KOHNSTAMM INSTITUUT

TIAS

SCHOOL FOR
BUSINESS AND SOCIETY

STURINGSDYNAMIEK IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

SIETSKE WASLANDER (TIAS, TILBURG UNIVERSITY)
CISSY PATER (KOHNSTAMM INSTITUUT / UVA)

FEBRUARI 2017

Met medewerking van
Fred Verbeek (Kohnstamm Instituut / UvA)

Met dank aan
Edith Hooge (TIAS, Tilburg Univeristy)
Henno Theisens (Haagse Hogeschool)
Tineke Drewes MSc (BMC Advies)

TIAS

Naar verwijzen als:

Waslander, S. & Pater, C.J. (2017). *Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

NRO NATIONAAL REGIEORGAAN ONDERWIJSONDERZOEK

Februari 2017

NRO-ProBO project nummer 405-14-401 "Zicht op sturingsdynamiek"
Deelproject 2 "Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs"

Samenvatting

In veel landen, waaronder Nederland, is sprake van decentralisering, autonomie-vergroting en een ontwikkeling van *'government naar governance*'. Dat maakt sturing binnen complexe stelsels voor zowel onderzoek als beleid een zeer actueel thema. Dit onderzoek beperkt zich tot sturing binnen het Nederlandse onderwijs, maar beoogt opbrengsten te genereren die ook daarbuiten relevant zijn.

Het Nederlandse onderwijs is een typerend voorbeeld van een complex stelsel, met meerdere centra van waaruit wordt gestuurd (*poly-centric*) en meerdere lagen waarop wordt gestuurd (*multi-level*). Er zijn relatief veel actoren met relatief veel autonomie. Behalve het Ministerie en de Inspectie zijn dat bijvoorbeeld onder meer adviesraden (WRR, Onderwijsraad), sectorraden (VO-raad, MBO Raad), programmabureaus (School aan Zet, MBO in Bedrijf) en kennisinstellingen en advies- en ondersteuningsorganisaties (Hogescholen, Universiteiten, Kennisnet, SLO, LPC's). Ook binnen onderwijsinstellingen proberen verschillende actoren direct of indirect invloed uit te oefenen op de *onderwijspraktijk*. Bijvoorbeeld onderwijsbesturen, Raden van Toezicht, medezeggenschapsorganen, directeuren, schoolleiders, afdelingsleiders, teamleiders, onderwijsmanagers, en natuurlijk docenten. Zowel op het niveau van het stelsel als binnen onderwijsbesturen is sprake van meerdere sturende actoren, die als netwerk een bepaalde *sturingsdynamiek* ontwikkelen. Hoewel veel wordt geschreven over sturing in netwerken, is nog nauwelijks empirisch onderzocht of en hoe dat werkt.

Geïnspireerd op Foucaults *governmentality* concept, is in dit onderzoeksprogramma een theoretisch perspectief ontwikkeld om sturing in complexe stelsel empirisch te onderzoeken. Vanuit het perspectief van governmentality kan er pas worden gestuurd als (1: denkbaar) er gedachten zijn over wát er gestuurd moet worden en wie daar welke rol in heeft; (2: zichtbaar) er instrumenten zijn om (de effecten van) sturing inzichtelijk te maken, en (3: uitvoerbaar) sturing tot uiting komt in handelen. Samen vormen de onderdelen een *sturingstrilogie*.

In dit deelonderzoek is de sturingsdynamiek binnen besturen in het *voortgezet onderwijs* onderzocht voor beleidsthema's waarvoor de centrale overheid in formele zin veel of weinig verantwoordelijkheid heeft en veel of weinig actief op stuurt. Het gaat om: taal en rekenen (kwaliteitsbeleid); burgerschapsvorming; de school als lerende organisatie; en een eigen thema van het bestuur. Het onderzoek, een meervoudige geneste case-studie, is gebaseerd op negen besturen met daarbinnen in totaal vijftien scholen. Naast 54 docenten zijn teamleiders, school- en locatieleiders, rectoren, bestuurders, leden van medezeggenschapsraden en Raden van Toezicht geïnterviewd. In totaal 116 mensen. De interviews zijn systematisch geanalyseerd aan de hand van ruim 120 verschillende codes en ruim 3700 tekstfragmenten.

De sturingsdynamiek blijkt heel verschillend te zijn voor de beleidsthema's. In de analyses bleek bovendien dat taal en rekenen als twee verschillende thema's beschouwd moeten worden.

Bij *rekenen* is sprake van *sturing middels instrumenten*. De introductie van een rekentoets was in alle besturen en bijna alle scholen aanleiding voor een vergelijkbare, speciale behandeling. Er kwamen 'speciale actoren' zoals aparte rekencoördinatoren en aparte project-, werk- en stuurgroepen. Bovendien kwamen er aparte lessen rekenen op het rooster. Voor rekenen worden (voornamelijk) digitale leermiddelen ingezet die veel informatie genereren. Die informatie wordt benut voor

gedifferentieerd onderwijs voor leerlingen én voor (bij)sturing op alle lagen van de organisatie.

De invoering van referentieniveaus voor *taal* bestond uit aanpassing van het examen Nederlands. Vanuit het oogpunt van sturing, heeft dit binnen besturen, scholen en docententeams tot relatief weinig veranderingen geleid. Sturing op taal vindt plaats door *incorporatie* in bestaande organisatie-routines. In de meeste scholen was en is taal belegd bij de sectie Nederlands. Respondenten uiten zorgen over de taalvaardigheid van leerlingen. Velen zien een aanpak waarbij docenten met elkaar afstemmen hoe ze met taal omgaan, als meest wenselijk. Zo'n aanpak komt in veel scholen niet van de grond, of verwaterd op de langere termijn. De blijvende en voortdurende aandacht die taal van zowel docenten als leidinggevenden vraagt, legt het vaak af tegen andere prioriteiten, de waan van de dag en praktische belemmeringen.

In het voortgezet onderwijs is *burgerschapsvorming* sterk verbonden met de identiteit van de school. Men vindt het dan ook volstrekt vanzelfsprekend dat iedereen er aandacht voor heeft. Hoewel burgerschap verschillend wordt ingevuld Ondanks de verschillende inhoudelijke invulling van burgerschapsvorming, krijgt sturing op burgerschapsvorming binnen besturen en scholen op eenzelfde manier vorm. Er is sprake van *sturing middels waarden.* Die sturing krijgt eerst en vooral vorm in de interacties tussen actoren. Burgerschapsvorming komt in al die interacties impliciet of expliciet aan de orde.

De ambitie om een *lerende organisatie* te worden uit zich binnen scholen vooral in de wens voor professionele samenwerking tussen docenten. De vijftien scholen verschillen op dat punt sterk van elkaar. Achterliggende factoren die daarbij een rol spelen zijn de invulling van het leiderschap van de direct-leidinggevende, werkdruk en teamsamenstelling. Meer op de achtergrond speelt de structuur van de schoolorganisatie een rol. Een bestuur in het VO is te beschouwen als een netwerk van scholen; een docententeam is te zien als een netwerk van docenten. In beide gevallen neemt sturing de vorm aan van het *ordenen van actoren*.

De thema's die de negen vo-besturen benoemden als *eigen thema* hebben betrekking op (a) burgerschapsvorming, (b) teamvorming van docenten (c) maatwerk voor leerlingen. Voor al deze thema's geldt dat - op enigerlei wijze - sprake is van gerichte beïnvloeding door de overheid. De manier waarop binnen VO-besturen op het 'eigen thema' wordt gestuurd, wijkt niet of nauwelijks af van de sturing zoals die voor de andere beleidsthema's is beschreven. Voor het thema maatwerk worden een aantal *klassieke innovatiedilemma's* zichtbaar.

Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma 'Zicht op sturingsdynamiek'. In andere deelprojecten is de sturingsdynamiek voor dezelfde beleidsthema's op vergelijkbare wijze geanalyseerd op het niveau van het onderwijsstelsel (Hooge, 2017), en binnen besturen voor middelbaar beroepsonderwijs (Waslander, 2017).

Inhoudsopgave

SAMENVATTING **3**

INLEIDING **8**

HET VOORTGEZET ONDERWIJS **11**

DEEL I **13**

HOOFDSTUK 1 THEORETISCH KADER **14**

1.1 DE ONTWIKKELING NAAR NEW PUBLIC GOVERNANCE 14

1.2 FOUCAULT EN GOVERNMENTALITY 15

1.3 STURINGSDYNAMIEK BINNEN ONDERWIJSBESTUREN 17

HOOFDSTUK 2 METHODE VAN ONDERZOEK **19**

2.1 DESIGN VAN HET ONDERZOEK 20

2.2 DATA VERZAMELING 21

2.3 KENMERKEN DEELNEMENDE VO-BESTUREN 24

2.4 DATA ANALYSE 25

2.5 RAPPORTAGE 29

DEEL II **31**

HOOFDSTUK 3 ONDERWIJSKWALITEIT: TAAL EN REKENEN **33**

3.1 TAAL EN REKENEN IN HET VO 34

3.2 ANALYSE TAAL EN REKENEN 36

3.3 MINIMUMEISEN VOOR TAAL EN REKENEN 36

3.4 INVOEREN VAN KWALITEITSBELEID 37

3.5 ROLLEN VAN RADEN: TOEZICHT EN MEDEZEGGENSCHAP 39

3.6 AANVULLINGEN OP BASIS VAN VRAGENLIJSTEN 40

3.7 TOT SLOT 42

HOOFDSTUK 4 REKENEN **44**

4.1 STUREN OP REKENEN 44

4.2 SPECIALE ACTOREN 46

4.3 REKENEN IN DE PRAKTIJK 49

4.4 DIGITALISERING 51

4.5 TOT SLOT 52

HOOFDSTUK 5 TAAL 54
5.1 ZORGEN OVER TAAL 54
5.2 DRIE VARIATIES OP EEN THEMA 55
5.3 HINDERNISSEN 58
5.4 TOT SLOT 61
HOOFDSTUK 6 BURGERSCHAP 62
6.1 BURGERSCHAP IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS 62
6.2 ANALYSE BURGERSCHAP 64
6.3 WAT IS 'BURGERSCHAP'? 65
6.4 VOLKOMEN VANZELFSPREKEND 66
6.5 ALS HET NIET VANZELF SPREEKT 68
6.6 ALLES IS BURGERSCHAP 69
6.7 STUREN OP BURGERSCHAPSVORMING 71
6.8 IMPLICIET OF EXPLICIET 75
6.9 DRIE IDEAALTYPEN 78
6.10 AANVULLINGEN OP BASIS VAN VRAGENLIJSTEN 80
6.11 TOT SLOT 81
HOOFDSTUK 7 DE SCHOOL ALS LERENDE ORGANISATIE 83
7.1 DE SCHOOL ALS LERENDE ORGANISATIE IN HET VO 83
7.2 ANALYSE 'DE SCHOOL ALS LERENDE ORGANISATIE' 84
7.3 WAT IS EEN 'LERENDE ORGANISATIE'? 87
7.4 STUREN VIA INTERACTIE EN CONGRUENTIE 89
7.5 LEIDERSCHAP 93
7.6 WERKDRUK 96
7.7 TEAMSAMENSTELLING 98
7.8 STRUCTUUR EN REORGANISEREN 99
7.9 AANVULLINGEN OP BASIS VAN VRAGENLIJSTEN 101
7.10 TOT SLOT 102
HOOFDSTUK 8 EIGEN THEMA BESTUREN 104
8.1 BURGERSCHAP, TEAMVORMING EN MAATWERK 105
8.2 STUREN OP EEN 'EIGEN THEMA' 106
8.3 KLASSIEKE INNOVATIE-DILEMMA'S 108
8.4 TOT SLOT 110

DEEL III 112
HOOFDSTUK 9 ANALYSE REKENEN 114
HOOFDSTUK 10 ANALYSE TAAL 116
HOOFDSTUK 11 ANALYSE BURGERSCHAPSVORMING 118
HOOFDSTUK 12 ANALYSE DE SCHOOL ALS LERENDE ORGANISATIE 120
HOOFDSTUK 13 CONCLUSIES 123
LITERATUUR 126
BIJLAGEN 129

Inleiding

Dit rapport beschrijft de theoretische achtergrond, opzet, uitvoering, analyses en bevindingen van een onderzoek naar de manier waarop sturing vorm krijgt binnen het middelbaar onderwijs. Het onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma *Zicht op Sturingsdynamiek* dat uit vier deelprojecten bestaat.

Deelproject 1: Sturingsdynamiek op stelselniveau
Het eerste deelonderzoek legt de focus op het Nederlandse onderwijsstelsel. Het project omvat zowel het voortgezet- als het middelbaar beroepsonderwijs. Drie beleidsthema's komen aan bod: kwaliteitsbeleid, in het bijzonder taal en rekenen; burgerschapsvorming; en de school als lerende organisatie. Op basis van gedetailleerde analyses van schriftelijk materiaal - waaronder beleidsbrieven, rapporten en websites - en aanvullende interviews, is voor elk thema en elke onderwijssector het beleid gereconstrueerd en het sturingsnetwerk op stelselniveau in kaart gebracht. Ook is geanalyseerd hoe actoren die betrokken zijn bij de sturing hun rol opvatten en invullen. Het onderzoek beschrijft de sturingsdynamiek op stelselniveau.

Deelproject 2: Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs
Het tweede deelproject spitst zich toe op het voortgezet onderwijs. Het onderzoek is opgezet als een meervoudige, geneste case-study met negen VO-besturen met daarbinnen vijftien scholen. Drie beleidsthema's komen aan bod: kwaliteitsbeleid, in het bijzonder taal en rekenen; burgerschapsvorming; en de school als lerende organisatie. Deze thema's zijn aangevuld met een eigen thema van de negen deelnemende besturen. Binnen elk bestuur zijn interviews gehouden met de medezeggenschapsraad, de Raad van Toezicht, het College van Bestuur, directeuren, teamleiders en docenten. Op basis van gedetailleerde analyses is voor elk thema in kaart gebracht (a) wat mensen verstaan onder het thema, (b) wie bij de sturing op het thema betrokken is, (c) hoe er wordt gestuurd en welke praktijken zich ontwikkelen, en (d) welke instrumenten daarbij worden ingezet. Het onderzoek beschrijft de sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs.

Deelproject 3: Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs
In het derde deelproject staat het middelbaar beroepsonderwijs centraal. Het onderzoek is opgezet als een meervoudige, geneste case-study met negen MBO-instellingen met daarbinnen zeventien onderwijsteams. Drie beleidsthema's komen aan bod: kwaliteitsbeleid, in het bijzonder taal en rekenen; burgerschapsvorming; en de school als lerende organisatie. Deze thema's zijn aangevuld met een eigen thema van de negen deelnemende besturen. Binnen elk bestuur zijn interviews gehouden met de medezeggenschapsraad, de Raad van Toezicht, het College van Bestuur, directeuren, teamleiders en docenten. Op basis van gedetailleerde analyses is voor elk thema in kaart gebracht (a) wat mensen verstaan onder het thema, (b) wie bij de sturing op het thema betrokken is, (c) hoe er wordt gestuurd en welke praktijken zich ontwikkelen, en (d) welke instrumenten daarbij worden ingezet. Het onderzoek beschrijft de sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs.

Deelproject 4: Zicht op sturingsdynamiek
Op basis van alle data die werd verzameld in de deelprojecten, worden in het integratieproject vergelijkende analyses uitgevoerd. Voor drie beleidsthema's - kwaliteitsbeleid, in het bijzonder taal en rekenen; burgerschapsvorming; en de school als lerende organisatie - wordt de sturingsdynamiek

binnen VO-besturen (deelproject 2) vergeleken met die binnen MBO-besturen (deelproject 3). Daarnaast wordt voor elk van deze beleidsthema's de sturingsdynamiek op stelselniveau (deelproject 1) in verband gebracht met de sturingsdynamiek binnen onderwijsbesturen in zowel het VO als het MBO. Bovendien wordt de sturingsdynamiek op stelselniveau voor twee thema's - taal en rekenen en de school als lerende organisatie - vergeleken met die in drie andere, vergelijkbare landen. Die landen/landsdelen zijn: Vlaanderen, Ontario (Canada) en Finland. Zo ontstaat zicht op sturingsdynamiek.

Het onderhavige rapport is het eindrapport voor deelproject 2 'Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs'.

Het onderzoeksprogramma is uitgevoerd als één geïntegreerd project. Op conceptueel niveau is integratie tussen de deelprojecten gerealiseerd door gebruik te maken van hetzelfde theoretische kader, dezelfde concepten en dezelfde operationaliseringen. Om voor deelproject 4 gedetailleerde en systematische vergelijkingen mogelijk te maken tussen onderwijsbesturen, tussen onderwijssectoren, tussen beleidsthema's en tussen onderwijsbesturen en onderwijsstelsel, zijn de deelprojecten tot op empirisch niveau geïntegreerd. Zo werden in deelproject 2 en 3 niet alleen dezelfde interviewprotocols en dezelfde vragenlijsten gebruikt, maar zijn alle interviews gecodeerd met dezelfde codes en volgens eenzelfde werkwijze stapsgewijs geanalyseerd. De documenten-analyse van deelproject 1 maakt gebruik van hetzelfde codeersysteem. Op die wijze is één geïntegreerd databestand opgebouwd in MAXQDA.

Het onderzoeksprogramma werd mogelijk gemaakt dankzij subsidie van de Programmaraad voor Beleidsgericht Onderzoek (ProBO) van het Nederlands Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) (NRO-ProBO nr. 405 - 14 - 401).

Leeswijzer

Overeenkomstig de subsidievoorwaarden heeft elk deelproject een eigen deelrapport. Alle deelrapporten zijn zelfstandig te lezen. Dit rapport bestaat uit drie delen.

Deel I Theorie en Methode

In Hoofdstuk 1 staat de theoretische achtergrond beschreven. Dit mondt uit in het analytisch kader voor het gehele onderzoeksprogramma en de onderzoeksvragen. Het theoriehoofdstuk is identiek voor alle deelrapporten.
Hoofdstuk 2 licht de onderzoeksmethode toe, waaronder het design, de wijze waarop onderwijsbesturen zijn geselecteerd en de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Ook is beschreven hoe de verzamelde gegevens stapsgewijs zijn geanalyseerd. Dit hoofdstuk heeft dezelfde opbouw en ten dele dezelfde inhoud als het gelijknamige hoofdstuk in het deelrapport over het middelbaar beroepsonderwijs.

Deel II Bevindingen

De resultaten van de analyses zijn per beleidsthema beschreven. Achtereenvolgens komen aan de orde: de gemeenschappelijke aspecten van taal en rekenen (Hoofdstuk 3); de specifieke aspecten van rekenen (Hoofdstuk 4); de specifieke aspecten van taal (Hoofdstuk 5); burgerschap (Hoofdstuk 6); de school als lerende organisatie (Hoofdstuk 7) en de thema's die de deelnemende besturen zelf benoemden (Hoofdstuk 8). Omwille van leesbaarheid en toegankelijkheid zijn de resultaten beschreven aan de hand van interviewfragmenten.
Desgewenst is Deel II, evenals de afzonderlijke hoofdstukken, ook zelfstandig te lezen.

Deel III Analyse en Conclusies
In het laatste deel van het rapport worden de bevindingen geanalyseerd aan de hand van het analysekader van het onderzoeksprogramma. In Hoofdstuk 9 tot en met Hoofdstuk 12 staat steeds één beleidsthema centraal. Deze hoofdstukken hebben het karakter van een samenvatting aan de hand waarvan de onderzoeksvragen worden beantwoord. Hoofdstuk 13 vergelijkt de beleidsthema's en sluit af met een aantal conclusies.
Desgewenst is Deel III ook zelfstandig te lezen, waarbij de thematische hoofdstukken in Deel II fungeren als onderbouwing en toelichting.

Voor lezers die minder bekend zijn met de sector van het voortgezet onderwijs start het rapport met een korte introductie.

Het voortgezet onderwijs

We volstaan hier met het benoemen van een aantal kenmerken van de sector van het voortgezet onderwijs (VO) die als achtergrond behulpzaam zijn bij het lezen van dit rapport.

Veel scholen voor voortgezet onderwijs zijn ontstaan uit particulier initiatief. Deze scholen zijn veelal gesticht op basis van religieuze grondslag (o.a. Rooms-katholiek, reformatorisch), een pedagogisch-didactische visie (o.a. Dalton, Montessori) of op basis van het algemeen belang (o.a. Maatschappij tot Nut van't Algemeen). Daarnaast zijn er scholen die gesticht zijn of in stand werden gehouden door een gemeente of het rijk (o.a. Rijks Hogere Burger School). Het eerste type scholen wordt aangeduid met de generieke term *bijzonder*, het tweede met de term *openbaar*. Na een lange schoolstrijd vond de pacificatie in 1917 zijn weg naar *artikel 23* van de Nederlandse Grondwet. Daarin werd onder meer *gelijke bekostiging* voor openbare en bijzondere scholen vastgelegd. Het artikel regelt verder dat de regering enerzijds een aantal eisen mag stellen om zo de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen, en zich anderzijds terughoudend dient op te stellen waar het gaat om de inhoud van het onderwijs (vrijheid van richting) en de organisatie van het onderwijs (vrijheid van inrichting). Het grondwetsartikel is sinds 1917 niet gewijzigd, wel is de interpretatie veranderd.

Deze geschiedenis is op verschillende manieren relevant voor het huidige voortgezet onderwijs. Ten eerste hebben Nederlandse scholen voor voortgezet onderwijs, dankzij artikel 23 van de Grondwet, in verhouding met scholen in andere landen, *veel autonomie* en veel eigen ruimte om beslissingen te nemen. Ten tweede is de richting van de school, de *denominatie*, belangrijk. Sinds 1 januari 2016 gelden als erkende richtingen: openbaar, protestants-christelijk, rooms-katholiek, evangelisch, evangelische broedergemeente, gereformeerd vrijgemaakt, vrije school (antroposofisch), hindoe, islamitisch, reformatorisch, joods, humanistisch en algemeen bijzonder. Ten derde is de *particuliere sector*, met scholen die niet door de overheid worden bekostigd, relatief klein in Nederland. In 2015 ging ongeveer 7% van de leerlingen naar een particuliere school, waarvan het Luzac College en het Luzac Lyceum de grootste zijn. Ten vierde zijn gemeenten verplicht om openbaar onderwijs aan te bieden op een 'genoegzaam aantal scholen', zodat alle ouders en leerlingen ook de keuze hebben van een openbare school. De laatste decennia zijn de meeste *openbare scholen* ondergebracht in zelfstandige stichtingen, waardoor het bevoegd gezag niet meer door de gemeente zelf wordt uitgeoefend.

Het VO heeft *drie doelen*. Het onderwijs moet bijdragen aan: de persoonsvorming van leerlingen als deel van hun opvoeding; de vorming in maatschappelijke en culturele zin, mede ter voorbereiding op toekomstig staatsburgerschap en verantwoordelijkheid; de voorbereiding op vervolgonderwijs.

In het schooljaar 2015-2016 telde Nederland bijna 340 onderwijsbesturen met scholen voor voortgezet onderwijs. Jaarlijks gaan bijna 175.000 leerlingen voor het eerst naar een vo-school. In totaal omvat de sector bijna 1 miljoen leerlingen en bijna 85.000 fulltime arbeidsplaatsen, waarvan ruim 60.000 fulltime arbeidsplaatsen voor docenten.

In het voortgezet onderwijs is niet altijd eenduidig wat precies '*een school*' is. In administratieve zin kent Nederland 638 scholen. Dit zijn scholen met een eigen BRIN-nummer, wat staat voor basisregistratie instellingen. Scholen met een eigen BRIN-nummer hebben vaak verschillende vestigingen. Zo zijn er in totaal 1.383 vestigingen. Een vestiging is vaak een locatie met een eigen gebouw, waar één of

meerdere schooltypen worden aangeboden. In de praktijk geldt de vestiging vaak als 'de school', zeker in de ervaring van leerlingen en ouders.

De *verschillen in omvang* van zowel scholen als besturen zijn groot. Zo zijn er zogeheten éénpitters met één school die onderwijs verzorgt voor minder dan 600 leerlingen, en ook bestuurlijke verbanden met meer dan dertig scholen, met op hun beurt meerdere vestigingen, die onderwijs verzorgen voor meer dan 60.000 leerlingen.

Besturen zijn wettelijk verplicht om het bestuur en het interne toezicht te scheiden, maar kunnen kiezen hoe ze dat precies doen. De meeste besturen werken met een zogenaamd two-tier model, met een apart *College van Bestuur* en een aparte *Raad van Toezicht*. Kleine besturen kennen ook de rector-bestuurder of directeur-bestuurder, waarbij de rector of directeur van de school ook de bestuurder is. De medezeggenschap krijgt vorm via een *medezeggenschapsraad*. Al naar gelang de omvang van de instelling is sprake van één medezeggenschapsraad, of een getrapt model met decentrale medezeggenschapsraden op schoolniveau en een gemeenschappelijke of centrale medezeggenschapsraad op bestuursniveau.

Het voortgezet onderwijs kent vier verschillende *schooltypen*.
1. Praktijkonderwijs (proo)
Leerlingen met speciale onderwijsbehoeften kunnen hier tot hun 18e, of in bijzondere gevallen tot hun 19e jaar onderwijs volgen. Dit onderwijs wordt niet afgesloten met een kwalificerend diploma.

2. Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)
Het vmbo heeft vier cursusjaren. Leerlingen met een vmbo-diploma hebben nog geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. De meeste vmbo-leerlingen stromen door het middelbaar beroepsonderwijs, een klein deel stroomt door het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo).
- Basisberoepsgericht leerweg (bb)
- Kaderberoepsgerichte leerweg (kb)
- Gemengd theoretische leerweg (gt)
- Theoretische leerweg (tl)

3. Hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo)
Het havo heeft vijf cursusjaren. Een havo-diploma geldt als startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. De meeste havo-leerlingen stromen door het hoger beroepsonderwijs (hbo), een kleiner deel stroomt door naar het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

4. Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo)
Het vwo heeft zes cursusjaren. In wettelijke, formele zin is er geen onderscheid tussen leerwegen bínnen het vwo. In praktische, informele zin wordt dat onderscheid wel gemaakt. Zo kent Nederland circa veertig gymnasia die als zelfstandige school of vestiging functioneren.

Met uitzondering van het praktijkonderwijs, worden alle schooltypen afgesloten met een examen per schoolvak. Dat examen bestaat meestal uit een schoolexamen en een *centraal examen*.

DEEL I

Theorie en Methode

Hoofdstuk 1 Theoretisch kader[1]

Veel beleidssystemen zijn in de afgelopen vier decennia complexer geworden. Macht is van centrale overheden in verschillende richtingen verschoven. Omhoog richting internationale organisaties, opzij naar private en non-gouvernementele organisaties en omlaag, richting lokale overheden en publieke 'government' naar 'governance', oftewel van monocentrisch hiërarchisch bestuur naar pluralistische op netwerken gebaseerd bestuur. Governance kan in deze context worden gedefinieerd als de processen van het vaststellen van prioriteiten, het formuleren en implementeren van beleid en het afleggen van verantwoording in complexe netwerken met veel verschillende actoren (Pierre & Peters, 2005).
Deze verschuiving is geen modegril maar een gevolg van fundamentele sociale veranderingen die de complexiteit van onze samenleving hebben vergroot. Grote trends als globalisering en individualisering hebben geleid tot toegenomen diversiteit, dynamiek en daarmee onvoorspelbaarheid (OECD, 2013). Hoewel er verschillen zijn tussen de mate waarin landen hun 'governance' hebben hervormd in de afgelopen decennia, is er toch in vrijwel de hele westerse wereld een vergelijkbare ontwikkelingsrichting waar te nemen (Laegreid & Christensen, 2011; Politt & Bouckeart, 2011; Osborne, 2010).

1.1 De ontwikkeling naar New Public Governance

Vanaf de vroege jaren zestig hebben alle westerse landen een grote groei gekend in de omvang van de overheid zowel in termen van budgetten als personeel. Deze groeitijd werd gekarakteriseerd door een groot optimisme over het vermogen van de overheid om te zorgen voor groeiende welvaart en welzijn voor de gehele bevolking. Vanaf de jaren zeventig kwamen tegenover dat optimisme steeds meer tegengeluiden. De evaluaties van grote overheidsprogramma's lieten zien dat de samenleving vaak complexer was dan de theorieën waarop overheidsingrijpen waren gebaseerd en dat de uitkomsten van beleid vaak onvoorspelbaar waren en niet zelden tegenvielen. Dit leidde vanaf de jaren tachtig tot de opkomst van een nieuw 'paradigma': New Public Management. Niet zozeer een coherent raamwerk als wel een bundel aan beleidsconcepten en programma's die allemaal gemeen hadden dat ze de omvang en invloed van de overheid wilden terugdringen en de invloed van marktwerking wilden vergroten (van Thiel & Leeuw, 2002). Vanaf het begin zijn de ideeën van New Public Management omstreden geweest, onder andere omdat ze de bijzondere publieke functie van de overheid zou ondermijnen, maar ook omdat marktwerking niet altijd het wondermiddel bleek waar voorstanders op hoopten (Osborne, 2010). Bepaalde aspecten van New Public Management met name privatisering, verzelfstandiging en decentralisering hebben ook actief bijgedragen aan de groeiende complexiteit van governance.

De realiteit is dat nóch de traditionele centrale sturing door de overheid, nóch de marktwerking van New Public Management een antwoord zijn op de complexiteit van de meeste beleidssystemen en de onvoorspelbaarheid van sturing. Sturen vanuit één centrum (de traditionele overheid) of met één logica (marktwerking) is niet langer mogelijk. En waar traditionele overheidssturing implementatieproblemen negeert, laat New Public Management de politieke context van de publieke sector buiten beschouwing.

[1] Dit hoofdstuk is de vertaalde, enigszins verkorte, versie van het artikel: Theisens, H., Hooge, E.H. & Waslander S. (2016). Steering Dynamics in Complex Education Systems. An Agenda for Empirical Research. *European Journal of Education*, 51(4): DOI 10.1111/ejed.12187

Vanaf het begin van deze eeuw is er een nieuwe benadering van governance ontstaan die wel wordt aangeduid als New Public Governance (NPG). NPG gaat om met complexiteit, door ruimte te laten voor zelforganisatie; verticaal hiërarchisch bestuur wordt aangevuld met afstemming in horizontale netwerken met verschillende machtscentra (Thompson et al, 1991; Hufen & Ringeling, 1990). Pluraliteit is een sleutelbegrip in NPG, publieke diensten komen tot stand door de bijdragen van verschillende onderling verbonden actoren. NPG focust op de relaties en de interacties tussen verschillende actoren en op de verschillende processen die in interactie leiden tot beleid en implementatie (Osborne, 2010; Kooiman, 2003; Zehavi, 2012; Rhodes, 1997). De cruciale vraag voor overheden is hoe zij zich tot horizontale netwerken moeten verhouden en hoe sturing met of via netwerken mogelijk is.

Sturing is in deze context niet lineair, maar emergent: het ontstaat in de interactie tussen de activiteiten, taken en verantwoordelijkheden van allerlei publieke en private actoren op verschillende posities en verschillende niveaus in het systeem. Er zijn veel verschillende conceptuele raamwerken die dit verschijnsel reflecteren zoals multi-levelmodellen en netwerkmodellen (Pierre & Peters, 2005; Rhodes, 2007 en Osborne, 2010). Hoewel er een groeiende literatuur is over deze nieuwe vormen van governance is er nog steeds weinig begrip van hoe deze emergente vormen van sturing precies werken. Er is een noodzaak voor empirisch onderzoek om het theoretische debat verder te helpen. Maar concepten als netwerken, systemen, multi-level en multi-actor governance zijn niet specifiek genoeg voor empirische onderzoek.

1.2 Foucault en governmentality

Het *governmentality* perspectief (Foucault, 1991; Burchell et al. 1991; Rose, 1999) is bij uitstek geschikt voor meer empirisch onderzoek naar sturingsprocessen in complexe systemen. Dit perspectief neemt afstand van het gebruikelijke onderscheid tussen een actor die stuurt en andere actoren die gestuurd worden, en richt de blik juist op de interactie tussen meerdere actoren die gelijktijdig (trachten te) sturen. Governmentality neemt als vertrekpunt dat objecten van sturing – ofwel actoren, zoals bestuurders en docenten – tegelijkertijd subject van sturing zijn omdat mensen zelf actief betekenis geven aan de beoogde doelen en ingezette sturingsmiddelen. Daarmee problematiseert het perspectief een strikt onderscheid tussen autonomie versus controle. Enerzijds omdat meer autonomie gepaard gaat met (impliciete) opvattingen omtrent verantwoordelijk gebruik van die autonomie. Autonomie en controle, vrijheid en verantwoordelijkheid, gaan daarom samen ('autonomie verplicht'). Anderzijds is controle een voorwaarde om autonoom te zijn. Actoren brengen hun autonomie tot uitdrukking door te sturen en daarmee controle uit te oefenen. Dat is geen ontkenning van spanning tussen autonomie en controle, maar een uitnodiging om beter en specifieker te kijken naar de manier waarop actoren de sturing door anderen gebruiken en benutten om hun eigen autonomie te verwerven en te behouden.

In dit perspectief zijn instellingsbeleid, leerlingtoetsen en inspectiekaders niet in zichzelf beperkend, maar kunnen ze dat worden al naar gelang de betekenis die actoren eraan geven. Het logische gevolg is dat verschillende actoren verschillend omgaan met dezelfde instrumenten. Het governmentality perspectief kan zo licht werpen op terugkerende discussies over bijvoorbeeld de Inspectie, die door sommige scholen wordt ervaren als strikt en sanctionerend, maar dat in de ogen van andere scholen en in de eigen beleving van de Inspectie niet is.

Met behulp van drie concepten die hun kracht reeds hebben bewezen (Edwards, 2002; Rose et al., 2006; Gillies, 2008; Suspitsyna, 2010) concretiseren we dit perspectief naar onderzoeksvragen die relevant zijn voor sturing binnen onderwijsstelsels en binnen onderwijsbesturen.

Denkbaar (thinkable) Nadenken over dat wat gestuurd moet worden, vooronderstelt een taal waarmee over de uiteindelijke bedoeling van het sturen ('outcomes') kan worden gesproken, met inbegrip van termen om sturingsdoelen te benoemen. Een notie als 'sturen op kwaliteit' vooronderstelt bijvoorbeeld een taal om te denken over 'onderwijskwaliteit' en termen om die kwaliteit mee te beschrijven. In die taal en termen zijn tegelijkertijd veronderstellingen vervat over het gericht kunnen beïnvloeden (=sturen) van aspecten van onderwijskwaliteit. Sturen gaat daarom samen met termen, waarvan de specifieke betekenissen aangeven wat de bedoeling en het doel van sturing is. In het verlengde van het benoemen van dat wat gestuurd moet worden, volgt wie daarbij welke rol heeft of zou moeten hebben. Het benoemen van relevante actoren, hun rol en hun verantwoordelijkheid maakt daarom deel uit van het denkbaar maken van een beleidsthema.

Uitvoerbaar (practicable) De terminologie en technologie van het sturen vinden al dan niet een vertaling in het handelen. Bij die vertaling is zowel de betekenis die anderen geven aan terminologie en technologie (*sense-giving*) relevant (Gioia & Chittipedi, 1991) als de betekenis die iemand daar zelf aan geeft (*sense-making*) (Weick, 1995). Het voor sturing relevante handelen neemt verschillende vormen aan voor actoren op verschillende niveaus in het systeem. Voor een beleidsmedewerker kan het bestaan uit het toewijzen van financiële middelen, voor een bestuurder uit het ter sprake brengen van een specifiek onderwerp, voor een docent uit het registreren van gegevens over leerlingen. Voor de meeste actoren in dit onderzoek bestaat het handelen uit de inzet van sturingsinstrumenten. Het gaat dan zowel om geformaliseerde instrumenten (o.a. subsidies, verantwoordingsregels) als subtielere en informele vormen van sturing, zoals bijvoorbeeld het actief promoten van 'best practices' (communicatieve sturing).

Zichtbaar (calculable) Om te kunnen sturen moet dat wat gestuurd moet worden zichtbaar worden gemaakt. Dat betekent dat er informatie nodig is om de aard en omvang van een vraagstuk in beeld te brengen, de noodzaak voor beleid te legitimeren, en te monitoren of een probleem groter of kleiner wordt. Informatie kan zowel objectief als subjectief en zowel hard als zacht zijn. De manier waarop sturingsdoelen worden geoperationaliseerd, welke informatie bij wie wordt verzameld, en hoe die informatie wordt geanalyseerd en gerepresenteerd, vormen samen de *technologie van het sturen* (o.a. Suspitsyna, 2010). De werking van een sturingstechnologie ligt niet op voorhand vast, en ligt evenmin in de technologie zelf besloten. Zo is het komen tot een kwaliteitsoordeel ('zeer zwak') onderdeel van een sturingstechnologie, maar kan de sturende werking die daar vanuit gaat verschillen (zie ook Van Twist et al., 2014). Eenzelfde technologie kan in verschillende perioden voor verschillende doelen worden aangewend. Evenzo kunnen verschillende actoren eenzelfde technologie verschillend duiden en gebruiken.

De drie concepten denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar staan in dit onderzoek centraal onder de noemer *sturingstrilogie*. Aan de hand van de drie concepten kan sturingsdynamiek stapsgewijs in beeld worden gebracht. Het in kaart brengen van de sturingstrilogie voor één actor op één beleidsterrein geeft een indicatie voor de consistentie waarmee een actor op dat terrein stuurt. Nadat de sturingstrilogie voor elk van de betrokken actoren op eenzelfde beleidsterrein in kaart is gebracht, kunnen relaties tussen het denken over, het zichtbaar maken, en het uitvoeren van sturing tussen die actoren worden geanalyseerd. Zo kan een sturende handeling van de ene actor (bv een scan voor een 'lerende

organisatie') van invloed zijn op de betekenis die andere actoren (bv een onderwijsbestuur, school- of afdelingsleider) aan specifieke termen geven. De geselecteerde beleidsthema's hebben met elkaar gemeen dat het 'object van sturing' – de actor wiens gedrag gericht wordt beïnvloed – uiteindelijk de docent is. Uit het handelen van docenten moet dan ook blijken of, wiens en welke sturing van invloed is. Met de gekozen opzet – waarin nadrukkelijk ook docenten zijn opgenomen – kunnen we nagaan hoe de sturingsdynamiek van invloed is op de onderwijspraktijk. Met het gekozen theoretisch perspectief is het mogelijk om beleidsanalyses op centraal niveau – stapsgewijs en via andere sturende actoren – te verbinden met concrete handelingen in de dagelijkse onderwijspraktijk. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk relaties te analyseren tussen het doel van het lerarenbeleid van de overheid en het handelen van docenten binnen scholen, en de rol van o.a. sectororganisaties, programmabureaus, ondersteuningsorganisaties en onderwijsbesturen daarin. Deze onderlinge relaties tussen actoren kunnen de sturing versterken, vervormen, neutraliseren of tegenwerken. Dat geeft een specifiek interactiepatroon, ofwel een sturingsdynamiek.

1.3 Sturingsdynamiek binnen onderwijsbesturen

In dit deelonderzoek gebruiken we het governmentality concept en de sturingstrilogie om het zoeklicht te richten op de sturingsdynamiek binnen instellingen voor voortgezet onderwijs. De probleemstelling van dit deelonderzoek luidt:

Welke sturingsdynamiek ontstaat binnen onderwijsbesturen in het voortgezet onderwijs, en hoe is deze sturingsdynamiek van invloed op de onderwijspraktijk?

Op basis van het Foucauldiaanse perspectief van governmentality, kiest dit onderzoek expliciet voor een actor benadering (zie ook Theisens et al., 2016). Dat maakt het essentieel om steeds vanuit het perspectief van een actor data te verzamelen. Alleen op die manier is na te gaan hoe actoren een thema zélf benoemen en inkleuren (thinkable thema), hoe zij hun eigen rol definiëren en wat zij van anderen verwachten (thinkable rollen), of en hoe zij trachten te sturen (practicable) en of zij specifieke instrumenten inzetten om het vraagstuk en de effecten van de eigen inzet in beeld te brengen (calculable). Op het niveau van het stelsel is een actor bijna altijd een organisatie of een instituut. Binnen onderwijsbesturen is het onderscheid tussen een actor, zoals we dat hier bedoelen, en de persoon die die actor representeert minder groot. Zo zien we het College van Bestuur als een actor, die door de voorzitter wordt gerepresenteerd. Op dezelfde manier is de teamleider een actor, die door de teamleider wordt gerepresenteerd.

Dit onderzoeksprogramma beschouwt docenten als een bijzonder type actor. Juist in het handelen van docenten moet duidelijk worden wiens sturing, langs welke weg, op welke manier van invloed is op praktijken die zich binnen het onderwijs ontwikkelen. Anders gezegd, de 'proof of the steering pudding' manifesteert zich in het handelen van docenten (Theisens et al., 2016).

Met behulp van op het conceptuele begrippenapparaat governmentality, formuleren we de volgende onderzoeksvragen, gerangschikt naar de onderdelen van de sturingstrilogie:

Thinkable thema
Wat verstaan de relevante actoren onder het beleidsthema? In welke termen benoemen ze het thema en welke betekenis geven ze aan de term?

Thinkable rollen
Wie zijn binnen en rondom onderwijsbesturen de relevante actoren voor het beleidsthema? Welke rol vervullen deze actoren en waarom?

Practicable
Sturen de relevante actoren bewust op het thema, en waarom (niet)?
Welke sturingsinstrumenten gebruiken actoren, en waarom? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?

Calculable
Welke informatie gebruiken de relevante actoren bij de sturing van het beleidsthema? Hoe wordt die informatie verzameld, geanalyseerd en gerepresenteerd? En waarom? Welke betekenis geven de relevante actoren aan de gebruikte informatie en welke vertaling maken zij naar hun eigen handelen?

Bij elk van deze componenten komt ook steeds de vraag aan de orde:
Wiens sturing en welke vorm van sturing is herkenbaar in (a) de betekenis die docenten aan het thema en de term geven, (b) de informatie die docenten gebruiken, en (c) het handelen van docenten?

Sturingsdynamiek
Stemmen de relevante actoren hun eigen sturing af op (a) de betekenis die andere actoren aan thema's en termen geven, (b) de informatie die andere actoren gebruiken, en (c) de sturingsinstrumenten die andere actoren inzetten? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?
Hoe versterkt, vervormt, neutraliseert en/of conflicteert de sturing van de relevante actoren elkaar?

Vergelijkingen
Waarin verschilt de sturingsdynamiek tussen de vier beleidsthema's, en tussen onderwijsbesturen?

