hogeschool-Universiteit.
- Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten. Ethiek, politiek en democratie*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boentert, A., Breulmann, N., & von Lojewski, U. (2010). Wie werden Hochschulmitglieder für Qualitätsmanagement aktiviert? In Winde, M. (Ed.), *Von der Qualitätsmessung zum Qualitätsmanagement. Praxisbeispiele an Hochschulen*. Essen.
- Cameron, K.S., & Quinn, R.E. (1999). *Diagnosing and changing organizational culture*. Reading: Addison-Wesley.
- Donzallaz, D. (2014). Vom "Schwachsinn" zur Qualitätskultur - Tipps für den Umgang mit Problemene bei Aufbau von QM-Systemen in Universitäten. In: Nickel, Sigrun (Ed.): *Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen: Erfahrungen aus der Hochschulpraxis. CHE Arbeitspapier 163. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung gCmbH (CHE Arbeitspapier, 163), 27-38*.
- Ehlers, U.D. (2009). Understanding quality culture. *Quality Assurance in Education*, 17 (4), 343-363.
- Ehlers, U.D. (2011). *Discovering the unknown territory: How to move from control to culture in higher education quality?* Stuttgart: Baden-Württemberg Corporative State University.
- European University Association (2006). *Quality culture in European universities: A bottom-up approach. Report on the three rounds of the quality culture project 2002-2006*. Brussels: EUA.
- Europese Commissie (2015). *Assuring quality in education. Policies and approaches to school evaluation in Europe*. Euridyce Report.
- Frissen, P., Van der Steen, M., Peeters, R., Frankowski, A., De Jong, I., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., & Schram, J. (2015) *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en variëteit*. Tilburg: Tilburg University.
- Harvey, L., & Stensaker, B. (2008). Quality culture: Understandings, boundaries and linkages. *European Journal of Education*, 43(4), 427-442.
- Honingh, M.E., & Ehren, M.C.M. (2012). Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel; Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. *Bestuurskunde*, 21, (4), 64-72.
- Honingh, M. 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?* Nijmegen: Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Houtveen, A.A.M., Voogt, J.C., Van der Vegt, A.L., & Van de Grift, W. (1996) *Zo zijn onze manieren. Onderzoek naar de organisatiecultuur van scholen*. Utrecht: ISOR.
- Huson, N. (2015). Quality culture in higher education. A good-practice example. *Zeitschrift für Interkulturellen Fremdsprachenunterricht* 20(2), 101-115.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *Staat van het onderwijs 2016-2017*. Utrecht: IvHO.
- Inspectie van het Onderwijs (2019) *Kwaliteitszorg en ambitie. De motor voor verbetering van onderwijskwaliteit. Schooljaar 2017/2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Kleijnen, J., Dolmans, D., Willems, J., & Van Hout, J. (2011). Does internal quality management contribute to more control or to improvement of higher education? A survey on faculty's perceptions. *Quality Assurance in Education*, 19(2), 141–155.
- Kennisrotonde (2018). *Draagt het hanteren van een kwaliteitszorgsysteem bij aan onderwijskwaliteit en welke sturing is het meest effectief voor kwaliteitsborging?* (KR.430). Den Haag: Kennisrotonde.
- Kleijnen, J., Dolmans, D., Willems, J., Muijtjens, A., & Van Hout, J. (2009). Organisational values in higher education, perceptions and preferences of staff. *Quality in Higher Education* 15(3), 233-249.
- Kleijnen, J., Dolmans, D., Willems, J., & Van Hout, H. (2013). Teachers' conceptions of quality and organisational values in higher education. Compliance or enhancement? *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 38(2), 152-166.
- Kleijnen, J.C.B.M., Dolmans, D.H.J.M., Willems, J.M.H.M., & Van Hout, J.F.M.J. (2014). Effective quality management requires a systematic approach and a culture of flexibility and open communication. A qualitative study on conceptions, perceptions and values of academic staff in higher education. *Quality in Higher Education*, 20(1), 103-126.
- Land, R., & Gordon, G. (2015). *Teaching excellence initiatives: modalities and operational factors*. York: The Higher Education Academy.
- Leest, B., Van Kuijk, J., Rossen, L., & Aalders, P. (2017) *Kwaliteitscultuur en prestatieafspraken in het hoger onderwijs*. Nijmegen: KBA.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). *Strategische Kennisagenda OCW 2019-2024*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Nederland-Vlaamse Accreditatie Organisatie (2013), *Strategie NVAO 2013-2016*. Den Haag: NVAO.
- Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015). *Kwaliteit in het hoger onderwijs. Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peters, T.J., & Waterman, R.H. (1982). *In search of excellence; Lessons from America's best run companies*, New York: Harper & Row.
- PO-Raad (2019). *Regie op onderwijskwaliteit: video*. Verkregen op 18 september 2019 van <https://www.poraad.nl/themas/onderwijskwaliteit/regie-op-onderwijskwaliteit>
- Quinn, R.E., & Rohrbaugh, J. (1983). "A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis." *Management Science* 29 (3): 363–77. In Kleijnen, J., D. Dolmans, J. Willems, and H. Van Hout. 2014. "Effective Quality Management Requires a Systematic Approach and a Flexible Organisational Culture: A Qualitative Study among Academic Staff." *Quality in Higher Education* 20 (1), 103–26.
- Roxa, T., & Martensson, K. (2009). Significant conversations and significant networks- exploring the backstage of the teaching arena. *Studies in Higher Education* 34(5), 547-559.
- Sahney, S., Banwet, D.K., & Karunes, S. (2010). Quality framework in education through application of interpretive structural modeling: An administrative staff perspective in the Indian context. *TQM Journal*, 22(1), 56–71.
- Scheerens, J., Brouwer, A., Sanders, P., Veldkamp, B., & Van der Vegt, A.L. (2019) *Fundamentele vragen over examens en toetsing*. Utrecht: Oberon.
- Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday/Currency.
- Slob, A. (2019) *Kamerbrief over duurzame versterking van kwaliteit in het funderend onderwijs*. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/22/kamerbrief-over-duurzame-versterking-van-kwaliteit-in-het-funderend-onderwijs>
- Sutic, I., & Jurcevic, M. (2012). Strategic management process and enhancement of quality in higher education. *Poslovna Izvrsnost/Business Excellence*, 6(1), 147–161.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017). *Wijziging van ondermeer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat)*. *Memorie van toelichting*. Verkregen op 18 september 2019 van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2017Z07851&dossier=34735>
- Van der Sluis, M. (2014) *The quality of vocational education. Differing values, behaviour and policy*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
- Van der Vegt, J., Ehrisman, M., & Van der Burg, D. (2019) *Ervaaren regedruk rond kwaliteitszorg in het hoger onderwijs*. Utrecht: AnderssonElffersFelix.
- Van Wieringen, A.M.L., Ax, J., Karstanje, P.N., & Voogt, J.C. (2000). *Organisatie van scholen*. Leuven-Amersfoort: Garant.
- Vettori, O., Lueger, M., & Knassmüller, M. (2007). Dealing with ambivalences- strategic options for nurturing a quality culture in teaching and learning. In Lucien Bollaert (Ed.), *Embedding quality culture in higher education. A selection of papers from the 1st European Forum for Quality Assurance 23-25 November 2006*. Brussels: EUA.

NRO