Hoofdstuk 2 Methode van onderzoek

Dit onderzoek maakt deel uit van een groter onderzoeksprogramma. Om tot optimale samenhang binnen het gehele onderzoeksprogramma te komen, zijn er drie verbindingspunten gekozen tussen de vier deelonderzoeken.

Ten eerste het verbindingspunt van tijd. De sturingsdynamiek op stelselniveau (deelonderzoek 1) is niet alleen zelfstandig onderzoeksobject, maar ook de context waarbinnen VO- (deelonderzoek 2) en MBO-besturen (deelonderzoek 3) functioneren. Het design maakt het mogelijk de sturingsdynamiek op stelselniveau te verbinden met de sturingsdynamiek binnen onderwijsbesturen (deelonderzoek 4). Het is daarom van belang dat de onderzoeksperiode in alle deelonderzoeken op elkaar aansluiten. Voor de analyse op stelselniveau is de periode tussen 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015 gekozen. De interviews in de andere deelprojecten zijn gevoerd tussen het najaar van 2015 en het voorjaar van 2016.

Het tweede verbindingspunt betreft de inhoud van de sturingsdynamiek die in alle vier de deelonderzoek voorwerp van studie is. In alle deelonderzoeken van dit onderzoeksprogramma komen steeds dezelfde drie beleidsthema's aan de orde. Voor de selectie van deze beleidsthema's zijn twee criteria gehanteerd, namelijk de mate waarin de centrale overheid (a) in formele zin verantwoordelijk is, en (b) zelf actief stuurt. Tabel 1 geeft een overzicht van de beleidsthema's die in dit onderzoek centraal staan.

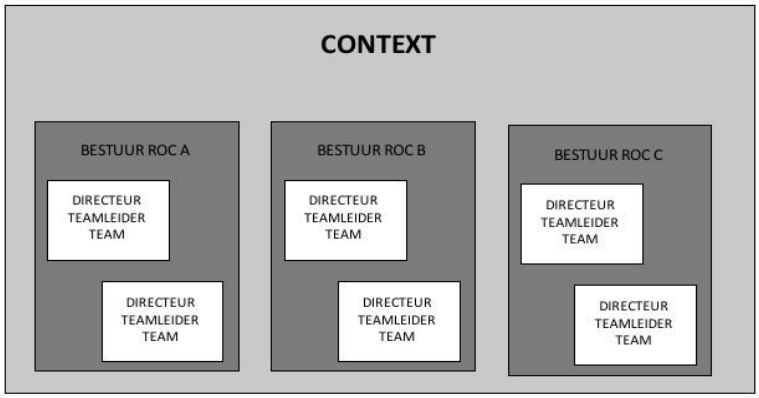
Tabel 1 Keuze van beleidsthema's

Centrale overheid	**Grote verantwoordelijkheid**	**Kleine verantwoordelijkheid**
Veel actieve sturing	**Kwaliteitsbeleid, in het bijzonder de minimumniveaus taal en rekenen.** Sinds de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur (2010) zijn de deugdelijkheidseisen verzwaard met kwaliteitseisen. Sindsdien kan de Inspectie sancties opleggen en de Minister de bekostiging van scholen intrekken op basis van leerlingprestaties. Sturing op deze minimumeisen gaat onder andere gepaard met de introductie van referentieniveaus en toetsen. (OCW, 2011a; 2011b)	**Lerarenbeleid, in het bijzonder 'lerende organisatie' en 'professionele cultuur'.** Conform de traditionele deugdelijkheidseisen is de overheid verantwoordelijk voor de bekwaamheid van leraren. In het lerarenbeleid worden echter ook andere thema's aangesneden die niet tot de directe verantwoordelijkheid van de overheid behoren. De lerarenagenda 2013-2020 (OCW, 2011c; 2013b) beoogt scholen te stimuleren zich te ontwikkelen tot een 'lerende organisatie', in het mbo wordt de ontwikkeling van een 'professionele cultuur' gestimuleerd (MBO15).
Weinig actieve sturing	**Burgerschapsvorming** Sinds 2006 is in sectorwetten en kerndoelen vastgelegd dat scholen hun leerlingen moeten voorbereiden op 'actief burgerschap'. Voor het mbo zijn bepalingen opgenomen in de kwalificatiedossiers. Sindsdien is burgerschap opgenomen in toezichtkaders van de Inspectie. Van verdere centrale sturing is nagenoeg geen sprake (OCW, 2013a).	***Eigen thema onderwijsbestuur*** *(bv onderwijsinnovatie)* Voor het onderzoek binnen onderwijsbesturen (deelprojecten 2 en 3) geldt een vierde thema passend bij deze criteria, naar keuze van het deelnemende bestuur, waarop het onderwijsbestuur zelf beleid voert.

In deelonderzoek 1 is van elk van deze thema's, voor beide onderwijssectoren, een beleidsreconstructie gemaakt (zie Hooge, 2016). In dit rapport is volstaan met een korte introductie op het beleidsthema waarin de meest relevante aspecten voor het onderhavige onderzoek aan bod komen (zie Deel II).

2.1 Design van het onderzoek

Het onderzoek in het middelbaar beroepsonderwijs is opgezet volgens een meervoudige geneste case-studie (multiple embedded case-design, Yin, 2003). Binnen de sector selecteerden we negen instellingen. Op bestuursniveau interviewden we het College van Bestuur, de voorzitter van de Raad van Toezicht en de voorzitter van de ondernemingsraad. Binnen elke instelling selecteerden we vervolgens één of meerdere onderwijsteams, afhankelijk van de omvang van de instelling. Om de sturingsdynamiek binnen de instellingen in beeld te kunnen brengen, beperkten we ons niet tot de docenten in de betreffende onderwijsteams, maar interviewden we ook de direct-leidinggevenden van de docenten (teamleider) en - waar relevant - eveneens de leidinggevende van de betreffende teamleider. In Figuur 1 is de opzet schematisch weergeven voor een design bestaande uit drie ROC's met daarbinnen steeds twee onderwijsteams.



Figuur 1 Design van een meervoudige geneste case-studie

Het is vervolgens een empirische vraag hoe relevant de verschillende 'aggregatie-niveaus' in het onderzoeksdesign blijken te zijn. Afhankelijk van de analyses, kunnen de bevindingen op verschillende manieren worden beschreven. In beginsel zijn de volgende varianten mogelijk.

Variant 1: Context
Als er een sterke invloed uitgaat van de context waarbinnen verschillende onderwijsbesturen functioneren, zullen weinig verschillen tússen onderwijsbesturen worden waargenomen. In dat geval kunnen de resultaten van de analyses het best voor alle instellingen tezamen worden beschreven. Het aggregatieniveau is dan de context.

Variant 2: Onderwijsbestuur
In een tweede variant gaat de meeste invloed niet uit van de context, die voor alle besturen min of meer gelijk is, maar van het onderwijsbestuur. Hiervan is sprake als er systematische verschillen zijn tussen de onderwijsbesturen, én deze verschillen samenhangen met verschillen tussen scholen. In dat

geval zijn de analyseresultaten het best te beschrijven op het aggregatieniveau van het onderwijsbestuur.

Variant 3: School
Bij een derde variant gaat de meeste invloed niet uit van de bredere context, noch van het onderwijsbestuur. Dat is het geval als er systematische verschillen tussen scholen worden waargenomen, terwijl die verschillen niet samenhangen met kenmerken van het onderwijsbestuur. Door de opzet van het onderzoek is het in dat geval mogelijk om de school als eenheid van analyse te beschouwen. Resultaten worden dan beschreven op het aggregatieniveau van scholen.

Variant 4: Louter variatie
Ook is het mogelijk dat er zowel tussen onderwijsbesturen als tussen scholen verschillen worden waargenomen, maar dat op beide niveaus geen patroon zichtbaar wordt. Er is dan louter sprake van variatie. Resultaten zijn in dat geval alleen te beschrijven door zowel voor onderwijsbesturen als scholen de aard van de variëteit inzichtelijk te maken.

In Deel II van dit rapport geven we in de § 'analyse' steeds aan welk van deze varianten van toepassing is voor het betreffende beleidsthema.

2.2 Data verzameling

Selectie van cases
De selectie van VO-besturen was er op gericht om een zo groot mogelijke variëteit in sturingsdynamiek binnen onderwijsbesturen op het spoor te komen. We hanteerden daarvoor de volgende *criteria*.

1. Omvang
Uit eerder onderzoek is bekend dat de wijze van sturing samenhangt met de grootte van het bestuur (Thomsen & Van de Venne, 2012). Dit is mede het gevolg van het aantal bestuurslagen. Als indicator gebruikten we het aantal scholen dat onder eenzelfde bestuur valt.

Groot > 10
Midden meer dan 2, minder dan 5
Klein 1-pitter

2. Schooltype
Het voortgezet onderwijs kent verschillende schooltypen:
- Het praktijkonderwijs, dat geen vaste duur kent.
- Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) met vier verschillende richtingen; de basisberoepsgerichte leerweg (bb), 'de kaderberoepsgerichte leerweg' (kb), de gemengde leerweg (gl) en de theoretische leerweg (tl), elk met een duur van vier jaar.
- Het hoger algemeen vormend onderwijs (havo), een vijfjarige opleiding.
- Het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), een zesjarige opleiding.

We vonden het belangrijk dat zowel het schooltype vmbo, havo als vwo vertegenwoordigd zouden zijn in de uiteindelijke selectie.

3. Locatie
Om een zo rijk mogelijk beeld te schetsen van sturing en invulling van onderwijsbeleid binnen onderwijsbesturen, beoogden we een zo groot mogelijke variëteit. We selecteerden daarom besturen met scholen in één van de vier grote steden, besturen met scholen in een grotere provinciestad, en besturen in meer landelijk gebied.

4. Denominatie
Omwille van het brede beeld en specifiek ook vanwege de invulling van het thema 'burgerschapsvorming' kozen we bovendien voor besturen met uiteenlopende denominaties. De selectie van 9 besturen omvat openbare scholen, algemeen bijzondere scholen (Vrije scholen en Montessorischolen), protestants christelijke en katholieke scholen.

Op basis van bovengenoemde criteria werd een *longlist* gemaakt van mogelijke besturen om te benaderen. De longlist is voorgelegd aan drie experts, met kennis en kennissen in het voortgezet onderwijs. Aan hen legden we de vraag voor met welke selectie van besturen we naar verwachting de grootst mogelijke variëteit in sturingsdynamiek in beeld zouden krijgen. Na deze raadpleging stelden we een *shortlist* op van negen onderwijsbesturen, met een spreiding over de eerder genoemde criteria. Voor ieder bestuur - of combinatie van besturen - wezen we bovendien een vervanging aan.

Benadering
Het eerste contact met het VO-bestuur kwam steeds tot stand doordat één van de twee hoogleraren die bij het onderzoek betrokken is persoonlijk contact opnam met de voorzitter van het College van Bestuur. In dat contact lichtten we de achtergrond van het onderzoek toe, verzochten om deelname en introduceerden de projectleider van het deelonderzoek. Bestuurders die wilden deelnemen, kregen ter bevestiging een brief van de projectleider. Daarin lichtten we de achtergrond van het onderzoek nogmaals toe, en beschreven we wat we van het bestuur vroegen.

Respons
Van de negen VO-besturen op de shortlist waren er vijf bereid en in staat te participeren in het onderzoek. Voor de andere vier besturen werd een vervangend bestuur van de longlist benaderd.

Selectie onderwijsteams
Ook de selectie van scholen, en/of teams daarbinnen, was gericht op het realiseren van maximale variëteit. We vroegen besturen / scholen om teams uit verschillende schooltypen te laten deelnemen aan het onderzoek. In de meeste gevallen namen een vmbo en een havo en/of vwo team deel. In een enkel geval is het niet gelukt om de teamleider van het geselecteerde team te interviewen, wegens ziekte. In die gevallen werd de teamleider vervangen door een andere teamleider van een ander schooltype. Al met al zijn binnen de 9 besturen twee van de beoogde teams uitgevallen. Binnen andere besturen hebben we locaties die geografisch kilometers van elkaar verwijderd zijn en tamelijk los van elkaar functioneren maar in formele zin één school zijn, als verschillende scholen meegenomen in zowel de dataverzameling als de analyse. In totaal participeerden vijftien scholen in het onderzoek.

Periode dataverzameling
De interviews vonden plaats tussen september 2015 en mei 2016, m.u.v. van één 'testinterview' dat voor de zomervakantie van 2015 plaatsvond. Deze periode is om twee redenen ook inhoudelijk relevant. Ten eerste was de beleidslijn aan het begin van het studiejaar 2015 - 2016 dat de centrale

examens voor taal en rekenen voor VO-leerlingen die vanaf dat jaar examen zouden doen, mee zouden tellen voor het behalen van het examen. In het najaar van 2015 werd het beleid - dus na de start van het studiejaar - gewijzigd (zie verder Hoofdstuk 3). Voor slechts één case werden de interviews gehouden voorafgaand aan deze wijziging, de overige na de beleidswijziging. In alle interviews werd de situatie besproken zoals die bij de start van het studiejaar bestond. Ten tweede vonden in deze periode wereldwijd diverse aanslagen plaats, waaronder de aanslagen in Parijs - op 13 november 2015 - en de aanslagen in Brussel - op 22 maart 2016. Dit is relevant voor het thema burgerschap (zie Hoofdstuk 6).

Topic-lijsten interviews
Voor het voeren van de gesprekken maakten we gebruik van topic-lijsten, die zijn afgeleid uit het analysekader. Voor de verschillende groepen respondenten werden kleine, specifieke toespitsingen gemaakt. Zo begonnen gesprekken met Raden van Toezicht en Medezeggenschapraden met een algemene vraag of het betreffende thema onderwerp van gesprek is met het College van Bestuur. In interviews met docenten werd relatief meer nadruk gelegd op de uitwerking van het betreffende thema in de dagelijkse onderwijspraktijk (zie bijlage 1).

Wijze van interviewen
Ons streven was de interviews zo veel als mogelijk face-to-face af te nemen. Dat is in verreweg de meeste gevallen ook gebeurt. Gesprekken vonden plaats op de deelnemende scholen en in een enkel geval ook op het bestuursbureau. De interviews duurden 1 uur en 15 minuten tot anderhalf uur. In combinatie met de beschikbaarheid van de voorzitters van Raden van Toezicht en Medezeggenschapsraden, hebben we er voor gekozen om enkele van deze interviews telefonisch af te nemen. De interviews met voorzitters van Raden van Toezicht en Medezeggenschapsraden waren korter, doorgaans een half uur tot maximaal drie kwartier. In sommige gevallen is ter voorbereiding op de interviews op schoolniveau een beleidsplan van het betreffende bestuur gelezen op relevante onderdelen.

Respondenten
Alles bij elkaar zijn voor dit deelonderzoek in het VO 116 mensen geïnterviewd. De verdeling is als volgt.

Tabel 2 Aantal respondenten

Respondent groep	**Aantal respondenten**
Bestuurder	10
Voorzitter Raad van Toezicht	8
Voorzitter Medezeggenschapsraad	10
Directeuren en teamleiders (inclusief teamleiders die docent zijn)	34
Docenten (exclusief docenten die ook teamleider zijn)	54
Totaal	**116**

Opnames en transcripties
Alle interviews - ongeacht of ze face-to-face of telefonisch werden gevoerd - zijn na toestemming van de respondenten opgenomen met audio-apparatuur. Van deze opnames is vervolgens een verbatim

transcriptie gemaakt. Bij de opnames en transcripties is geen enkel interview verloren gegaan als gevolg van technische problemen.

Vragenlijsten
In aanvulling op de interviews met docenten, is een digitale vragenlijst uitgezet onder docenten die werkzaam zijn op één van de scholen die participeerden in het onderzoek. Direct na het schoolbezoek ontvingen de docenten een uitnodiging om de webenquête in te vullen, zodat er geen grote tijdspanne in de dataverzameling bij verschillende actoren van een zelfde case ontstond. Op scholen waar weinig respons was, is eenmalig een rappel gedaan. De vragenlijst is door 373 docenten van 15 verschillende scholen ingevuld.

2.3 Kenmerken deelnemende VO-besturen

Aan de hand van een aantal kenmerken geven we in deze paragraaf een overzicht van de deelnemers aan het onderzoek. Vanwege mogelijke identificeerbaarheid zijn deze kenmerken afzonderlijk beschreven, en niet gecombineerd in een tabel.

Bij de selectie van VO-besturen hanteerden we vier criteria. De uiteindelijke verdeling op deze drie criteria is als volgt:

Omvang
2 grote besturen, met meer dan 10 scholen
3 middelgrote besturen, met tussen de 2 en 5 scholen
4 kleine besturen, met één school

Aanbod schooltypen
5 scholen met alleen vmbo (wel of niet inclusief theoretische leerweg)
5 scholen met vmbo-tl/havo/vwo
2 scholen met vmbo/havo/vwo
3 scholen met alleen een onderbouw of bovenbouw

Locatie
3 scholen in één van de vier grote steden
6 scholen in grotere provinciesteden
6 scholen in landelijk gebied

Denominatie
5 protestants-christelijk
4 katholiek
3 algemeen bijzonder (Montessori & Vrije Scholen)
3 openbare scholen

Naast de vier vooraf vastgestelde selectie-criteria, variëren de deelnemende scholen nog in hun profiel. Deelnemende scholen hebben bijvoorbeeld een (combinatie van) Technasium, een ELOS certificering, een fair trade keurmerk, tweetalig onderwijs of zijn cultuurprofielschool.

De verdeling van scholen over besturen is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3 Aantal VO-besturen en scholen, naar omvang van de instelling

Omvang van het bestuur	**Aantal VO-besturen**	**Aantal scholen**
Groot (> 10 scholen)	2	5
Midden (2 tot 5 scholen)	3	5
Klein (1-pitter)	4	5

2.4 Data analyse

Interviews
De interviews zijn volgens een aantal opeenvolgende stappen systematisch geanalyseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van het programma MAXQDA.

Stap 1: coderen

Bij het coderen van de interviews maakten we gebruik van drie verschillende soorten codes.

1. Codes die rechtstreeks ontleend zijn aan het analysekader dat voor dit onderzoeksprogramma is ontwikkeld. Bijvoorbeeld: uitingen over de eigen rol, uitingen over de rol van anderen, manieren van sturen, gebruik van instrumenten, en zo voorts. In onderstaand overzicht is voor elk van de onderdelen van de sturingstrilogie het aantal verschillende codes aangegeven

Tabel 4 Aantal codes per onderdeel van de sturingstrilogie

Onderdeel sturingstrilogie	**Aantal codes**
Thinkable thema	4
Thinkable rollen	2
Practicable	13
Calculable	12
Totaal per thema	**31**

In afstemming met Deelproject 1 op stelselniveau en Deelproject 2 in het middelbaar beroepsonderwijs, selecteerden we - nadat de meeste interviews al waren gehouden - voor elk thema twee specifieke instrumenten. Deze instrumenten werden consequent in alle interviews gecodeerd. Dit maakt het in Deelproject 4 mogelijk systematisch na te gaan of de betreffende instrumenten een verbindende rol spelen tussen actoren op stelselniveau en actoren binnen VO-besturen. De betreffende codes voor deze specifieke instrumenten zijn in bovenstaande tabel meegeteld. Voor de eigen thema's van de onderwijsbesturen codeerden we geen afzonderlijke specifieke instrumenten. Deze codes werden voor elk van de vier beleidsthema's afzonderlijk gemaakt, zodat in totaal (3 x 31 + 1 x 29 =) 122 verschillende codes zijn gebruikt.

2. Om het onderdeel 'rollen' nader te specificeren, maakten we daarnaast gebruik van twee veelgebruikte indelingen. Ten eerste de formele rol (agendasetting, beleidsvoorbereiding,

besluitvorming, uitvoering en evaluatie). En ten tweede de vervulling van de rol (niet aangesproken, aanwenden, aanvaarden, compromis zoeken, vermijden, trotseren en beïnvloeden) (zie ook Oliver, 1991; Waslander, Van der Weide & Pater, 2011). Ook deze codes worden voor elk van de vier beleidsthema's afzonderlijk gemaakt.

Tabel 5 geeft een overzicht van het totale aantal gecodeerde fragmenten in de interviews, per beleidsthema.

Tabel 5 Aantal gecodeerde fragmenten, per beleidsthema, per onderwijssector

Fragmenten (N)	**Kwaliteit**	**Lerende organisatie**	**Burger-schap**	**Eigen thema**	**Totaal**
VO	1444	1162	797	335	3738
MBO	646	584	407	315	1952
Totaal	**2090**	**1746**	**1204**	**650**	**5690**

Het ogenschijnlijke verschil tussen de onderwijssectoren is het gevolg van een verschil in werkwijze. Bij de interviews in het VO zijn de vragen en opmerkingen van de interviewer niet mee-gecodeerd; bij de interviews in het MBO is dat vaker wel gedaan. Gecodeerde fragmenten in de VO-interviews zijn daardoor korter, en door de werkwijze zijn het er meer. Deze verschillen hebben geen inhoudelijke betekenis en zijn evenmin van invloed op de verdere verwerking.

In Tabel 6 is voor elk thema het aantal gecodeerde fragmenten per onderdeel van de sturingstrilogie weergegeven.

Tabel 6 Aantal gecodeerde fragmenten per onderdeel van de sturingstrilogie, per thema, per onderwijssector

Kwaliteit (N)	**thinkable thema**	**thinkable rollen**	**practicable**	**calculable**	**Totaal**
VO	266	348	520	310	1444
MBO	181	100	291	74	646
Totaal	**447**	**448**	**811**	**384**	**2090**
Lerende organisatie (N)	**thinkable thema**	**thinkable rollen**	**practicable**	**calculable**	**Totaal**
VO	161	146	709	146	1162
MBO	110	115	323	36	584
Totaal	**271**	**261**	**1032**	**182**	**1746**
Burgerschap (N)	**thinkable thema**	**thinkable rollen**	**practicable**	**calculable**	**Totaal**
VO	207	85	433	72	797
MBO	123	69	202	13	407
Totaal	**330**	**154**	**635**	**85**	**1204**
Eigen thema (N)	**thinkable thema**	**thinkable rollen**	**practicable**	**calculable**	**Totaal**
VO	77	57	170	31	335
MBO	80	62	166	7	315
Totaal	**157**	**119**	**336**	**38**	**650**

3. Voor een nadere invulling van het onderdeel 'thinkable thema', hebben we per beleidsthema inductief een codeersysteem ontwikkeld om de verschillen tussen de noties die respondenten naar voren brachten zo goed als mogelijk in beeld te krijgen. In tabel 7 is het aantal inductieve codes per beleidsthema weergegeven. Het relatief grote aantal codes voor het thema kwaliteit, is het gevolg van een consequente specificering voor taal respectievelijk rekenen.

Tabel 7 Aantal inductieve codes per beleidsthema, voor het onderdeel 'thinkable thema'

Beleidsthema	**Aantal codes**
Kwaliteit: taal en rekenen	84
Burgerschap	54
Lerende organisatie	42

Stap 2: case-beschrijvingen per thema
Per thema zijn betekenisvolle samenvattingen gemaakt in de vorm van case beschrijvingen. In deze case beschrijvingen is steeds een onderscheid gemaakt naar actor (College van Bestuur, Ondernemingsraad, Raad van Toezicht, directeur, teamleider en docenten). De door docenten ingevulde vragenlijsten zijn bij deze beschrijvingen betrokken. Dit resulteerde in (9 instellingen x 4 beleidsthema's =) 36 thematische case-beschrijvingen. In bijlage 2 zijn twee voorbeelden opgenomen van wat ten grondslag lag aan deze beschrijvingen; het eerste voorbeeld maakt een onderverdeling naar bestuur, het tweede voorbeeld geeft een onderverdeling naar actor.

Stap 3: 'within' case analyse per thema
Voor iedere instelling is een onderscheid te maken tussen een bestuurlijk niveau (College van Bestuur, Ondernemingsraad, Raad van Toezicht, soms aangevuld met informatie uit de interviews met directeuren), een teamniveau (docenten van eenzelfde team, soms aangevuld met informatie uit de interviews met de teamleider van dat team en de eventuele leidinggevende van die teamleider) en één of meer schakels daartussen (teamleider, directeur). In deze stap analyseerden we - voor ieder thema afzonderlijk - voor de onderdelen van de sturingstrilogie, of sprake was van enige vorm van samenhang tussen het bestuurlijke niveau, het teamniveau en de schakels daartussen. In geval meerdere onderwijsteams van dezelfde instelling bij het onderzoek betrokken waren, keken we ook naar overeenkomsten en verschillen tussen de betreffende onderwijsteams. Dit resulteerde in 36 thematische case-analyses. Een voorbeeld van een case-analyse voor één thema, voor één onderwijsbestuur te vinden in bijlage 3.

Stap 4: 'between' case analyse per thema
In de volgende stap werden de thematische case-analyses die het resultaat waren van stap 3, voor de verschillende besturen per thema met elkaar vergeleken. Vergelijkenderwijs werd systematisch gezocht naar overeenkomsten en verschillen. Zowel op bestuurlijk niveau, op teamniveau als op het niveau van de schakels daartussen. Dit resulteerde in 4 thema-analyses. Bijlage 4 geeft een impressie van een deel van één thema-analyse.

Op basis van de resultaten van stap 4, zijn in Deel II van dit rapport de bevindingen per thema beschreven. Op basis van de bevindingen zijn voor een aantal thema's aanvullende analyses uitgevoerd. Logischerwijs verschillen die analyses tussen de thema's, al naar gelang de bevindingen. Deze

aanvullende analyses staan beschreven in de paragraaf 'analyse' die in elk van de hoofdstukken in Deel II is opgenomen.

Stap 5: analyse per thema aan de hand van sturingstrilogie en sturingsdynamiek
De bevindingen zijn vervolgens geanalyseerd en samengevat aan de hand van de componenten van het analysekader dat we voor dit onderzoeksprogramma ontwikkelden. De uitkomsten van deze analyses zijn in Deel III van dit rapport eerst per thema beschreven.

Stap 6: vergelijking tussen thema's, aan de hand van sturingstrilogie en sturingsdynamiek
Vervolgens zijn de analyses per thema samengevat en onderling vergeleken. Dit leidt tot een aantal constateringen en conclusies. Die zijn beschreven in Hoofdstuk 13 van dit rapport.

Stap 7: 'member check'
Op 22 september 2016 organiseerden we een workshop voor deelnemers aan het onderzoek. Tijdens deze dag koppelden we in de ochtend onze eerste bevindingen terug aan de deelnemers. In de middag bespraken we vragen die wij nog hadden, wat leidde tot aanscherping, nuancering en aanvullingen op onze voorlopige bevindingen. In bijlage 6 is een verslag van deze dag opgenomen.

Analyse vragenlijsten
De vragenlijsten voor docenten hebben in dit onderzoek vooral als doel om het beeld dat uit de interviews met docenten naar voren komt in een breder perspectief te plaatsen. Dat is ook hoe de analyses zijn benut voor de beschrijvingen in Deel II van dit rapport. De analyses van de vragenlijsten waarover hierna wordt gerapporteerd, zijn steeds op de volgende manier uitgevoerd.

Stap 1. Univariate analyses
Deze analyses zijn steeds gebaseerd op alle ingevulde vragenlijsten (N=373). Omdat niet alle vragen door alle docenten zijn ingevuld, kan het totale aantal vragenlijsten waar de analyses betrekking op hebben variëren.

Stap 2. Verschillen tussen besturen en scholen
Een aantal docenten (N=53) heeft niet aangegeven op welke school zij werkzaam aan. Deze vragenlijsten zijn hier noodzakelijkerwijs buiten de analyses gelaten. Verschillen tussen besturen en scholen zijn steeds gebaseerd op 320 docenten, werkzaam op 15 verschillende scholen die onder 9 verschillende besturen vallen.

Stap 3. Verschillen tussen schooltypen
Tot slot gingen we na of docenten die lesgeven aan leerlingen van verschillende schooltypen, verschillend antwoorden op de vragen. Op grond van de feitelijke verdeling van docenten over schooltypen bij de ingevulde vragenlijsten, is het volgende onderscheid gemaakt.
Vmbo: docenten die alleen les geven aan vmbo-leerlingen (N=99)
Havo/vwo: docenten die alleen les geven aan havo- en/of vwo-leerlingen (N=157)
Vmbo/havo/vwo: docenten die les geven aan zowel vmbo- als havo- als vwo-leerlingen (N=83)
De overige docenten zijn bij hier buiten beschouwing gelaten. Het betreft dan kleine aantallen docenten die zowel aan vmbo- als havo-leerlingen, of zowel aan vmbo- als vwo-leerlingen les geven. Deze uitkomsten zijn steeds gebaseerd op 339 docenten, waaronder docenten die wel de vraag over het schooltype invulden maar niet de naam van de school.

2.5 Rapportage

Tijdens het uitvoeren van het onderzoeksprogramma 'Zicht op sturingsdynamiek' hebben we op verschillende manieren gemerkt dat sturingsvraagstukken een grote relevantie en actualiteit hebben voor onderwijsinstellingen. Dat geldt zowel voor vraagstukken die voortkomen uit de ervaren sturing vanuit de omgeving, als voor vraagstukken die betrekking hebben op de sturing binnen de eigen onderwijsinstelling. Een eerste indicatie is de grote bereidheid om aan het onderzoek mee te werken, ondanks dat we veel van instellingen hebben gevraagd (minimaal acht interviews volgens een embedded case-design). Een tweede indicatie zien we in de interviews zelf, waarin respondenten spreken over hun dilemma's rond sturing. De deelname van respondenten aan de workshop en de member-check, waar we opnieuw een volle dag tijd vroegen, en de tijdens die dag getoonde belangstelling voor de resultaten, is een derde indicatie.

Mede om die reden hechten we er aan de bevindingen op een aansprekende en voor betrokkenen herkenbare manier weer te geven. In de eerste plaats voor iedereen die aan het onderzoek heeft meegedaan. Daarnaast voor een groter publiek van geïnteresseerden. Om de leesbaarheid te vergroten, maken we bij het beschrijven van de bevindingen in Deel II ruim gebruik van citaten en kaders met voorbeelden. We putten daarbij steeds uit de gecodeerde fragmenten (Stap 1) die ten grondslag liggen aan alle daarop volgende stappen in de analyse.

Vertrouwelijkheid en anonimiteit
De respondenten is vertrouwelijke verwerking van de gegevens en geanonimiseerde rapportage toegezegd. Deelnemers aan het onderzoek zijn erg openhartig geweest, soms ook over de eigen collega's. Daarom verwijzen we naar alle respondenten als *mannelijk*. Citaten zijn daar op aangepast. Bovendien maken we gebruik van gefingeerde namen, in de vorm van Nederlandse rivieren om de negen besturen aan te duiden. Voor een aantal thema's is niet zozeer het onderwijsbestuur, maar de school de relevante eenheid om over te rapporteren. Daarom hebben we ook alle vijftien scholen een naam gegeven. De namen die we voor de scholen kozen zijn zoveel als mogelijk namen van zijrivieren van de grotere rivier die is gebruikt voor het bestuur. Uit de naam van de school blijkt steeds direct wat de naam van het overkoepelende bestuur is. Bijvoorbeeld: een bestuur heet het Schelde College en heeft scholen met de namen Oosterschelde- en Westerschelde College; of andersom, een school met de naam Oude Rijn College heeft als bestuur het Rijn College. Omwille van consistentie hebben we de geografische realiteit op één punt niet helemaal recht gedaan. De Bakelse Aa, met als zijrivieren de Oude- en de Nieuwe Aa, duiden we hier consequent aan als Aa, wat strikt genomen een andere rivier is. Als van een bestuur één school in het onderzoek participeerde, gebruiken we voor het bestuur en de school steeds dezelfde naam.

Ook de combinatie van informatie kan tot identificatie leiden. Zowel van de VO-instelling in kwestie, als van de specifieke respondent daarbinnen. In die gevallen waarin we dat voorzagen, is ook de gefingeerde naam achterwege gelaten. Hoewel we grote zorgvuldigheid hebben betracht, is volledige anonimiteit moeilijk te garanderen.

Terminologie
Dit rapport gebruikt consequent de term *leerlingen*, ook als scholen zelf spreken over studenten. Dit vanwege eenduidigheid en ook ter onderscheiding van de term studenten in het deelonderzoek MBO. In citaten zijn de termen gebruikt zoals respondenten die zelf hanteren.

In dit rapport gebruiken we consequent de term *teamleider* voor de direct-leidinggevende van docenten. Ook als deze functionaris in de betreffende instellingen met andere termen worden aangeduid. In veel gevallen heeft de teamleider een leidinggevende die geen lid is van het College van Bestuur. Voor die leidinggevenden gebruiken we hier consequent de term *directeur*. Conrectoren, locatiedirecteuren en (overkoepelend) schoolleiders vallen allen onder deze noemer. Onder *bestuurders* verstaan we zowel leden van een College van Bestuur, rector-bestuurders als directeur-bestuurders. Volgens deze terminologie heeft ieder bestuur tenminste een bestuurder en een teamleider; niet ieder bestuur heeft directeuren.

Bij het beleidsthema kwaliteit heeft de term taal betrekking op de Nederlandse taal. Omwille van de leesbaarheid, en aansluitend bij het gangbare taalgebruik, gebruiken we hiervoor ook vaak louter de term *taal*.

De Inspectie van het Onderwijs is kortheidshalve ook aangegeven met Inspectie. We spreken van *schooltypen* als we refereren aan het onderscheid tussen vmbo, havo en vwo; we spreken van *leerwegen* als we refereren aan bb (basisberoeps), kb (kaderberoeps), gt (gemengd-theoretisch) en tl (theoretische leerweg) binnen het schooltype vmbo. De term *profielen* verwijst naar speciale programma's zoals tweetalig onderwijs, technasium, of cultuurprofielschool.

Scholen
De indeling van VO-scholen in BRIN-nummers correspondeert niet altijd met hoe respondenten de feitelijke situatie ervaren. Een school kan in formele zin één school zijn - onder één BRIN-nummer werken - maar worden ervaren als verschillende scholen die op verschillende locaties in verschillende gebouwen - vaak ook met verschillende leerwegen - leerlingen onderwijzen. In dit rapport gebruiken we de term *school*, zoals die wordt ervaren door betrokkenen. Een school die in formele zin opereert onder één BRIN nummer, maar met drie verschillende vestigingen, bestaat in onze terminologie dus uit drie scholen. Besturen die in formele zin 1-pitters zijn, kunnen op die manier toch met meerdere scholen in het onderzoek vertegenwoordigd zijn.

Teams
VO-scholen zijn op heel verschillende manieren georganiseerd. Er wordt gewerkt met kernteams, secties, ontwikkelgroepen, expertgroepen, binnen de school en bovenschools. We vatten al die 'groepen' docenten die samen aan iets werken en/of op regelmatige basis bijeen komen, samen onder de brede noemer 'team'. In het hoofdstuk over 'de school als lerende organisatie' gaan we nader in op de organisatie-inrichting van scholen en de professionele uitwisseling van docenten in 'teams'.

Citaten
Omwille van de leesbaarheid zijn de opgenomen citaten licht ge-edit: eh's, ah's en enneh's zijn uit de verbatim transcripties verwijderd, interpuncties zijn toegevoegd. In een beperkt aantal gevallen zijn halve, niet afgemaakte zinnen verwijderd.

DEEL II

Bevindingen

Inleiding

In het onderzoeksprogramma waar het onderhavige onderzoek deel van uitmaakt, komen steeds dezelfde thema's aan de orde (zie inleiding). Voor de selectie van de thema's zijn twee criteria gehanteerd, namelijk de mate waarin de centrale overheid (a) in formele zin verantwoordelijk is, en (b) zelf actief stuurt. Schema 1 geeft een overzicht van de beleidsthema's die in dit onderzoek centraal staan.

Schema 1 Beleidsthema's

Centrale overheid	**Grote verantwoordelijkheid**	**Kleine verantwoordelijkheid**
Veel actieve sturing	***Kwaliteitsbeleid***, i.h.b. minimumeisen voor taal en rekenen.	**'Lerende organisatie'**
Weinig actieve sturing	***Burgerschapsvorming***	***Eigen thema onderwijsbestuur*** *(bv onderwijsinnovatie)*

Dit deel van het rapport bestaat uit zes hoofdstukken. Tijdens de analyses bleek dat voor het beleidsthema kwaliteitsbeleid, op een groot aantal aspecten een onderscheid gemaakt moet worden tussen het onderdeel taal en het onderdeel rekenen. Daarom besteden we in hoofdstuk 3 eerst in algemene zin aandacht aan het beleidsthema taal en rekenen, en beschrijven we daar de bevindingen die voor zowel taal als rekenen gelden. Vervolgens is hoofdstuk 4 gewijd aan het onderdeel rekenen, en hoofdstuk 5 aan het onderdeel taal.

De hoofdstukken 6 en 7 beschrijven de bevindingen voor de beleidsthema's burgerschap en lerende organisatie. Deze hoofdstukken zijn opgebouwd in overeenstemming met de uitkomsten van de analyses (op basis van stap 4 van de data-analyse, zie Hoofdstuk 2). Zoals nog zal blijken, verschillen de resultaten substantieel voor deze thema's. Om die reden hebben de hoofdstukken een verschillende structuur. Wel beginnen beide hoofdstukken met een inhoudelijke introductie op het betreffende thema (§1), waarna een methodologische toelichting op de thema-specifieke analyses volgt (§2). Daaruit vloeit logischerwijs de opbouw van de rest van het hoofdstuk voort.

Tot slot staan we in hoofdstuk 8 stil bij de thema's die de onderwijsbesturen die participeerden in dit onderzoek, zélf als thema benoemden.

Omwille van de leesbaarheid, toegankelijkheid en herkenbaarheid, is bij de weergave van de bevindingen gebruik gemaakt van citaten uit interviews en kaders met concrete voorbeelden (§3 en volgend). Deze onderdelen zijn eventueel ook los van de methodologische verantwoording te lezen.

In Deel III van dit rapport worden de beschrijvingen geanalyseerd aan de hand van het analysekader waar we in dit onderzoek gebruik van maken. Ook maken we daar een vergelijking tússen de thema's.

Hoofdstuk 3 Onderwijskwaliteit: taal en rekenen

Het eerste beleidsthema waarvoor we de sturingsdynamiek binnen VO-besturen onderzoeken, dient als voorbeeld voor een thema waarbij de centrale overheid grote verantwoordelijkheid draagt én veel actief stuurt. Binnen deze criteria kozen we voor het stellen van minimumeisen aan het niveau van taal- en rekenbeheersing. Met de algemene term taal, bedoelen we steeds Nederlandse taal. Voor de respondenten omschreven we het thema als volgt op een vignet.

Onderwijskwaliteit m.b.t. taal en rekenen
Minimumeisen stellen aan het niveau van taal- en rekenbeheersing van leerlingen/studenten.
Aandacht besteden aan, en verbeteren van, taal- en rekenonderwijs: plaats in het curriculum, gebruik van methoden, leerlijnen en didactiek, onderwijspraktijk, (instroom)toetsing en examinering.

Het stellen van minimumeisen aan taal en rekenen ging gepaard met de invoering van referentieniveaus en centrale toetsen. De achtergronden rond dit beleid zijn beschreven in Deelrapport 1 van dit onderzoeksprogramma (Hooge, 2016). In aanvulling op dat rapport zijn de volgende zaken relevant voor het onderhavige onderzoek in het VO. Dit hoofdstuk start met het kort benoemen van de meest relevante punten uit Deelrapport 1, om zo de context te schetsen waarbinnen VO-scholen weken aan taal en rekenen (3.1). Tijdens het veldwerk van dit deelonderzoek in het VO, werd van overheidswege het beleid voor rekenen gewijzigd. Voor één bestuur met twee scholen werden de interviews gevoerd in de veronderstelling dat de toetsen gedurende het lopende schooljaar zouden gelden. Voor de overige scholen was al duidelijk dat dat niet het geval zou zijn. In die laatste gevallen hebben we in retrospect gevraagd wat de aanpak tot dat moment was.

Het overheidsbeleid op het gebied van taal en rekenen ontmoet veel kritiek bij onze respondenten. Vooral vanwege het ontbreken van een heldere, standvastige koers. De aankondiging dat de rekentoets deel zou uitmaken van de zak/slaag-regeling heeft in scholen veel teweeg gebracht (zie hoofdstuk 4). Het later aangekondigde uitstel voor de schooltypen vmbo en havo, heeft eveneens tot allerlei effecten geleid. Voor docenten, teamleiders, directeuren en bestuurders staat het 'zwabberende beleid' rond de rekentoets niet op zichzelf. Voor hen maakt het deel uit van een bredere vraag hoe ze zich kunnen en willen verhouden tot overheidsbeleid in meer algemene zin. Om die reden besteden we er niet hier, maar in het integratierapport van het hele project waar dit onderzoek deel van uitmaakt, expliciet aandacht aan.

Tijdens de analyses bleek dat voor het beleidsthema onderwijskwaliteit, op een groot aantal aspecten een onderscheid gemaakt moet worden tussen het onderdeel taal en het onderdeel rekenen. In hoofdstuk 3 beschrijven we eerst in algemene zin het beleidsthema taal en rekenen, samen met de bevindingen die voor zowel taal als rekenen gelden. In de vragenlijst voor docenten is geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen taal en rekenen; ook die resultaten staan beschreven in hoofdstuk 3. Vervolgens is hoofdstuk 4 gewijd aan het onderdeel rekenen, en hoofdstuk 5 aan het onderdeel taal.

3.1 Taal en rekenen in het VO

Voor zowel taal als rekenen zijn minimumeisen vastgelegd in referentieniveaus. Die referentieniveaus worden weergegeven met termen als 2F en 3F. Het cijfer geeft het niveau aan.
1 = het einde van het basisonderwijs
2 = het einde van een vmbo-opleiding of een opleiding op mbo 1, 2 of 3 niveau
3 = het einde van een mbo-4 of havo opleiding
4 = het einde van een vwo opleiding.
Met de letter F wordt aangegeven dat het om een fundamenteel niveau gaat, ofwel een minimum. Daarnaast wordt een hoger S-niveau onderscheiden, als streefniveau. De fundamentele niveaus gelden als noodzakelijk minimum voor de ene opleiding, en zijn daarmee tegelijkertijd het startpunt voor vervolgopleidingen. Zo ontstaan doorlopende leerlijnen.

Referentieniveau 2F geldt als 'algemeen maatschappelijk niveau'. Iedere burger moet over taal- en rekenvaardigheden op dit niveau beschikken om zich adequaat in de samenleving te kunnen bewegen. De minimumniveaus variëren met de schooltypes: voor vmbo geldt 2F als minimum, voor havo 3F en voor vwo 4F.

Taal

Naar aanleiding van de invoering van de Wet referentieniveaus, in 2010, zijn voor alle schooltypen in het voortgezet onderwijs de eindexamenprogramma's Nederlands met bijbehorende syllabi herzien. Voor het vmbo gelden net iets andere regels dan voor havo en vwo.

vmbo
Sinds het schooljaar 2013-2014 is de kernvakregeling van kracht. Deze regeling is beter bekend als de zak-/slaagregeling. Dat betekent dat vmbo-leerlingen minimaal een 5 moeten halen voor het vak Nederlands.
Vmbo-leerlingen maken vanaf het schooljaar 2014-2015 een examen Nederlands dat naar inhoud en normering is afgestemd op de referentieniveaus. Voor vmbo-leerlingen geldt de normering op 2F-niveau.
In het eerste jaar van de nieuwe examens (2014-2015) geldt een uitzondering voor leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg. Dat jaar moeten vmbo-bb-leerlingen minimaal een 4 halen voor het vak Nederlands. De uitzondering is slechts één schooljaar en voor één leerweg (bb) van kracht. Vanaf het schooljaar 2015-2016 moeten alle vmbo-leerlingen minimaal een 5 halen voor het vak Nederlands.

havo/vwo
Sinds het schooljaar 2013-2014 is de kernvakregeling, beter bekend als de zak-/slaagregeling, van kracht. Voor havo- en vwo-leerlingen betekent dit dat ze maximaal één 5 mogen halen op de vakken Nederlands, Engels en wiskunde.
Ook voor havo en vwo geldt dat de examens Nederlands vanaf het schooljaar 2014-2015 naar inhoud en normering zijn afgestemd op de referentieniveaus. Voor havo-leerlingen geldt een normering op 3F-niveau, voor vwo-leerlingen een normering op 4F-niveau.

Rekenen

Voor het onderdeel rekenen is een aparte toets ontwikkeld. De rekentoets bestaat uit vier onderdelen: getallen, verhoudingen, meten en meetkunde, en verbanden. Tussen de onderdelen is compensatie mogelijk. Leerlingen met een 'ernstig rekenprobleem' kunnen dispensatie krijgen en een zogeheten ER-toets maken. Deze leerlingen maken niet de gebruikelijke toets op 2F of 3F niveau, maar een eenvoudiger toets.

In de schooljaren 2013-2014 en 2014-2015 hadden scholen een inspanningsverplichting voor de rekentoets, maar telde de uitslag van die toets niet mee voor het behalen van het diploma. Het cijfer van de rekentoets moest wel op een bijlage bij de cijferlijst worden vermeld. In het schooljaar 2015-2016 zou het cijfer voor de rekentoets voor het eerst onderdeel worden van de zak/slaag-regeling. In de jaren daarvoor was al op verschillende momenten maatschappelijk debat ontstaan over de invoering van de rekentoets. Na tegenvallende resultaten in pilots, werden begin oktober 2015 opnieuw debatten gevoerd in de Tweede Kamer (OCW, 2015). Dit leidde tot de volgende uitkomst, die een herziening betekende gedurende het lopende schooljaar.

vmbo/havo

Voor vmbo en havo werd de situatie van de jaren daarvoor gecontinueerd: scholen hebben een inspanningsverplichting voor de rekentoets, het cijfer komt op een bijlage bij de cijferlijst, maar het cijfer telt níet mee voor het behalen van het diploma. De inzet van het beleid is het cijfer op de rekentoets op termijn wel mee te laten tellen; daarvoor is nog geen moment bepaald.

vwo

Voor vwo werd de rekentoets wél onderdeel van de zak-/slaagregeling. Vwo-leerlingen moeten minimaal een 5 op de toets halen. Bovendien mag slechts één van de onderdelen Nederlands, Engels, wiskunde en rekenen met een 5 worden afgesloten. Het cijfer op de rekentoets telt niet mee bij het bepalen van het gemiddelde cijfer over alle vakken. Dat betekent concreet dat met een hoger cijfer op de rekentoets geen andere, lagere, cijfers gecompenseerd kunnen worden. Het cijfer op de rekentoets telt wel mee voor het judicium cum laude. Om daarvoor in aanmerking te komen moeten leerlingen minimaal een 7 op de rekentoets halen én gemiddeld over alle vakken minimaal een 8. Leerlingen hebben vier kansen de toets te halen. Er zijn drie kansen per jaar; de in totaal vier kansen zijn verspreid over de laatste twee jaar van de opleiding. Mede op advies van de Commissie Steur werd eveneens besloten tot de mogelijkheid om een 'vangnet' in werking te laten treden. Als meer dan 5% van de leerlingen niet zou slagen voor het diploma vanwege de rekentoets, zou niet het eindcijfer 5 maar het eindcijfer 4 als voldoende worden aangemerkt (TK, 2014-2015, 31332, nr. 51).

In de periode 2012 - 2014 kregen VO-besturen via de Prestatiebox gezamenlijk ongeveer 8 miljoen per jaar voor de invoering van taal- en rekenbeleid. In het jaar 2015 kregen de gezamenlijke VO-besturen ongeveer 4 miljoen voor datzelfde doel (Van Bergen et al., 2016). Deze middelen waren niet geoormerkt.

In het onderhavige rapport beperken we ons tot de vraag tot welke sturingsdynamiek de introductie van minimumeisen voor taal en rekenen binnen VO-besturen en -scholen heeft geleid. Omdat de beleidswijzigingen gedurende het reeds gestarte schooljaar werden doorgevoerd, kunnen we die vraag goed beantwoorden.

Uiteraard waren de beleidswijzigingen onderwerp van gesprek in de interviews. In Deelrapport 4 van dit onderzoeksprogramma gaan we daar nader op in. Daar maken we een vergelijking tussen het VO en het MBO, die met dezelfde beleidswijzigingen te maken kreeg, en gaan we nader in op de interactie tussen sturing op stelselniveau en sturing binnen onderwijsinstellingen.

3.2 Analyse taal en rekenen

Zoals beschreven in het methodedeel van dit rapport (Hoofdstuk 2), zijn in stap 1 van de analyse op inductieve wijze coderingen ontwikkeld om inzichtelijk te maken wat respondenten verstaan onder het stellen van minimumeisen aan taal en rekenen. In § 3.3 beschrijven we hoe respondenten zich verhouden tot het stellen van minimumeisen aan taal en rekenen.

Uit de volgende stappen in de analyses blijkt dat taal en rekenen als twee verschillende beleidsthema's beschouwd moeten worden. In de rest van dit onderzoeksrapport maken we daarom consequent een onderscheid tussen het onderdeel taal en het onderdeel rekenen. Voor een logische opbouw beginnen we in hoofdstuk 4 met rekenen, daarna staan we in hoofdstuk 5 stil bij het onderdeel taal.

Rekenen én taal
Naast verschillen voor de beleidsthema's taal en rekenen, constateren we ook een aantal overeenkomsten. Die beschrijven we in dit hoofdstuk. De overeenkomsten hebben voornamelijk te maken met de invoering van het overheidsbeleid (3.4) en de rol van respectievelijk de Raad van Toezicht en de medezeggenschapsraad (3.5).

3.3 Minimumeisen voor taal en rekenen

In de interviews wilden we zicht krijgen op hoe respondenten aankijken tegen het stellen van minimumeisen aan leerlingen wat betreft beheersingsniveaus voor Nederlandse taal en rekenen. In Hoofdstuk 2 is toegelicht hoe de reacties op deze vraag zijn verwerkt en geanalyseerd (zie ook bijlage 5). We benadrukken dat de analyses zich richten op aspecten die respondenten benadrukken bij een open gestelde vraag. De resultaten van reacties op deze open vraag, laten zich aan de hand van drie conclusies samenvatten.

Basisvaardigheden zijn belangrijk
Respondenten onderschrijven in de volle breedte en in hoge mate het belang van taal- en rekenvaardigheden. Het zijn 'basisvaardigheden'. Bij het onderstrepen van het belang van taal en rekenen noemen respondenten hoofdzakelijk twee overwegingen. Ten eerste zijn taal en rekenen belangrijk voor het succesvol doorlopen van het vervolgonderwijs.
"Als ik zie waardoor leerlingen uitvallen op school ... dat heeft dan wel te maken met taal en rekenen." (Teamleider)

Ten tweede zijn taal en rekenen nodig 'om je te redden' in de samenleving.
"… niet alleen in het werken … dat je een krant kan lezen, dat je de brief van de belastingen kan lezen, dat je ..." (Docent)

Bij taal noemen mensen dan onder meer 'formele zaken' en 'dingen regelen', bij rekenen gaat het meer om 'praktische zaken', zoals omgaan met geld.

"… het is gewoon heel beroerd als je in een winkel komt en je moet twee dingen kopen en je kunt niet eens uitrekenen hoeveel dat samen is en heb ik wel genoeg geld bij me? Gewoon iets heel praktisch." (Directeur)

Rekentoets oogst veel kritiek

Het aspect dat in de interviews verreweg de meeste nadruk krijgt, is de rekentoets als onderdeel van de zak-/slaagregeling. Zowel bestuurders, directeuren, teamleiders als docenten zijn daar (zeer) kritisch over. Docenten lijken nog iets kritischer dan anderen.

"Ik vind hem wel heel streng ook, hoor. Dat je straks op rekenen kan zakken terwijl je misschien voor je hele vakkenpakket allemaal zevens en achten hebt, vind ik eigenlijk niet kunnen. … dan denk ik: doe hem er dan bij als vak, maar zeg niet: als je lager dan een 5 hebt ben je per definitie gezakt. Dat vind ik wel heel streng. Natuurlijk, ze moeten een basisniveau hebben, maar dat mag niet zijn dat als ze dat niet hebben en hun vakkenpakket netjes afronden, dat je dan nog een jaar over moet doen, want je hebt je rekentoets niet gehaald. Dat vind ik erg streng." (Docent)

Ook is er kritiek op de aard van de toets.

"Wat ik nu gewoon heel storend vind aan die rekentoets is dat het aan de ene kant is het als vaardigheid is dat rekenen eruit gelicht, wat dus in mijn visie eigenlijk niet zou moeten. En vervolgens willen ze dat dan toch een beetje body geven, opleuken door er dan een talige context aan te geven. Dat vind ik dan zo'n contradictie …" (Teamleider)

De kritiek is niet alleen op de rekentoets zelf gericht, maar ook op de consequenties die invoering binnen school heeft gehad (zie verder 3.4).

Bij nadere analyses blijkt dat de rekentoets binnen twee besturen aanzienlijk minder negatieve reacties oproept dan binnen de andere zeven besturen. Binnen deze twee besturen leggen respondenten de nadruk op de noodzaak om minimumeisen te stellen, het lage huidige niveau, en de noodzaak van een adequate beheersing met het oog op vervolgonderwijs.

"Ik vind het heel goed dat er niveaus gesteld worden. Of de niveaus an sich per se realistisch zijn is een tweede … maar dat er eisen zijn vind ik heel oké … nou omdat er gewoon een minimaal niveau nodig is om goed te kunnen functioneren in de samenleving en echt gewoon serieus genomen te worden ook." (Teamleider)

Bezwaren tegen generieke toepassing

Ten derde wijzen verscheidene respondenten op bezwaren bij het stellen van minimumeisen, die dan vervolgens voor alle leerlingen gelden. Men heeft dan vooral leerlingen met dyslexie of dyscalculie voor ogen. Daarnaast wijst men op leerlingen die 'eenzijdig getalenteerd' zijn en als gevolg van minimumeisen niet in aanmerking komen voor een diploma, terwijl ze uitblinken in andere vakken. Bovendien zouden de gestelde eisen te hoog zijn voor de laagste leerwegen van het vmbo.

"De moeilijkheid is dat hierbij soms eisen worden opgelegd aan een groep die daar nauwelijks aan kan beantwoorden en dat is weer de onderkant van het vmbo en die bewijs je daar geen dienst mee. Die kinderen hebben niet nodig nog een keer te horen wat ze niet kunnen … je moet kinderen hoop en vertrouwen meegeven." (Bestuurder)

3.4 Invoeren van kwaliteitsbeleid

Met het stellen van minimumeisen door de overheid, kregen scholen de taak om invulling te geven aan het kwaliteitsbeleid. Ondanks de verschillen die we zien voor de beleidsthema's taal en rekenen wijzen

de analyses ook op een aantal overeenkomsten. Een eerste overeenkomst betreft de *invoering* van taal- en rekenbeleid.

Zo valt om te beginnen op dat het overheidsbeleid voor alle besturen en scholen aanleiding is om zelf actie te ondernemen. Een aantal bestuurders is daar bewust weinig terughoudend in.
"Omdat het moet, ja (…). Geen gezeur met de Inspectie." (Bestuurder, Maas College)

Maar er zijn ook bestuurders die de nodige aarzelingen hebben.
"Er zijn voortdurend van die onderwerpen die dan in de media opkomen en dan is het opeens weer belangrijk, er komt wet- en regelgeving. En ja en dan moet je je voortdurend afvragen: ga ik dat doen, ga ik daar de hele organisatie mee belasten? … Dat is altijd zoeken, die verlanglijstjes van buiten, dat je daar zo min mogelijk last van hebt …" (Bestuurder, Vecht College)

Een aantal scholen heeft eerst afgewacht. Omdat lang onduidelijk bleef óf het overheidsbeleid ingevoerd zou worden.
"Daar waren wij redelijk laat mee (…) omdat het ook nog niet helemaal duidelijk was van wat gaat er nou echt mee gebeuren. Want waarom moet je geld en tijd aan rekenen besteden als het na een jaar of twee jaar toch weer niet doorgaat. Dus we hebben echt gewacht, denk ik, tot het moment dat het echt duidelijk werd van: oke, nu gaat het dus echt door. … (Docent, Vecht College)

Omdat er onduidelijkheden waren over hóe het overheidsbeleid er precies uit zou komen te zien.
"… dat is volgens mij gekomen doordat er al vrij snel allerlei wijzigingen kwamen, dat wij dachten: nou, we gaan hier niet enorm beleid op ontwikkelen want dit verandert nog alle kanten op. En dat bleek ook terecht. Als je kijkt naar de taaltoets, daar zijn we enorm terughoudend mee omgegaan.
Daar zijn we eigenlijk heel low profile, budgettair neutraal, mee om gegaan" (Directeur, Gouwe College).

Invoering van het beleid in de school heeft bovendien allerlei consequenties. Die blijven op het bord van de school liggen, ook als het beleid na verloop van tijd weer een andere koers gaat varen.
"Je zult maar als school dat helemaal optuigen en misschien twee man aannemen … en over vier jaar moet je die mensen weer ontslaan of zo? … Dus ik snap de terughoudendheid wel. … Je hebt nog steeds in je achterhoofd van: ja maar over vier jaar schrappen ze het eruit en dan zitten we hier met onze mooie kerstboom." (Docent, Gouwe College)

Tegelijkertijd constateren verscheidene respondenten dat onduidelijkheden rond het overheidsbeleid zich - via terughoudendheid en aarzelingen bij de schoolleiding - direct doorvertalen naar leerlingen.
"In eerste instantie hadden we daar eigenlijk nog geen beleid over en toen zag je dat alle leerlingen het ook niet zo heel serieus namen. Wij hebben het zelf ook een tijdje wat minder serieus genomen omdat het dan weer niet, dan weer wel, nou ja het beleid eigenlijk vanuit de overheid enorm schommelde, dus toen hadden we zoiets van nou we zien het wel, we wachten wel even af, en nu dat dat wat consequenter en wat consistenter lijkt te worden, zien we ook dat de resultaten daardoor ook beter worden." (Teamleider, Aa College)

Voor leerlingen heeft de invoering van taal- en rekenbeleid op een aantal scholen ook andere consequenties.
"Muziek, … beeldende vorming, ja van alle leuke dingen gaat … ja, dat is niet anders, het moet ergens vandaan komen, dus er is een uurtje beeldende vorming vanaf en wat muziek is er dan weg" (Docent, Dommel College)

3.5 Rollen van Raden: toezicht en medezeggenschap

Wat betreft de rol die raden van toezicht en de medezeggenschapsraden spelen, maakt het niet uit of het nu om taal of om rekenen gaat. De rol die respectievelijke raden kiezen is juist wel heel verschillend.

Raden van toezicht
Veel Raden van Toezicht besteden aan de hand van beoordelingen van de Inspectie aandacht aan de kwaliteit van het onderwijs dat scholen aanbieden. Voor veel Raden van Toezicht - vooral bij de grotere besturen - komt het onderwerp taal en rekenen (hooguit) aan bod als onderdeel van het bredere thema onderwijskwaliteit.
"Je weet dat deze dingen toch vooral op schoolniveau geregeld moeten worden dus wij houden ons veel meer in algemene zin met kwaliteit bezig … maar niet met specifieke vakken. Dat taal en rekenen, ja hoe je het ook draait of keert, zijn specifieke vakken." (Raad van Toezicht, Maas College)

Voor een aantal Raden van Toezicht komt het onderwerp als 'nieuwe ontwikkeling' aan de orde.
"Het is meer een onderwerp van, of een rondvraag als we bij het thema mededelingen of zo, dat we dan elkaar informeren daarover. … moeten wij daar iets van vinden als Raad van Toezicht? Of zeggen we van: beste bestuurder, sterkte ermee!" (Raad van Toezicht, Schelde College)

Vooral bij de kleinere besturen zien we Raden van Toezicht die dichter op het College van Bestuur en ook dichter op het onderwerp taal en rekenen zitten. Zij besteden ook aandacht aan de manier waarop het rekenbeleid wordt ingevoerd.
"… wat voor maatregelen zijn er voor nodig en hebben we voldoende capaciteit hiervoor, voldoende mensen die dat kunnen doen enzovoorts." (Raad van Toezicht, Amstel College)

Ook komt het onderwerp voorbij als de invoering financiële consequenties heeft, zoals bij het aannemen van extra mensen.
"… in financiële zin, dat we dat natuurlijk wel voorgelegd krijgen in begrotingen, in de meerjarenbegroting. En daar op dat moment dan ja of nee tegen zeggen" (Raad van Toezicht, Rijn College).

Een aantal Raden van Toezicht heeft een ruimere rolopvatting en bespreekt de - geaggregeerde - resultaten van leerlingen met het College van Bestuur.
"… hebben we zo'n beetje per leerjaar, per schooltype, zijn we door de resultaten heen gegaan om te kijken van: waar gaat het goed en waar gaat het minder goed. … omdat we ons als Raad van Toezicht met name wat zorgen maakten over van de potentiële uitval omdat we dat best een zwaar middel vinden om te zeggen van: als je onvoldoende scoort, dan mag je geen examen doen." (Raad van Toezicht, Rijn College)

Medezeggenschapsraden
Voor medezeggenschapsraden is taal- en rekenbeleid niet of nauwelijks onderwerp van gesprek met het College van Bestuur. Daar is men vooral van mening dat het een onderwerp is dat binnen scholen met docenten besproken moet worden.

"Nee, eigenlijk niet want dit is natuurlijk heel erg praktisch gericht op de locaties en de MR gaat daar dan eigenlijk niet over. Dat is dan echt aan docenten en aan de rectoren. Dus de bestuurder heeft hier natuurlijk wel mee te maken met zijn rectoren maar wij als MR dan eigenlijk niet. Nee. Nee, omdat dat gewoon dan te ver er vanaf staat." (MR, Aa College)

Of sterker nog.
"… het is niet aan de MR om daar een mening over te hebben." (MR, Schelde College)

Via een andere, meer indirecte weg komt het onderwerp wel op de agenda van de MR.
" … in de lessentabel, waar wij dan wel goedkeuring voor moeten geven. (…) (Rekenen) zit erin verborgen." (MR, Gouwe College)

3.6 Aanvullingen op basis van vragenlijsten

In de digitale vragenlijst is aan docenten een vraag voorgelegd hoe ze aankijken tegen het stellen van minimumeisen voor taal en rekenen, ongeacht het overheidsbeleid. Een overgrote meerderheid van de docenten (84% bij N=358) vindt dat een goede zaak. Binnen besturen voor algemeen bijzonder onderwijs - Montessori en Vrije Scholen - lijken docenten iets meer aarzelingen te hebben dan op de andere scholen die participeerden. Bij deze (twee) besturen vindt circa een kwart van de docenten (26% bij N=58) niet dat er minimumeisen voor taal en rekenen gesteld moeten worden, of weet het niet. Bij docenten die werkzaam zijn binnen de andere besturen is dat percentage lager (17% bij N=300). Verschillen tussen docenten die lesgeven in verschillende schooltypen zijn er nauwelijks.

Docenten die vinden dat er minimumeisen moeten zijn geven daarvoor een aantal overwegingen. Vele malen werd opgetekend, in exact dezelfde woorden:
"Taal en rekenen zijn basisvaardigheden."

Daar komt bij …
"*… zonder deze vaardigheden op zeker niveau wordt het heel lastig, daarbij is het onderwijs de instantie waar kinderen deze kennis opdoen."*

Docenten kwalificeren het huidige niveau als laag. Zonder minimumeisen zou het niveau (verder) kunnen dalen.
"Ik ben bang dat het niveau daalt als daar geen minimumeisen voor staan."

Daarnaast wijzen docenten op de toekomst van leerlingen. Zowel binnen het voortgezet onderwijs zelf, bij andere vakken, als bij vervolgonderwijs.
"Anders kan je niet doorstromen naar een vervolgopleiding na je middelbare school."

Docenten beschouwen taal en rekenen als 'maatschappelijke noodzaak' en als essentieel voor de 'algemene ontwikkeling'. De vaardigheden zijn nodig in het dagelijks leven, om redzaam en zelfredzaam te zijn.
"Met name bij taal: ieder burger moet teksten kunnen lezen en schrijven (bv belastingaangifte, hypotheekakte, bezwaarschrift)."

Docenten met aarzelingen en docenten die het geen goed idee vinden om minimumeisen te stellen aan taal en rekenen brengen dezelfde bezwaren naar voren. Ongeacht het schooltype. Deze docenten wijzen vooral op eenzijdig getalenteerden, leerlingen met dyslexie of dyscalculie en te hoge eisen voor vmbo-bb leerlingen.
"Enerzijds merk ik dat leerlingen die niet aan een bepaald basisniveau voldoen, het erg moeilijk hebben in het functioneren binnen de huidige maatschappij. Anderzijds maak ik ook leerlingen mee die erg worden beknot in hun talentontwikkeling omdat al hun tijd dient te worden gestoken in het halen van een basisniveau taal en rekenen."

Specifiek voor rekenen, worden er bezwaren geuit tegen het benadrukken van deze vaardigheden in het brede geheel aan vakken, 'bovenop' wiskunde.
"Waarom een uitzondering maken voor taal en rekenen."

Het stellen van minimumeisen heeft in de ogen van deze docenten ook zeer onwenselijke consequenties.
"Als je eisen stelt, moet je gaan controleren en testen en bla bla bla: het geeft meer regeldruk."

Dat is niet het enige bezwaar tegen bemoeienis van de centrale overheid.
"Enerzijds moet er ergens een centrale afspraak gelden. Anderzijds toont de overheid zich al jarenlang een onbetrouwbare partner met het onderwijs. Zonder te luisteren naar de ervaringen/expertise van het werkveld wordt er van bovenaf van alles uitgestort. Gevolg: onhaalbare plannen die de werkdruk voor docenten vergroot en na een paar jaar weer moeten worden aangepast."

Verreweg de meeste docenten (83% bij N=373) besteden in hun lessen of begeleiding van leerlingen aandacht aan taal en /of rekenen. In het vmbo vinden we relatief weinig docenten die alleen aandacht besteden aan rekenen. Het zijn vooral docenten van vakken als beeldende vorming, lichamelijke opvoeding en muziek die aangeven geen aandacht te besteden aan taal en rekenen. Enkele docenten wijzen op de overladenheid van het curriculum.

In de digitale vragenlijst is ook aan docenten gevraagd of ze in hun lessen gebruik maken materiaal dat binnen of buiten de school ontwikkeld is. Naast een algemene, open vraag werd ook specifiek gevraagd naar materiaal van met name genoemde organisaties. De keuze voor deze organisaties is gemaakt in afstemming met Deelproject 1 (zie Hooge, 2016). Voor het beleidsthema onderwijskwaliteit is specifiek gevraagd naar materiaal ontwikkeld door:
- CITO
- Steunpunt taal en rekenen
- Kennisnet
- Freudenthal Instituut
- APS
- Leraar24
- SLO
- Rekenbewust Vakonderwijs
- College voor Toetsen en Examens
- School aan Zet

Ruim 10% van de docenten gaf aan gebruik te maken van materiaal ontwikkeld door CITO, met name de oefentoetsen. Voor materiaal ontwikkeld door Kennisnet en SLO was het percentage circa 6%. Voor de andere met name genoemde organisaties geldt dat minder dan 4% van de docenten aangeeft gebruik te maken van door deze organisatie ontwikkeld materiaal. Ter aanvulling hebben we de vraag

voorgelegd welk materiaal docenten precies gebruiken. Docenten noemen dan met name digitale hulpmiddelen en lesmethoden, zoals Deviant, Nieuwsbegrip, Rekenblokken, Studyflow, smartrekenen, websites en VO Content.

De digitale vragenlijst onder docenten had niet het doel representatief te zijn en is dat ook niet. Bovendien is het aantal ingevulde vragenlijsten te klein om betrouwbare uitspraken te doen. We kunnen wel vaststellen dat de bevraagde docenten als geheel (relatief) weinig gebruik maken van materiaal dat door de genoemde organisaties is ontwikkeld.

3.7 Tot slot

De invoering van minimumeisen kreeg in het voortgezet onderwijs een verschillende uitwerking voor taal en rekenen. De referentieniveaus voor Nederlandse taal zijn opgenomen in de eindexamenprogramma's van het schoolvak Nederlands. Leerlingen die in het schooljaar 2014 - 2015 eindexamen deden kregen als eerste te maken met de aangepaste examens. De referentieniveaus voor rekenen zijn vertaald in een aparte rekentoets. Aanvankelijk zette het overheidsbeleid er op in de rekentoets onderdeel te maken van de zak-/slaagregeling. Na maatschappelijk en politiek debat werd daar voor vmbo- en havo-leerlingen van afgezien. Leerlingen in die schooltypen moeten de rekentoets wel maken, het cijfer komt op een bijlage bij het diploma, maar telt niet mee voor het wel of niet behalen van het diploma. Voor vwo-leerlingen is de zak-/slaagregeling wel van kracht sinds het schooljaar 2015-2016. Vwo-leerlingen mogen voor de rekentoets en de vakken Nederlands, wiskunde en Engels, maximaal één vijf halen om het eindexamen te halen.

Uit de analyses van de open vragen naar de betekenis die respondenten geven aan 'minimumeisen voor taal en rekenen' blijkt dat men in de volle breedte en in hoge mate het belang van taal- en rekenvaardigheden onderschrijft. Taal en rekenen worden beschouwd als basisvaardigheden. Het fenomeen 'rekentoets' oogst veel kritiek. Zelfs zoveel, dat het overige noties bij de minimumeisen overschaduwt. De kritiek heeft vooral betrekking op de uitzondering die voor rekenen wordt gemaakt en de aard van de toets. In het verlengde van deze kritiek ziet een aantal mensen bezwaren tegen de generieke toepassing. Eenzijdig getalenteerde leerlingen, en leerlingen met dyslexie of dyscalculie worden er door benadeeld; voor leerlingen in de laagste leerwegen van het vmbo is het demotiverend.

Deze bevindingen worden ondersteund door de analyseresultaten van de vragenlijsten voor docenten. De invoering van minimumeisen voor taal en rekenen kan op de instemming rekenen van een overgrote meerderheid van de bevraagde docenten. Alleen bij Montessori en Vrije Scholen lijkt de aarzeling iets groter te zijn. Ook in de vragenlijst benadrukken docenten het karakter van 'basisvaardigheden'. Twijfels en bezwaren richten zich vooral op de generieke toepassing, waardoor specifieke groepen leerlingen onevenredig worden benadeeld. Kritiek is er ook op onduidelijkheid en wisselvalligheid van het overheidsbeleid bij de invoering van de rekentoets. Verreweg de meeste docenten geven aan in hun lessen aandacht te besteden aan taal en/of rekenen. Docenten maken daarbij vooral gebruik van digitale lesmaterialen en -methoden.

Binnen VO-besturen is de invoering van minimumeisen voor rekenen anders verlopen dan de invoering van minimumeisen voor taal. Om die reden beschouwen we het in de rest van dit rapport als twee verschillende beleidsthema. Ondanks die verschillen is ook sprake van een aantal overeenkomsten. Om te beginnen is het overheidsbeleid voor alle besturen en scholen aanleiding

geweest om zelf tot actie over te gaan. Hooguit het moment waarop die eigen acties volgden varieert tussen besturen. Daarnaast valt op dat de invoering van taal- en rekenbeleid voor veel Raden van Toezicht direct of indirect onderwerp van gesprek is met het College van Bestuur. Voor medezeggenschapsraden is het dat juist nadrukkelijk niet.

Hoofdstuk 4 Rekenen

Voor het onderdeel rekenen blijkt uit de 'within case' analyse (stap 3) dat scholen binnen eenzelfde bestuur vaak op specifieke onderdelen van elkaar verschillen. Die verschillen hebben meer te maken met de concrete uitwerking van het rekenbeleid op school, dan met de wijze van sturen. Bij de 'between case' analyse (stap 4) ontstaat hetzelfde beeld. Scholen verschillen van elkaar wat betreft de concrete vormgeving van het beleid, maar tussen besturen is nauwelijks verschil als het om sturing van dat beleid gaat. In lijn met deze bevindingen rapporteren we voor het onderdeel rekenen op het bovenbestuurlijke niveau, dus voor alle besturen en scholen gezamenlijk (variant 1).

We beschrijven de bevindingen voor het beleidsthema rekenen zoveel mogelijk aan de hand van de afzonderlijke componenten van de sturingstrilogie. De beschrijving begint met een illustratie van de manier waarop bestuurders, directeuren en teamleiders in het VO sturing geven aan rekenonderwijs (4.1). Een bijzondere manier van sturen is het introduceren van speciale actoren voor rekenen (thinkable, rollen) (4.2). Binnen scholen geeft de invoering van rekenbeleid aanleiding tot een aantal zichtbare aanpassingen, zoals extra rekenlessen (practicable) (4.3). Digitale leermiddelen en de informatie die daarmee wordt gegenereerd, spelen een belangrijke rol bij rekenen. In 4.4 staan we er nog eens apart bij stil (calculable).

De beschrijvingen gelden voor alle VO-besturen in het onderzoek. Opvallende bijzonderheden zijn steeds apart vermeld. Om vertrouwelijkheid te garanderen zijn heel specifieke bijzonderheden niet altijd in verband gebracht met een met name genoemd bestuur.

4.1 Sturen op rekenen

Bestuurders, directeuren en teamleiders geven op meerdere wijzen sturing aan rekenen. Over de volle breedte van VO-besturen en -scholen vallen vier manieren van sturen vooral op, namelijk het toedelen van verantwoordelijkheden, agenderen, het inzetten van financiële middelen en monitoren.

Toedelen van verantwoordelijkheden
Het benoemen en toedelen van verantwoordelijkheden is een eerste manier van sturen.
"Dat is aan de school zelf om dat met hun eigen team met medezeggenschap verder in te richten." (Directeur, Maas College)

De behoefte en gevoelde noodzaak om rollen te benoemen komt niet alleen van de kant van directeuren en teamleiders. Docenten die voor de taak staan rekenlessen te geven nemen ook zelf initiatief.
"Toen stond ik daarvoor en toen was er eigenlijk helemaal geen beleid of dingen die ik moest doen in de les. Dat was echt nog niet goed georganiseerd en daar stoorde ik me aan en dan wil ik dat gewoon oppakken. Toen zei ik, nou geef mij gewoon een paar uur dan ga ik daarmee aan de gang en dan ga ik dat even goed neerzetten, zodat elke docent weet wat er moet gebeuren hier." (Docent, Aa College)

Agenderen

Een aantal respondenten probeert met name 'aan de voorkant' te sturen, door het onderwerp op de agenda te zetten. Onderdeel daarvan kan zijn het organiseren van bijeenkomsten, zodat rekenen onderwerp van gesprek wordt.

"Toen hebben we ook een studiedag georganiseerd om met verschillende docenten bij elkaar te gaan zitten, zowel de wiskundedocenten als economiedocenten, nou ja eigenlijk alle docenten die in hun vak te maken hebben met rekenwerk." (Directeur, Aa College)

Het agenderen van het onderwerp richt zich niet alleen tot docenten, ook leerlingen worden aangesproken.

"Toen hebben we op een studiedag alle kinderen naar school, alle kinderen van de examenklas en voorexamenklassen naar school gehaald, in de zaal gezet en toen gezegd "de rekentoets wordt iets nieuws, daar krijgen jullie als allereerste groep mee te maken" … dus het was echt wel een soort van oké, het rekenbeleid gaat nu ook wel echt starten nu" (Directeur, Aa College)

Financiële middelen inzetten

Een prominente manier waarop betrokkenen sturing geven aan rekenbeleid, is het herverdeling van financiële middelen. Bijvoorbeeld door binnen bestaande posten andere keuzes te maken.

"Vanuit het boekenfonds kunnen die rekenmethodes natuurlijk wel, dus dat is niet echt een issue." (Directeur, Aa College)

Ook zijn er meer verborgen kosten.

"Eerst een onderzoek gehad, mensen uitnodigen, dat kost tijd, laten presenteren van verschillende programma's, bij collega's langsgaan, hoe doe je het daar en ook veel informeren, bellen, lezen … dat deden meerdere mensen." (Directeur, Rijn College)

Dergelijke kosten zijn er niet alleen voor directeuren.

" … dat zijn documenten die gemaakt zijn. De docenten hebben dat gemaakt waarbij we hen faciliteiten hebben gegeven om dat verder te ontwikkelen en om daar iets op papier te zetten, dat is natuurlijk besproken met het management … en dat is daarna ook naar de MR gegaan …" (Bestuurder, Amstel College)

Minder verborgen kosten zijn er als mensen worden vrijgemaakt voor speciale taken.

"*De middelen die wij daarop inzetten dat is dan tijd van mensen hè dus wij faciliteren coördinatoren eigenlijk alleen op dit onderwerp en die hebben daar tijd voor en die tijd die halen we uit de formatie." (Bestuurder, Gouwe College)*

Kosten worden ook gemaakt als extra mensen worden aangetrokken.

"… we hebben bijvoorbeeld nu ook sinds dit jaar iemand aangenomen die dus rekenen gaf op de basisschool en die geeft bij ons nu rekenlessen. Dat is echt een rekendocent geworden, die doet dat heel goed natuurlijk want eigenlijk ga je proberen datgene wat ze in groep acht van de basisschool kunnen, dat ga je proberen door te zetten hier." (Bestuurder, Amstel College)

Monitoren

Leidinggevenden sturen ook volop 'via de achterkant', door resultaten te monitoren. Dat doen bestuurders.

"Dus we monitoren ook echt de resultaten. En ik zie daar driemaandelijks een overzicht van. En de directeuren natuurlijk ook, hè? Ik kijk er alleen maar naar. De directie zet in wat ze daar … Of spreekt mentoren aan, of spreekt teamleiders aan." (Bestuurder, Rijn College)

Dat doen directeuren
"Wat je wél doet, is kijken of die resultaten uiteindelijk op het end prima zijn en dat het geen belemmering is voor leerlingen om uiteindelijk te slagen." (Directeur, Maas College)

En dat doen ook teamleiders.
"De rekenresultaten monitoren we heel sterk nu." (Teamleider, Vecht College)

Scholen verschillen van elkaar wat betreft wíe precies de taak op zich neemt om de resultaten van leerlingen goed in de gaten te houden. Dat kan een rekencoördinator, een teamleider of een directeur zijn. In een enkel geval is het de bestuurder zelf (geweest). Vanuit het perspectief van docenten is de opvallende constante dát er altijd iemand is die resultaten monitort. Op die constante vinden we maar één uitzondering.
"Ikzelf doe er helemaal niets mee … vanuit de sectie wiskunde is er iemand aangesteld die zich dus ontfermt over het stukje rekenen. En ik moet zeggen dat ik mij daar helemaal niet tegenaan bemoei." (Teamleider, Aa College)

In aanvulling op bovengenoemde manieren van sturen, zien we bij het onderdeel rekenen nog een andere, specifieke manier van sturen. Namelijk, het introduceren van speciale actoren. Die manier van sturen verdient bijzondere aandacht.

4.2 Speciale actoren

Op bijna alle scholen hebben speciale actoren voor rekenen hun intrede gedaan, onder meer in de vorm van aparte rekendocenten, aparte rekencoördinatoren en aparte stuurgroepen. Op slechts één van de vijftien scholen die participeerden in dit onderzoek werden geen speciale actoren in het leven geroepen.
"Nou ja, we hebben gekeken van: waar wordt nou het meest gerekend? Dus welk vak heeft nou het meest met rekenen te maken? En toen kwamen we erachter, dat hadden we zelf ook nooit bedacht, dat bij economie en bij M&O veel meer gerekend wordt dan bij wiskunde. … En die economen zeiden eigenlijk vrij snel van … het zijn rekenvaardigheden, maar het is voor een deel ook gewoon stof. Het is een onderdeel van wat we aan het doen zijn." (Teamleider)

Op deze school werd het rekenonderwijs integraal onderdeel van andere vakken, zonder dat enige speciale actor zijn trede deed in de school. Voor alle andere scholen geldt dat het rekenonderwijs niet geïntegreerd is binnen de bestaande organisatie, maar dat er aparte rekendocenten en aparte rekencoördinatoren kwamen. Soms is dat een rol die een docent (erbij) vervult, veel vaker is het een aparte functie. Ook zijn er aparte project-, stuur-, werk- en ontwikkelgroepen opgezet. Betrokkenen geven daar verschillende redenen voor.

Eigenaarschap
Achter de komst van aparte rekendocenten en -coördinatoren liggen verschillende overwegingen ten grondslag. Om te beginnen spreken leidinggevenden over gebrek aan eigenaarschap. Dat hangt ten dele samen met de gangbare manier waarop veel middelbare scholen zijn georganiseerd.

"Rekenen was van niemand. Wij hebben geen rekensectie. We hebben wel een scheikundesectie. Er is een sectie biologie. Er is een sectie Nederlands. Maar een sectie rekenen? Het was van niemand. Dus iedereen heeft er last van dat leerlingen niet kunnen rekenen." (Teamleider, Maas College)

Binnen menige school ontstond discussie bij welke vaksectie het rekenonderwijs ondergebracht kon worden.
"… daar zat veel discussie als het gaat om, ja, of het nou bij wiskunde, of het nou bij economie of bij aardrijkskunde of … Rekenen zit overal. Maar niemand van onze eigen docenten voelde zich daar op dat moment al eigenaar van." (Bestuurder, Rijn College)

Pogingen van teamleiders, directeuren en bestuurders om de verantwoordelijkheid bij de sectie wiskunde neer te leggen, werden zelden enthousiast ontvangen.
"In eerste instantie werd het bij de secties neergelegd om dat in te vullen. … Wiskunde heeft meteen gezegd: 'da's niet ons pakkie-an, leg maar bij economie neer … wij hebben geen tijd in ons curriculum om nog meer tijd te besteden aan rekenen'." (Directeur, Maas College)

Docenten wiskunde hebben verschillende redenen voor een terughoudende opstelling. Naast een vol curriculum, zijn er andere redenen. Onder meer van onderwijskundige aard.
"Om goed wiskunde te kunnen, hoef je niet te rekenen en een kind dat niet echt goed geautomatiseerd is in rekenen, kan wel heel goed wiskundig kunnen denken, want rekenen is vaak toch echt automatiseren." (Directeur, Aa College)

Er is nog een ander, substantieel verschil.
"… rekenen is een vaardigheid die niet gekenmerkt wordt als een middelbare schoolvak" (Teamleider, Maas College)

Op een aantal scholen werd rekenen aanvankelijk ondergebracht bij wiskunde. Ook op die scholen is later, toen het er naar uitzag dat de rekentoets onderdeel zou worden van de zak-/slaag regeling, alsnog voor een aparte aanpak gekozen. Het gewicht van de toets noopt er toe dat het rekenonderwijs ook binnen de school een zeker gewicht krijgt.
"Het is ooit weleens een keer een onderdeel bij wiskunde geweest, rekenen als een half uur, dat is er nu uitgetrokken. Ook al omdat nu die eisen heel hoog zijn gesteld en wij kunnen ons niet veroorloven dat we het niet halen aan het eind." (Directeur, Rijn College)

Expertise
Omdat 'reken en wiskunde niet hetzelfde is', hebben docenten specifieke expertise nodig om goed rekenonderwijs te geven. Dat is op verschillende scholen een belangrijke reden om leerkrachten met ervaring in het basisonderwijs aan te trekken.
"… de rekenmensen, dus de mensen van de basisschool die geven dat, die hebben daar verstand van, wordt dan gezegd. Nu zijn het meer zeg maar de mensen die natuur- en scheikunde geven en wiskunde geven, maar die hebben toch ook steeds wel iets van: Ja, maar ik ben daar eigenlijk niet zo goed in en jij bent ervoor opgeleid." (Docent, Gouwe College)

Docenten die zich volledig richten op rekenen hebben bovendien meer mogelijkheden om specifieke expertise te ontwikkelen.
"… kijk op het moment dat jij weet van een vak wordt een verplicht examenvak … daar ga je dan mensen uit wiskunde, uit economie trekken die geven hier een daar eens een beetje rekenen, dan krijg je nooit de kwaliteit die je hebben wilt. … dan moet je gaan zeggen dan gaan we mensen vrijmaken die alleen met het rekenen bezig gaan." (Docent, Maas College)

Ontlasten

Een reden van meer organisatorische aard om het rekenonderwijs 'apart' te organiseren, is de wens mensen binnen de school er zo weinig mogelijk mee te belasten. Dat geldt zowel voor directeuren als voor docenten.

"*Maar laten we het zo zeggen: als directie, (de coördinator) ontzorgt mij. En dat is heel fijn. Hij voelt die 100% verantwoordelijkheid. … We wilden het niet bij de wiskundesectie an sich neerleggen. Wij hebben voor een pakket gekozen dat heel erg ontzorgt." (Directeur, Rijn College)*

In een enkel geval komt de wens om de organisatie niet onnodig te belasten, voort uit de vele beleidswisselingen op overheidsniveau.

"We weten ook dat die eisen aan rekenen voortdurend veranderd zijn, dus eigenlijk weet je nog niks. Elke keer werden er andere dingen gevraagd waardoor die rekencoördinatoren hier ook zoiets hadden van "ja … moet het weer anders?" … We zetten het weg zeg maar. Dat je er dus zo min mogelijk last van hebt, maar wel dat mensen die het leuk vinden dat ook doen." (Bestuurder, Vecht College)

De komst van aparte rekendocenten en -coördinatoren heeft binnen schoolorganisaties een aantal gevolgen.

"Dus we hebben daar toch een soort van sectie van gemaakt. Daar komt het dan toch op neer. Je hebt een sectievoorzitter…" (Teamleider, Maas College)

Los daarvan, worden op school- of bovenschools niveau project-, stuur- en werkgroepen in het leven geroepen om beleid te ontwikkelen, dat beleid te concretiseren en het beleid daadwerkelijk in te voeren in de alledaagse schoolpraktijk.

" … hebben wij een projectgroep geformeerd. Hebben we een jaar lang met elkaar verkend: Wat hebben we in de school? Wat hebben we nodig? Waar sluit rekenen bij aan? Waar brengen we het onder? Om vervolgens een beleidsplan te ontwikkelen met elkaar. En dat hebben we het jaar daarop ook ingezet." (Directeur, Rijn College)

Rollen

Aanvankelijk zette het overheidsbeleid er op in om rekenen onderdeel te maken van de zak-/slaagregeling (zie 3.1). Leerlingen die de rekentoets niet haalden, kwamen niet in aanmerking voor het diploma. Door het grote gewicht dat rekenen kreeg, zowel voor leerlingen als voor scholen, zijn bestuurders van met name kleine instellingen aanvankelijk zelf in actie gekomen. Bijvoorbeeld door zelf coördinatoren aan te sturen. De gebruikelijke rolverdeling werd daarmee wel doorkruist.

"Eigenlijk moet het niet dat een bestuurder rechtstreeks docenten aanstuurt. … die heeft (de bestuurder) dus wel echt gesproken en ook weggestuurd met een opdracht. En wij als directeuren…" (Directeur, Schelde College)

Met de komst van speciale actoren - zoals rekencoördinatoren en projectgroepen - ontstaan vragen over rollen en onderlinge rolverdeling. Dat geldt bij uitstek voor mentoren. Veel scholen werken met digitale leermiddelen (zie 4.5). Dat biedt de mogelijkheid dat niet alleen rekendocenten, maar ook mentoren een rol toebedeeld krijgen bij het rekenonderwijs.

"Het programma … biedt de mentor de mogelijkheid om zijn of haar klas te zien, dus je ziet als je inlogt op je klas dan krijg je je leerlingen, dan zie je per leerling wanneer die voor het laatst gewerkt heeft, wat hij gedaan heeft, hoe hij z'n toetsen gemaakt heeft, hoe vaak hij geoefend heeft, welke resultaten hij haalt. De mentor wordt geacht eens per week in te loggen, te kijken hoe gaat het met mijn leerlingen, te kijken maken ze goede vorderingen." (Teamleider, Rijn College)

Soms nemen docenten die rol zelf op zich.
"… dan kunnen ze digitaal oefenen. En dat kun je controleren als docent of ze daar daadwerkelijk mee oefenen. En als mentor. Ik heb hierin [als mentor] een begeleidende rol genomen. Wij hebben dan een rekendocent … maar ik kijk mee met leerlingen om te kijken of ze er überhaupt mee bezig zijn. … een soort van huiswerkcontrole." (Docent, Maas College)

In andere gevallen is meer nadrukkelijke sturing van leidinggevenden nodig.
"*En we vragen aan de mentoren, en dat was in het eerste jaar een vraag en nu is het een opdracht, om ook een deel van de mentorlessen met die leerlingen te oefenen. Zodat die mentoren meekijken." (Bestuurder, Rijn College)*

4.3 Rekenen in de praktijk

Op nagenoeg alle scholen is het rekenbeleid van de overheid aanleiding voor een aantal zichtbare aanpassingen. Hoe het er in de dagelijkse schoolpraktijk precies uitziet, verschilt enigszins tussen scholen. We noemen hier verschillende aspecten van hoe scholen invulling geven aan rekenen.

Extra lessen
Op verreweg de meeste scholen worden de aanpassingen het meest zichtbaar via het lesrooster.
"Er zijn ook rekenlessen aan de lessentabel toegevoegd. Ja, er moet wel wat gebeuren natuurlijk. Je kan niet zomaar ergens toe komen. Als je iets constateert en er zijn hiaten in, dan zul je dus daar beleid op moeten maken." (Teamleider, Amstel College)

Als de schoolleiding terughoudend is, en rekenen niet meer aandacht wil geven dan strikt noodzakelijk, zijn er andere prikkels die tot eenzelfde aanpassing leiden.
"Toen de Inspectie langskwam toen hebben zij er eigenlijk wel voor gezorgd dat er reken-uur weer op het rooster kwam. Want wij zeiden ook: Ja, we moeten het doen van het ministerie, maar ja, er wordt geen tijd en geld en van alles tegenover gezet. Hoe willen we dat gaan doen? Dus toen is wel het reken-uur gekomen." (Docent, Vecht College)

Voor leerlingen die moeite hebben met rekenen worden extra lessen ingepland. Dat zet druk op het rooster.
".. we vragen daar ook echt wel een stapje extra van de kinderen en van de ouders soms ook. Een late les nog nadat het rooster eigenlijk afgelopen is nog steun dus regelen omdat het in het rooster anders niet past." (Directeur, Aa College)

Onderscheid maken
Uiteindelijk gaat het natuurlijk om leerlingen; zij moeten de toetsen halen. Scholen richten zich voornamelijk op het behalen van de minimumnormen. Iedereen moet over de lat. Die gerichtheid brengt met zich mee dat er onderscheid wordt gemaakt, zowel tussen schooltypen als tussen leerlingen.

Een veel voorkomende praktijk is dat klassikale lessen voor vmbo-leerlingen worden ingezet. Die lessen zijn voor iedereen. Voor havo- en vwo-leerlingen kiezen scholen vaak voor een combinatie van zelfstudie en gerichte ondersteuning. Twee overwegingen spelen daar vooral een rol bij. Ten eerste constateren scholen verschillen in de mate van zelfsturing.

"Wij vinden het heel belangrijk. We vinden het ook heel belangrijk dat kinderen slagen. En we hebben zoiets van: dat willen we zelf in de hand houden. Om te zeggen van zelfstudie thuis voor vmbo-leerlingen, daarvan hebben we niet het idee dat er echt heel veel van terecht komt." (Teamleider, Schelde College)

Een tweede constatering is dat vmbo-leerlingen in groten getale gebaat zijn bij extra lessen.
"… die hebben wel al het hele voorexamenjaar collectief een reken-uur omdat wij merken dat daar toch over de hele breedte nog wat meer moeite is." (Directeur, Aa College)

Voor havo- en vwo-leerlingen ligt dat anders.
"Heel veel leerlingen kunnen wel heel goed rekenen, dat zie je ook aan de resultaten. En als je dan een hele klas laat rekenen, terwijl de helft van de klas dat wel kan, dan had je die tijd beter kunnen gebruiken voor een ander vak." (Docent, Maas College)

Met een gedifferentieerde aanpak maken scholen ook onderscheid tussen individuele leerlingen.
"Er is elke week een rekentaak. Er worden toetsen afgenomen, er wordt gekeken welke leerlingen scoren slecht en goed. De slechte leerlingen krijgen bijles daarin van docenten." (Teamleider, Vecht College)

In die aanpak speelt het monitoren van de voortgang door middel van toetsen een cruciale rol.
"Dat hebben we nu zo ingericht dat leerlingen die de voortgangstoetsen … als ze die halen dan hoeven ze niet naar de les te komen, zodat de leerlingen die overblijven meer aandacht krijgen om het rekenniveau op peil te krijgen. Maar ze moeten wel elke voortgangstoets laten zien dat ze nog steeds wel hun eigen niveau hebben onderhouden." (Teamleider, Aa College)

Op een aantal scholen worden leerlingen uit verschillende klassen bij elkaar gebracht voor ondersteunende lessen.
"*In de voorexamenklas gaan we testen en leerlingen die daar slecht uitvallen … gaan we dan wel mee kijken of we daar inderdaad naar de rekentoets toe daar alsnog nu wel een klas voor maken." (Docent, Gouwe College)*

Vroeg of laat
Waar scholen meer in verschillen is het leerjaar waarin rekenen op het programma is komen te staan. Bij een aantal scholen ligt de nadruk van het rekenonderwijs bewust in de onderbouw.
"Wij hebben bij ons vanaf klas 1 tot en met klas 3 allemaal een uur extra taal en rekenen. Dus we zetten het echt op het rooster. Ik weet van scholen die zeggen van: je valt nog niet binnen de marge, jij krijgt alleen les of doe het thuis met een zelfstudeerprogramma. Maar dat doen we niet. We pakken het dus helemaal voor alle leerlingen aan." (Teamleider, Schelde College)

Scholen hebben daar verschillende redenen voor.
"… waar kunnen we het meeste rendement bereiken zonder dat we het over de hele linie uitspreiden want dat is onbetaalbaar. En dat moeten we denk ik ook niet willen ook qua roostering. Daarom hebben we er voor gekozen om het in de brugklas te doen want we denken dat daar nog heel veel elementaire dingen aangelegd kunnen worden waar ze ook in rekenvakken veel baat bij hebben." (Directeur, Aa College)

In andere scholen ligt de nadruk juist meer bij de bovenbouw, als de uiteindelijke toets zich aankondigt.
"Nou in de derde beginnen we wel met een stukje rekenen … maar de eerlijkheid gebiedt mij wel te zeggen, dat bij ons de nadruk echt ligt op 4 havo en 5 vwo." (Docent, Maas College)

Minimum of meer
In verreweg de meeste scholen is de aandacht er op gericht alle leerlingen te laten voldoen aan de minimumeisen. Slechts in een enkel geval is sprake van differentiatie bóven de minimumnorm.
"… dat we wel voor elkaar gekregen hebben, ook bij de schoolleiding nu, dat we daarin mogen differentiëren. Dat we niet hoeven te stoppen bij het niveau wat ze moeten halen. Dus ik heb bij een heleboel gt-leerlingen bijvoorbeeld, ben ik gewoon doorgegaan op 3F niveau. 2F moeten ze afsluiten, je had kunnen zeggen na 2F stoppen we, maar die leerlingen vonden het ook leuk. Ga maar verder, ontwikkel je maar, en toen was ook ineens de motivatie terug." (Docent, Bergse Maas College)

4.4 Digitalisering

Deze paragraaf gaat in op het gebruik van digitale mogelijkheden bij (sturing op) onderwijs in rekenen, In de beschrijving van de bevindingen bleek al verschillende keren dat digitalisering een belangrijke rol speelt bij het rekenonderwijs. Scholen maken voor het rekenonderwijs veel gebruik van digitale leermiddelen, zoals StudyFlow, SmartRekenen en Got-it. Dankzij die leermiddelen krijgen leerlingen gedifferentieerd onderwijs.
"Wij hebben nu een computerprogramma mogen aanschaffen waarbij we gewoon de leerlingen individueel aan het werk laten gaan." (Docent, Maas College)

Digitale leermiddelen genereren ook informatie. Die informatie wordt voor verschillende doeleinden benut. Bijvoorbeeld om te bepalen welke leerlingen nog 'op niveau' zitten, en voor welke leerlingen extra actie nodig is.
"Ze maken elke week een rekentaak … daar wordt in ieder geval steeds gekeken op welke vlakken, breuken of … moet je bijles krijgen." (Teamleider, Vecht College)

Met die informatie wordt onder anderen de voortgang van leerlingen gemonitord.
"*Daarom werken wij hier op school met een soort zelfstudieprogramma en daar moeten ze iedere week een aantal hoofdstukken van bijhouden en doen ze dat niet … dan is dat voor ons … eigenlijk een teken dat ze het niet begrepen hebben. Niet gemaakt is niet begrepen. Dan moeten ze het hier op school maken op een middag." (Docent, Maas College)*

Maar het zijn niet alleen leerlingen die object van monitoring zijn.
"We hebben een coördinator erop zitten, die ook heel regelmatig per klas de analyses maakt en de docenten voorziet van overzichten, van: Kijk eens, jouw leerling oefent niet. Zodat die direct ook aangestuurd wordt. … Dat is een beetje van … de docenten roepen van: Ah, het is extra belastend. Maar uiteindelijk laat het systeem zien van: Ja, beste mentor, maar jij hebt sinds december helemaal niet ernaar gekeken. Hoezo belastend? … Er zit ook wel een controlerende factor in." (Bestuurder, Rijn College)

Eerder beschreven we al dat geaggregeerde resultaten van leerlingen - op klas- of schoolniveau - ook worden benut bij de sturing op het beleidsthema rekenen (zie 4.1). Teamleiders gebruiken de informatie in het gesprek met coördinatoren.

"… het is inderdaad monitoren en het juiste gesprek voeren met de coördinatoren. We hebben het over of het werkt? Hoe het gaat? Ik bedoel, je bent dan toch wel wat meer opbrengstgericht bezig om ook te kijken van: Nou, datgene wat jij nu neerzet, levert dat ook wat op?" (Teamleider, Maas College)

Ook voor bestuurders komt er informatie beschikbaar die benut kan worden om (bij) te sturen.
"… dus van de rekencoördinator verwacht ik ook dat hij een verslag maakt aan het eind van het schooljaar zodat ik ook kan zien van waar staan we nu en wat zijn de resultaten, in hoeverre is er verbetering en is het beleid wat we hebben ingezet, is dat dan toereikend zodat wat in klas 2 gestart is, is dat toereikend wat bij de rekentoets dan tot een voldoende kan leiden?" (Bestuurder, Amstel College)

4.5 Tot slot

In het voortgezet onderwijs werd een rekentoets geïntroduceerd om minimumeisen te stellen aan rekenvaardigheid van leerlingen. De toets zou onderdeel worden van zak-/slaag regeling, maar tijdens de looptijd van dit onderzoek werd het beleid gewijzigd. Voor het vwo bleef de rekentoets meetellen voor het examen. Voor de andere schooltypen geldt nu dat leerlingen wel de toets moeten maken, dat het cijfer op een bijlage bij het diploma wordt vermeld, maar dat de toets niet meetelt.

In aanvulling op de analyses in hoofdstuk 3, blijkt ook uit de analyses die specifiek voor het onderdeel rekenen zijn uitgevoerd, dat respondenten over het algemeen de noodzaak onderkennen dat rekenvaardigheden meer aandacht behoeven. Alle VO-besturen en -scholen zijn als gevolg van het beleid tot actie overgegaan. Bovendien blijkt dat de besturen en scholen die bij dit onderzoek betrokken waren, dat op een heel vergelijkbare manier deden. Kort gezegd vertaalt de speciale status van de rekentoets zich binnen besturen en scholen naar een speciale behandeling van rekenen.

Op nagenoeg alle scholen - veertien van de vijftien - hebben speciale actoren voor rekenen hun intrede gedaan. Die nemen de vorm aan van aparte rekendocenten, aparte rekencoördinatoren, aparte project-, stuur- en werkgroepen. Soms werden de nieuwe taken toebedeeld aan mensen die al bij de school werkten, vaker werden extra mensen met specifieke expertise aangetrokken. Behalve dat vaksecties vaak geen probleemeigenaar waren, beoogden bestuurders en directeuren op deze manier de organisatie te ontlasten. Deze aanpak was bovendien mede mogelijk vanwege de - niet geoormerkte - extra financiële middelen die de overheid beschikbaar stelde. Het gewicht van de rekentoets was voor een aantal bestuurders en directeuren aanleiding voor een rolverandering; zij gingen zelf nadrukkelijker sturen op rekenen dan ze normaliter doen bij schoolvakken. De komst van speciale actoren en een speciale rolinvulling voor rekenen, deed vragen ontstaan over onderlinge rolverdelingen.

In aanvulling op het instellen van speciale actoren, wordt binnen VO-instellingen vooral sturing gegeven aan rekenbeleid door agenderen, het inzetten van financiële middelen, en het monitoren van resultaten van leerlingen.

Met het stellen van minimumeisen richt de aandacht zich op het behalen van dat minimum, door zoveel mogelijk leerlingen. In scholen hebben zich praktijken ontwikkeld waarin onderscheid wordt gemaakt tussen leerlingen. Zowel in de vorm van een verschillende aanpak voor leerlingen in verschillende schooltypen, als in de vorm van een verschillende aanpak voor individuele leerlingen. Op

die manier gaat de meeste aandacht naar leerlingen die het vereiste minimumniveau nog niet hebben bereikt.

Voor het rekenonderwijs worden op grote schaal digitale lesmethoden gebruikt. Daarmee wordt informatie gegenereerd die het niet alleen mogelijk maakt de voortgang van leerlingen te monitoren, maar ook om tussen leerlingen te differentiëren en docenten te monitoren. Door de informatie te aggregeren kunnen vergelijkingen worden gemaakt, op basis waarvan zonodig (bij)gestuurd kan worden. In een enkel geval worden deze gegevens besproken tussen College van Bestuur en Raad van Toezicht.

Binnen zeven van de negen besturen wordt veel kritiek geuit op de invoering van de rekentoets (zie 3.3). Binnen twee besturen leggen respondenten de nadruk op de noodzaak om minimumeisen te stellen, het lage huidige niveau, en de noodzaak van een adequate beheersing met het oog op vervolgonderwijs. Juist bij deze twee besturen heeft het College van Bestuur in verhouding tot andere besturen relatief weinig speciale aandacht gegeven aan rekenbeleid. In het ene geval was het een bewuste keuze om het onderwerp niet belangrijker te maken dan nodig; in het andere geval was het eerder een onbedoeld gevolg van andere zaken die de aandacht van het bestuur opeisten.

Hoofdstuk 5 Taal

De wet referentieniveaus leidde voor het onderdeel taal tot aanpassing van de eindexamenprogramma's Nederlands. In het verlengde daarvan werden ook de syllabi en lesmethoden aangepast. Voor taal geldt geen aparte toets, zoals voor rekenen. De aanpassing is te beschouwen als een wijziging van het curriculum, zoals dat periodiek bij alle vakken gebruikelijk is.

Voor taal en rekenen zijn verschillende analyses uitgevoerd. Voor het onderdeel rekenen blijkt uit de 'within case' analyses (stap 3) dat scholen binnen eenzelfde bestuur op relevante kenmerken van elkaar verschillen. Dat geldt niet alleen voor de manier waarop taalbeleid zijn uitwerking krijgt binnen de school, maar ook voor de manier waarop binnen scholen op taal wordt gestuurd. De 'between case' analyse (stap 4) wijst er op dat de verschillen tussen scholen niet gerelateerd zijn aan verschillen tussen besturen. Het gaat hier kortom om school-verschillen en niet om bestuurs-verschillen. In lijn met deze bevindingen rapporteren we voor het onderdeel taal op het niveau van scholen (variant 3).

Nadere analyses maken duidelijk dat de aanpak van scholen op drie kenmerken van elkaar verschilt. Die kenmerken sluiten elkaar niet helemaal uit; extra lesuren komen voor in combinatie met elk van de andere twee kenmerken.

Tabel 8 Kenmerken aanpak taal

Kenmerk	Aantal scholen	Bijzonderheden
Extra lesuren (in combinatie met …)	5	5 x vmbo, 1x óók havo/vwo
Door sectie Nederlands geïntegreerd in bestaande lessen	8	
Gemeenschappelijk taalbeleid	3	

In 5.2 lichten we deze kenmerken verder toe. Uit de interviews blijkt dat taalvaardigheid van leerlingen als een serieus, en vaak zelfs groot, probleem wordt beschouwd (5.1). In veel scholen zijn docenten, teamleiders en directeuren het er ook over eens dat het verbeteren van de taalvaardigheden van leerlingen gebaat is bij een gemeenschappelijk taalbeleid in de school. Niettemin zijn er maar weinig scholen waar een gemeenschappelijke aanpak daadwerkelijk van de grond komt en ook langere tijd wordt volgehouden. De analyses op schoolniveau illustreren welke hindernissen in de weg staan van gemeenschappelijk taalbeleid (5.3).

5.1 Zorgen over taal

In de volle breedte van de interviews klinken duidelijk zorgen door over de taalvaardigheid van leerlingen. Die zorgen gelden voor leerlingen in alle schooltypen.
" … als je kijkt het is ongelooflijk hoe laag het niveau is, vind ik echt, vind ik schrikbarend. Maakt niet uit of het nou een havo of een vwo'er of een basis of kader leerling is … ik vind het schrikbarend." (Docent, Maas College)

Van alle respondenten hebben docenten er uiteraard vooral mee te maken; zij zijn er ook het meest uitgesproken over. Docenten merken bijvoorbeeld daar leerlingen de vragen op toetsen niet begrijpen.
"Als je dan ziet hoe sommige zinnen opgeschreven worden, dat ze daardoor een fout antwoord geven omdat ze de taal gewoon niet goed opschrijven. Of in één woord antwoord geven. Of dus de vraag niet goed begrijpen omdat ze hem niet goed lezen bijvoorbeeld. Dat komt héél vaak voor. En dat zie je in alle vakken natuurlijk weer, he?" (Docent, Schelde College)

Dat probleem doet zich niet alleen voor in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs, maar ook aan het eind. Dan laten leerlingen kostbare punten liggen bij het maken van het eindexamen.
"*We hebben een collega tekenen/handvaardigheid en hij klaagt ieder jaar bij mij over het taalniveau van onze havo-leerlingen met name, die gewoon punten laten liggen op het eindexamen door hun slechte formulering." (Docent, Maas College)*

Het vraagstuk rond taalvaardigheid blijkt niet beperkt tot de taalvakken, maar strekt zich uit over de volle breedte van het onderwijs.
"… want ik merk bij scheikunde dat ze meer moeite hebben met taal dan met rekenen. Dus ik heb voor mijn vak een taalbelang op dit moment. … Ze snappen het wel, maar het staat er niet. Niet alleen bij scheikunde, maar dat zie je bij economie, bij aardrijkskunde, bij natuurkunde. Eigenlijk bij alle vakken zie je dat. En omdat de examens … steeds taliger worden, moet je ook bij scheikunde een heel verhaal opschrijven. Wel beargumenteerd. Anders krijg je die punten niet. Dan slaag je dus niet." (Docent, Schelde College)

De tweede correcties van de centrale examens brengen met zich mee dat docenten de taalvaardigheid van hun eigen leerlingen enigszins kunnen vergelijken met die van andere scholen. Die vergelijking valt niet altijd gunstig uit. Wat op zijn beurt een directe aanleiding kan zijn om het onderwerp taal weer hoog op de agenda van de school te zetten.

5.2 Drie variaties op een thema

Aandacht voor taal is er in drie variaties; een gemeenschappelijk taalbeleid, ingebed in de lessen Nederlands en/of door extra lesuren 'taal' of 'lezen'. De meeste VO-scholen hebben de afgelopen jaren echter meer aandacht gericht op rekenen, dan op taal. Om verklaarbare redenen.
"De rekenniveaus die zijn in kaart gebracht, er zijn heldere referentieniveaus, er zijn eindtermen en eindtoetsen en er is ook heel duidelijk facilitering in de zin van ondersteuning enz. door het ministerie. Dus ja daar ben je dan als school mee aan het werk." (Bestuurder, Schelde College)

Bovendien zijn er bij rekenen direct zichtbare consequenties voor leerlingen.
"Ze worden alleen direct afgerekend op rekenen. Ik denk dat daarom de nadruk op rekenen ligt. Dat moet getoetst worden en dat moet voldoende zijn. Punt." (Docent, Schelde College)

Een aparte toets is volgens onze respondenten een niet te onderschatten factor.
"… daar ligt ook het hele grote verschil tussen taal en rekenen, want rekenen is heel concreet van: je moet een rekentoets doen en die haal je of die haal je niet. En met taal is het … het examen Nederlands wordt aangepast aan het Europese referentiekader. Er is dus geen aparte taaltoets waar je voor kunt oefenen. Dat maakt het gelijk veel vager dan rekenen en ook een "ver van mijn bed show". (Docent, Maas College)

Verscheidene scholen stimuleren leerlingen op eenzelfde manier om meer te lezen.
"Wij zetten vooral in op het maken van veel leesmeters … leerlingen hebben altijd een leesboek bij zich. Dus zodra ze een toets af hebben, weten ze al, we storen niemand, we pakken ons boek. Als ze een boek niet bij zich hebben, wordt het ook zelfs genoteerd, ze moeten een leesboek bij zich hebben. Altijd, elke dag. We moesten wel even strijd voeren, maar het is nu echt normaal. Het is nu zover als je zegt nou we hebben een toets, dan komt het boek ook al op tafel voor als ze klaar zijn, dat is toch mooi." (Directeur, Vecht College)

Los daarvan, geven scholen op verschillende manieren invulling aan taalbeleid. Voor de vijftien scholen die bij dit onderzoek betrokken waren zijn die verschillen het beste te beschrijven aan de hand van drie kenmerken. Die kenmerken sluiten elkaar niet helemaal uit; extra lesuren komen voor in combinatie met elk van de andere twee kenmerken.

Extra lesuren
Op vier scholen wordt de aandacht voor taal het meest zichtbaar in de vorm van extra lesuren Nederlands.
"Alle klassen hebben nu wel een uur extra Nederlands, ook in de derde en vierde klas. Dus dan hebben ze veel meer tijd voor lezen, vrij lezen." (Docent, Beerse Maas College)

Die extra lesuren zijn onderdeel van een bredere aanpak.
" …naast die kwantitatieve kant van de lessen gaan we ook een extra aandacht en tijd steken in de taalcoördinatie … om schoolbreed, vakoverstijgend beleid te ontwikkelen om te zorgen dat de taalverwerving nog beter gaat worden voor onze leerlingen en dat al onze leerlingen eigenlijk met nog hogere resultaten hier het pand verlaten op taalgebied." (Directeur, Dommel College)

Het zijn nadrukkelijk niet alleen scholen in de grote steden die besluiten extra uren voor taal op het lesrooster te zetten. Wel gaat het steeds om extra lesuren voor vmbo-leerlingen, ook als de school (op een andere locatie) andere schooltypen aanbiedt.

De extra lessen zijn steeds bedoeld voor alle leerlingen. Al is men op een van de scholen voornemens binnenkort over te gaan op een meer gedifferentieerde aanpak.
"… apart nog echt het niveau van bijvoorbeeld begrijpend lezen, van grammatica en spelling wordt bijgespijkerd. … dan moeten leerlingen, ook al zijn ze daar goed in. Dat staat op het lesrooster. En vanaf volgend jaar wordt het in het keuze-uur … Leerlingen die dus daar moeite mee hebben, die gaan daar naartoe om bij te spijkeren. En dan gaat die les taal … gaat daar weer vanaf, zeg maar. Dat is eigenlijk alleen voor de leerlingen die het nodig hebben." (Docent, Gouwe College)

De maatregel om extra lesuren voor taalvaardigheid op het rooster te zetten, staat los van de andere kenmerken. Soms is het taalbeleid vooral bij de sectie Nederlands belegd. Maar het komt ook voor in combinatie met een heel team vakdocenten dat met elkaar een aanpak afstemt. In het laatste geval overleggen docenten hoe de extra uren het beste ingevuld kunnen worden.
"Want bijvoorbeeld bij taal gebruiken ze bij begrijpend lezen ook vaak vakteksten van biologie of geschiedenis, dus dat is ook in mijn team dat we zeiden van: maar wat voor teksten lezen jullie daar? Lees nou teksten waar ik als biologiedocent ook iets aan heb. Dus soms een beetje preteaching of vlak voor een repetitie of zo, en hoe pak je dat dan aan en tekstbegrip, dus … en daarom komt het ook weer terug in de teamvergaderingen." (Teamleider, Westerschelde College)

Meestal is de maatregel om extra uren op de lessentabel te zetten het resultaat van onderling overleg binnen de school, tussen docenten, teamleiders en directeuren. In een enkel geval hebben externe prikkels een zetje gegeven.
"(Er) is een advies gekomen vanuit de Onderwijsinspectie ook om wat meer Nederlands in te vliegen. Dus die sturing is er, een vriendelijke sturing is er wel geweest van nou, jongens als ik jullie was zou ik … hè, dat is wat de Inspectie heeft aangegeven en dat hebben wij omgezet in een intensivering van taal." (Directeur, Dommel College)

Taal is van de sectie Nederlands
In de meeste scholen is taalvaardigheid belegd bij de sectie Nederlands.
"Ja taal … heb ik eerlijk gezegd niet heel veel grip op. Dat wordt gewoon binnen de sectie en binnen het vak Nederlands examengericht gegeven en ja volgens mij hebben zij daar voldoende grip op, ik hoef daar niet heel erg op sturen." (Directeur, Nieuwe Aa College)

De toedeling van deze rol komt ten dele voort uit een overtuiging dat docenten Nederlands de vakexperts zijn.
"Dus er is veel voor te zeggen om die professional zelf professionele standaarden te laten ontwikkelen. Dus die leraren Nederlands … zet die eens bij mekaar." (Raad van Toezicht, Maas College)

Docenten Nederlands zijn doorgaans tevreden over deze rol.
"Dat taalbeleid … dat is wel een groep van docenten … die daar zelf de regie op voeren en ook de verantwoordelijkheid voor dragen en dat vinden ze ook wel prettig. Heel vervelend als die schoolleider voortdurend over je schouder meekijkt." (Bestuurder, Vecht College)

Door deze verdeling van rollen en het toebedelen van verantwoordelijkheden, hebben veel teamleiders weinig directe bemoeienis met het taalonderwijs. Dat geldt vooral voor teamleiders van havo- en vwo-teams.
"Nou, dat taalbeleid daar weet ik te weinig vanaf om daar een mening over te geven. Misschien zegt dat eigenlijk al voldoende, dat dat dus niet zo sterk leeft." (Teamleider, Vecht College)

Het ontbreken van een specifieke taalcoördinator of een teamleider die directe sturing geeft op taal, is niet altijd een indicatie dat de school taal minder belangrijk zou vinden. Op de Vrije Scholen in ons onderzoek is taal zo vanzelfsprekend belangrijk (onderdeel van de visie), dat er geen reden is voor extra aandacht.
"Hoe ga je om met taal en wat betekent taal in je onderwijs, is ook iets wat heel erg bij de vrije school hoort. Poëzie, het voelen, taal gebruiken om kinderen dingen wat aan te leren, het hele verhalende lesgeven, wat je zelfs bij scheikunde doet. Taal is echt wel een ding hier. … wij vinden dat wij gewoon een hele taalrijke school zijn. … We hebben nog nooit iemand gehad die eens opstond en zei "ik zal wel taalcoördinator willen worden." Elk jaar gooi ik de taak ook weer in de aanbieding, van is er iemand die taalcoördinator wordt? En dan zegt de hele vakgroep Nederlands, nee joh, wij zijn allemaal taalcoördinator." (Directeur, Oude Aa College)

Dat taal zo sterk is ingebed in de visie van de school, heeft zo zijn voordelen.
"Interviewer: Je hebt nooit gehoord van" jongens dit moet nu van het ministerie".
Docent 1: Nee, want wij doen dat soort dingen al jarenlang.
Docent 2: Omdat wij dat zelf willen. … dus wat de overheid tussendoor even aan uitstapjes heeft gemaakt, zijn wij niet gaan volgen. Wij zijn het gewoon blijven geven en toetsen. In de lagere klassen staat het ook gewoon in ieder jaar flink op het programma en worden de leerlingen er gewoon op getoetst." (Docenten, Oude Aa College)

Gemeenschappelijk taalbeleid

Op drie scholen stemmen docenten die dezelfde leerlingen lesgeven, met elkaar af hoe ze omgaan met taal. We noemen dat hier gemeenschappelijk taalbeleid. Een dergelijke aanpak kan een tamelijk lichte vorm aannemen. Zo namen docenten Nederlands op een van de scholen het initiatief om met alle docenten een aantal afspraken vast te leggen. Zodat leerlingen op dezelfde manieren op taalfouten worden beoordeeld, ongeacht het schoolvak. Het maken van dergelijke afspraken blijkt op de langere termijn niet voldoende.

"Dat is beleid. Maar er moet af en toe wel weer nieuw leven worden ingeblazen, want dat ebt op een gegeven moment gewoon een beetje weg. … En ook aan nieuwe collega's uit te leggen …" (Teamleider, Amstel College)

Ook op een andere school kwam het initiatief voor een gemeenschappelijke aanpak vanuit het team. In dat geval was een docent binnen het team, die zelf onderzoek doet naar taal, een belangrijke aanjager voor een breder gesprek onder docenten. Ook hier leert de ervaring dat dat niet genoeg is. Sprekend over taal, zei de teamleider:

"*Sturing vanuit de teamleiding maakt dat de docent zich meer betrokken voelt bij dat thema. Daar kunnen docenten niet tegen werken. Nee, dat is echt zo. Onze woorden wegen zwaarder." (Teamleider, Schelde College)*

Op de derde school met indicaties voor een gemeenschappelijk taalbeleid, was sprake van een externe aanjager in de vorm van gemeentelijk beleid gericht op het verbeteren van basisvaardigheden.

"… toen hebben we ons ook heel erg bezig gehouden met hoe je nou Nederlands niet alleen bij Nederlands, maar in alle vakken, alle lessen kan inzetten zodat eigenlijk iedere docent, taaldocent. … dus dat merk ik heel erg bij ons dat ze daar heel erg op ingezet hebben." (Docent, Waal College)

Een gemeenschappelijke aanpak is ook een kwestie van aandacht en alertheid.

"Het is gewoon heel erg zonde als je weet dat ieder vak in het Nederlands wordt gegeven en met een paar opmerkingen in een les of twee woorden op een bord schrijven en de betekenis, dat je zoveel winst kan halen die je anders laat liggen. Terwijl het eigenlijk geen moeite is om daar heel even, nou ja voor mijn part een halve minuut aandacht aan te besteden. Dan ben je al zoveel verder en ze krijgen de hele dag Nederlands onderwijs." (Docent, Waal College)

Maar ook op deze school blijkt het inzetten van deze aanpak niet genoeg en zijn de eerste sporen van verval zichtbaar.

5.3 Hindernissen

De noodzaak om de taalvaardigheden van leerlingen te verbeteren wordt breed onderschreven. Veel respondenten brengen zelf naar voren dat een gemeenschappelijke aanpak van taal wenselijk zou zijn. Tegelijkertijd constateren we dat op slechts drie van de vijftien scholen in dit onderzoek sprake is van gemeenschappelijk taalbeleid. In de drie scholen waar we daar indicaties voor zagen, bleek uit interviews met docenten en teamleiders ook direct hoe kwetsbaar een gemeenschappelijke aanpak is. De combinatie van deze bevindingen roept de vraag op wat er in de weg staat om tot een gemeenschappelijke aanpak te komen.

Uit de beschrijving van scholen met een gemeenschappelijke aanpak, bleek al dat taalbeleid tot stand kan worden gebracht door docenten. Daaruit bleek ook dat dat niet genoeg is om het ook te laten voortbestaan. Op andere scholen constateren docenten dat ook.
"Er zijn wel wat dingen op papier gezet, maar dat staat eigenlijk nog in de kinderschoenen. We hebben een hele tijd echt moeten zeuren om überhaupt taalbeleid op papier te krijgen. Werd ons uiteindelijk ook toegezegd en eigenlijk kwam het er vanuit de directie ook niet van en toen hebben we wel wat richtlijnen op papier gezet, maar daar is het eigenlijk ook bij gebleven." (Docent, Maas College)

Ook docenten van andere scholen wijzen er op dat het niet genoeg als het alleen aan docenten wordt over gelaten. Het onderschrijven van een beleid is nog iets anders dan het (blijven) naleven daarvan in concreet handelen.
"*Want als je een bepaald doel voor ogen hebt, dat is hoe gemotiveerd ben je om het te verwezenlijken? … Maar we worden er niet op aangesproken, niet vanuit directie of teamleiding. Hooguit dat de collega met een tip komt van: Joh, zou je niet eens een keer, of ik heb iets leuks bedacht, zouden we dit niet eens gaan doen? Maar het is inderdaad meer beleid op papier, dan beleid in de praktijk." (Docent, Schelde College)*

De rol van de teamleider lijkt essentieel. Teamleiders kunnen het onderwerp een zeker gewicht geven door er aandacht aan te besteden. Teamleiders kunnen er ook aan bijdragen dat het onderwerp de aandacht houdt. En dat er een vorm van controle is.
"Op een gegeven moment verzandt dat denk ik ook, en wordt het niet meer door iedereen gebruikt en dan op een gegeven moment is het weg. En toch was het een goed idee. Maar dat moet je wel heel stringent uit blijven voeren. Want als er een paar zijn die denken 'ja, nou, dus ikke niet' …daar zou iemand een soort bewaking moeten hebben en zeggen van "joh, denk er om" of om de zoveel tijd zeggen "denk er om dat we dat wel hebben afgesproken." (Docent, Amstel College)

Een gemeenschappelijke aanpak vraagt blijvend en voortdurend aandacht.
" … kregen we de opdracht om (beleid) te maken. Nou dat heb ik gedaan, en dat is uiteindelijk door alle teams geweest, alle vakgroepen: ja, zo gaan we werken. Nou, we werken echt niet zo. Maar toch is het goedgekeurd en het ligt wel weer in een la. Dat zie je heel vaak met dit soort dingen. Dat heb ik al heel vaak meegemaakt. Dat het met alle beste intenties gebeurt, maar het verzandt in de waan van alle dag." (Docent, Amstel College)

Dat is ook voor teamleiders niet altijd eenvoudig.
"*Ik doe dat niet. Nee. Ik vind het wel eigenlijk een heel erg mooi idee, maar ik doe het niet. Ja waarom doe ik dat niet? Je moet al heel veel andere doelen stellen waar je je ook heel druk mee bezig houdt." (Teamleider, Waal College)*

Dat het niet alleen om agenderen gaat, blijkt op andere scholen. Het gaat ook om de concrete uitwerking.
"… we hebben een discussie, die duurt al twee jaar … of het wellicht verstandig is in de toekomst elke ochtend te beginnen met lezen. Er zijn toch wel verschillende onderzoeken die aantonen dat dagelijks lezen toch wel iets oplevert. En je zou dat standaard als onderdeel van je programma kunnen gaan doen. Maar ja, dan gaat het er ook over: Hoe organiseer je dat dan? Als je alles gaat aftoetsen of … Dan wordt het een gigantisch systeem, waar geen mens op zit te wachten. En als het te los wordt, dan denkt uiteindelijk elke docent van: Nou, laten we maar vast met economie beginnen, want dat is ook niet zo belangrijk. Dus dan moet je nadenken over de vorm." (Teamleider, Zandmaas College)

Docenten steken de hand ook in eigen boezem en constateren dat ze zelf ook niet altijd even consequent en consistent zijn.
"Nee, wat dat betreft zijn we net het Ministerie. De ene keer wel meetellen en de andere keer niet meetellen." (Docent, Maas College)

Voortdurend ligt het risico van verwatering op de loer.
"We hebben wel een tijd een poster gehad met een stuk of twintig 'woorden van de maand'. Tien voor de onderbouw en tien voor de bovenbouw. En dan als docenten kon je dan ook een beetje proberen om dat te gebruiken. Waarbij leerlingen er ook weer op gingen letten of je die woorden gebruikte en zo. … Nou ja, een half jaar heeft het geduurd ongeveer, denk ik? … Op den duur duurt het anderhalve maand voordat-ie komt en dan- ja." (Docent, Gouwe College)

In de waan en drukte van alledag daalt aandacht voor taal al snel weer van het prioriteitenlijstje.
"Wij hebben ook een proef gedraaid, vorig jaar … hadden we ook taal en andere vakken, daar was gewoon beleid voor. En toen hebben we gekeken naar: Wat betekent dat voor biologie? Wat betekent dat voor wiskunde? En hoe kun je daar mee bezig zijn, ook met andere vakken? … heeft dat wel heel goed gedraaid. Alleen je merkt wel dat als je dat een tijdje niet meer doet, dat het ook weer heel snel vergeten wordt." (Teamleider, Maas College)

Vaak loopt het spaak op hele praktische hindernissen. Bijvoorbeeld als scholen werken met een 'woord van de week'.
"Je moet dat eigenlijk op het bord schrijven. Maar ik heb dan geen bord waar ik op kan schrijven. Bijna niemand heeft eigen lokalen … het zou heel makkelijk zijn om gewoon aan het begin van de week het woord gelijk in de hoek van je bord te schrijven, maar tegelijkertijd je zit ook elk uur in een ander lokaal. Genuanceerd, vedette, recalcitrant, dat soort woorden. … De praktijk is gewoon weerbarstiger dan de ideeën die er zijn." (Docent, Vecht College)

Ook de combinatie van een specifieke methode en de lengte van een lesuur op een school kan op heel praktische problemen stuiten.
"Nieuwsbegrip is een methode, er wordt op de basisschool al vaak mee begonnen en het is een combinatie tussen begrijpend lezen en wereldoriëntatie eigenlijk een beetje, begrip van de wereld. … Nou dat is allemaal heel erg leuk, maar we zijn er dit jaar achter gekomen dat het op deze manier niet goed werkte voor ons, en ja daar kwamen we in de praktijk achter. Die lessen die zijn eigenlijk niet geschikt voor lessen van 50 minuten in het voortgezet onderwijs. Op de basisschool … waar je … niet gebonden bent aan die 50 minuten, werkt dat veel beter. Hier is het gewoon niet binnen die 50 minuten te halen en dan moet je het naar een volgende les trekken." (Docent, Waal College)

De meest genoemde reden is dat er al zoveel andere dingen moeten. Voor leerlingen is de lestijd al overvol.
"We hebben de afspraak met de docent die het eerste uur lesgaf aan die klas, dat die in ieder geval per dag twee woorden behandelt. Maar die zegt dan: ja, maar dan moet ik bijvoorbeeld op dinsdag dan hebben we 45 minuten. Dan moet ik eerst de dagopening doen en dan nog die twee woorden voordat ik dan echt aan mijn les toe kom. Dan gaat de bel al bijna weer." (Docent, Schelde College)

Voor docenten geldt hetzelfde, voor de werktijd.
"… echt wat ik langs zie komen als er een werkstukje is of een verslagje of een verhaal wat geschreven moet worden en bij toetsen moeten ze ook behoorlijk wat schrijven en dan vragen ze altijd van tevoren, u gaat toch niet op taalfouten letten? Dat doe ik niet, nee. Ik heb daar gewoon geen tijd voor, daar heb ik gewoon echt geen tijd voor." (Docent, Maas College)

Tot slot noemen docenten nog een andere redenen waarom het zo lastig is om tot een gemeenschappelijk beleid te komen: het taalniveau van collega's.
" … ik doe ook alle lange ij en ei, en dat soort … Dus ik vul alles aan, ook bij verslagen. Alles verbeter ik wat niet klopt. Maar er zijn ook collega's die er zelf niet zo goed in zijn of behoorlijk dyslectisch zijn, die denken: Daar waag ik mij niet aan, dus die zullen dat niet doen." (Docent, Amstel College)

5.4 Tot slot

De invoering van minimumeisen voor taal, manifesteerde zich in het VO als een aanpassing van het examenprogramma voor het schoolvak Nederlands.

Bij de analyses van de case-studies valt vooral het grote verschil met het onderdeel rekenen op. Bij taal is er nagenoeg geen discussie over waar 'taal' belegd zou moeten worden. Het vak Nederlands ligt voor de hand, en docenten Nederlands betwisten dat ook niet. Of, en zo ja welke aanpassingen er bínnen de lessen Nederlands precies zijn gemaakt kunnen we op grond van dit onderzoek niet zeggen. Wel constateren we dat er op de meeste scholen geen noemenswaardige verandering is geweest in het toedelen van verantwoordelijkheden, noch in de onderlinge rolverdeling en ook niet in de sturing.

Anders dan bij rekenen, waar de gezamenlijke focus zich richt op de toets, gaat de aandacht bij taal niet even massaal naar het examen Nederlands. Binnen besturen en scholen gaat er blijkbaar nauwelijks een sturende werking uit van een aangepast examen. Anders dan via de resultaten van leerlingen op dat examen, is er geen extra informatie en geen aparte monitoring.

In de interviews klinken duidelijke zorgen door over de taalvaardigheid van leerlingen, ongeacht het schooltype. Scholen hebben hier verschillend op gereageerd: op een deel van de scholen is taal duidelijk belegd bij de sectie Nederlands, op een beperkt aantal andere scholen is sprake van gemeenschappelijk taalbeleid. Los daarvan zijn er scholen die extra lesuren Nederlands aanbieden; in dit onderzoek zijn dat steeds scholen die vmbo aanbieden. Hoewel betrokkenen een ideaalbeeld met elkaar delen waarin docenten gezamenlijk werken aan het verbeteren van de taalvaardigheid van leerlingen, ongeacht het eigen vak, blijkt dat ideaal in de praktijk moeilijk te realiseren. Analyses van de drie scholen die een vorm van gemeenschappelijk taalbeleid hebben, en een aantal scholen die dat in het verleden hadden, onderstrepen de kwetsbaarheid van een dergelijke aanpak nog eens. Het zijn vaak docenten die het initiatief nemen, maar dat blijkt - met name op termijn - niet genoeg. Zonder blijvende en voortdurende aandacht van de teamleider, ligt het risico van verwateren snel op de loer. Naast praktische hindernissen, eist de waan van de dag vaak de aandacht op voor andere prioriteiten.

Hoofdstuk 6 Burgerschap

In dit hoofdstuk staat het beleidsthema burgerschap centraal. In dit onderzoek is het een voorbeeld van een onderwerp waarvoor de centrale overheid in formele zin grote verantwoordelijkheid heeft, maar relatief weinig actief op stuurt. We omschreven het thema als volgt voor het vignet in de interviews.

Burgerschapsvorming
Leerlingen / studenten onderwijzen, vormen en opvoeden tot actief burgerschap in politiek-juridische en economische zin. Zorgen dat leerlingen / studenten kennis hebben van, en kennismaken met, diversiteit (pluriformiteit) in de samenleving.

In Deelrapport 1 van dit onderzoeksprogramma is de achtergrond van dit thema beschreven, net als de actoren op stelselniveau die bij de sturing van het beleid betrokken zijn (Hooge, 2016). Uit die analyse blijkt dat de positionering van het beleidsthema nuancering verdient. Er is namelijk wel degelijk sprake van actieve sturing van de centrale overheid op het beleidsthema burgerschap, met name sinds 2013. Relevant voor dit deelonderzoek is vooral de vorm die die sturing aanneemt. Actoren op stelselniveau blijken het beleidsthema op verschillende manieren te beschrijven, en de verantwoordelijkheid voor de concrete invulling en vormgeving vooral aan leraren(teams) en scholen te laten vanuit eigen visie en identiteit. In lijn daarmee wordt beperkt zichtbaar gemaakt hoe de doelbereiking zich ontwikkelt en Nederlandse leerlingen - en scholen - beoogde doelen op het gebied van burgerschapsvorming behalen. Dit hoofdstuk start met het kort benoemen van de meest relevante punten uit Deelrapport 1, om zo de context te schetsen waarbinnen VO-scholen aan burgerschapsvorming werken (6.1). Vervolgens lichten we de thema-specifieke analyses toe (6.2) en beschrijven we de belangrijkste bevindingen (6.3 - 6.9).

6.1 Burgerschap in het voortgezet onderwijs

Scholen voor voortgezet onderwijs zijn wettelijk verplicht 'actief burgerschap en sociale integratie' te bevorderen. Deze verplichting is uitgewerkt in een aantal kerndoelen. De Inspectie beoordeelt burgerschapsvorming via twee indicatoren. Daarnaast is het beleid rond de maatschappelijke stage hier als achtergrond relevant.

Kerndoelen
Voor de onderbouw gaat het vooral om de kerndoelen:
Kerndoel 43: De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, en leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen.
Kerndoel 44: De leerling leert op hoofdlijnen hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken kunnen zijn.

Kerndoel 45: De leerling leert de betekenis van Europese samenwerking en de Europese Unie te begrijpen voor zichzelf, Nederland en de wereld.

Daarnaast zijn de volgende kerndoelen relevant:
Kerndoel 35: De leerling leert over zorg en leert zorgen voor zichzelf, anderen en zijn omgeving, en hoe hij de veiligheid van zichzelf en anderen in verschillende leefsituaties (wonen, leren, werken, uitgaan, verkeer) positief kan beïnvloeden.
Kerndoel 36: De leerling leert betekenisvolle vragen te stellen over maatschappelijke kwesties en verschijnselen, daarover een beargumenteerd standpunt in te nemen en te verdedigen, en daarbij respectvol met kritiek om te gaan.
Kerndoel 38: De leerling leert een eigentijds beeld van de eigen omgeving, Nederland, Europa en de wereld te gebruiken om verschijnselen en ontwikkelingen in hun omgeving te plaatsen.
Kerndoel 47: De leerling leert actuele spanningen en conflicten in de wereld te plaatsen tegen hun achtergrond, en leert daarbij de doorwerking ervan op individuen en samenleving (nationaal, Europees en internationaal), de grote onderlinge afhankelijkheid in de wereld, het belang van mensenrechten en de betekenis van internationale samenwerking te zien.

De stichting voor leerplanontwikkeling (SLO) heeft de kerndoelen uitgewerkt en onderverdeeld in drie domeinen:
1. Democratie - kennis over de democratische rechtstaat en politieke besluitvorming; democratisch handelen en de maatschappelijke basiswaarden.
2. Participatie - kennis voor de basiswaarden en mogelijkheden voor inspraak en vaardigheden en houdingen die nodig zijn om op school en in de samenleving actief mee te kunnen doen.
3. Identiteit - verkennen van de eigen identiteit en die van anderen; voor welke (levensbeschouwelijke) waarden sta ik en hoe maak ik die waar?

Toezicht
Burgerschapsvorming maakt deel uit van het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs. Twee indicatoren zijn vooral relevant. De eerste indicator maakt deel uit van het toezicht op het systeem van kwaliteitszorg van een school; de tweede indicator is onderdeel van het periodieke kwaliteitsonderzoek.

Indicator 1: Kwaliteitszorg burgerschap en integratie.
"De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van sociale integratie en actief burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving."
Als bijbehorende aandachtsgebieden zijn geformuleerd: visie en planmatigheid; verantwoording; resultaten; risico's. Bij risico's wordt gedacht aan 'ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen rond burgerschap en integratie'.

Indicator 2: Aanbod burgerschap en integratie.
"De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en actief burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving."
Met als aandachtsgebieden: sociale competenties; openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is; basiswaarden en democratische rechtsstraat; school als 'oefenplaats'.

In het waarderingskader van de Inspectie is nadrukkelijk niet opgenomen hoe scholen burgerschapsvorming moeten invullen en vormgeven. Wel heeft de Inspectie een aantal 'basiswaarden van de democratische rechtstaat' benoemd: vrijheid van meningsuiting; gelijkwaardigheid; begrip voor anderen; verdraagzaamheid; autonomie; afwijzen van onverdraagzaamheid; afwijzen van discriminatie.

Verder
In deze korte beschrijving van de context waarin scholen aandacht besteden aan burgerschapsvorming, zijn nog twee andere punten relevant. Ten eerste de *maatschappelijke stage* en ten tweede het gebruik van een *plus-document*. Met ingang van 2011 werden VO-scholen verplicht een maatschappelijke stage voor leerlingen in te voeren, met als achterliggende motivatie:
"De maatschappelijke stage stimuleert kennismaking met <de ander> al op jonge leeftijd. De betrokkenheid van leerlingen bij de maatschappij – burgerschapsvorming – zal toenemen." (TK, 2010-2011, p. 3).
Vanaf het schooljaar 2015 - 2016 is de maatschappelijke stage niet langer verplicht, en krijgen scholen geen extra middelen die voor dat doel bestemd waren. De maatschappelijke stage is wel een volwaardig en erkend programma-onderdeel.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap sloot voor de periode 2014 - 2017 een sectorakkoord met de VO-Raad, de koepelorganisatie van onderwijsbesturen in het voortgezet onderwijs. Als een van de ambities is geformuleerd 'brede vorming voor alle leerlingen'. Onderdeel van het akkoord is de afspraak dat VO-scholen vanaf het schooljaar 2015-2016 leerlingen in aanvulling op het diploma en de cijferlijst een zogeheten *plus-document* verstrekken. Daarmee kan zichtbaar worden gemaakt op welke manier leerlingen hebben gewerkt aan een brede voorbereiding op hun toekomst en welke resultaten ze hierbij geboekt hebben. Op dit persoonlijke document staan bijvoorbeeld succesvol afgeronde (talent)programma's, stage-vaardigheden en specifieke vaardigheden van de leerling op het gebied van bijvoorbeeld loopbaan, burgerschap, ondernemerschap, creativiteit of sport beschreven. Ook vaardigheden die leerlingen in de beroepsgerichte programma's van het vmbo hebben ontwikkeld kunnen in een dergelijk document worden opgenomen.

Op het moment dat de interviews werden gevoerd, waren herzieningen op het gebied van het toezicht ('Transitie in onderwijstoezicht') en het curriculum (#onderwijs2032) vanuit het perspectief van besturen en scholen in de voorbereidingsfase.

6.2 Analyse burgerschap

Analyses van de negen VO-besturen, met daarbinnen vijftien verschillende scholen, illustreren hoe breed het beleidsthema in scholen wordt opgevat en op hoeveel uiteenlopende manieren burgerschap invulling krijgt binnen scholen. Iedereen vindt burgerschap belangrijk, zo niet wezenlijk, voor het voortgezet onderwijs. De analyse van de noties die respondenten naar voren brengen rond 'burgerschap' onderstreept de reikwijdte van het beleidsthema (6.3).

In de ogen van respondenten raakt burgerschapsvorming het hart van de identiteit en de waarden van de school. Onderwijs in burgerschap is voor scholen daarom volstrekt vanzelfsprekend (6.4). Om een indruk te geven van dat onderwijs in burgerschap geven we een beknopte bloemlezing van praktijken binnen scholen (6.6). De directe relatie tussen de identiteit en waarden van de school en het onderwijs in burgerschap, brengt met zich mee dat VO-scholen het onderwijs inhoudelijk verschillend invullen.

Vanuit het perspectief van sturing, wat we in dit onderzoek hanteren, zien we echter geen systematische verschillen tussen besturen, noch tussen scholen. Wel worden graduele verschillen zichtbaar, die te benoemen zijn op één onderliggende dimensie (6.8). In lijn met deze bevindingen rapporteren we in dit hoofdstuk op het niveau van besturen (variant 2).

We beschrijven de bevindingen als één geheel, aan de hand van dat wat gemeenschappelijk is en benoemen de dimensie waarop scholen en besturen gradueel van elkaar verschillen. De analyse mondt uit in drie 'ideaaltypen' van de manier waarop sturing op burgerschap in scholen vorm krijgt (6.9). Deze ideaaltypen dienen louter een analytisch doel. Inherent aan ideaaltypen is dat het merendeel van de scholen aan geen enkel ideaaltype voldoet, maar er meer of minder op lijkt.

6.3 Wat is 'burgerschap'?

Aan alle respondenten is in de interviews de vraag voorgelegd wat zij verstaan onder 'burgerschap'. In Hoofdstuk 2 is toegelicht hoe de reacties op deze vraag zijn verwerkt en geanalyseerd (zie ook bijlage 5). We hechten er aan te benadrukken dat we hebben geanalyseerd op welke aspecten respondenten de nadruk leggen bij een open gestelde vraag. Het gaat hier nadrukkelijk niet om indicaties van aspecten die in lessen al dan niet aan de orde komen, of om andere aspecten die respondenten óók belangrijk vinden.

Uit de analyses van alle interviews gezamenlijk blijkt een zeer gevarieerd en breed beeld van wat onder burgerschap verstaan kan worden. Drie clusters van noties krijgen verhoudingsgewijs de meeste nadruk.

Persoonlijke ontwikkeling
Een eerste cluster verwijst naar de *persoonlijke ontwikkeling* van leerlingen; respondenten gebruiken daar ook woorden voor als persoonsvorming.
"Voor mij betekent het eigenlijk dat je in staat bent om iets over jezelf te kunnen vertellen als mens, te weten waar je staat, waar kom je vandaan, kijk naar het waarden- en normenpakket waarmee je hier op aarde bent gekomen. Dat je je kunt meten aan al die andere waarden- en normenpakketten. … ook kijken naar wat voor religieuze achtergrond heb je, culturele achtergrond, sociale achtergrond…"(Docent)

Kennis van de maatschappij
In het tweede cluster noties ligt de nadruk meer op *kennis van de maatschappij*, waaronder ook kennis over politiek en het functioneren van een democratie.
"Het is wel handig als je een beetje hoe de maatschappij in elkaar steekt natuurlijk" (Docent)

Actief burgerschap
Bij het derde cluster gaat het niet primair om de leerling zelf, maar om hoe deze actief kan bijdragen aan de maatschappij. We vatten dat hier samen onder de noemer *actief burgerschap*. Het gaat dan onder meer om wat een democratie van burgers vraagt.
"Als wij ervoor kiezen om een democratie te zijn die wij zijn, dan word je geacht om een actieve burger te zijn en dat is niet iedereen van zichzelf, daar moet je kennis voor hebben en ook weten wel wat van belang is dat je daaraan meedoet, omdat anders risico's op de loer liggen die we ook niet willen … dat betekent wel dat je als burger actief moet zijn en dat moet geleerd worden." (Docent)

Daarnaast gaat het om een bijdrage leveren aan het samenleven.
"ik vind ook dat leerlingen moeten weten dat ze niet hier alleen op aard zijn om persoonlijk gelukkig te worden, ze moeten ook iets voor een ander betekenen. En dat vinden leerlingen ook prachtig want ze ontwikkelen zichzelf … dan wordt er gevraagd of een aantal leerlingen kan helpen en die doen dat graag en dan krijg je wel een soort andere, je krijgt dan een gemeenschapsgevoel." (Docent)

Andere noties leggen meer de nadruk op specifieke vaardigheden voor de toekomst - zoals omgaan met ICT en (sociale) media -, onderlinge omgangsvormen, normen en waarden, wereldburgerschap, pluriformiteit van de samenleving of actuele thema's als pesten, radicalisering en aanslagen.

Verschillen tussen denominaties, schooltypen en beroepsgroepen
De noties waar respondenten de nadruk op leggen verschilt tussen VO-besturen. Deze verschillen lijken samen te hangen met de denominatie van het bestuur. Binnen drie (algemeen) bijzondere besturen ligt de nadruk op persoonlijke ontwikkeling. Binnen drie andere bijzondere besturen krijgt actief burgerschap meer de nadruk. Kennis van de maatschappij krijgt de meeste nadruk binnen de twee openbare besturen. Binnen het resterende bestuur zijn de noties meer gespreid, maar ligt de nadruk verhoudingsgewijs meer op de pluriformiteit van de samenleving. Dit laatste bestuur is actief in één van de vier grote steden.

Nadere analyses op schoolniveau geven de indruk dat er binnen besturen verschillen zijn tussen scholen. Over alle scholen bekeken, lijken deze verschillen samen te hangen met het schooltype dat de betreffende school aanbiedt. Scholen die havo en vwo aanbieden lijken wat meer de nadruk te leggen op persoonlijke ontwikkeling; scholen voor vmbo lijken kennis van de maatschappij meer te benadrukken, samen met aandacht voor actuele thema's.

In de noties die respondenten naar voren brengen als invulling van de term 'burgerschap' klinkt de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen het sterkst door. Dat geldt voor alle groepen respondenten: bestuurders, directeuren, teamleiders en docenten. Docenten leggen daarnaast verhoudingsgewijs meer nadruk op kennis van de maatschappij, rechten en plichten, en normen en waarden.

6.4 Volkomen vanzelfsprekend

Respondenten geven verschillende invullingen aan de term 'burgerschap' (zie 6.3) en leggen andere accenten. Gedeeld wordt burgerschap van groot belang is op scholen voor voortgezet onderwijs. Het gaat om de toekomst van leerlingen.
"Heel belangrijk want ze moeten straks stage gaan lopen, gaan werken, ze moeten leren met andere mensen om te gaan, van andere religies …" (Docent, Dommel College)

Het gaat evenzeer om een verbinding met de eigen geschiedenis.
"… en daar hebben wij ook hartstikke veel leed, oorlog en geweld voor gebruikt. Ik bedoel we zijn ook honderden jaren bezig geweest om een grondwet te krijgen in dit land. Ja, dus ik vind dat gewoon wel belangrijk om mee te geven." (Teamleider, Rijn College)

Het gaat uiteindelijk om de waarde van wat leerlingen op school leren.

"… op het moment dat jij iets van het vak hebt geleerd, maar je kunt dat op geen enkele manier verbinden met jezelf als persoon, met jouw perspectief op de wereld, dan is het de vraag wat uiteindelijk de waarde is van wat je daar geleerd hebt." (Teamleider, Maas College)

Al met al raakt burgerschap het hart van het onderwijs.
"Jaah, uiteindelijk is het dat, laten we zeggen, de kern van onze missie, hè? Dat we ze kansrijk voor de samenleving uiteindelijk voorbereiden. En burgerschap is daar, nou ja, voor ons eigenlijk als iets onvoorwaardelijks aan gekoppeld." (Bestuurder, Rijn College)

Burgerschapsvorming is dan ook een onderwerp van gesprek tussen College van Bestuur en Raad van Toezicht.
"dit is wel een kernpunt … waar we gewoon echt heel regelmatig met het College van Bestuur over spreken en dat gaat over, dat gaat niet alleen over burgerschap in de formele zin van het woord, democratische waarden en democratische plichten om het even zo te zeggen, maar dat gaat breder over wat wij noemen een moreel kompas. … Dat onderwijs moet goed zijn en daar is het basisarrangement van de Inspectie is het minimum, maar daar bovenop dient … het door het optreden van leraren, door het gesprek wat binnen die school plaatsvindt, door de rituelen, dient er ook een vorming te zijn van die leerlingen waarbij ze een moreel kompas ontwikkelen zodat ze in de samenleving komen te staan als volwaardige niet alleen burgers, maar volwaardige leden van die samenleving." (Raad van Toezicht, Maas College)

In het voortgezet onderwijs wordt burgerschapsvorming direct verbonden met de pedagogische opdracht van de school en raakt dan ook onmiddellijk aan de identiteit van de school.
"Dat hoef je helemaal niet van de minister te horen dat je dat moet doen. Dat is gewoon de identiteit van de school." (Bestuurder, Vecht College)

Scholen zien burgerschapsvorming dan ook als iets wat diep 'in de cultuur' of 'in het klimaat' van de school verweven is.
"Eigenlijk moet dit gewoon in het DNA van onze school zitten. Als dat niet zo is dan doen wij iets heel erg fout." (Raad van Toezicht, Amstel College)

Opvallend veel respondenten refereren aan het DNA van de school. Het is een metafoor die ook een verbinding met de wortels van de school zelf legt.
"Waar natuurlijk 25 jaar geleden de identiteit van de school zwaar christelijk was, is hij dat nu natuurlijk niet meer. Maar we zijn wel nog steeds gericht op die waarden en normen die daarin van belang zijn. … dat je omkijkt naar anderen, dat je oog hebt voor anderen … dat zit verweven in de school, dat zit in het DNA van de school!" (Teamleider, Vecht College)

Voor bijzondere scholen op religieuze grondslag is burgerschapsvorming inherent verbonden met de levensbeschouwelijke identiteit.
"Het heeft, denk ik, toch ook wel een beetje met onze christelijke waarden te maken. Niet zozeer dat we christelijke godsdienst uitdragen, maar respect voor elkaar, respect voor de natuur, respect voor de mensen op de wereld, contact leggen met elkaar, met elkaar om kunnen gaan, zorgen voor elkaar. Ja, dat zijn toch wel allemaal dingen waarvan we denken: dat zit wel in de identiteit van de school." (Teamleider, Gouwe College)

Algemeen bijzondere scholen - zoals Montessori en Vrije Scholen - verbinden burgerschap met hun eigen bijzondere grondslag.

"Kijk voor Montessori is het niet zo'n big deal om het maar zo te noemen. Dus het begint ook altijd van: door het kind naar een nieuwe wereld. Dus burgerschapsvorming in de zin van mondiale vorming is heel belangrijk. Dat heet in Montessoriland ook kosmisch onderwijs." (Bestuurder, Dommel College)

In de pedagogisch-didactische visie van Montessori en Vrije Scholen ligt dat wat 'burgerschap' is gaan heten, diep besloten.
"Je moet in de wereld komen te staan en de visie van deze school is dat wij opvoeden. En die generatie gaat het maken zeg maar, keer op keer op keer, dus die maken weer steeds een nieuwe maatschappij. En daarom is het belangrijk dat je niet alleen het juridische stuk kent, maar dat je ook gewoon weet hoe je met elkaar omgaat en dat het fijn is om mensen liefdevol te benaderen of een vraag te stellen in plaats van uitgaan van wat je denkt…" (Teamleider, Aa College)

Ook openbare scholen verbinden burgerschap aan de grondslag van de school, waar dan vaker over wordt gesproken in termen van waarden.
"Wij hebben zes waarden … dat is onze burgerschap. … Dit willen we voor kinderen, dus moeten wij ook zo zijn. Ja. Dus dit vind ik nog steeds een sterk instrument, dat als ik dus niet aan verbinding doe, of geen passie laat zien, ja wat doe ik hier dan?" (Bestuurder, Waal College)

6.5 Als het niet vanzelf spreekt

Onze analyses wijzen er echter ook op dat voortzetting van de eigen identiteit en de eigen cultuur van de school, niet altijd vanzelf spreekt. Dat is bijvoorbeeld het geval als een school veel wisselingen in leiderschap heeft meegemaakt.
"Ik bedoel dat is vanuit de schoolleiding in zijn geheel dan, dat goed burgerschap, hoe je omgaat met elkaar … Onze nieuwe directeur is daar ook mee bezig, die zal dat ook wel denk ik gezien hebben. (…) Wat je wel ziet natuurlijk is dat een heleboel mensen doordat we veel wisselingen in de leiding hebben de afgelopen tijd, dat iedereen in feite zijn eigen spoortje is gegaan en dan is er dus de cohesie, de samenhang is dan weg." (Docent, Dommel College)

Leidinggevenden hebben nog wel eens behoefte om een stempel op de - voor hen nieuwe - organisatie te drukken. Als wisselingen elkaar snel opvolgen, is dat niet bevorderlijk.
Docent 1: "je kent het Ministerie van Onderwijs, al die ministers doen als eerste hun eigen ding en zo even een soort nalatenschap, en dat hebben sectordirecteuren ook al een klein beetje gehad. Ik werk hier acht jaar, ik heb er volgens mij zes gehad."
Docent 2: "dat kan natuurlijk ook niet anders, want je bent wie je bent, maar de wisseling is wel heel lastig. Want je kunt niet echt iets opbouwen." (Docenten, Gouwe College)

Ook als een school in korte tijd veel nieuwe docenten aanneemt, bijvoorbeeld vanwege een groeiend aantal leerlingen, spreekt het eigene van de school niet zomaar of zonder meer vanzelf.
"Wat ik wezenlijk vind voor deze scholen, in die groeistuip waarin we zitten, is dat we die kern … echt overeind houden. En die moeten we dus ook gaan definiëren. Dus daar zijn we ook mee bezig." (Bestuurder, Aa College)

Wat niet zonder meer of niet langer vanzelf spreekt, behoeft explicitering. Dat brengt ons op een onderliggende dimensie waarop scholen van elkaar verschillen.

6.6 Alles is burgerschap

Omdat burgerschap zo diep in de school verankerd is, kan burgerschapsvorming tot uitdrukking komen in bijna alles wat de school doet. Respondenten schetsen een bijzonder en rijk beeld van burgerschapsvorming in het voortgezet onderwijs. We volstaan hier met een korte bloemlezing.

Schoolvakken
Bijzondere scholen op religieuze grondslag geven doorgaans een apart schoolvak godsdienst, of levensbeschouwing.
"Wij hebben godsdienst op school, daar wordt heel veel over normen en waarden gesproken." (Teamleider, Vecht College)

Vrije Scholen kennen specifieke schoolvakken met een eigen invulling.
"Een vensteruur is een uur, een levensbeschouwelijke vulling heeft dat, maar er komt heel veel van actualiteit ook in langs en dat ja. Dus dan gaat het over een religieuze component, maar zeker ook over van: Hoe neem jij stelling? Dus in dat vensteruur komt ook die oordeelsvorming nadrukkelijk aan bod." (Bestuurder, Aa College)

Behalve in de vorm van aparte vakken, leent burgerschapsvorming zich volgens onze respondenten ook bij uitstek voor integratie in andere vakken. Niet alleen in maatschappijleer, maar ook in aardrijkskunde, geschiedenis en economie. Of in loopbaanoriëntatie en -begeleiding, kortweg LOB.
"In de tweede klas hebben ze LOB, dus dan heb je een boekje waar je mee werkt om te kijken wat je interessant vindt. …eerst werd er gewerkt met Leefstijl, dat is ook sociale vaardigheden, jezelf leren kennen van wie ben ik." (Docent, Dommel College)

Ook een vak als lichamelijk opvoeding leent zich bij uitstek voor burgerschapsvorming.
"Ik heb bij mij in de les … elkaar respecteren voor wie ze zijn en wat ze kunnen, met name wat ze kunnen, want dat is toch heel belangrijk binnen mijn lessen. Dus ze zien dat van elkaar, ze sturen elkaar, ze leren elkaar sturen. Ik leer ze ook hoe ze elkaar dan zouden kunnen sturen zonder dan gelijk negatief-kritisch te worden. Nou dat is best moeilijk. Dat vinden ze best lastig. Het is positief stimuleren." (Docent, Schelde College)

Projecten
Naast het curriculum van reguliere vakken, ontwikkelen scholen talloze projecten.
"We hebben een projectweek gehad, die alleen maar in het teken stond van burgerschapsvorming. Dus kinderen moesten de hele week lang allerlei workshops volgen. Dat ging van voorlichting van het COC tot de politie die kwam, tot de kerk die kwam. Weet je? Het ging alle kanten op. Het had met alles te maken. En toen hebben we ook gezegd: Die moeten we erin houden." (Teamleider, Maas College)

Een van de scholen heeft een 'steward project' met leerlingen in de rol van stewards.
Docent1: "Er lag nog wel eens wat rommel op de grond in de pauzes en nu zijn er leerlingen die andere leerlingen aanspreken op gedrag en aanspreken op iets dat er op de grond ligt. En er zijn duidelijke regels zijn daarbij. Die hebben ook een bodywarmer aan."
Docent 2: "Het klinkt heel kinderachtig maar het werkt. Voor die leerlingen van die derde klas is het best heel lastig. Vooral de eerste keer: met zo'n bodywarmer aan te lopen. En ze moeten dan tegen de vierdeklassers zeggen van: ja, zou je dat op willen ruimen?" (Docenten, geanonimiseerde school)

De directeur van de school heeft er nog andere overwegingen bij.
"… dat gaat helemaal niet om die rotzooi. Want we hebben een hele schone school."

Voor hem gaat het er wel om dat leerlingen zich later niet als afzijdige omstanders gedragen, zoals zo vaak het geval is bij incidenten.
"Maar wat ik veel schokkender vind, is die hele grote groep die er omheen staat en niks doet. Nou, hoe kunnen wij de burgers opvoeden voor de toekomst dat dit niet kan gebeuren? Dat zo'n actie gebeurt, allà, dat mag (of: mag niet, maar het gebeurt), alleen die hele grote groep er omheen, die moet dan optreden. Die moet dan zeggen van: joh waar ben je mee bezig man!? … Ja, en dat is volgens mij waar we nu mee bezig zijn met die stewards. Echt in het heel klein hoor." (Directeur, geanonimiseerde school)

Maatschappelijke stage
Een aantal jaren geleden, in 2011, werd de maatschappelijke stage verplicht voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. Vier jaar later, in 2015, verviel zowel de verplichting als de bekostiging. Een flink aantal scholen in ons onderzoek - elf van de vijftien om precies te zijn - heeft de maatschappelijke stage behouden.
"Er is op deze scholen besloten om de maatschappelijke stage in stand te houden, ondanks dat hij door het Ministerie is afgeschaft. Ja, we hebben dat als kennisgeving aangenomen. Ik bedoel daar hadden we zelf niet iets van: nou, daar moeten we nog eens uitgebreid bij stilstaan." (Raad van Toezicht, Rijn College)

Scholen hebben daar verschillende redenen voor. Het maakt deel uit van de beoogde brede ontwikkeling van leerlingen.
"… moest ik nog wel een robbertje vechten met de controller, maar wij hebben de maatschappelijke stage niet afgeschaft. Wij krijgen daar de vergoeding niet meer voor. Wij doen het nog steeds omdat wij merken dat het voor leerlingen heel goed is en wat wij ook willen … dat binnen en buiten meer met elkaar te maken heeft … school is meer dan de cijfers die je haalt, dat is eigenlijk onze houding en ja daar past dit gewoon naadloos bij." (Directeur, Vecht College)

Bovendien kan de maatschappelijk stage duidelijk maken waar scholen voor staan.
"… dat doen wij, omdat wij, ik denk niet zozeer uit, het is burgerschap hoor, maar ik denk vanuit termen, vanuit de vertaling van dienend leiderschap. En dat hoor je ook bij kinderen te ontwikkelen. Dus ik vind dat een school, middelbare school, dient ook een aantal trajecten te hebben, wat gericht is op ontwikkeling van de wereld." (Bestuurder, Schelde College)

Een aantal scholen heeft andere partijen gezocht - en gevonden - die bij willen dragen in de kosten.
"bijvoorbeeld het verhaal van de maatschappelijke stage, dat is zo'n heel mooi voorbeeld … politieke grilligheid, het verdwijnt. Nou ik heb op een bepaald moment gezegd van als het verdwijnt dan schrappen we het ook. Als in de financiering het niet doorgaat dan gaat maatschappelijke stage weg. Nou, dat maakt de discussie levendig en zo en dan begint dit te leven. En dus hebben we inmiddels weer een convenant met de gemeente gesloten en we trekken dat door en de gemeente gaat meebetalen, maar wij vinden dit zo belangrijk dat we daar wel werk van willen maken." (Directeur, Maas College)

ELOS-school
Een aantal scholen heeft een specifiek certificaat voor internationalisering.
Docent 1: "ELOS is Europese Leeromgeving Op School. Wij zijn internationaal georiënteerd en in de onderbouw moet je dus per vak ook een opdracht geven, die kunnen ze in hun portfolio bewaren, de leerlingen, en aan het einde krijgen ze ook een soort certificaat, aan het einde van vwo 6 als ze genoeg internationale dingen gedaan hebben. Bij wiskunde hebben we een opdracht bijvoorbeeld een gebouw uit een buitenlands land of dat je een buitenlandse wiskundige, dat je daar dingen over schrijft. Dat bed je in."

Docent 2: "Bij mijn vak (scheikunde) probeer ik het ELOS-gebeuren te verbinden aan burgerschap en duurzaamheid, groene chemie." (Docenten, Gouwe College)

Rituelen

Vooral op scholen met een religieuze grondslag, waar burgerschapsvorming direct verbonden is met de identiteit van de school, maken ook rituelen deel uit van burgerschapsvorming.

"Voor de leerlingen hebben we dan de dagopening hier en een weekopening. We hebben paasviering gehad, kerstviering." (Docent, Schelde College)

Leerlingen raken gewend, of zelfs gehecht, aan die rituelen.

"Sommige leerlingen zijn ook zo dat ze bij mij komen klagen als er geen dagopening is. Enerzijds omdat zij daar helemaal achter staan. Anderzijds omdat het natuurlijk lekker van die lestijd afgaat." (Teamleider, Amstel College)

Initiatieven van leerlingen

Het zijn niet alleen de professionals in scholen die initiatieven nemen voor activiteiten die geschaard worden onder de noemer burgerschap. Ook leerlingen komen met plannen. De reactie van docenten is vervolgens bepalend voor het vervolg.

"Paarse Vrijdag is vanuit de leerlingen gekomen. En dan zijn er docenten die meteen meehelpen. En op een gegeven moment wordt dat echt een jaarlijks terugkerend iets. Paarse Vrijdag is dat iedereen iets paars aandoet om te laten zien dat je gelijk bent ... van alle genders, hetero, transseksuelen … die leerlingen staan hiervoor bij de school met een standje … daar zijn ze hartstikke fanatiek in. Paarse glittertjes, paarse armbandjes of hoedjes. … Er was een meisje wat in de lerarenkamer daar aandacht voor kwam vragen. Dat was echt hartstikke leuk. Die was zelf lesbisch en zij had zoiets van: dat wil ik hier doen, dat gaan we gewoon doen, wie wil helpen? Nou op die manier ontstaat het." (Docent, Maas College)

6.7 Sturen op burgerschapsvorming

Burgerschapsvorming wordt gezien als deel uitmakend van de identiteit van de school. Daarom beschouwen docenten, teamleiders, directeuren en bestuurders het als 'vanzelfsprekend' dat mensen in de school er aandacht voor hebben, en er aandacht aan besteden.

"Hier hoef je geen beleid op te maken denk ik op scholen, want dit doen … dit gaat volgens mij vanzelf. Ik denk dat het verweven zit in het hele onderwijs wat we hier op school geven. Ik denk ook dat het zelfs verweven zit gewoon in de docent als mens, dus. Ik bedoel, je geeft toch wat mee aan die kinderen hoop je en daar zitten dit soort zaken gewoon in." (Teamleider, Vecht College)

Op onze vraag of er 'sturing' is op burgerschapsvorming, denken de meeste respondenten aan beleid. En voor burgerschapsvorming is geen beleid nodig. Aldus bestuurders …

"Nee, nee. Het is een soort van natuurlijk…..ja. Ik heb dan ook geen behoefte om het te beschrijven." (Bestuurder, Dommel College)

aldus teamleiders …

"Ik denk dat dit eigenlijk het grondbeginsel van een Vrije School is. De Vrije School probeert kinderen op te voeden en te onderwijzen vanuit algemene menskunde en vanuit dat gegeven is dat … is het beleid? Nee, het is het uitgangspunt van de Vrije School." (Teamleider, Aa College)

en aldus docenten.
"Als iemand een opmerking maakt over homo's in mijn les dan corrigeer ik. Maar is het niet zo dat het is, nergens wordt het echt benoemd, meer een soort ongeschreven regel." (Docent, Rijn College)

De meeste respondenten associëren 'sturen' behalve met beleid, ook met hiërarchisch verkregen opdrachten, met voorschriften en richtlijnen. Wij hanteren in dit onderzoek een veel ruimere definitie van sturen (zie hoofdstuk 1). Geïnspireerd op Foucault, zien we het benoemen van rollen en het toedelen van verantwoordelijkheden in dit onderzoek bijvoorbeeld ook als een vorm van sturing, naast andere, meer subtiele, manieren van beïnvloeding. Vanuit dat ruimere perspectief blijkt dat er wel degelijk wordt gestuurd op burgerschapsvorming. Daarbij hoort ook …
"We proberen een cultuur neer te zetten wat ook - zo hoor je dat ook te doen. Je moet niet dingen opleggen, helemaal dit niet, maar inderdaad wel - en ook de teamleiders wel: Dit doen we met elkaar en focussen op mekaar." (Docent, Gouwe College)

Speciale actoren en rollen
In scholen waar een schoolvak als godsdienst of levensbeschouwing wordt gegeven, krijgt burgerschapsvorming via dat schoolvak een vanzelfsprekende plaats in de organisatie van de school.
"… Nou we hebben natuurlijk docenten hè, docenten levensbeschouwing, dat is ook hier een aparte sectie." (Bestuurder, Gouwe College)

Daarnaast, of er bovenop, zijn er in scholen aparte coördinatoren actief op thema's waarmee de school burgerschapsvorming invulling geeft. Bijvoorbeeld een ELOS-coördinator (zie hierna). Op bestuursniveau - dus bovenschools - worden ook aparte werkgroepen ingericht.
"… netwerk identiteit en levensbeschouwing, dat zit hier natuurlijk heel dicht tegenaan … wij ondersteunen de structuren … we stellen vooral heel veel vragen die beantwoord zouden moeten worden en dan zeggen we, jullie zijn de professionals, geef ons nou eens antwoord." (Bestuurder, Maas College)

Voorleven
Prominent aanwezig als manier van sturen op burgerschapsvorming, is voorleven. Voor leerlingen is voorleven een belangrijke manier waarop ze zich met volwassenen identificeren om zo hun eigen identiteit te vormen.
"wij, docenten, de levende voorbeelden. Want dat is natuurlijk ook wat ontzettend werkt op die kinderen. Het voorleven. Ze denken: hoe leeft zij, wat doet ze, ze heeft een kindje, welke keuzes heeft ze gemaakt … ze heeft ooit topsport gedaan. Dus allemaal dat impliciete, impliciete, impliciete, wie zij is zoals zij is … Vervolgens raken ze daardoor geïnspireerd of gaan ze afzetten en dat mag allemaal. Hoe geeft ze vorm aan dat burgerschap? Hoe doet zij dat en hoe doe ik dat, hoe doen de ouders dat. Wil ik het zoals zij doen of juist helemaal niet?"
(Teamleider, Aa College)

Daarom vinden individuele docenten het belangrijk wat ze voorleven aan leerlingen.
"Ik bedoel: een leerling ziet ook als je, bij wijze van spreken, opvliegerig bent op alles wat er gebeurt en geen respect hebt naar leerlingen toe. Ja zij krijgen toch ook wel mee van: hoe ga je om met mensen die bij je horen, die aan je toevertrouwd zijn? Waar je macht over hebt, want dat hebben we." (Docent, Gouwe College)

Teamleiders vinden het ook belangrijk wat docenten gezamenlijk voorleven aan leerlingen.

"Dus je kunt lessen faciliteren, maar je hebt ook gewoon, wat is het, preach what you teach, geloof ik. Dat je met elkaar voorleeft wat … Walk the talk. Is ook zo een. En dat heb ik met mijn team ook heel nadrukkelijk afgesproken met elkaar van: Daar hebben we gewoon zelf … Volgens mij las ik laatst weer ergens dat 80% van gedragsverandering bij de leerling komt voort uit de gedragsverandering bij de docenten. Dus daar hebben we wat te doen met elkaar." (Teamleider, Maas College)

Aanspreken

Normen behouden alleen hun waarde als ze ook worden gehandhaafd. Leerlingen hebben zich op school aan een aantal normen te houden. Hetzelfde geldt voor de professionals die binnen de school werkzaam zijn.

"Als wij leerlingbespreking hebben, dan vind ik het heel belangrijk dat we positief blijven praten over een leerling. Ik accepteer niet als iemand zegt: die is lui of, nou ja, dat vind ik al op het randje." (Teamleider, Schelde College)

Als normen worden geschonden, het is noodzakelijk mensen daar op aan te spreken.

"Ik kom hier ook wel eens situaties tegen dat ik vind dat in het kader van burgerschapsvorming, dat heeft dan ook te maken met identiteit, als belangrijk thema, dat leraren leerlingen schofferen. Daar laat ik leraren dan ook niet mee wegkomen. … Dan ga ik zitten en dan doe ik de deur dicht. En dan zeg ik van: Nou, wat er nu gebeurd is … Ik zeg: Wat je nu doet is, je treedt een aantal van voor ons belangrijke waarden met handen en voeten. Ik zeg: Ik wil niet dat het nog ooit voorkomt. Zo streng ben ik dan wel." (Teamleider, Maas College)

De manier waaróp mensen worden aangesproken, moet wel in overeenstemming zijn met de waarden die de school belangrijk zegt te vinden.

"Er is laatst een heel ernstig incident geweest met een docent. Dat wordt dan uitgebreid besproken. Want dat is een crisissituatie. En dan hoor je gewoon, de manier waarop de leiding van deze school daarmee omgaat. Barmhartig richting de leerlingen die het betreft, maar ook de docenten. Dus vergevensgezind, maar goed. Streng, rechtvaardig, al die waarden, die komen dan heel erg terug bij mensen. En ja, daar heb je het dan over. En dan heb je het gevoel van: Ja, dit komt goed. Dit wordt gewoon goed opgelost. Dus op die manier zie je het terug." (Raad van Toezicht, Gouwe College)

Bespreken

Hoe 'vanzelfsprekend' de identiteit van de school ook is, en hoe 'vanzelf' burgerschapsvorming ook gaat, het is wel een onderwerp dat aandacht behoeft. Leidinggevenden geven het thema die aandacht vooral door het zelf onderwerp van gesprek te maken.

"Daar heb ik het met mijn team over gehad … Want we zijn een christelijke school en we hebben bepaalde 'vormen', zal ik maar zeggen van hoe we dat vorm willen gaan geven. Dus de dagopening en de christelijke feestdagen, christelijke normen en waarden. Nou, wat zijn dan christelijke normen en waarden? Dus daar hebben we het wel over en hoe ga je dat dan vertalen in de les? Dus daar hebben wij een hele discussie over gehad." (Teamleider, Schelde College)

Met name bestuurders en directeuren stimuleren dat ook anderen er over praten.

"Mijn taak is het levend houden, zorgen dat het op de agenda blijft, zorgen dat het ook niet sleets wordt, maar daar de energie ophouden …" (Directeur, Maas College)

De uitdaging is om het thema op die manier in de hele organisatie door te laten klinken.

"Praten over burgerschap … vind ik wel een missie. Dat is echt een missie. (…) De communicatie is eigenlijk natuurlijk een, ja een soort van ja, levensader in zo'n grote organisatie. … zijn het veel mensen die allemaal iets in hun hoofd moeten krijgen. Dus ja, en dat is ook altijd een uitdaging om dat goed te doen." (Bestuurder, Gouwe College)

Studiedagen en scholing

Een andere manier om het thema burgerschapsvorming - en dat waar het voor scholen inherent mee verbonden is - aandacht te geven, is door er studiedagen aan te wijden. Dat biedt ook de gelegenheid mensen van buiten de school het gesprek op gang te laten brengen.

"We hebben in de afgelopen jaren hebben we met grote regelmaat een studiedag (…) rondom identiteit en we nodigen daar externe sprekers voor uit." (Bestuurder, Maas College)

Studiedagen bieden ook de gelegenheid om het gesprek tussen mensen binnen de school te stimuleren.

"We gaan een studiedag hier op dit thema uitzetten na de zomervakantie met de hele school, dus dat zegt genoeg, ook vanuit het MT, van mij uit. In het MT hebben we dat besloten dat we daar een studiedag aan gaan besteden." (Directeur, Dommel College)

Waar studiedagen bedoeld zijn voor iedereen binnen de school, richten scholingsprogramma's zich juist op individuele docenten. Zeker drie onderwijsbesturen, en niet alleen de grote, hebben in samenwerking met een externe partij een eigen scholingsprogramma ontwikkeld op het gebied van de eigen identiteit van de school.

"Wij hebben daar op een gegeven moment een programma voor ontwikkeld. Wij zochten van, zijn er methodes voor … daar is toen met (een universiteit) een soort programma ontwikkeld om toch voor de docenten een soort, hoe moet je het zeggen, verantwoord aanbod te doen, verdiepings-aanbod van hoe moet je er mee omgaan." (Raad van Toezicht, Vecht College)

Een belangrijk doel van die scholing is steeds om thema's die van oudsher centraal staan in de betreffende traditie, een eigentijdse invulling te geven.

"Wat ik ook heel belangrijk daaraan vind, is dat het taal is van nu, een taal is van iedereen en niet taal vanuit een kerk of vanuit een bepaalde beroepsgroep, leraren maatschappijleer of levensbeschouwing … je wilt eigenlijk dat dit taal is waarvan mensen kunnen zeggen: hé, maar dat is ook van mij." (Bestuurder, Maas College)

Ondersteunen

Leidinggevenden praten niet alleen, ze ondersteunen docenten ook door initiatieven te stimuleren, door zelf iets te organiseren en door docenten te faciliteren.

"… ik merk dat ik dat wel heel erg stimuleer ja, dat vind ik heel belangrijk. Door ruimte te faciliteren. Dus ik heb een gesprekje met iemand die is enthousiast en dan zorg ik er voor oké nou dan ga ik dat ook regelen ook voor je, dus volgend jaar heb je een uur of hoe wil je het hebben, die en die docenten hoor ik je noemen, zal ik die vrij roosteren zodat je met ze kan gaan zitten één keer in de week. Ik zorg dat ze ook B zeggen. Ik kan dat heel erg faciliteren, ja, want anders blijft het veel te veel in de ideeën en dan komt het er niet van. … Maar dit is niet heel planmatig, het is meer dat iemand enthousiast wordt, dat ik daarop inhaak en dat probeer te voeden en mee te kijken van hoe kan je het nog groter maken. Of hoe kan je het inbedden in wat we al doen. Of kan ik ruimte voor je maken" (Directeur, Aa College)

Financiële middelen

Zoals hiervoor al bleek, draagt ook de inzet van financiële middelen op allerlei manieren bij aan de sturing van burgerschapsvorming. Onder meer in de vorm van het aanbieden van schoolvakken - met de bijbehorende docenten en leermiddelen - het ontwikkelen van projecten, het handhaven van de

maatschappelijke stage, het organiseren van studiedagen, het (doen) ontwikkelen van scholingstrajecten, het faciliteren van medewerkers om die scholing te volgen.
"*Bepaalde activiteiten die we nou eenmaal uitvoeren, ook al kosten ze ons bakken met geld en tijd, maar het zijn wel de dingen die we doen. En als er bijvoorbeeld begroot wordt op een aantal vakken of wanneer een aantal vakken krijgen minder uren maar bijvoorbeeld het vak levensbeschouwing blijft hetzelfde, ja, dat zegt ook al iets." (Docent, Gouwe College)*

Al deze sturing bij elkaar, blijft niet onopgemerkt. Medewerkers zien, horen en merken dat mensen in de school burgerschapsvorming een belangrijk onderwerp vinden. Daarin vervullen bestuurders een voorbeeldrol voor anderen.
"Ik denk dat dat altijd wel in zijn toespraken terugkomt, ja." (Teamleider, Vecht College)

6.8 Impliciet of expliciet

Vanuit het oogpunt van sturing, zijn er graduele verschillen tussen besturen en scholen. Die verschillen zijn te benoemen als de mate waarin men burgerschapsvorming - dat wat men er onder verstaat en wat men ermee associeert - impliciet laat of expliciteert. Het expliciteren van burgerschapsvorming gebeurt logischerwijs bewust. Het impliciet laten van burgerschapsvorming kan onbewust zijn, maar is soms een bewuste aanpak.

Het graduele verschil tussen impliciet en expliciet zien we terug in tal van relaties tussen actoren. Bijvoorbeeld, in de relatie tussen Raad van Toezicht en College van Bestuur, of in de relatie tussen College van Bestuur en directeur, of in de relatie tussen docenten en leerlingen. Als burgerschapsvorming in de ene relatie - bijvoorbeeld tussen bestuur en directeuren - expliciet wordt gemaakt, zegt dat nog niet dat het onderwerp ook in een andere relatie expliciet wordt. De verschillende relaties tussen actoren staan wat dat betreft tamelijk los van elkaar. Niettemin zijn er aan de uiteinden van het hele spectrum wel duidelijke verschillen tussen scholen waar te nemen. We beschrijven eerst hoe het expliciteren van burgerschapsvorming er in verschillende relaties tussen actoren uit ziet. Vervolgens schetsen we de uiteinden van het spectrum aan de hand van drie ideaaltypen (6.9).

Externe bewakers - Colleges van Bestuur / directeuren
Het expliciteren van burgerschapsvorming komt niet alleen voort uit behoeften van betrokkenen binnen scholen. Ook het waarderingskader van de Inspectie heeft in scholen een uitwerking. Zo doet de Inspectie volgens respondenten specifieke suggesties aan scholen.
"De Inspectie had gezegd dat we ten behoeve van, of eigenlijk dat, wereldoriëntatie kon er wel uit en burgerschap … daar moesten we meer aan doen." (Docent, Dommel College)

Respondenten die daarover spreken zeggen overigens ook allemaal daar op zich de zin van in te zien. De kunst is meer om de wensen van de Inspectie wel op een eigen, passende manier in te vullen.
"ik heb een keer met een inspecteur hierover gesproken … Hij wil dan zien waar het dan zit. Nou dan wijs ik op zo'n stage, dan wijs ik op een curriculum … Nou dan vindt hij dat alweer heel wat. … Maar je zou het dus nog meer, dan gaan we weer, verantwoording - zucht - hij zou het nog meer geëxpliciteerd willen zien. Nou daar kunnen we werk van maken. Dat is ook op zich niet eens zo moeilijk. … Het laatste wat ik wil gaan doen, is dat ik dit op last van de

Inspectie als een apart dingetje erbij ga doen, zodat het een losgezongen entiteit is waar niemand eigenlijk ook iets van snapt, of iets mee wil, of we moeten wat. En dat wil de inspectie ook niet. Die snappen ook heel goed dat je dat vooral ook moet verbinden …" (Bestuurder, Aa College)

Hoewel het de Inspectie niet te doen is om het produceren van papier, heeft het wel voordelen als er iets op papier staat. Niet alleen voor de school zelf.
"… dus eigenlijk is burgerschapsvorming iets waar we ineens wel voor het verantwoorden verplichting voor kregen. En ze zeiden ook: Wat een mooi stuk. En nou komt het: Nou speciaal voor jullie geschreven … en toen moesten ze echt "oh nee, een papieren tijger" … voor het Inspectiebezoek heb ik een stuk geschreven over burgerschapsvorming en dat heb ik toen ook gedeeld met een aantal scholen … Die hebben het nu ook op de plank staan, een beetje verbouwd en dan hetzelfde stuk." (Directeur, Aa College)

Er zijn ook andere organisaties die een bewakende rol jegens scholen vervullen, bijvoorbeeld als scholen zichzelf willen profileren.
"… door het kind naar de nieuwe wereld. Dus opvoeden voor de maatschappij van morgen. Hoe zie ik dat terug? Wij worden natuurlijk ook door de Montessorivereniging gevisiteerd, dus al die Montessorischolen moeten ook door de Montessorihoepel springen." (Bestuurder, Dommel College)

Raad van Toezicht - College van Bestuur
Waar met name de Inspectie als externe actor een bewakende rol vervult, doet de Raad van Toezicht dat als interne actor. Raden van Toezicht vullen die rol verschillend in. Binnen de ene Raad van Toezicht wordt in algemene termen wel eens met het bestuur gesproken over 'wat we als school willen zijn', andere Raden van Toezicht werken met een identiteits-commissie. Een enkele Raad van Toezicht gaat nog een stap verder met expliciteren.
"hebben we zo'n identiteits-toezichtkader ontwikkeld, waar we toch ook een keer per jaar nog langer bij stilstaan." (Raad van Toezicht, Gouwe College)

Besturen - directeuren - teamleiders
In onderlinge relaties tussen besturen, directeuren en teamleiders is burgerschapsvorming vooral onderwerp van gesprek. Op sommige scholen is dat tamelijk impliciet en subtiel.
"… vaak gaat het dan via vaardighedenonderwijs. Dan zeg je: Ja, ik ben met samenwerking bezig. En ik zeg: En hoe gaat dan? En dan zeg je van: Ja, je ziet dat de ene dit en de ander dat. Ik zeg: Jij bent bezig met die vorming, zodat die leerling straks beter … en dan vertaal je dat weer. En je probeert daar een beetje een taal aan te geven … Niet van: Jongens, nou gaan we het even hebben over vorming en wat doen wij voor vorming? Nee." (Directeur, Rijn College)

Op andere scholen wordt burgerschapsvorming expliciet en herhaaldelijk benoemd. Bijvoorbeeld in het periodieke gesprek tussen bestuur en directeuren. Soms wordt dat gesprek ondersteund door wat expliciet is uitgewerkt, en op papier staat.
"Je hebt in ons meerjarenbeleidsplan … In die zin wordt het wel van bovenaf gewoon langzamerhand steeds verder naar beneden naar de organisaties gebracht. Wel gepusht. Ja, want die normen en waarden komen terecht bij (de directeuren) … We hebben natuurlijk twee keer met de teamleiders een tweedaagse gehad, naar die waarden, waar we eindeloos hebben doorgekauwd, dus ja, wat dat betreft … In de lijn is wel geregeld dat je dat niet ontgaan kan zijn." (Teamleider, Maas College)

Teamleiders - docenten

Dat - met name - docenten een belangrijke rol vervullen in het voorleven van burgerschapsvorming voor leerlingen, kwam al eerder aan de orde. Daar bespraken we ook de rol van teamleiders, als docenten normen overschrijden. Teamleiders gaan daar heel verschillend mee om, zo blijkt.

"We hebben niet een officieel gedragsprotocol als docent of team, maar kijk, wij hebben wel met elkaar natuurlijk, de dingen die normaal … maar nee ik kan me niet voorstellen dat ik als teamleider iemand in mijn team er op aanspreek of hij of zij wel de pluriformiteit van onze samenleving heeft benadrukt." (Teamleider, Rijn College)

Bij scholen op bijzondere grondslag is de identiteit van de school expliciet een onderwerp van gesprek bij sollicitaties.

"Bij het aannamebeleid van nieuwe collega's wordt dat ook gevraagd, hè? Bent u in staat en bereid om een dagopening te doen? En als iemand zegt: Nou ja, ach, ik vind dat niet zo heel erg bezwaarlijk om zo'n stukje voor te lezen. Ja, dat is niet echt een pré. Zeker als het om vaste aanstellingen gaat." (Teamleider, Amstel College)

Ook in het dagelijks functioneren kan er gelet worden op het naleven van normen en het navolgen van afspraken.

"Onze teamleidster die stuurt daarop, dat je dat doet. Die vraagt in een persoonlijk gesprek of die loopt langs, 's morgens loopt die langs als je les aan het geven bent, en dan ziet ze dat je dat niet doet. Of ze zegt: Heb je morgen geen dagopening? Of: Wat was je aan het doen, want je zat in een kring, wat was er aan de hand?" (Teamleider, Gouwe College)

Docenten - leerlingen

Met name bij twee van de negen besturen die in dit onderzoek participeren, wordt het belang dat de school hecht aan burgerschapsvorming, voor leerlingen heel concreet. Op de scholen behorend bij deze besturen worden leerlingen daar ook op beoordeeld. In het ene bestuur wordt gewerkt met een portfolio voor burgerschap. Het andere bestuur werkt met een uitgewerkte leerlijn voor oordeelsvorming.

"Daar is wel een leerlijn voor, er is wel duidelijk afgestemd wat ze in welke jaarlaag moeten doen en waarom en dat, ja dat is dan toegesneden op de ontwikkeling van het oordeelvermogen …" (Directeur, Aa College)

Bij twee andere besturen zijn plannen in ontwikkeling om burgerschapsvorming te expliciteren als invulling van het plus-document bij het diploma.

"Dat heeft te maken met de algemene opdracht, de vormende kant van het onderwijs. Als wij als scholen vinden dat wij meer zijn dan mensen die alleen maar kennis en vaardigheden overbrengen, dan moet je dat wel durven formuleren, wat dan die meerwaarde is. En wij hebben bijvoorbeeld ook een eigenzinnig traject ingezet als het om het plus-document gaat, wat ook verplicht wordt. Daarom vind ik dat je eigenlijk bij elke leerling moet vragen: Wat zijn jouw idealen en waar denk jij nou dat je later bijdraagt aan de samenleving? Dus het is toch onze rol om ze voor te bereiden op de burgers van morgen. Kom je toch bij burgerschapsvorming uit." (Bestuurder, Schelde College)

Het zichtbaar maken van burgerschapsvorming is een puzzel. Met weer eigen risico's.

"Kijk, we hebben een systeem in Nederland met diploma's. Wat staat er op de diploma's: alleen maar cijfers van vakken die je geeft. Meer niet. Terwijl die hele burgerschapsvorming eigenlijk een beetje buiten schot blijft. Nou gaat dat wel met het plus-document natuurlijk veranderen, maar goed, dat wil ik niet als een cijfertje op een rapport hebben staan. Dan schiet je weer totaal je doel voorbij." (Directeur, Schelde College)

6.9 Drie ideaaltypen

De analyses wijzen op graduele verschillen tussen besturen en scholen. De bevindingen zijn nog het beste samen te vatten aan de hand van drie 'ideaaltypen'. Deze ideaaltypen beschrijven nadrukkelijk niet de realiteit zoals we die aantroffen. Het is een analytisch hulpmiddelen om beter inzicht te verkrijgen in de manier waarop sturing op burgerschapsvorming vorm krijgt in scholen. Er blijken drie ideaaltypische manieren van sturing op burgerschapsvorming.

Kader: Ideaaltypen
Een ideaaltype maakt een abstractie van de werkelijkheid, door karakteristieke kenmerken uit te vergroten en samen te brengen als een coherent geheel. Een ideaaltype is geen beschrijving van de werkelijkheid, maar dient een analytisch doel. Aan de hand van ideaaltypen worden verschillen en overeenkomsten tussen verschijnselen zoals die zich daadwerkelijk voordoen duidelijker. Door de realiteit te vergelijken met een ideaaltype, kunnen ook veranderingen in de loop der tijd zichtbaar worden.

Ideaaltype 1 *Onbewust impliciet*
Burgerschapsvorming spreekt 'vanzelf'. Het maakt deel uit van de eigen cultuur en de eigen identiteit van de school. Betrokkenen binnen de school delen een aantal waarden. Deze waarden zijn zo vanzelfsprekend, dat niemand het onderwerp expliciet aan de orde stelt, noch de behoefte voelt of noodzaak ziet om dat te doen. Rituelen en gebruiken voeden en bevestigen de waarden. Waarden krijgen een vertaling in ieders gedrag; docenten vertalen de waarden in hun eigen lessen. Zo krijgt burgerschapsvorming 'als vanzelf' een rijke invulling.

Op een van de scholen die het meest op dit ideaaltype lijkt, horen we:
"*Je verwacht dat het in het curriculum zit en dat een docent dat doet, maar we sturen daar niet op. (…) In hoeverre het in de vaklessen zit, daar is niet echt beleid op, dat verwacht je eigenlijk wel dat docenten dat doen." (Directeur)*
"Er is een vertrouwen in (docenten)." (Teamleider)
"Wij ervaren complete, totale autonomie over hoe wij met dit thema omgaan. … daar is … geen enkele sturing op. Is voor mij heel prettig en ik denk voor mijn collega's ook. En ik denk dat mijn collega's daar prima mee om kunnen gaan (…) ik denk dat het in goede handen is ook." (Docenten)

Ideaaltype 2 *Bewust expliciet*
De school kiest er bewust voor om burgerschapsvorming expliciet te maken. Dat gebeurt aan de hand van de pedagogische visie van de school, waar burgerschapsvorming onlosmakelijk mee verbonden is. Deze visie en de uitwerking daarvan, zijn voortdurend onderwerp van gesprek in alle soorten onderlinge relaties binnen de school. Het komt aan de orde in het gesprek dat de Raad van Toezicht en de medezeggenschapsraad voeren met het College van Bestuur; het is onderwerp van gesprek tussen teamleiders en docenten; en het komt ook nadrukkelijk aan bod in gesprekken die docenten met leerlingen voeren. De school vertaalt burgerschapsvorming naar concrete leerdoelen. Voor leerlingen is burgerschapsvorming een domein waarvoor een vorm van beoordeling geldt.

Kader: Vrije scholen

Leren met hoofd, hart en handen is een kernpunt op Vrije scholen. Dit is geworteld in de antroposofische visie, de "driegeleding" -denken, voelen, willen- van Rudolf Steiner. Het drieledig mensbeeld is in de dagelijkse schoolpraktijk op Vrije scholen volkomen vanzelfsprekend.

Je krijgt maar een stukje van de mens in actie als je maar één gebied aanspreekt. Bovendien is er heel veel te winnen op het moment dat je iemand die cognitief heel vaardig is tussendoor kan laten beseffen hoe hij zich eigenlijk voelt op het moment dat hij dat aan het doen is. En als mensen iets heel krachtigs denken en willen of heel erg krachtig voelen, maar er geen handen en voeten aan kunnen geven dan heb je een soort gemankeerd mens. En zo worden mensen niet geboren, zo zijn ze gevormd doordat ze te eenzijdig zijn aangesproken, Het is bijna de vraag van: Hoe wil je het eigenlijk anders doen op een gezonde manier?! (Docent, Oude Aa College)

Om deze 'menswording' verder te ondersteunen kennen Vrije scholen voor alle leerlingen lessen in 'ambachten', zoals spinnen en houtbewerken.

Regelmatig moeten ze over drempels heen omdat het niet lukt, komen ze een knoest tegen of de maat klopt toch niet, ja, maar je moet wel verder. Dat komt je natuurlijk in hele leven tegen, dat dingen anders lopen dan je had gewild en dat je daar iets mee moet. Je kan er niet omheen lopen en je kan je leven niet opnieuw beginnen. Dat je creatief moet zijn in het zoeken van een nieuwe oplossing. (Docent, Oude Aa College)

En koorzang. Om echt te leren luisteren.

En dat doe je bij het koor zingen, dat is ook heel erg burgerschap; je maakt jezelf onderdeel van het geheel, je zingt zelf en je luistert naar iedereen, je stemt af. (Docent, Oude Aa College)

Koorzang is voor menig (puber)leerling geen favoriet vak. Maar ook dat is een beetje de bedoeling.

Het is een vormingsaspect, die confrontatie: ik wil het niet, ik kan helemaal niet zingen, maar ik ga het toch doen. En dan in gemeenschap, dit is ook elementair samenwerken; je voegt je daarnaar (Bestuurder, Aa College)

De ambachtsvakken zijn relatief duur. De klassen zijn kleiner en er wordt gewerkt met duurzame materialen. Inhoudelijke keuzes hebben financiële consequenties. Ook voor docenten.

De salariëring (…) van oudsher zit iedereen in een lagere schaal om meer geld over te houden. Terwijl ze er recht op hebben vanuit de functiemix, best bijzonder dat mensen dat doen om geld voor de grote- (MR, Aa College)

Naast de financiële kwestie, zijn er ook organisatorische obstakels.

…bijvoorbeeld dat wij klassen zolang mogelijk bij elkaar houden. Eigenlijk het allerliefst, dat de kleuters met elkaar eindexamen doen. Want als je klasgenoten als kleuter hebt meegemaakt en je bent in de samenwerking weerstand tegen gekomen en je bent op een gegeven moment samen puber geweest en je hebt elkaar als ding behandeld en je hebt gezien hoe je echt een volwassen mens wordt en uiteindelijk kan je los van wie iemand is met elkaar samen werken en respect voor elkaar hebben, dan ben je echt volwassen geworden. (Directeur, Oude Aa College)

Er wordt expliciet gestuurd op het incorporeren; via individuele begeleiding van een collega docent, een bovenschoolse opleiding, avonden 'menskunde' en in vergaderingen.

Als je hier nieuw binnenkomt heb je er wel een hele tijd mee te maken, want studiedagen gaan hier altijd over en pedagogische vergadering gaat hier altijd over en eigenlijk ook in de bouwvergadering is het toch ook vaak van: hoe kunnen we het sociale, het wilsmatige, het cognitieve, hoe kunnen we dat allemaal goed een plek geven. Als wij een klas bespreken in een teamvergadering zeggen docenten hoe zij de klas zien, hoe is het als groep mensen? Dat is gewoon een hele andere benadering.

Dus wat dat betreft word je er als nieuweling wel in gevormd of je nou wil of niet. En als je niet wil ga je weg. (Docent, Oude Aa College)

De pedagogische visie wordt dus in alle aspecten van de organisatie vertaald. Dat begint al voor de lessen starten, iedere dag opnieuw.

Bijvoorbeeld 's ochtends als wij hier beginnen, dan staan we hier in de kring en dan wordt er wel echt een antroposofische spreuk voorgelezen. Net als met de leerlingen, beginnen we zo de dag als docenten ook, met elkaar in de kring. Dus je leeft ook wel bepaalde dingen voor, die jij ook van leerlingen verwacht. Daar wordt niet aan getornd. (Docent, Nieuwe Aa College)

Ideaaltype 3 *Bewust impliciet*

Deze school blinkt uit in softe manieren van sturen, die ook subtiel kunnen zijn. Burgerschapsvorming krijgt op allerlei manieren en in allerlei vormen aandacht. Men kiest er bewust voor om inhoud en doelen niet expliciet te maken. Dat komt voort uit de overtuiging dat het expliciteren van wat burgerschapsvorming precies is, en hoe er aan gewerkt moet worden, tot een reductie leidt. Het kan vanzelfsprekendheden ondermijnen, en afbreuk doen aan een brede betekenis. Burgerschapsvorming is te belangrijk om dat risico te lopen.

Op één van de scholen die het meest op dit ideaaltype lijkt, klinkt dat als volgt.
"zodra ik een notitie maak die geïmplementeerd moet worden dan ben ik de dagelijkse praktijk kwijt. … Door de leidende principes. Doordat ik op al die plekken helder probeer te maken wat ik denk dat daar geldt". (Bestuurder)
"… ik was er vanaf gebleven … dat vind ik een heel natuurlijke zaak. (…) Maar dat ontstaat op allerlei plekken, niet bewust als beleid maar meer van binnenuit. Soms dient het zich gewoon aan." (Directeur)
"Het is echt belachelijk als je daar beleid op zou moeten maken." (Docent)

6.10 Aanvullingen op basis van vragenlijsten

In de digitale vragenlijst is aan docenten een aantal vragen voorgelegd over het beleidsthema burgerschap: wat ze verstaan onder burgerschap, of ze het belangrijk vinden en of ze specifiek materiaal gebruiken in hun lessen. Bij de analyse van de antwoorden op deze vragen zagen we geen verschillen tussen besturen, noch tussen scholen, en ook niet tussen docenten die lesgeven in verschillende schooltypen.

In overeenstemming met de interviews, geven docenten de term burgerschap verschillende betekenissen. Het gaat ten dele over kennis.
"Dat leerlingen weet en kennis hebben van het wel en wee in de maatschappij, maatschappelijke vraagstukken, de wet, enz."

Daarnaast benoemen docenten aspecten van democratische vorming.
"Studenten meegeven voor welke principes, waarden en normen onze democratie staat en hiervoor begrip tonen."

Ook zien we noties over waarden en normen. In algemene zin …
"Normen en waarden. Hoe ga je met elkaar om en wat heb je voor een ander over."
en in meer specifieke zin.
"Leerlingen bewust maken op het gebied van normen en waarden; het gesprek aangaan over actuele maatschappelijke onderwerpen. Leerlingen kritisch en genuanceerd over deze zaken laten nadenken."

Docenten verwijzen ook naar hun eigen voorbeeldrol.
"De normen en waarden doorgeven aan de leerlingen en vanuit deze ook zelf als docent handelen."

En naar het belang voor leerlingen.
"Het voorbereiden van leerlingen op een plek in de maatschappij. Niet alleen wat betreft studie of beroep maar ook wat betreft andere maatschappelijk relevante rollen. Bijvoorbeeld als vrijwilliger."

Naast veel terugkomende termen als respect en verantwoordelijkheid, vallen in de betekenissen die docenten naar voren brengen woorden op als: actieve-, constructieve-, kritische- en betrokken burgers. Net als weldenkende burgers en waardevolle medeburgers. Slechts enkele docenten noemen wereldburgerschap.

Slechts een paar docenten reageren wat kritischer op de term burgerschap. Deze docenten geven aan de term zelf niet te gebruiken, het een 'rare modeterm' te vinden, of 'geen idee' te hebben.
"Ik zou het niet weten, heb daar nooit over nagedacht."
Slechts een enkele docent brengt meer inhoudelijke kritiek naar voren.
"… Alsof een jong mens in een bepaalde vorm gegoten kan worden. Dit begrip roept bij mij associaties op van het communisme. Volgens mij komt het begrip uit het idee van een maakbare samenleving. Dit is geen reëel beeld van een dynamische maatschappij."

Op de vraag aan docenten of ze burgerschap belangrijk vinden, komen veel reacties als 'vanzelfsprekend', 'heel belangrijk' en verwijzingen naar 'de primaire taak' van de school. Voor verscheidene docenten is het een 'open deur'. Toch geldt dat niet voor iedereen. Een aantal docenten kraakt een wat kritischer noot, los van school of schooltype.
"Nee, geen taak van school maar van ouders."

Bijna alle docenten (93% bij N=205) besteden in hun lessen aandacht aan burgerschap.

Aan docenten is ook gevraagd of ze in hun lessen gebruik maken van materiaal dat binnen of buiten de school ontwikkeld is. Naast een algemene, open vraag werd ook specifiek gevraagd naar materiaal van met name genoemde organisaties. De keuze voor deze organisaties is gemaakt in afstemming met Deelproject 1 (zie Hooge, 2016). Voor het beleidsthema burgerschap is specifiek gevraagd naar materiaal ontwikkeld door:

- SLO
- Alliantie burgerschap
- KPC Groep
- Leraar 24
- Themaorganisaties zoals COC, ProDemos, Amnesty International etc.)

Voor al deze met name genoemde organisaties geldt dat slechts enkele docenten hebben aangegeven gebruik te maken van door deze organisatie ontwikkeld materiaal. Voor al deze organisaties tezamen gaat het om slechts 30 docenten. Ter aanvulling hebben we de vraag voorgelegd welk materiaal docenten precies gebruiken. Docenten noemen dan met name media, kranten, het nieuws, gastsprekers en diverse websites.

De digitale vragenlijst onder docenten had niet het doel representatief te zijn en is dat ook niet. Bovendien is het aantal ingevulde vragenlijsten te klein om betrouwbare uitspraken te doen. We kunnen wel vaststellen dat de bevraagde docenten als geheel weinig gebruik maken van materiaal dat door de genoemde organisaties is ontwikkeld.

6.11 Tot slot

VO-scholen zijn wettelijk verplicht 'actief burgerschap en sociale integratie' te bevorderen. Deze verplichting is uitgewerkt in een aantal kerndoelen voor de onderbouw. De wettelijke verplichting is

ook vertaald naar twee indicatoren voor het waarderingskader van de Inspectie. De ene indicator verwijst naar de kwaliteitszorg van de school, de andere naar het onderwijsaanbod.

Uit de interviews blijkt dat respondenten een zeer gevarieerd en breed beeld geven van wat onder burgerschap verstaan kan worden. De aspecten die respondenten benadrukken zijn onder drie noemers samen te vatten. De *persoonlijke ontwikkeling* van leerlingen, *kennis* van de maatschappij en *actief burgerschap*. De eerste invulling, persoonlijke ontwikkeling, krijgt van respondenten duidelijk de meeste nadruk. Op dit punt lijkt sprake van verschillen tussen VO-besturen, die samenhangen met de denominatie van het bestuur. Docenten leggen verhoudingsgewijs iets meer nadruk op het kennis-aspect van burgerschapsvorming.

Dat docenten burgerschapsvorming een verschillende invulling geven, blijkt ook uit de analyseresultaten van de vragenlijsten voor docenten. Die resultaten laten ook zien dat bijna alle docenten zelf aandacht aan burgerschapsvorming zeggen te geven in hun lessen. Ze maken daarbij gebruik van heel verschillende middelen, waaronder de media, kranten, het nieuws, gastsprekers en diverse websites.

De betekenis die respondenten geven aan het begrip burgerschap zijn zonder veel moeite te beschouwen als passende invullingen van de ruim geformuleerde kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Hetzelfde geldt voor de eveneens ruim geformuleerde indicator zoals de Inspectie die gebruikt voor het onderwijsaanbod. Anders gezegd: de kaders die van overheidswege zijn gesteld, laten veel ruimte voor de eigen invulling van besturen en scholen.

Burgerschapsvorming raakt de identiteit en de waarden van de school, aldus respondenten. Dat brengt direct met zich mee dat besturen - en de bijbehorende scholen - burgerschap een eigen invulling geven, passend bij de eigen identiteit. Burgerschapsvorming is voor alle betrokkenen *volkomen vanzelfsprekend*. In scholen wordt er ook op allerlei manieren aandacht aan besteedt, variërend van aparte schoolvakken, via projecten en maatschappelijke stages, tot rituelen en het ondersteunen van leerling-initiatieven. Ondanks die verschillende invullingen van burgerschapsvorming laten de analyses geen systematische verschillen in sturing zien tussen besturen en ook niet tussen scholen. Hoewel speciale actoren en rollen worden benoemd, krijgt sturing op burgerschap eerst en vooral vorm in de interacties tussen verschillende actoren. De nadruk ligt op voorleven, gesprekken voeren, het onderwerp in gesprek brengen, elkaar aanspreken, scholingsactiviteiten en ondersteunen. Deze activiteiten worden ondersteund met de inzet van financiële middelen.

De analyses wijzen wel op graduele verschillen, zowel tussen besturen als tussen scholen. De onderliggende dimensie voor die onderlinge verschillen laat zich benoemen als de *mate van explicitering*. In elk van de onderlinge relaties tussen actoren binnen besturen, blijkt burgerschapsvorming meer of minder expliciet aan de orde te komen. Op basis van de analyses zijn *drie ideaaltypen* te construeren: onbewust impliciet; bewust expliciet; en bewust impliciet. De ideaaltypen dienen een analytisch doel: geen van de besturen voldoet volledig aan enig ideaaltype.

Hoofdstuk 7 De School als Lerende organisatie

Het derde beleidsthema dat in het hele onderzoeksprogramma terug komt is 'de school als lerende organisatie'. De centrale overheid heeft een formele verantwoordelijkheid - in de vorm van deugdelijkheidseisen - voor de bevoegdheid van docenten. Aspecten rond de inrichting van organisaties en het functioneren van teams binnen onderwijsinstellingen vallen buiten die formele verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd stuurt de centrale overheid tamelijk actief op deze laatste aspecten onder de noemer 'lerende organisatie'. In dit onderzoek beschouwen we het thema 'de school als lerende organisatie' als een voorbeeld van geringe formele verantwoordelijkheid en veel actieve sturing door de centrale overheid. We omschreven het thema als volgt voor het vignet.

Lerende organisatie
Bevordering van de bekwaamheid, bevoegdheid, positie en professionele ruimte van leraren. Professionele ontwikkeling en leren van leraren. Ontwikkeling van team / opleiding / school / instelling naar een professionele leergemeenschap, een lerende organisatie, een lerende cultuur.

In Deelrapport 1 van dit onderzoeksprogramma is de achtergrond van dit thema beschreven. Ook is daarin het sturingsnetwerk beschreven van actoren die voor het VO betrokken zijn bij sturing op dit thema op het niveau van het stelsel (Hooge, 2016). In de volgende paragraaf is een aantal specifieke punten beschreven die als achtergrond van belang zijn voor het onderhavige onderzoek.

7.1 De school als lerende organisatie in het VO

Artikel 23 van de Nederlandse Grondwet bepaalt dat de overheid (a) een minimum aan onderwijskwaliteit garandeert, zich (b) terughoudend opstelt bij sturing op de inhoud van het onderwijs (vrijheid van richting), en (c) eenzelfde terughoudendheid in acht neemt in relatie tot de inrichting van onderwijsorganisaties (vrijheid van inrichting). Om de garantiefunctie te vervullen stelt de overheid deugdelijkheidseisen. Specifieke eisen rond bekwaam- en bevoegdheid van docenten maken deel uit van die deugdelijkheidseisen en zijn aldus object van overheidsbeleid.

Het advies LeerKracht! van de Commissie Leraren - beter bekend als de commissie Rinnooy Kan - kan als startpunt worden gezien voor overheidsbeleid rond het thema 'de school als lerende organisatie' (Commissie Leraren, 2007). Zonder die term te noemen, benadrukt het advies de positie van docenten binnen de schoolorganisatie, met name op het punt van invloed en zeggenschap. Sindsdien heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een aantal beleidsplannen uitgewerkt en met diverse organisaties afspraken gemaakt. Voor een volledig overzicht verwijzen we naar het onderzoeksrapport van deelproject 1 van dit onderzoeksprogramma (Hooge, 2016).

Bij wijze van context, benoemen we hier vier punten die voor het onderhavige deelonderzoek in het voortgezet onderwijs met name relevant zijn.

Een wetsvoorstel om onderwijsbesturen te verplichten afspraken te maken met docenten over zeggenschap, werd weliswaar ingediend, maar is sindsdien niet in behandeling genomen. De onderwijssector zou eerst zelf de gelegenheid moeten krijgen om de positie van docenten te regelen middels een professioneel statuut. Anders dan het MBO, kent de sector van het VO vooralsnog *geen professioneel statuut*.

In de Lerarenagenda is het thema 'lerende organisatie' als een van de *speerpunten* van beleid benoemd (2013). Datzelfde speerpunt is - als ambitielijn - benoemd in het bestuursakkoord tussen de minister en de sectororganisatie (2014). Om besturen en scholen te ondersteunen de afspraken in het bestuursakkoord waar te maken, werd het verbeterprogramma School aan Zet opgericht.

Uit de analyse in deelproject 1 van dit onderzoeksprogramma blijkt dat organisaties op stelselniveau het er over eens zijn dat de volgende elementen deel uitmaken van de *term 'lerende organisatie'*: leraren benutten hun professionele ruimte, leraren werken samen in teams, gaan onderling de dialoog aan, geven elkaar feedback, bereiden samen onderwijs voor en doen aan intervisie, waardoor een lerende cultuur ontstaat gericht op continue verbetering en vernieuwing van onderwijs.

Tot slot is nog relevant te noemen dat *kennis- en onderzoeksinstituten* een belangrijk aandeel hebben in het sturingsnetwerk op stelselniveau.

7.2 Analyse 'de school als lerende organisatie'

Voor dit onderzoeksprogramma is het van belang een onderscheid te maken tussen aspecten van professionalisering waar de centrale overheid in formele zin verantwoordelijk voor is, en aspecten waarvoor dat niet het geval is. Hoewel dat onderscheid in de praktijk naadloos in elkaar overloopt, hanteren we voor de analyses de volgende afbakening.

Domein 1. Individuele professionele ontwikkeling
In dit domein gaat het om de docent als individuele professional. Binnen dit domein vallen onderwerpen als bekwaamheid en bevoegdheid, eisen die aan docenten worden gesteld en het beoordelen van individuele docenten. Scholingstrajecten, cursussen en opleidingen die primair gericht zijn op de individuele bekwaamheid en bevoegdheid van docenten maken ook deel uit van dit domein. Hetzelfde geldt voor HR-beleid in het kader van de functiemix, voor zover het gaat om de manier waarop individuele docenten promotie kunnen maken van LB- naar LC- en LD-docent. Ook het lerarenregister scharen we onder dit domein.

Domein 2. Samenwerken en leren binnen teams (collectief)
In het tweede domein gaat het om een collectief aan docenten. We gebruiken daarvoor de algemene term team, die we ruim opvatten. Een team kan zowel een kernteam zijn (docenten onderwijzen dezelfde groep leerlingen), een sectie (docenten onderwijzen hetzelfde vak), een 'bouw-team' (docenten onderwijzen leerlingen in de onder- of bovenbouw), een schoolteam (docenten werken op dezelfde, vaak kleine, locatie). Ook groepen waarin docenten bovenschools samenwerken - bijvoorbeeld op een specifiek thema, of om onderwijs te ontwikkelen - vallen onder de brede noemer team. (Zie ook 2.1 over de terminologie die we in dit rapport hanteren.)

Het eerste domein valt buiten ons onderzoeksthema; het tweede domein is de kern van ons onderzoeksthema. Respondenten maken niet, nauwelijks of alleen indirect een onderscheid tussen aspecten waarvoor wel en aspecten waarvoor geen zeggenschap van de centrale overheid geldt. Vanuit

het perspectief van betrokkenen is sprake van een grote onderlinge verwevenheid, ook al verschilt de sturing vanuit het ministerie. Dat is dan direct onze eerste bevinding voor dit beleidsthema.

In de interviews is aan bestuurders, directeuren, teamleiders en docenten gevraagd óf, en zo ja hóe, de onderlinge uitwisseling en samenwerking vorm krijgt binnen de scholen die bij ons onderzoek betrokken zijn. Voor de helderheid: binnen scholen - onze eenheid van analyse - is vaak sprake van meerdere 'teams', in de vorm van secties, jaarlaag-teams, leerweg-teams, ontwikkelgroepen en zo voorts. Op basis van alle verzamelde gegevens brachten we de mate van onderlinge samenwerking en uitwisseling tussen docenten in beeld. Het betreft hier subjectieve oordelen van onze respondenten; wel is nadrukkelijk gekeken naar correspondentie tussen die oordelen in de onafhankelijk van elkaar gevoerde interviews met docenten, teamleiders en directeuren die bij dezelfde school betrokken zijn. De 'within-case' analyses (stap 3) laten substantiële verschillen zien tussen scholen van hetzelfde bestuur. De 'between-case' analyses (stap 4) laat een aantal dingen zien.

Ten eerste verschillen besturen substantieel van elkaar wat betreft de onderlinge rolverdeling op bestuurlijk niveau. Zo heeft een directeur-bestuurder een andere rol dan een bestuurder, ook als het in beide gevallen om een relatief kleine instelling gaat. Bovendien heeft een directeur binnen een groot bestuur soms meer scholen en directeuren onder zijn hoede dan een bestuurder van een kleine instelling, terwijl die rollen tegelijkertijd ook heel verschillend zijn. Wat betreft de rolverdeling op bestuurlijk niveau zijn de verschillen tussen de negen VO-besturen te groot om systematische vergelijking mogelijk te maken. Om dezelfde reden is het niet mogelijk kenmerken op bestuurlijk niveau te relateren aan kenmerken op schoolniveau.

Ten tweede blijken ook bij onderlinge vergelijking tussen besturen grote verschillen tussen scholen. We rapporteren de bevindingen op het aggregatieniveau van de vijftien deelnemende scholen (variant 3).

We benoemen de mate van onderlinge samenwerking en uitwisseling tussen docenten hier met de term *professionele samenwerking*. Uit de analyses blijkt dat de vijftien deelnemende scholen in drie categorieën zijn in te delen (zie Tabel 9). Deze indeling is niet gebaseerd op één specifieke vorm van onderlinge uitwisseling - bijvoorbeeld lesbezoek - maar op alle vormen zoals docenten en teamleiders die zelf in de interviews benoemen. Bijvoorbeeld: lastige situaties met elkaar bespreken, met de bedoeling elkaar te helpen; samen onderwijs ontwikkelen; of het teamoverleg benutten voor gezamenlijke studie.

Tabel 9 *Categorieën professionele samenwerking*

Categorisering	**Aantal scholen**	**Verspreid over aantal besturen**
1. *Hoge mate* van professionele samenwerking tussen docenten	4	4
2. Gemengd beeld	6	6
3. Geringe mate van professionele samenwerking	5	4

Categorie 1: hoge mate van professionele samenwerking
In vier scholen - verspreid over vier besturen - krijgt *professionele samenwerking* tussen docenten daadwerkelijk invulling. Bovendien komt het beeld dat docenten die werkzaam zijn in deze scholen

overeen met het beeld dat de betreffende teamleider schetst. Voor de volledigheid merken we hier nog een keer op dat de informatie van docenten en teamleider onafhankelijk van elkaar is verkregen. Daar waar de betreffende directeur en/of bestuurder zich specifiek over de betreffende school heeft uitgelaten, eveneens in een afzonderlijk gesprek, correspondeert ook dat beeld.

Categorie 2: gemengd beeld
Voor zes scholen - verspreid over evenzovele besturen - is het beeld gemengd. Daar liggen verschillende redenen aan ten grondslag. Soms is sprake van verschillende teams binnen dezelfde school waarvoor verschillende dingen gelden. Dan is het aggregatieniveau van de school niet het goede analyseniveau. In andere gevallen is in een aantal opzichten wel, maar in andere opzichten geen sprake van professionele samenwerking. Ook komt het voor dat strikt genomen nog geen sprake is van professionele samenwerking, maar dat er wel brede overeenstemming en instemming bestaat dat 'de goede acties' en een goed proces in gang is gezet, waar men ook allen vertrouwen in heeft.

Categorie 3: geringe mate van professionele samenwerking
Bij vijf scholen - verspreid over vier besturen - is de professionele samenwerking tussen docenten gering. In deze gevallen zijn betrokkenen het daar ook over eens, zo blijkt uit de interviews. In deze scholen beperkt de onderlinge uitwisseling zich - ook in de woorden van docenten zelf - tot 'regeloverleg' en afstemming over praktische zaken.

Bij de verdere analyse zijn we als volgt te werk gegaan.

Stap 1: contrasterende case-analyse (categorie 1 & 3)
De vier scholen met een *hoge mate* van professionele samenwerking zijn vergelijkenderwijs gecontrasteerd met de vijf scholen met een *geringe mate* van professionele samenwerking. We hebben de scholen hier beschouwd als 'most-different cases' (George & Bennett, 2005). De vergelijkende analyse resulteerde in vier kenmerken waarop de twee categorieën scholen zich van elkaar onderscheiden. Die vier kenmerken zijn:
1. Invulling van het leiderschap
2. Hanteren van werkdruk
3. (Uitingen over) Teamsamenstelling
4. Structuur en reorganiseren

Stap 2: process tracing (categorie 2)
In de daarop volgende stap zijn ook de zes scholen in de categorie *gemengd beeld* in de analyse betrokken. Volgens een werkwijze die bekend staat als "process tracing" (George & Bennett, 2005) zijn deze scholen systematisch geanalyseerd op bovengenoemde vier kenmerken. Dit leidde tot een verdieping van inzichten in de rol die de vier kenmerken spelen bij het wel of niet tot stand komen van professionele samenwerking tussen docenten.

Het geringe aantal scholen waar deze analyses op gebaseerd zijn, noopt uiteraard tot grote voorzichtigheid en terughoudendheid. Niettemin is het patroon dat zichtbaar wordt consistent, wat opvallend is gezien de grote variatie tussen scholen. Dat patroon laat zich bovendien goed interpreteren tegen de achtergrond van ons analytisch kader. Tijdens de bespreking van eerste bevindingen met deelnemers aan het onderzoek (member-check, zie bijlage 6), is dit onderwerp met

besproken en verdiept. De combinatie van deze overwegingen zijn aanleiding om de bevindingen hier - ondanks de geringe aantallen - als hypothese-vormend te beschrijven.

Dit hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd. In 7.3 geven we aan welke betekenis respondenten geven aan de term 'lerende organisatie'. Vervolgens beschrijven we een aantal bevindingen die bij alle besturen terug komen (7.4). In paragraaf 7.5– 7.8 zoomen we in op verschillen tussen scholen. Om de bevindingen zo duidelijk mogelijk voor het voetlicht te brengen, beschrijven we in deze paragrafen de uitkomsten van stap 2 van de analyses zoals die hierboven zijn toegelicht. Aan de hand van de kenmerken leiderschap, werkdruk, teamsamenstelling en structuur beschrijven we hoe *professionele samenwerking* vorm krijgt in scholen, en wat redenen kunnen zijn waarom dat in de praktijk niet tot stand komt. Deze analyses zijn gebaseerd op vijftien scholen. Nadat we in 7.9 een aanvulling op de bevindingen geven aan de hand van resultaten uit de vragenlijsten voor docenten, sluiten we af met een aantal conclusies (7.10).

7.3 Wat is een 'lerende organisatie'?

In de interviews werd - aan de hand van het vignet - aan alle respondenten een open vraag gesteld naar wat zíj verstaan onder een 'lerende organisatie'. In Hoofdstuk 2 is beschreven hoe de antwoorden op deze open vraag zijn gecodeerd, verwerkt en geanalyseerd. In de reacties op de open vraag in de interviews, zijn vijf clusters van noties te herkennen. * Noot: De citaten zijn terugkerende uitspraken en toelichtingen op de noties; verwijzingen naar de organisatie van de respondent zijn achterwege gelaten.

Individuele professionele ontwikkeling

Het meest nadrukkelijk komt een cluster van noties naar voren waarin de individuele professionele ontwikkeling van docenten wordt benoemd. Respondenten benoemen dit ook in termen als 'jezelf continu verbeteren' en 'nieuwsgierig blijven'.

"je moet eigenlijk nooit stoppen met je te ontwikkelen … ze houden je op deze school wel op draf hoor … je kunt hier niet vastroesten." (Docent)

"Ik denk dat wij allemaal wel weten dat op het moment dat wij van een hbo-lerarenopleiding of welke weg je ook kiest, maar je komt vrij jong voor de klas en weten we allemaal van onszelf dan ben je er sowieso nog niet, per definitie dus. En je moet nadat je bent afgestudeerd gaan leren, dan is het al vrij snel dat het eigenlijk altijd doorgaat." (Docent)

Ook wordt de wenselijkheid van een onderzoekende houding van docenten naar voren gebracht.

"die kritisch reflectieve houding, die onderzoekende houding om die te voeden en te onderhouden, dat mensen gewoon kijken van oké, wat ben ik aan het doen met leerling en onderwijs, wat voor resultaten haal ik met deze kinderen? Zijn het de resultaten die ertoe doen, als de resultaten wat minder zijn wat is er nou aan de hand?" (Bestuurder)

Scholing en opleiding

Een tweede cluster noties verwijst naar vormen van 'formeel leren', met name het volgen van cursussen, scholingen en opleidingen.

"nou ik denk in ieder geval dat mensen zichzelf proberen te ontwikkelen en mensen die bijvoorbeeld een master gevolgd hebben en dan ook kennis die je wel kunt delen met andere mensen in de organisatie. Experts op verschillende gebieden krijgen die hun kennis ten goede van de school inzetten.". (Docent)
"dat we bezig zijn met professionalisering van dat we continu zelf ook blijven onderzoeken en studeren en leren." (Docent)

Voor alle duidelijkheid: het gaat bij de analyse van noties steeds om de betekenis die respondenten geven aan een term. Dat men scholing en opleiding benoemt wil dan ook niet zeggen dat men er ook tevreden over is.
"Een cursus is maar een héél klein stukje." (Teamleider)

Van elkaar leren
Een derde cluster noties vatten we samen onder de noemer 'leren van elkaar'. Het gaat dan hoofdzakelijk om de uitwisseling met directe collega's binnen de eigen school.
"… vertellen aan de andere collega's van wat ze net gedaan hebben en wat ze hebben ontdekt en wat ze geleerd hebben, zodat je ook van elkaar weer kunt leren." (Teamleider)

Leren van elkaar kan allerlei vormen aannemen.
"Dat je leert van elkaar lijkt me, dat je elkaar scherp houdt en dat je elkaar feedback geeft en elkaar observeert en als je problemen tegenkomt dat je elkaar dan helpt en intervisie, dat soort dingen denk ik dan aan." (Docent)
Een specifieke vorm is onderling lesbezoek.
"Ook bij elkaar in de les kijken. Echt op de werkvloer." (Teamleider)

Leren en werken in teams
Leren van elkaar kan, maar hoeft niet, in teamverband plaats te vinden. Bij een derde cluster noties wordt de relatie met het team expliciet gelegd.
"Dus een lerende organisatie is per definitie teamwork." (Bestuurder)

Het woord 'team' kan onder meer verwijzen naar directe collega's in een kernteam (docenten die aan dezelfde leerlingen lesgeven), naar collega's in een sectie (docenten die eenzelfde vak geven), of naar collega-docenten met wie in een ander verband wordt samengewerkt.
"*… maar vooral ook vind ik vakinhoudelijk delen, lessen die je hebt gegeven, dat je materiaal deelt. Ja, dat vind ik wel belangrijk want anders ga je toch een beetje op je eigen eilandje werken en dan ga je niet samen iets neerzetten." (Docent)*

Cultuur
In een laatste cluster wordt het belang van de cultuur van de organisatie benadrukt. Hier wijzen respondenten er op dat een 'lerende organisatie' een kenmerk is van de cultuur van een organisatie, en dat een ontwikkeling naar een 'lerende organisatie' vooral ook een cultuurverandering is.
"Voor mij betekent het wel dat inderdaad mensen zich bewust zijn van de verantwoordelijkheid die ze hebben dus dat ze dat goed in beeld hebben en met een houding waarin je daar open over bent, fouten mogen gemaakt worden, leren van je fouten, ja vooral denk ik die openheid. Dat vind ik zelf een van de allerbelangrijkste dingen want als er echte openheid is dan mag je mensen ook aanspreken." (Bestuurder)

Respondenten gebruiken ook opvallend vaak de woorden 'fouten maken mag'.
"Maar ook heel simpel, fouten maken mag. Niet zomaar afgerekend worden op je resultaten…" (Docent)

Kritiek
Voor slechts een beperkt aantal respondenten heeft de term meer negatieve connotaties. Dat geldt voor de term 'lerende organisatie' zelf …
"het is een beetje een modeterm aan het worden. Tien jaar geleden had ik het nog nooit gehoord hier, nu hoor je hem regelmatig." (Docent)
… en ook voor termen die mensen er zelf mee associëren.
"professionele ruimte … ik kan die termen niet meer horen" (Teamleider)

Bij een aantal mensen is het eerder de discrepantie tussen het ideaalbeeld van een lerende organisatie en de eigen praktijk die reactie oproept.
"ik wil er voor waken dat mijn verbazing geen irritatie wordt. Ik hoor dan mensen roepen dat ze een professional zijn en vervolgens zijn ze niet eens in staat om in hun klas normaal les te geven." (Teamleider)

Verschillen tussen beroepsgroepen en besturen
Alle vijf clusters van noties zien we bij alle beroepsgroepen terug. Bij nadere analyse valt vooral op hoezeer docenten de notie van 'formeel leren' benadrukken. Daarnaast benadrukken docenten de individuele professionele ontwikkeling en het leren van elkaar. Met name bestuurders, en in iets mindere mate directeuren en teamleiders, leggen relatief meer nadruk op het cultuur-aspect van een 'lerende organisatie' en wat dat van leiderschap vraagt.
"Ik denk dat je meer tegenwoordig spreekt over gespreid leiderschap of gedeeld leiderschap waarbij je gaat kijken van kun je de verantwoordelijkheden lager in de organisatie neerleggen en daar achteraf een stukje verantwoording van vragen … dus niet van tevoren op voorhand zeggen al vastleggen want dit en dit moet er gebeuren, maar geef de mensen de ruimte en dan gebeuren er hele mooie dingen.

Nadere analyse doet vermoeden dat er ook verschillen zijn tussen besturen. Bij twee van de negen onderwijsbesturen wordt - ook door de docenten die er werken - aanzienlijk minder nadruk gelegd op de individuele professionele ontwikkeling van docenten, en meer op onderlinge uitwisseling en leren in teamverband.

7.4 Sturen via interactie en congruentie

Niet alleen in de open vraag naar de betekenis van de term 'lerende organisatie', ook in de verdere analyses van het beleidsthema valt op hoezeer het belang ervan wordt onderschreven. Sturing vindt hoofdzakelijk plaats in onderlinge interactie, en via congruentie binnen de school.

Gedeelde ambities
De noties die respondenten met de term 'lerende organisatie' associëren, vinden brede weerklank. Iedereen vindt het belangrijk dat scholen zich blijven ontwikkelen.
"Je kunt er niet tegen zijn." (Medezeggenschapsraad, Maas College)

Voor Raden van Toezicht zijn thema's als de verdeling van zeggenschap binnen de organisatie en manieren om initiatieven laag in de organisatie te beleggen duidelijk onderwerp van gesprek met Colleges van Bestuur. De medezeggenschapsraden zijn vanuit hun formele taak vooral betrokken bij discussies over de professionalisering van individuele docenten. Bijvoorbeeld als het gaat om de manier waarop docenten worden beoordeeld, aan welke eisen docenten moeten voldoen om carrière te maken, en ook hoe docenten zelf invulling kunnen geven aan geoormerkte uren voor professionalisering. Deze onderwerpen vallen buiten het domein van ons onderzoeksthema.

Binnen VO-besturen en scholen wordt - juist op het punt van professionele samenwerking tussen docenten - ook veel samengewerkt met andere organisaties. Bijvoorbeeld: hogescholen en universiteiten, landelijke pedagogische centra, scholingsinstituten, School aan Zet, Stichting LeerKracht en (andere) commercieel werkende adviseurs.

Bestuurders delen de ambitie om zich te ontwikkelen tot een lerende organisatie. Niemand is daar terughoudend in, al kiezen bestuurders verschillende woorden, waar een verschillende mate van ervaren urgentie uit spreekt.
"*… het feit dat we Stichting Leerkracht nodig hebben, is natuurlijk wel een beetje schande. … Het is heel raar dat je als onderwijsorganisatie moet zeggen dat je een lerende organisatie bent, want dat is eigenlijk toch raar. Het is een soort optelefoneren. Toch? Net zoals onderwijskundig leiderschap, ja, waar geven we dan leiding aan?" (Bestuurder, Waal College)*

Ook directeuren en teamleiders delen de ambitie van continue ontwikkeling en verbetering.
"Ik hang daar eigenlijk mijn eigen lot aan op. Als dat niet lukt, ja, dan functioneer ik niet of zo. Als ik mensen niet in beweging kan brengen om zich te ontwikkelen. Om beter les te geven. … Dat is nou waarvoor ik denk dat een teamleider is." (Teamleider, Maas College)

Terwijl de ambitie een 'lerende organisatie' te worden breed wordt gedeeld, zijn leidinggevenden in veel besturen en scholen vooral 'zoekende' naar hoe men dat in de eigen concrete situatie voor elkaar kan krijgen.
"Ik heb het idee dat het stukje lerende organisatie dat dat wel heel erg ingezet wil worden, alleen hoe ze dat doen, daar zijn ze nog naar aan het zoeken. … Wij zijn heel erg aan het zoeken om het handen en voeten eraan te geven." (Docent, Maas College)

Sturen door interactie
Leidinggevenden zetten hoofdzakelijk 'zachte' vormen van sturing in opdat de school zich ontwikkelt tot een 'lerende organisatie'. Leidinggevenden benoemen dat sturen veelvuldig in termen als: stimuleren, ondersteunen, vragen stellen, bespreken, agenderen, in gesprek gaan, herhalen, vertalen, uitdragen, spiegelen, enzovoort. Al die vormen van interactie vinden plaats tussen individuele docenten en leidinggevenden.
"*Het in gesprek zijn is belangrijker dan het formele traject van die gesprekkencyclus. Dus die formele gesprekken moeten er wel komen, maar veel belangrijker nog is dat je regelmatig met de docenten praat over: Lukt het om met jouw opdracht verder te gaan?" (Bestuurder, Schelde College)*

Die vormen van interactie worden ook benut in relatie tot teams van docenten.
"… als iemand al iets in die richting doet dat je dan de ballonnen uithangt en de vlag uit: fantastisch! Dus dat het ook werkt als een vliegwiel. Nou ja en daarvoor zijn teamvergaderingen heel belangrijk … dat krijg je in zo'n teamvergadering, het moet denk ik een beetje het vliegwielprincipe worden." (Directeur, Aa College)

Onderlinge communicatie blijft bovendien niet beperkt tot gesproken tekst.
"… een keer per jaar gezamenlijke studiedag en dan tillen we dat voorbeeld eruit en daar zit een opvatting van ons ook achter zal ik maar zeggen. Wie hijs je op het podium omdat ik vind dat dat een best practice is en waar zit dat in, dat zit ook in gewoon professionaliseren is ook continu werken aan verbeteren." (Bestuurder, Maas College)

Dat sturing op 'de school als lerende organisatie' eerst en vooral in onderlinge interactie plaatsvindt, betekent ook dat die sturing subtiele vormen aanneemt. Zo is lang niet altijd op voorhand duidelijk wie wie stuurt.
"Er is een groep van jongere collega's geweest die hebben een keer tegen mij gezegd: Je moet niet teveel dwingen, je moet proberen te verleiden. … mensen mógen meedoen." (Bestuurder, Schelde College)

Het is bovendien de vraag of dat wat iemand leert zich wel door een ander laat sturen.
"Wie ben ik, als schoolleider, om te bepalen wat een ander moet leren? … Ik kan alleen maar mensen uitnodigen om hun leervraag te definiëren en hen te helpen daarin keuzes te maken … Ik kan hem niet dicteren wat hij moet gaan doen en hoe hij moet leren … Ik kan ook nooit eisen van hem … dat hij zijn didactiek per se zo moet inrichten. Daar ga ik helemaal niet over. Als het goed is, dan knikkert hij me de deur uit en zegt hij "daar ga ik over"." (Directeur, Maas College)

Dat maakt dat leidinggevenden voortdurend op zoek zijn naar aangrijpingspunten, naar wat mensen drijft en in beweging kan brengen.
"… wat een ingang voor de docenten heel erg is, is waar doe je het voor? Je doet het voor de leerlingen. En die worden er volgens mij beter van als we met elkaar … Dat is voor veel docenten en zeker de wat oudere garde is dat een goeie en terechte ingang … daar gaat het om, dus nou, dan doe je een beroep op dat morele appel." (Directeur, Oude Aa College).

Docenten herkennen dat het een subtiele proces is.
"Daar heeft hij ook wel voelsprieten voor, hij weet de mensen wel uit te kiezen. Eens meenemen naar congressen of zo…" (Docent, Oude Aa College)

Sturen door congruentie
Binnen verscheidene besturen benoemen leidinggevenden de manier waarop ze sturen ook, meer of minder expliciet, in termen van congruentie.
"Dus de dingen die je belangrijk vindt zie je op elk niveau van de organisatie. Ik kan niet zeggen dat een lerende organisatie niet belangrijk is als ik niet op mijn niveau met de directie daaraan werk of met mijn Raad van Toezicht. Hetzelfde geldt voor docenten in de klas en kinderen, je moet het allemaal terug kunnen zien in die organisatie … Als een lerende organisatie alleen maar zit op het niveau van die docent dan wordt het ook nooit wat." (Bestuurder, Dommel College)

Men vindt dat bij uitstek voor een school van groot belang.

"Het is niet een instituut waar alleen de leerling leert, iedereen leert daar. Het kan niet zo zijn dat alleen de leerling leert en de leraar niet of de teamleider niet of de schoolleider daarboven niet. Zeker niet in zo'n sterk veranderende omgeving als nu." (Directeur, Maas College)

De congruentie-gedachte heeft consequenties voor ieders gedrag.
"Als je een soort van alignement wil of zo, dat als ik van collega's vraag dat ze niet de hele vijftig minuten vol lullen, dat ik dat ook in de vergaderingen niet meer doe. Snap je? Dus meer op dat zichtbare niveau." (Teamleider, Maas College)

De ambitie om een 'lerende organisatie' te worden vindt ook zijn weg naar het bestuurlijke niveau. In een van de besturen is het overleg tussen College van Bestuur en directeuren zoveel als mogelijk ingericht volgens de principes van een professionele leergemeenschap.
"Ik ben natuurlijk bezig met teamvorming binnen de directie. … waarbij natuurlijk vooral voorop staat [welk gedrag] zet jij nu in op het moment dat je onder druk komt te staan en welk om dit voor elkaar te krijgen. Dus eigenlijk een soort van spiegel voor jezelf en voor het team, wat hebben wij van elkaar nodig?" (Bestuurder, Vecht College)

Daarmee verandert de aard van het overleg.
"dus wij praten in ons directieoverleg ook helemaal niet over allerlei ditjes en datjes, moet er wel of niet een advertentie in die krant, nou dat is niet iets wat daar ter sprake komt. Wij hebben het wel hierover. Bijna achteroverleunend van hoe zullen we dat nou eens doen. Dat is vooral die professionele ontwikkeling, maar ook ontwikkeling van teams ja, dus dat wordt ook wel regelmatig geëvalueerd en weer goed doorgesproken ja." (Directeur, Vecht College)

Op eenzelfde manier wordt de ambitie van een 'lerende organisatie' vertaald naar het overleg binnen een managementteam van directie en teamleiders. Ook in dat geval krijgt het overleg een ander karakter.
"… ik heb bijvoorbeeld met mijn teamleiders … had ik eens in de maand een boekbespreking. Om de beurt moest je een boek bespreken. Mocht overal over gaan. Het ging- nou het moest geen Kuifje zijn, maar gewoon een boekbespreking. En de één die kwam dan met een managementboek en de ander kwam dan met een onderwijs….en die kwam eens met Dewey op de proppen en die kwam eens met die en die las eens dat. En op die manier- en dan moesten ze gewoon een middag, een hele middag gingen we dan praten over dat ene boek. … en als het vijf uur was, gingen we een borrel drinken. Nou, dat is een cultuur creëren van: het is normaal dat je met elkaar kennis ontwikkelt." (Directeur, Maas College)

Verschillen tussen scholen
De vijftien scholen in dit onderzoek zijn in drie categorieën in te delen op grond van de mate waarin docenten professioneel samenwerken (zie 7.2). Bij nadere analyse blijkt dat de scholen in de verschillende categorieën op vier kenmerken van elkaar verschillen: invulling van het leiderschap; hanteren van werkdruk; uitingen over teamsamenstelling; en structuur en reorganiseren. Hoe teamleiders hun rol invullen lijkt daarin de meest cruciale factor. Die rolinvulling lijkt vooral te worden bemoeilijkt door werkdruk en de samenstelling van een team. De inrichting van de schoolorganisatie - de structuur - lijkt meer op de achtergrond een rol te spelen. Zoals uit de toelichting hierna zal blijken, hangen deze factoren onderling sterk met elkaar samen.

7.5 Leiderschap

Het meest kenmerkende verschil tussen scholen met een hoge en een geringe mate van professionele samenwerking tussen docenten, is de invulling van het leiderschap door de direct-leidinggevende van docenten. In onze terminologie is dat de teamleider.

Sturen door te ordenen
Vanuit het perspectief dat het onderzoeksprogramma hanteert, is ook een team docenten te beschouwen als een netwerk. Docenten zijn vanuit dat perspectief actoren die binnen dat netwerk participeren. Een element van leiderschap is zo beschouwd het *ordenen van actoren.* Dat is precies wat teamleiders in scholen met een *hoge mate* van professionele samenwerking doen. Ze nemen zelf initiatieven, organiseren actief de uitwisseling en het leren tussen docenten en verbinden docenten aan elkaar om specifieke taken gezamenlijk uit te voeren. Het gaat steeds niet slechts om één van deze elementen, maar om combinaties.

Teamleiders op scholen met veel professionele samenwerking, stimuleren docenten actief en gericht.
"Ik zit het wel te stimuleren en in elk voortgangsgesprek noem ik dat dan, stel ik het aan de orde … de jonge collega's zit ik wel te stimuleren om hun master te doen. Daar heb ik het wel over met ze…" (Teamleider, Westerschelde College)

Een belangrijk punt is dat de betreffende docenten het ook als stimulerend ervaren.
"En dan staat er wel bij: mogelijk heb je hier misschien wat aan en dan, ja, dan kun je zelf bepalen wat je ermee wilt, zeg maar. Dus dat wordt zeker wel … die kregen we toen van de teamleider nog een keer. Als herinnering: je kunt je hiervoor inschrijven. Maar dat was niet verplicht of zo. Dat niet." (Docent, Westerschelde College)

Deze teamleiders beperken zich niet tot de woorden, maar voegen daar de daden van het faciliteren bij.
Docent 1 "Er is ruimte voor, er is geld voor en dat is heel belangrijk. Want als je een dure studie moet doen en je moet het weer allemaal zelf betalen dan is er een grote drempel. … het is ook leuk."
Docent 2: "(…) Ik heb het gevraagd en mijn zin was nog niet eens afgelopen: ja, is goed, doe maar. Terwijl het gewoon 400 studie-uren zijn … het gaat allemaal heel makkelijk en allemaal heel positief."
Docent 3: "(…) niet alleen van die hele langdurige cursussen maar je kan ook wat workshops volgen en … Dat je daar een keuze in kan maken." (Docenten, Westerschelde College)

Facilitering is er ook voor initiatieven van docenten die aansluiten bij de schoolontwikkeling.
Docent 1: "maar wij komen zelf vanuit de groep wel van: wij willen dit graag. … hij overlegt ook vaak van tevoren : hoe zou je dit vinden, zouden we het hier eens over moeten hebben. Hij is heel erg van overleg."
Docent 2: "(…) hebben wij zelf als docenten besloten van … dat vinden wij heel belangrijk dat dat gebeurt."
Docent 1: "Ja, leg het bij de teamleider neer, denk erover."
Docent 2: "Nou die vonden het wel goed en die hebben er ook voor gezorgd dat we er betaald voor kregen. Ik was helemaal verbaasd." (Docenten, Beerse Maas College)

Teamleiders in scholen met veel professionele samenwerking leggen in de interviews verhoudingsgewijs meer nadruk op teamontwikkeling.
"ik heb verschillende collega's die wel een opleiding volgen of willen volgen. Dat mag, maar ze moeten het altijd terugbrengen in het team. Nu is er iemand bezig die heeft een meerdaagse cursus gevolgd voor differentiatie, nou daar hangt dan ook aan vast dat zij dat bij ons presenteert en hoe kunnen wij daar iets van leren en hoe gaan we daarmee verder als team." (Teamleider, Westerschelde College)

Docenten en teamleiders van deze scholen beschrijven een samenspel waarbij het eigenaarschap bij docenten ligt en de teamleider niet alleen betrokken is, maar ook faciliteert, eisen stelt, organiseert en de vinger aan de pols houdt.
"Ja, dat zijn verschillende- dus drie thema's waar we van zeggen: nou daar gaan we dus het volgende jaar aan werken. Niet te veel. … we hebben al gebrainstormd, dat hebben we al gehad … het moet wel iets zijn waar collega's achter staan, wat gedragen wordt. Want anders, het is niet een dingetje van mij … er moet wel echt iets goeds op papier komen. … En dat je ook evaluatiemomenten inplant, zo van: nou, wanneer gaan we, hoe ver gaan we? Iedereen weer aan z'n werk en wanneer komen we bij elkaar terug … dat wel, ja." (Teamleider, Westerschelde College)

Als de situatie daar aanleiding voor geeft, schromen deze teamleiders niet te interveniëren.
Docent 1: "Vorig jaar hebben ze dat met de sectie [X] gedaan, want dat liep ook niet goed en dit jaar met de sectie [Y] dus dan komt er echt een docentcoach van buiten. Heel veel gesprekken hebben ze dan samen, ook met de teamleider erbij."
Docent 2: "Bij hun is het duidelijk geworden waar het in zat, ze hebben zichzelf ook eens goed aangekeken en gekeken wat ze anders kunnen doen. Daar zijn ze ook heel druk mee bezig." (Docenten, Zandmaas College)

Vanuit het perspectief van docenten, is de teamleider bij uitstek degene die eisen en wensen van anderen vertaalt én prioriteert voor de specifieke situatie op school.
" … dat is voor ons wat verder van het bed wat betreft dat je weet waar het vandaan komt. Als wij het horen dan horen we het altijd van onze teamleider. … want het strategisch beleidsplan ... is voor alle scholen en alle scholen zijn anders. Dus het wordt toch niet één op één ingevoerd. Toch op de manier wat het beste bij ons past en waarvan de teamleiders denken wat de speerpunten zijn voor onze school." (Docenten, Zandmaas College)

Teamleiders in scholen die we categoriseren als een *geringe mate* van professionele samenwerking, zeggen vaak zoekende te zijn in hun rol. Die zoektocht kan heel verschillende achtergronden hebben. In een aantal scholen wordt bijvoorbeeld gewerkt met een matrix-structuur van (jaarlaag- of kern-) teams en secties. De teams hebben een teamleider die deze rol als functie vervult; de secties hebben een voorzitter die die rol als taak vervult. Een aantal teamleiders zoekt binnen deze structuur naar de eigen rol in relatie tot sectievoorzitters.

Een terugkerend punt in de interviews is ook de zoektocht naar een optimale verhouding tussen zelf initiatief nemen, en het initiatief uit het team laten komen.
"Wij hebben eigenlijk geconcludeerd dat er best wel vrij veel ruimte is om professionaliteit te nemen, maar dat docenten eigenlijk toch ook heel snel geneigd zijn zo van ja, het MT moet maar zeggen hoe het gaat. Dus dat we daar nog wel naar op zoek zijn: Hoe zorg je nou dat die docenten ook de ruimte die er eigenlijk is en die best groot is ook, dat ze die ook daadwerkelijk gaan nemen en gaan pakken. (Teamleider, Oude Aa College)

Teamleiders ervaren hun rol vooral als lastig als docenten weinig directe aanleiding zien om iets te veranderen.
"Ik merk in onze teams … dat het soms ook begint met, ja, het hebben van een probleem of zo. Want anders lijkt die behoefte [om te leren] er niet zo te zijn. En ik vind dat ik soms al zo ongelooflijk tevreden moet zijn wanneer twee mensen bereid zijn om iets te ondernemen. En ja, daar heb ik last van." (Teamleider, Grensmaas College)

Sturen op inhoudelijk overleg

Gelegenheid voor onderling overleg tussen docenten is een belangrijke factor, ook in het licht van ervaren werkdruk (zie 7.6). Het gaat bovendien niet alleen om de gelegenheid, maar ook om de inhoud van het onderlinge overleg. Uit de interviews blijkt dat het teamoverleg in scholen heel verschillend wordt ingevuld. Enerzijds zien we scholen waar docenten - als invulling van het teamoverleg - gedurende het jaar bijvoorbeeld hoofdstuk voor hoofdstuk gezamenlijk een boek bespreken.
"… in die teamvergadering hebben wij altijd op de agenda staan dat wij- ik heb bijvoorbeeld nu met mijn team het hele jaar door het boek 'Teach like a champion' … technieken om leerlingen te laten excelleren. … En dan gaan we kijken, met een video-opname van lessen: Wat kunnen we ervan leren, wat kunnen wij daarvan doen? Hoe doen wij dat in de les? En, nou, wat nemen we mee daarvan." (Teamleider, Westerschelde College)

Ook voor docenten is de invulling van het teamoverleg een belangrijke graadmeter voor verandering.
"… vroeger ging dat heel veel over organisatiedingen waar we het over hadden, nooit over onderwijs eigenlijk. En dat is nu heel erg veranderd richting onderwijs. Wij hebben het echt alleen over onderwijs en op welke manier je onderwijs beter kunt maken. We hebben vorig jaar bij elkaar gekeken in de klas, dat gaan we weer doen." (Docent, Zandmaas College)

In een aantal scholen zijn momenten voor inhoudelijk overleg onderdeel van de organisatie-routines, bijvoorbeeld bij de Vrije Scholen.

Kader: de pedagogische vergadering op de Vrije School

Op de Vrije School komen docenten wekelijks bij elkaar voor, wat heet, een pedagogische vergadering.
"Dat zit ook voor iedereen echt in zijn formatie, daar krijgt iedereen gewoon vijftig uur per jaar voor omdat we dat belangrijk vinden. … Door zo'n pedagogische vergadering gaan er onderwerpen spelen, docenten leren over dingen, praten samen over dingen …" (Directeur, Oude Aa College)

De directeur geeft op hoofdlijnen sturing aan de inhoud van het overleg.
"De voorbereidingsgroep, daarin zitten vier docenten en een afdelingsleider … en in zo'n projectplan schrijf ik bijvoorbeeld ook dat ik toch vind dat er in de pedagogische vergadering zoveel keer aandacht aan dat thema moet besteed worden, dan wordt dat overgenomen." (Directeur, Oude Aa College)

Naast een inhoudelijk programma, biedt het vaste moment in de week ook gelegenheid aan docenten elkaar te ontmoeten.
"… door die wekelijkse pedagogische vergadering. Daar komt je elkaar wel tegen, daar wordt ook over nagepraat … Wat dat betreft gewoon in de lerarenkamer gaan zitten in de pauze, je kunt drie mensen betrappen op een gesprek over voetballen, maar meestal gaat het over hoe en waarom in het onderwijs." (Docent, Oude Aa College)

De pedagogische vergadering gaat nadrukkelijk niet over praktische zaken.
"onze pedagogische vergadering waar toch een groot deel studie in zit." (Docent, Oude Aa College)

Voor docenten is vooral de onderlinge uitwisseling van waarde.
"Bij mij maken echt de opmerkingen van collega's het meeste indruk … Oh ja, zo kan je ook daarnaar kijken … en toen dacht ik dat onthoud ik voor altijd en dat zijn dan de opmerkingen van collega's." (Docent, Oude Aa College)

7.6 Werkdruk

Onderwerpen als werkdruk, het ontbreken van gelegenheden voor onderlinge uitwisseling en tijdgebrek voor onderling lesbezoek komen prominent naar voren in interviews met docenten. Dat is het geval bij scholen in álle categorieën, dus ongeacht de mate waarin sprake is van professioneel samenwerking.

"We hebben nu volgende week rapportvergaderingen, 35-minutenrooster, we hebben toetsweek gehad, van alle mogelijke jaarlagen hebben we nog stapels liggen. Atheneum-6 begint aan zijn derde SE-periode met schoolexamens. Ik moet dan mondeling voorbereiden en afnemen. Ja, waar haal je de tijd vandaan? Als je dan ook nog moet kijken of je toetsen wel goed in elkaar zitten, weet je wel? Dat soort dingen." (Docent, Amstel College)

Er wordt veel van docenten gevraagd.

"Wat ook zo is, is dat er zo ontzettend veel tegelijk gebeurt dat het bijna niet mogelijk is, dus alles wordt een beetje ad hokkerig. En als je dan het een hebt en je moet het ander doen, dan heb je ook niet de tijd om zeg maar iets af te ronden en te evalueren, want je bent alweer met wat anders bezig dat ook heel veel tijd kost." (Docent, Dommel College)

En dat lijkt alleen maar meer te worden.

"… het komt er altijd bij. Er gaat nooit iets af. Dus op een gegeven moment, bij veel collega's is het zo dat het punt is bereikt van: Moet je horen, het zit mij tot hier. Ik draai mijn lessen en ik vind het wel best. Dat is gewoon een beetje jammer, maar dat is wel de dagelijkse praktijk." (Docent, Amstel College)

Ook bestuurders en directeuren ervaren dat dilemma: tijdens de verbouwing blijft de winkel gewoon open.

"Mijn beleid is heel erg gericht op stimuleren en mensen ruimte geven … Dus daar organiseren we middagen voor dat ze daarmee bezig zijn en met elkaar ook bezig zijn en. Dus het gaat er om dat je het leren van iedereen in de organisatie stimuleert. Maar er is best ook een knelpunt. En het knelpunt is namelijk dat gewoon die leerlingen hier de hele dag zijn en dat je er voor moet zorgen dat die lessen door moeten gaan. … Dus je moet daar wel heel erg de balans in zoeken. … als mensen zich overvraagd voelen of overprikkeld door dingen dan gaat het ook niet goed. Dus het blijft een heel, echt een soort koorddansen daarin." (Bestuurder, Gouwe College)

Werkdruk als een tekort aan ordening

Het grote verschil tussen scholen is of die werkdruk professionele uitwisseling in de weg staat, of zelfs onmogelijk maakt. Met name in scholen met een geringe mate van professionele uitwisseling wordt werkdruk als belangrijkste reden genoemd waarom zaken als overleg en onderling lesbezoek niet van de grond komen.

In dit onderzoek beschouwen we een team docenten als een netwerk van actoren. Een netwerk behoeft ordening, en ordenen is precies wat teamleiders van scholen met een hoge mate van professionele uitwisseling doen. Belangrijke aspecten van die ordenende rol zijn prioriteiten stellen en sturen op de inhoud van onderling overleg. Precies deze aspecten klinken veelvuldig door in uitingen over werkdruk met een geringe mate van professionele ontwikkeling en in scholen met een gemengd beeld. Zo beschouwd is werkdruk in deze scholen de manier waarop een tekort aan ordening zich manifesteert.

Docenten in scholen zonder hoge mate van professionele samenwerking uiten zich regelmatig in termen van ad-hoc werken. Voor docenten is de relatie tussen een ingezette actie en een achterliggend doel vaak niet duidelijk.
"Het lastige, en ik werk nu al een aantal jaren hier, binnen deze organisatie is dat heel veel hier gewoon ad hoc gebeurt. Vreselijk jammer.
Dat er te weinig toekomstidee is.
Er is een inspectiebezoek, dus moeten we dit jaar het een en ander veranderen.
Actie, reactie.
Dat iinspectiegedoe betekende wel dat er ineens … extra vergaderingen belegd werden, anders waren die vergaderingen er nooit geweest (…) dus daar is het ook weer gewoon ad hoc, Inspectie constateer dit, daarom dit, dus moeten wij nu iets doen." (Docenten, Bergse Maas College)

Bovendien ontbreekt het aan opvolging van activiteiten, aldus docenten.
"… we proberen het allemaal, maar eigenlijk verwatert het weer zo gauw dat je denkt van: Ja, waar hebben we het allemaal voor gedaan? En waarom is het volgende dan weer beter? Toen was dit zo goed. En waarom moet het altijd anders? Het maakt ons daar niet beter door, omdat je het allemaal heel erg hap snap doet." (Docent, Gouwe College)

Druk vanuit overheidsbeleid speelt daar zeker een rol bij.
"En dat is een beetje met dat hele beleid … dat drukt wel op je als docent. … al die dingen moeten erbij, ook dat nog, en ook dat nog. Je wilt dat allemaal wel, want je ziet best wel in dat dat goed is en leuk is en belangrijk is. Maar wanneer moet je het doen, denk je dan. …" (Docent, Gouwe College)

Tegen die achtergrond spreken docenten in scholen met een geringe mate van professionele ontwikkeling de wens uit dat leidinggevenden prioriteiten stellen en keuzes maken.
"… zo van, we gaan dat wel doen en dat niet doen of we doen dit, dan moet je ook het proces wat er gaande is ook door en dat wordt weleens vergeten. (…) Nou ja, laat ik het zo zeggen, het is als je het vanuit de schoolleiding bekijkt, is het geen beleidsissue, het is meer ad hoc werk, het is niet zo dat er een rode draad…" (Docent, Dommel College)

Door voor een langere termijn aan gemaakte keuzes vast te houden, ontstaat er gelegenheid om überhaupt van ervaringen te leren.
"Ik zou het in een rustiger tempo willen. Ik zou willen dat als je iets leert dat het ook bij jezelf geïnternaliseerd, maar ook geïmplementeerd in de structuur, dat het ook ergens blijft. Want dan wordt de map weer opzij gelegd en de volgende map komt weer op tafel en dan: Oh ja, hoe doen we dat dan weer? En soms gaat het ook tegen elkaar in. En dat heeft heel vaak te maken met weinig echt beleid … op langere termijn. En niet zo ad hoc." (Docent, Gouwe College)

Als gezegd, ook in scholen met een hoge mate van professionele uitwisseling wijzen docenten op hoge werkdruk. In deze scholen is de ervaren werkdruk - zo blijkt - niet een zó grote belemmering dat het uitwisseling in de weg staat. Dat komt vooral om de betreffende teamleider 'het regelt' en er voor zorgt dat 'het ook gebeurt' en docenten op die manier 'bij de les houdt'.

Werkdruk als een tekort aan inhoudelijk overleg
Een deel van de ervaren werkdruk lijkt voort te komen uit onvrede over de manier waarop beschikbare tijd wordt besteed. Zo horen we docenten in scholen die we categoriseren als een geringe mate van professionele samenwerking en scholen met een gemengd beeld herhaaldelijk de waarde van overlegmomenten betwijfelen.

"En eigenlijk als je dan contactmomenten hebt, dat is dan vaak technisch vergaderen toch hè? Die worden ingevuld met technische zaken. Verder heb je weinig tijd." (Docent, Bergse Maas College)

Ook overlegmoment die nadrukkelijk bedoeld zijn voor inhoudelijke uitwisseling, worden niet altijd zo benut. Voor docenten is de tijd die dat overleg vraagt vervolgens niet meer in balans met hoe ze hun schaarse tijd liever zouden besteden.
"Sommige mensen die zijn er nooit en andere mensen zijn er een keer in de zoveel tijd en er wordt heel veel ruimte voor ingepland op het rooster … daar heb ik wel heel duidelijk een mening over, want ik vind het gewoon onzin … Dan ga ik liever gewoon met mijn eigen vak bezig." (Docent, Amstel College)

Al met al is een belangrijk deel van de uitingen over werkdruk te beschouwen als het spiegelbeeld van ordening.

7.7 Teamsamenstelling

Een school als 'lerende organisatie' vraagt een bepaalde houding van docenten.
"… je probeert de leerlingen iets bij te brengen. Je leert de leerlingen iets. En dat kan alleen als je zelf ook meegaat in alle ontwikkelingen. In de maatschappij, nou, noem allemaal maar op. Dan moet je zelf ook lerend in zijn. Want je kunt een leerling niet iets leren als je zelf niks leert. Dus daar moet je voor open staan." (Teamleider, Bergse Maas College)

Met name teamleiders en directeuren constateren dat het werken als 'lerende organisatie', met intensieve uitwisseling tussen docenten, ook een investering van de kant van docenten vraagt. Niet alle docenten vinden dat wenselijk, haalbaar of zinvol. Docenten die ook door teamleiders en directeuren worden benoemd als 'goede vakdocenten', zien niet altijd de meerwaarde van onderlinge uitwisseling, of onderling lesbezoek.
"… ik heb al zoveel lessen bezocht en.. dat klinkt een beetje arrogant, maar als ik langs een klas loop dan zie ik wel hoe er les gegeven wordt. (…) en ik heb eigenlijk geen zin als ik een tussenuur heb om dan ook nog een keer … het is al druk genoeg! Ik bedoel, je hebt overvolle klassen, je moet nogal veel extra werk doen, nou dan ben je blij als je eens een keer een tussenuur hebt waarin je niet ook nog eens een keer … want het is niet alleen dat lesbezoek, het is ook het nabespreken met de collega enzovoort." (Docent, Grensmaas College)

De term 'lerende organisatie' doet bovendien vermoeden dat iedereen van directe collega's iets te leren heeft. Een aantal docenten trekt dat vermoeden in twijfel.
"Kijk, het is wel een mooi streven hè, lerende organisatie. Maar je hebt op een gegeven moment natuurlijk ook die categorie leraren die binnen de school wel een beetje uitgeleerd is van elkaar … het leren van elkaar wordt nog wel eens een beetje overgewaardeerd, dat het voortdurend zo zou zijn dat alle collega's toch wel iets van elkaar kunnen leren. (…) de categorie leraren die, ja, al heel erg ver doorontwikkeld is en die heb je natuurlijk wel." (Docent, Rijn College)

Opvattingen over 'goed onderwijs' zijn bovendien niet eenduidig; wat de ene docent als 'goed' beschouwd kan door een ander met reden worden betwist. Die verschillen van opvatting worden vooral zichtbaar als scholen met nieuwe onderwijsconcepten willen gaan werken. Dat zien we bijvoorbeeld in een school die leerlingen meer maatwerk wil bieden.

"Ik ben vorig jaar met een klas meegelopen, een hele dag, zeven lesuren. Echt, ik heb me kapot geschaamd toen ik thuis kwam. Die kinderen hebben op één lesuur na allemaal de hele dag hetzelfde gedaan. Het was alleen maar docent, docent, huiswerk maken, nakijken, huiswerk maken, nakijken en als iemand zijn huiswerk niet had gemaakt kreeg 'ie ook nog straf. Nou ik moest me inhouden…" (Teamleider)

Professionele samenwerking komt dan moeizaam tot stand.
"Dat vind ik het ontzettend lastige van het sturen van een onderwijsorganisatie. Want ze zijn allemaal professionals, beroepen zich allemaal op hun autonomie en je ziet gewoon dat ze waardeloze lessen geven." (Directeur)

Al met al wijzen teamleiders in scholen in de categorie geringe mate van professionele uitwisseling, herhaaldelijk op lastige trajecten met vooral oudere docenten, die worden ervaren als 'remmend' op de ontwikkeling naar de school als lerende organisatie.
"… dan heb je ook wel lastige trajecten. Maar daar ga je het gesprek ook over aan. En dan ga je ook kijken van: Kun je mee in die organisatie? Of moet jij misschien elders gaan kijken? Want dat zijn wel de mensen die in principe op de rem trappen van een lerende organisatie." (Teamleider, Bergse Maas College)

Een systematische analyse van de omvang en samenstelling van teams, of de mate waarin een team een visie deelt, valt buiten het bestek van dit onderzoek. Een complicerende factor daarbij is bovendien dat lang niet altijd duidelijk is wat in een school als 'team' en als eenheid van analyse beschouwd moet worden. Ook binnen scholen zelf is dat lang niet altijd duidelijk. Wel constateren we dat teamleiders en directeuren in scholen die een gemengd beeld geven en scholen met een hoge mate van professionele samenwerking, zich niet expliciet uitspreken over de samenstelling van teams.

Tot slot een meer algemene opmerking over docenten. Over de volle breedte van de interviews laten respondenten zich in (zeer) positieve zin uit over jonge docenten.
"Ik merk ook wel dat er onder de collega's een cultuur heerst van: meer willen en beter willen en willen leren. Dingen anders aan willen pakken. … Vooral ook- er is de afgelopen jaren steeds meer jongere collega's zijn erbij gekomen. .. Je merkt ook daar wel, ja, dat verandert dan. Die brengen ook wel wat anders mee." (Docent, Gouwe College)

Een belangrijk aspect van die positieve ervaringen komt voort uit de ervaringen die jonge collega's al tijdens de opleiding hebben opgedaan.
"En het scheelt, ja ik ben natuurlijk jong, ik geef nog niet zo super lang les, maar dat je gewend bent dat je gefilmd wordt en dat je intervisies hebt. Dus ik heb er geen enkele moeite mee als er iemand binnen komt en zomaar achterin gaat zitten. Joh, ik ben na twee minuten al vergeten dat iemand er is. Is alleen maar interessant om over je lessen te praten." (Docent, Vecht College)

7.8 Structuur en reorganiseren

Bij scholen die van elkaar verschillen in mate van professionele samenwerking, lijkt de inrichting van de schoolorganisatie op de achtergrond een rol te spelen. Beter gezegd, de structuur lijkt op verschillende manieren door te spelen via de andere kenmerken. Soms is een verandering in de structuur - bijvoorbeeld met kernteams gaan werken - in de beginperiode de logische en directe aanleiding waarom teamleiders en directeuren zoekende zijn in hun nieuwe rol. Ook zien we voorbeelden waarbij de structuur ondersteunend werkt bij het stimuleren van professionele uitwisseling. Zo zijn er scholen bij het onderzoek betrokken die werken met een matrix-organisatie, waarbij docenten coördinerende

taken uitvoeren. Of waarbij het werken in kernteams bijdraagt aan uitwisseling tussen vakken vanuit het perspectief van leerlingen. Tegelijkertijd zijn er geen indicaties dat de inrichting van de organisatie een bepalende invloed heeft. Voor elk van bovengenoemde voorbeelden zien we namelijk ook een tegenhanger. Bijvoorbeeld: een matrix-organisatie waar juist rol-onduidelijkheid ontstaat tussen docenten met coördinerende taken en teamleiders; en een kernteam waar juist geen professionele samenwerking tot stand komt.

Al met al getuigen de interviews van een grote zoektocht in het VO rond het 'werken in teams'. De achterliggende vraag luidt steeds: wie moet wat doen en hoe organiseren we dat? Of, in termen van ons analysekader: welke actoren hebben we nodig en welke rol moeten zij vervullen?

Met name bij bestuurders en directeuren leeft het besef dat 'werken in teams' consequenties heeft - of zou moeten hebben - voor de inrichting van de organisatie. Zo zijn er scholen waarin docenten meer coördinerende taken gaan vervullen over teams, secties en/of scholen heen. Ook werken scholen aan het 'verplatten' van de organisatie door het aantal hiërarchische lagen te reduceren.
"… dat betekent dat we ervoor gekozen hebben … teamleiders de collectieve verantwoordelijkheid te geven over de school waar ze staan. … die zijn collectief verantwoordelijk voor de school. Er is dan wel een voorzitter maar er is niet een directeur of een hiërarchisch leider boven die, of iemand met meer verantwoordelijkheden als de anderen." (Directeur, Maas College)

Een terugkerend punt is de rol van het team, waarbij de term team nogmaals ruim opgevat moet worden. Het gaat dan om eigenaarschap, zeggenschap, verantwoordelijkheid en autonomie.
"Dus als je meer eigenaarschap wilt geven aan docenten, meer professionele ruimte, dan kan het niet anders dan dat je ze ook mandaat en middelen geeft daarvoor. Dat hoort dan ook, dat je meer zeggenschap geeft daarover. Anders lijkt het alsof je op een fiets zit waar het stuur vastzit. Dat kan niet." (Directeur, Maas College)

Een belangrijke vervolgvraag is dan hoe ver die zeggenschap gaat.
"Maar als ik het heb over, voor mijn gevoel, resultaat verantwoordelijk, dan denk ik ook van: Ok, dan kan het initiatief dus ook bij ons liggen. En het initiatief om het niet te doen dus ook bij ons liggen." (Docent, Schelde College)

In scholen die ervaring opdoen met meer zeggenschap voor teams docenten, hebben docenten vergelijkbare ervaringen.
Docent 1: "… hebben we veel autonomie? Over kleine zaken, ja….We hebben boven ons nog directie, die zien we eigenlijk niet, maar die beslissen uiteindelijk wel de belangrijkste dingen weer, dus in die zin hebben we ook niet heel veel autonomie. … Tot een bepaalde hoogte."
Docent 2: "Dus het idee is wel van het ontstaat van onderen en dan gaan we ermee aan de slag, want dan gaat het groeien, maar ook hierin is de praktijk weerbarstiger dan het idee, ja." (Docenten, Vecht College)

Bestuurders beschrijven eenzelfde dilemma, vanuit een ander perspectief.
"Ik wil eigenlijk niet van bovenaf precies bepalen wat de doelen nou moeten zijn voor al die organisaties. Dat zouden ze zelf moet kunnen. Maar dat is een enorm lastig leerproces en daar zitten we nu middenin. En het moet ook niet alle kanten op. Nou dit is dan onze zoektocht …" (Bestuurder, Schelde College)

Binnen besturen en scholen ontstaan nieuwe organisatievormen met nieuwe actoren en nieuwe rollen; er is sprake van herordening. In die veranderende ordening moeten nieuwe rollen en onderlinge rolverhoudingen zich nog uitkristalliseren.

"… werken zoals we volgens het ideaalplaatje zouden willen werken, dat lukt nog niet. Nee. Weet je, op een gegeven moment raak je dan in een soort grijs gebied, waarin je niet weet wie nou verantwoordelijk is voor wat." (Teamleider, Oosterschelde College)

De zoektocht naar herordening heeft tijd nodig.
"Ik heb ook geen idee hoelang het duurt, hoeveel tijd het vraagt om van een belerende naar een lerende organisatie te gaan of zo. Dat weet ik niet. Dat zal bij het ene team wat sneller zijn. Maar wat ik wel weet is dat het in ieder geval tijd kost. … om dan die tijd ook te gunnen." (Teamleider, Bergse Maas College)

Die tijd is onder meer nodig om scepsis te overwinnen en onderling vertrouwen op te bouwen.
"ik ben aan m'n vijfde of zesde ronde in m'n carrière bezig en het is nog nooit van de grond gekomen." (Docent, Grensmaas College)

Bovendien zijn woorden alleen niet genoeg om vertrouwen te laten groeien.
"Ja, dat je dus samen met elkaar, van elkaar kunt leren. Maar dat wordt gezegd, maar daar wordt niet naar geleefd." (Docent, Gouwe College)

Vertrouwen is een kwaliteit van een relatie. Het gaat dan ook steeds om vertrouwen over en weer. Het vertrouwen dat docenten hebben in hun teamleider is één kant van de relatie; het vertrouwen van een teamleider in docenten is de andere kant.
"Volgens mij, een lerende organisatie, daar hoort ook iets van vertrouwen bij … En daarin word ik misschien wel wat teleurgesteld." (Teamleider, Grensmaas College)

7.9 Aanvullingen op basis van vragenlijsten

In de digitale vragenlijst is aan docenten een aantal vragen voorgelegd over het beleidsthema 'de school als lerende organisatie'. Aan hen werd gevraagd wat ze verstaan onder een lerende organisatie, of ze het belangrijk vinden en of ze specifiek materiaal gebruiken. Bij de analyse van de antwoorden op deze vragen zagen we geen verschillen tussen besturen, noch tussen scholen, en ook niet tussen docenten die lesgeven in verschillende schooltypen.

Gevraagd naar wat docenten verstaan onder een 'lerende organisatie' hebben docenten ook nadrukkelijk het leerklimaat voor leerlingen voor ogen.
"Dat we een leeromgeving aanbieden waarin leerlingen uitgedaagd worden om te leren."

Daarnaast zijn er veel noties als 'blijven bewegen', 'durven veranderen' en (voor altijd) 'blijven leren'.
"Dat men tot het einde doorgaat met leren."

Behalve dat een aantal docenten de term niet zegt te kennen, zien we weinig kritische noties. Een deel van die noties betreft de term zelf.
"Ik kan me er wel iets bij voorstellen, maar ik gebruik deze term niet."
Een ander deel komt mogelijk eerder voort uit een discrepantie tussen het ideaal dat de term schetst en eigen ervaringen in de praktijk.
"Dit lijkt mij een niet erg op de dagelijkse praktijk gebaseerde term."

Slechts een enkele docent heeft een meer substantieel bezwaar.

"Het is een management term die ervoor moet zorgen dat allerlei veranderingen makkelijk geslikt worden door docenten omdat veranderingen z.g 'goed' zouden zijn: want wie wil er nu niet leren?"

Op de vraag aan docenten of ze een 'lerende organisatie' belangrijk vinden, komen veel reacties als 'natuurlijk' en 'vanzelfsprekend' of zelfs 'te vanzelfsprekend voor woorden'. Opvallend vaak geven docenten aan
"Stilstand is achteruitgang."

Docenten geven in groten getale (ruim 90% bij N=226) aan dat ze zelf bijdragen aan een 'lerende organisatie'. Ze doen dat naar eigen zeggen vooral in de vorm van scholing, het bijhouden van het eigen vak, intervisie, lesobservaties en het ontwikkelen van lesmateriaal. Het beperkte aantal docenten die expliciet aangeeft dat niet te doen, wijst vooral op tijdgebrek.

Aan docenten is ook gevraagd of ze in hun lessen gebruik maken van materiaal dat binnen of buiten de school ontwikkeld is. Naast een algemene, open vraag werd ook specifiek gevraagd naar materiaal van met name genoemde organisaties. De keuze voor deze organisaties is gemaakt in afstemming met Deelproject 1 (zie Hooge, 2016). Voor het beleidsthema burgerschap is specifiek gevraagd naar materiaal ontwikkeld door:

- VO Raad
- Stichting LeerKracht
- School aan Zet
- Leraar24
- Onderwijscoöperatie, bv Kijk bij mijn les.

Voor al deze met name genoemde organisaties geldt dat slechts enkele docenten hebben aangegeven gebruik te maken van door deze organisatie ontwikkeld materiaal. Voor al deze organisaties tezamen gaat het om slechts 49 docenten. Ter aanvulling hebben we de vraag voorgelegd welk materiaal docenten precies gebruiken. Docenten noemen dan zeer uiteenlopende zaken, waaronder cursussen, samenwerkingsrelaties met hogescholen en universiteiten, vragenlijsten voor leerlingen, datateams, (commerciële) adviesbureaus en experts.

De digitale vragenlijst onder docenten had niet het doel representatief te zijn voor alle docenten in Nederland, maar dienen in dit onderzoek als aanvulling en verbreding van de interviews met docenten binnen deelnemende scholen. We kunnen wel vaststellen dat de bevraagde docenten als geheel weinig gebruik maken van materiaal dat door de genoemde organisaties is ontwikkeld.

7.10 Tot slot

Volgens de Nederlandse Grondwet dient de centrale overheid zich terughoudend op te stellen waar het de inrichting van onderwijsorganisaties betreft. Tegelijkertijd stimuleert de overheid scholen - sinds circa 2007 - om zich te ontwikkelen tot een 'lerende organisatie'.

Uit de interviews blijkt dat bestuurders, directeuren, teamleiders en docenten die in het voortgezet onderwijs werken, verschillende dingen verstaan onder een 'lerende organisatie'. Deze noties zijn in vijf clusters te verdelen en te benoemen als: individuele professionele ontwikkeling, scholing en opleiding, van elkaar leren, leren en werken in teams, en cultuur. Docenten leggen relatief veel nadruk op het aspect scholing en opleiding; bestuurders - en in mindere mate directeuren - benadrukken

sterker dat het bij lerende organisatie om een cultuurverandering gaat. Dat docenten de term 'lerende organisatie' een verschillende invulling geven, blijkt ook uit de analyseresultaten van de vragenlijsten voor docenten in de deelnemende scholen. Uit die resultaten blijkt ook dat docenten de ambitie van een 'lerende organisatie' sterk onderschrijven, en daar zelf naar eigen zeggen ook in groten getale aan bijdragen. Ze maken daarbij gebruik van zeer uiteenlopende middelen zoals: samenwerken met kennisinstituten; cursussen volgen; resultaten van leerlingen evalueren en analyseren; een beroep doen op experts en adviseurs.

Ook uit de analyses van de case-studies blijkt dat de ambitie van een 'lerende organisatie' breed wordt gedeeld. Leidinggevenden geven voornamelijk sturing aan deze ambitie via allerlei vormen van interactie met anderen waarin vooral 'het gesprek' centraal staat. Daarnaast sturen zij door de ambitie van een lerende organisatie niet alleen van toepassing te verklaren op teams van docenten, maar op alle niveaus van de organisatie (congruentie).

De vijftien scholen in dit onderzoek zijn in drie categorieën in te delen op grond van de mate van professionele samenwerking tussen docenten. Nadere analyse leert dat scholen in verschillende categorieën op vier kenmerken van elkaar verschillen. Ten eerste oefenen teamleiders in scholen met een hoge mate van professionele samenwerking leiderschap uit door het team te *ordenen*. Zij nemen stellen prioriteiten, nemen zelf initiatieven, organiseren actief de uitwisseling en het leren tussen docenten, verbinden docenten aan elkaar om specifieke taken gezamenlijk uit te voeren en bewerkstelligen dat het onderlinge overleg tussen docenten inhoudelijk wordt ingevuld. Een tweede kenmerk waarop scholen van elkaar verschillen is de mate waarin werkdruk er toe leidt dat onderlinge uitwisseling niet tot stand komt. In scholen met weinig professionele samenwerking ervaren docenten een ad-hoc manier van werken, onvoldoende prioritering en een tekort aan inhoudelijk overleg. Zo beschouwd is een belangrijk deel van werkdruk te beschouwen als het spiegelbeeld van de ordenende rol van leiderschap. Daarnaast lijkt de samenstelling van het team een relevante factor. Meer op de achtergrond speelt de structuur van de schoolorganisatie een rol; binnen besturen en scholen is een zoektocht gaande naar nieuwe rollen. Ook wat dat betreft is het thema 'lerende organisatie' gerelateerd aan het herordenen van actoren binnen de school.

De combinatie van alle bevindingen wijst er verder op dat bij twee van de negen onderwijsbesturen - ook door de docenten die er werken - aanzienlijk minder nadruk wordt gelegd op de individuele professionele ontwikkeling van docenten, en meer op onderlinge uitwisseling en leren in teamverband. Het ene onderwijsbestuur heeft in het kader van congruentie het overleg tussen College van Bestuur en directeuren ingericht als een professionele leergemeenschap en werkt sinds een aantal jaren in een her-ordende structuur. In het andere onderwijsbestuur hebben veel docenten deelgenomen aan een gemeentelijk initiatief dat gericht was op onderlinge uitwisseling tussen docenten. Betrokkenen zijn zelf van oordeel dat die deelname de school een sterke impuls heeft gegeven.

Hoofdstuk 8 Eigen thema besturen

Voor de beleidsthema's die in de hoofdstukken hiervoor zijn besproken, heeft de centrale overheid of een grote mate van verantwoordelijkheid en/of een actieve, sturende rol gericht op het voortgezet onderwijs (zie ook Deelrapport 1 van dit onderzoeksprogramma, Hooge 2016). De referentieniveaus voor Nederlandse *taal* zijn onderdeel geworden van de centrale examens; voor *rekenen* geldt dat leerlingen een aparte toets moeten maken, ook al telt die niet voor iedereen mee voor het behalen van het diploma. Voor *burgerschapsvorming* zijn voor de onderbouw van het VO kerndoelen geformuleerd, en is het beleidsthema terug te vinden in het waarderingskader van de Inspectie. Bij het thema *de school als lerende organisatie* heeft de centrale overheid weliswaar een formele verantwoordelijkheid voor de bevoegdheid van docenten, maar vallen aspecten omtrent de inrichting van de organisatie en het werken met teams buiten die verantwoordelijkheid. Ook voor dit thema is sprake van actieve sturing door de centrale overheid.

Als mogelijk contrast voegen we in dit onderzoek een thema toe dat we benoemen als het *eigen thema* van het onderwijsbestuur. Bij het eigen thema is geen sprake van een formele verantwoordelijkheid van de centrale overheid, noch van actieve sturing door de centrale overheid. We introduceerden dit thema met de volgende tekst in de brief aan deelnemende onderwijsbestuurders.

> **Eigen thema**
> Het vierde beleidsterrein kunt u zelf kiezen, bijvoorbeeld omdat het thema voor uw bestuur bij uitstek relevant of actueel is

De vraag een eigen thema te kiezen werd alleen gesteld aan *bestuurders* van de negen VO-instellingen die bij dit onderzoek betrokken zijn. Vervolgens werd het betreffende thema in alle interviews binnen het bestuur aan de orde gesteld. We volgden deze werkwijze om na te kunnen gaan of besturen verschillend te werk gaan bij een min of meer extern opgelegd thema dan bij een thema waarbij het initiatief bij henzelf ligt. Om vervolgens te kunnen reconstrueren of de sturingsdynamiek die zich rond een eigen thema binnen een VO-bestuur ontwikkelt andere kenmerken heeft dan de sturingsdynamiek bij de eerder genoemde thema's.

Analyse eigen thema's

Twee VO-bestuurders hebben geen 'eigen thema' benoemd. Vier besturen benoemden een eigen thema dat (zeer) nauw verwant is met burgerschapsvorming. In twee van deze gevallen is het eigen thema zo verweven met het onderzoeksthema burgerschapsvorming, dat een separate analyse onmogelijk is. In de twee andere gevallen is de analyse van het eigen thema vooral een aanvulling op het onderzoeksthema burgerschapsvorming. Eén onderwijsbestuur koos als eigen thema teamvorming, dat nauw verwant is aan het onderzoeksthema 'de school als lerende organisatie'. Ook in dat geval is sprake van een aanvulling. Twee besturen kozen een eigen thema dat we hier overkoepelend benoemen als maatwerk; daarvoor zijn wel separate analyses mogelijk. Tabel 10 geeft een overzicht.

Tabel 10 Overzicht eigen thema's besturen

Eigen thema	Aantal besturen	Analyse
Niet benoemd	2	—
Burgerschapsvorming	4	2 x onderdeel onderzoeksthema 2 x aanvulling op onderzoeksthema
Teamvorming	1	Aanvulling op onderzoeksthema
Maatwerk	2	Separaat

Al met al is voor drie besturen een analyse mogelijk als aanvulling op een onderzoeksthema; voor slechts twee besturen is een separate mogelijk. Om vertrouwelijkheid te garanderen, worden de thema's en de uitkomsten van de analyses in dit rapport alleen in generieke termen beschreven. Paragraaf 8.1 geeft een beknopt overzicht van de eigen thema's zoals die door onderwijsbestuurders werden benoemd. In paragraaf 8.2 beschrijven we kort hoe binnen VO-besturen zoal sturing wordt gegeven aan deze thema's. Uit de analyses blijkt dat binnen de twee onderwijsbesturen met een eigen thema op het gebied van onderwijsinnovatie een aantal klassieke innovatiedilemma's zichtbaar wordt (paragraaf 8.3).

8.1 Burgerschap, teamvorming en maatwerk

Inherent aan de bedoelingen van het onderzoek, kozen alle onderwijsbestuurders een verschillend onderwerp als 'eigen thema'. De eigen thema's hebben betrekking op burgerschapsvorming, teamvorming van docenten en maatwerk voor leerlingen.

Burgerschapsvorming

Vier VO-besturen kozen een onderwerp dat (zeer) nauw verweven is met het onderzoeksthema burgerschapsvorming. Men benoemt de thema's vooral in termen van de overdracht van waarden, de identiteit van de school of de maatschappelijke opdracht van de school. De overwegingen van deze besturen om juist op dit thema de nadruk te leggen, zijn niet anders dan de overwegingen die wel al optekenden bij het onderzoeksthema burgerschapsvorming. Kort samen te vatten als: onderwijs is meer dan het overdragen van kennis en vaardigheden, maar wat betekenen de eigen identiteit en traditie in de deze tijd?

Teamvorming van docenten

Voor één bestuur was de eigen aanpak om teamvorming van docenten te stimuleren het eigen thema. Via die weg beoogt het bestuur zowel een cultuurverandering binnen de scholen te bewerkstelligen, als de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het bestuur heeft daar - mede op basis van wetenschappelijk onderzoek - een specifieke aanpak voor ontwikkeld. De elementen van de achterliggende overwegingen, de ontwikkelde werkwijze en de opkomende dilemma's van en binnen dit bestuur zijn niet compleet anders dan wat we bij andere besturen zien onder noemer 'de school als lerende organisatie'. Het grote verschil is eerder dat ze bij de andere VO-besturen minder nadrukkelijk en minder duidelijk naar voren komen. (* Noot: dit VO-bestuur lijkt op dit punt meer op wat we in het MBO zien. Zie deelrapport 2.)

Maatwerk voor leerlingen
Twee besturen, met samen zes scholen die in het onderzoek participeerden, benoemden een eigen thema dat we hier overkoepelend benoemen als maatwerk voor leerling. Binnen beide besturen worden voor het eigen thema ook termen gebruikt als gepersonaliseerd leren, differentiatie tussen leerlingen, flexibilisering, leerling centraal en excellentie. Beide besturen laten zich, net als scholen binnen deze besturen, inspireren door het Zweedse Kunskapsskolan (zie ook Pater, 2015). Wel leggen de twee besturen duidelijk verschillende accenten. Het ene bestuur heeft zich de afgelopen jaren gericht op de brede ontwikkeling van leerlingen. Men constateert dat de aandacht van docenten zich bijna van nature richt op leerlingen die moeilijkheden ondervinden; onderwijs staat in het teken van 'hulp, hulp, hulp'. Tegen die achtergrond wil het bestuur de aandacht de komende tijd verleggen naar 'de betere leerling'. Het andere bestuur vult het eigen thema breder in. Daar is het vertrekpunt eerder: alle leerlingen zijn gebaat bij maatwerk. Als door betrokkenen binnen dit bestuur wordt gesproken over gepersonaliseerd leren, wordt dat steeds gerelateerd aan het functioneren van de school als gemeenschap.
"Dus het is niet, wij zijn voor geïndividualiseerd leren en je heft de school op." (Bestuurder)

Los van de verschillende accenten die worden gelegd, wordt het eigen thema door teamleiders en docenten van beide besturen (ook) benoemd in termen van differentiatie binnen de klas. Of docenten hun didactisch handelen afstemmen op verschillen tussen leerlingen, is één van de indicatoren die Inspectie van het Onderwijs hanteert om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen. Zo speelt de Inspectie op de achtergrond een rol bij het eigen thema. Binnen beide besturen zijn deelnemende scholen waarbij de Inspectie er op heeft aangedrongen meer aandacht te besteden aan differentiatie binnen de klas.
"… totdat de Inspectie op bezoek kwam en die gaf ons een tikje op de vingers" (Directeur)

"Wij kregen in ieder geval sowieso van de Inspectie terug dat er nog wat meer met die differentiatie gedaan zou kunnen worden en ik vond dat in dat gesprek ook wel duidelijk, ik weet niet of jou dat opviel, toen werd het wel een beetje stil bij ons, toen wij dat gesprek hadden met de Inspectie." (Docent)

De combinatie van eigen thema's van onderwijsbesturen weerspiegelen de karakteristieke kenmerken van het voortgezet onderwijs. Bij de keuze en invulling van de eigen thema's klinkt steeds een sterke gerichtheid van scholen op een brede en optimale *talentontwikkeling van leerlingen* door.

8.2 Sturen op een 'eigen thema'

Voor ons onderzoek is een belangrijke vraag welke sturingsdynamiek zich binnen VO-besturen ontwikkelt bij een thema waarbij géén sprake is van een grote verantwoordelijkheid van de centrale overheid, noch van actieve sturing door de centrale overheid. Met dat wat VO-besturen benoemen als eigen thema's, is die vraag niet te beantwoorden. In twee gevallen is het eigen thema inherent onderdeel van een onderzoeksthema; in drie gevallen kunnen we het eigen thema alleen analyseren als aanvulling op een onderzoeksthema (8.2). In de twee resterende gevallen kunnen we het eigen thema wel separaat analyseren, maar speelt de Inspectie van het onderwijs wel degelijk een rol (8.3). De analyses maken duidelijk dat de wijze waarop binnen VO-besturen op het 'eigen thema' wordt gestuurd, niet of nauwelijks afwijkt van de sturing zoals die voor de andere onderzoeksthema's is beschreven. We volstaan hier daarom met een korte aanduiding.

Sturen op burgerschapsvorming
Logischerwijs is de sturing binnen vier VO-besturen met een eigen thema's dat (zeer) nauw gerelateerd is aan burgerschapsvorming, in dezelfde termen te benoemen als voor het onderzoeksthema burgerschapsvorming (hoofdstuk 6). In termen van de geconstrueerde ideaaltypen in paragraaf 6.9, lijken de vier besturen met een eigen thema op dit gebied het meest op het *ideaaltype bewust expliciet*.

Sturen op teamvorming van docenten
De specifieke aanpak om de ontwikkeling van een 'lerende organisatie' te stimuleren, was voor één van de VO-besturen het eigen thema. De sturing binnen dat bestuur laat zich het beste benoemen aan de hand van de vier aspecten die zijn ontleend aan de analyses van scholen op het punt van professionele samenwerking tussen docenten (hoofdstuk 7). Het bestuur heeft vooral ingezet op *leiderschap*, en dat ondersteund met veranderingen in de *structuur* van de organisatie.

Sturen op maatwerk voor leerlingen
Voor de beide VO-besturen met maatwerk voor leerlingen als eigen thema is dat thema benoemd als speerpunt. Er wordt binnen het bestuur veel over gesproken, met staffunctionarissen, met directeuren, met teamleiders en met docenten. De mensen die we interviewden binnen deze besturen wisten allemaal wat met het eigen thema wordt bedoeld, en ook dat het bestuur het een belangrijk thema vindt. Dat wil niet zeggen dat iedereen het er ook mee eens is, of dat er geen discussie gevoerd zou worden over de betekenis. Naast veel live-communicatie tussen mensen, is er ook communicatie op papier. Om de status van speerpunt te onderstrepen is het eigen thema bij beide besturen expliciet benoemd in het strategisch plan. Wat ook voor beide besturen geldt is dat ze zoeken naar manieren om resultaten zichtbaar te maken. Men denkt dan inzicht op vragen als: in welke mate is (al) sprake van maatwerk voor leerlingen?; hoe ontwikkelt het bieden van maatwerk zich binnen scholen?

Raad van Toezicht
Wat in meer algemene zin opvalt bij de eigen thema's van VO-besturen, is de betrokkenheid van de Raad van Toezicht.
Bij de vijf besturen met een eigen thema waarvoor een aanvullende of separate analyse mogelijk is, valt de rol van de Raad van Toezicht op. In alle vijf gevallen is de Raad van Toezicht nauw betrokken bij de thema's. *"Wij voelen ons medeverantwoordelijk en mededrager van dit vraagstuk." (Raad van Toezicht)*

Het zijn onderwerpen die regelmatig worden besproken tussen College van Bestuur en Raad van Toezicht. Vaak op initiatief van het College van Bestuur. Verscheidene keren is het thema expliciet benoemd in een strategisch beleidsplan, en komt het thema via die route bij de Raad van Toezicht. Betrokkenheid wil overigens niet altijd zeggen dat het ook om gedeelde ambities gaat.
"… stond er op een gegeven moment een hele paragraaf over [het thema] … en ik heb in de Raad van Toezicht gezegd gooi die hele paragraaf er uit want a) vind ik het flauwekul en b) is het een hype en dat schuiven we er nu in en er is niemand die dat weet." (Raad van Toezicht)

Slechts een enkele keer treedt de Raad van Toezicht zelf meer agenderend op.
"Bij de bestuurder heb ik aangegeven twee maanden geleden: na de zomer wil ik het er over hebben in de Raad en wordt het apart geagendeerd. Dus ik hoop dat 'ie nu een stuk aan het schrijven is wat we dan op tafel hebben liggen en dat kaart ik dan bilateraal weer aan zo van: hoe staat het ermee want na de zomer willen we het er over hebben." (Raad van Toezicht)

8.3 Klassieke innovatie-dilemma's

Voor twee besturen, met samen zes scholen, kunnen separate analyses gemaakt worden van de sturingsdynamiek voor het eigen thema. In beide gevallen gaat het om het thema maatwerk voor leerlingen. In de analyses valt op dat ook - of misschien wel juist - bij deze thema's *klassieke innovatie-dilemma's* optreden (zie o.a. Waslander, 2007). We benoemen hier kort het meest pregnante dilemma dat binnen beide besturen naar voren komt, en lichten het toe aan de hand van geanonimiseerde citaten. Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op zes scholen; we interviewden in totaal achttien docenten van deze scholen.

Op elk van de zes scholen is sprake van enige vorm van maatwerk voor leerlingen.
"Ik weet wel dat hier in de onderbouw wat mee gedaan wordt, dat er wel kinderen die bijvoorbeeld in een basisklas zitten, kaderstof aangereikt krijgen, kinderen in een kaderklas, die t-stof en, kinderen in een t die krijgen havo, nou ja noem maar, dus er wordt wel wat meegedaan." (Docent)

Ook zijn er docenten die zelf differentiëren in de les.
"Ik heb een paar leerlingen die echt heel goed zijn en die laat ik dan in mijn les bijvoorbeeld met wiskunde of scheikunde aan het werk. Dan zeg ik: van de drie uur ga je een uur gewoon de les volgen, eentje is dan Engels en die mag een uur vrij van die drie uur en een uur werkt hij aan een ander vak waar hij meer moeite mee heeft. Dus zo ben je wel daarmee bezig. En ja met Engels heb je ook bepaalde teksten, als ik merk dat een BBL-er goed is, dan geef ik die een KBL tekst. Ook al hoeft hij daar geen examen in te doen, maar ja, ik doe dat wel. Ik ben er veel mee bezig." (Docent)

Docenten zien ook het voordeel voor leerlingen. Vooral op het punt van motivatie.
"Dat merk je heel erg in de motivatie. … Die kunnen dus eigenlijk voor bepaalde dingen meer doen als wat ze nodig hebben. .. Dat komt omdat ze niet uitgedaagd worden. Op het moment dat je ze op die punten waar ze goed in zijn, wel uit kunt dagen, dan heb je heel andere leerlingen." (Docent)

Niettemin is de reactie van docenten op al deze scholen op hoofdlijnen dezelfde.
"Ik heb het ook heel vaak gehoord en ik snap het ook wel. Kijk, leerlingen die onderpresteren wil je meekrijgen, leerlingen die eigenlijk te weinig doen en veel meer zouden kunnen wil je extra's bieden. En dat wil je ook heel graag en dat snap ik ook wel dat je dat heel graag wil, maar het is gewoon heel moeilijk. In het curriculum wat je nu hebt, in de lessen die je hebt, in het aantal uurtjes…. (Docent)

Tekortschietende competenties
Een eerste belemmering bij de vertaling van het idee naar de praktijk van alledag, is het gevoel van menig docent onvoldoende toegerust te zijn.
Docent 1: "Het heeft er ook mee te maken, ik heb allebei de opleidingen gedaan, ik heb de pabo gedaan en ik heb een lerarenopleiding voortgezet onderwijs gedaan. Voortgezet onderwijs heeft nul over differentiatie, helemaal niet."
Docent 2: "Ik heb wel heel veel over differentiatie gehad, alleen te weinig als ik kijk met wat ik er mee kan."
Docent 3: "Ik weet gewoon niet hoe ik dat vorm moet geven in een grote groep, weet ik ook niet. Dat merk ik zelf ook." (Docenten in groepsgesprek)

Het zijn niet alleen (huidige) docenten die het moeilijk vinden om leerlingen maatwerk te bieden.

"Dat differentiëren is bij ons af en toe nog heel beperkt. Het is ook heel moeilijk. Ik was er zelf ook geen held in, hoor. Ik dacht altijd van: nou, ik klets wel met jullie erover, dan gaan we dat eindexamen ook wel halen." (Teamleider)

Belemmeringen van organisatorische aard

Een tweede cluster belemmeringen verwijst naar organisatorische zaken. Het daadwerkelijk bieden van maatwerk raakt aan allerlei aspecten van de organisatie. Zoals de groepsomvang …

"… in een kleinere klas is dat makkelijker om zoiets op te zetten dan in een klas met 30-32 leerlingen waar je ook bijna geen mogelijkheden hebt, geen ruimte, geen faciliteiten" (Docent)

… de indeling in lesuren …

"… dan ben je de helft van de tijd politieagent aan het spelen en dan is het heel lastig. En dan kan de sfeer wel heel goed zijn in een klas, maar om dan maatwerk te gaan leveren, daar heb je niet zoveel tijd voor." (Docent)

en de inrichting van het gebouw.

"… Je hebt soms klassen van dertig leerlingen. Je hebt weinig mogelijkheden om te zeggen van weet je wat, ga maar eens buiten het lokaal bezig met dit of dat want er zijn geen computerwerkplekken vrij, dus er zijn sowieso bijna geen ruimtes." (Docent)

Docenten vragen zich af of de ambitie om maatwerk voor leerlingen te willen bieden consequent wordt doorvertaald naar het schoolbeleid.

"*Ik vind het wel grappig, toen dat maatwerk meer op de voorgrond stond, worden bij ons de klassen groter. Ja dan wordt het dus lastiger om maatwerk in de klas te geven … " (Docent)*

Belemmeringen van institutionele aard

Juist omdat het bieden van maatwerk voor leerlingen al snel over de hele organisatie van het onderwijs gaat, lopen docenten ook aan tegen belemmeringen die raken aan de institutionele context van het onderwijs. Dat uit zich bijvoorbeeld in de manier waarop het curriculum is opgebouwd. Zo kunnen vmbo-leerlingen niet zonder meer een vak op havo-niveau volgen.

"Ja, je kunt wel havo aanbieden, maar dat gaat niet werken. De stof verschilt al." (Docent)

Daarmee hangt samen dat veel onderwijsmethoden uitgaan van een meer traditionele inrichting van de school, met aparte vakken en klassikaal onderwijs.

"methodes spelen daar ook niet goed op in hè." (Docent)

Zoals bij het beleidsthema rekenen, in hoofdstuk 4 al zichtbaar werd, biedt de inzet van digitaal leermateriaal mogelijk om te differentiëren.

"En ik weet dat je met ICT daar stappen in zou kunnen maken, je hebt ook programma's, nou dan begin je als leerling en als het goed gaat dan sla je wat over en dan kom je verder zeg maar. Je weet waar je niet goed in bent, dus je hebt extra vragen om daar aandacht aan te besteden."

Voor de meeste schoolvakken kan daar nog geen gebruik van worden gemaakt.

"… die programma's zijn nog allemaal niet goed genoeg. Zo ver ben je niet om dat echt individueel aan ze te geven. De content is nog steeds het boek maar dan in het pdf-formaat. En daar zou je in de toekomst wat mee kunnen doen, veel meer, maar het is nu nog niet goed genoeg om daar echt mee verder te gaan." (Docent)

Tot slot speelt ook de indeling in leerwegen en schooltypen een rol.

"Het probleem wat dan ontstaat, voor een aantal vakken zal die dan het kaderniveau aan kunnen, en een aantal vakken kan die dat gewoon niet, dus wat doe je dan met zo'n leerling, gaat die toch naar basis, ook al heeft hij dan de talenten om op bepaalde vakken kader te doen." (Docent)

Te midden van dergelijke belemmeringen zoeken docenten naar andere onderwijsvormen, om leerlingen meer 'op maat' onderwijs te geven.
"In een projectweek kun je verschillen er ook laten zijn en zich laten zien en ook accepteren en laten groeien. Terwijl in een lessituatie lukt dat bijna niet." (Docent)

8.4 Tot slot

De beleidsthema's die in het hele onderzoeksprogramma terug komen, zijn gekozen omdat sprake is van een grote verantwoordelijkheid voor de centrale overheid en/of omdat de centrale overheid actief stuurt op het beleidsthema. Als mogelijk contrast met de onderzoeksthema's vroegen we de negen deelnemende VO-besturen een eigen thema te benoemen. Om zo na te kunnen gaan of de sturingsdynamiek die zich binnen VO-besturen ontwikkelt bij eigen thema's verschilt van de sturingsdynamiek voor de andere thema's. Zeven onderwijsbesturen benoemden een eigen thema. Twee van die thema's zijn integraal onderdeel van een onderzoeksthema, drie zijn een aanvulling op een onderzoeksthema, twee thema's zijn separaat te analyseren. Deze laatste twee thema's zijn overkoepelend te benoemen als maatwerk voor leerlingen. Bij dit thema blijkt de centrale overheid op de achtergrond een rol te spelen, via de weg van het waarderingskader van de Inspectie.

Een eerste constatering is dan ook dat op álle thema's die VO-besturen als eigen thema benoemen, sprake is van gerichte beïnvloeding door de overheid. Dat kan verschillend worden geïnterpreteerd. Het kan toeval zijn; de onderwerpen die zowel voor VO-besturen als de overheid actueel en relevant zijn kunnen met elkaar corresponderen zonder dat sprake is van directe beïnvloeding over en weer; het kan zijn dat de centrale overheid reageert op thema's die voor VO-besturen actueel zijn; en het kan ook zijn dat VO-besturen nauwelijks ruimte hebben voor thema's die helemaal los staan van sturing door de overheid. Op grond van dit onderzoek kunnen we niet nagaan welke interpretatie de meeste geldigheid heeft; opmerkelijk is het wel.

De thema's die VO-besturen als eigen thema benoemen, zijn onder drie noemers te clusteren. Vier VO-besturen kozen een onderwerp dat (zeer) nauw verweven is met het onderzoeksthema *burgerschapsvorming*. Een ander bestuur koos voor teamvorming van docenten, wat sterk samenhangt met het onderzoeksthema de school als *lerende organisatie*. Twee besturen benoemden *maatwerk voor leerlingen* als eigen thema.

Bij de eigen thema's valt om te beginnen de rol van de *Raad van Toezicht* op. Juist bij de eigen thema's is de Raad van Toezicht gesprekspartner en aanjager voor het College van Bestuur. Daarnaast maken de analyses vooral duidelijk dat de wijze waarop binnen VO-besturen op het 'eigen thema' wordt gestuurd, niet of nauwelijks afwijkt van de sturing zoals die voor de andere onderzoeksthema's is beschreven.

De separate analyses van het thema maatwerk voor leerlingen, brengen een aantal *klassieke innovatie-dilemma's* aan het licht. Omdat de aangemoedigde onderwijsinnovaties ander gedrag van docenten vragen, ervaren docenten dat hun *competenties* tekort schieten. Omdat het innovaties betreft die de hele organisatie raken, zijn er *organisatorische belemmeringen*. Daarnaast treedt spanning op met een *institutionele context* die gebaseerd is op meer traditionele vormen van onderwijs.

In Deel III van dit rapport blijven de eigen thema's van VO-besturen verder buiten beschouwing.

DEEL III

Analyse

Inleiding

In Deel II van dit rapport zijn de bevindingen voor vier beleidsthema's beschreven, te weten rekenen, taal, burgerschap en de school als lerende organisatie. In dit derde deel analyseren we deze bevindingen aan de hand van het theoretische kader van het onderzoeksprogramma.

In de eerste vier hoofdstukken staat steeds één van de thema's centraal. De analyses volgen de componenten van de sturingstrilogie en hebben steeds dezelfde opbouw. Daarmee geven we per thema antwoord op de onderzoeksvragen.

Thinkable thema
Wat verstaan de relevante actoren onder het beleidsthema? In welke termen benoemen ze het thema en welke betekenis geven ze aan de term?

Thinkable rollen
Wie zijn binnen en rondom onderwijsbesturen de relevante actoren voor het beleidsthema? Welke rol vervullen deze actoren en waarom?

Practicable
Sturen de relevante actoren bewust op het thema, en waarom (niet)?
Welke sturingsinstrumenten gebruiken actoren, en waarom? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?

Calculable
Welke informatie gebruiken de relevante actoren bij de sturing van het beleidsthema? Hoe wordt die informatie verzameld, geanalyseerd en gerepresenteerd? En waarom? Welke betekenis geven de relevante actoren aan de gebruikte informatie en welke vertaling maken zij naar hun eigen handelen?

Bij elk van deze componenten komt ook de vraag aan de orde:
Wiens sturing en welke vorm van sturing is herkenbaar in (a) de betekenis die docenten aan het thema en de term geven, (b) de informatie die docenten gebruiken, en (c) het handelen van docenten?

Na de analyse van de afzonderlijke componenten van de sturingstrilogie, kijken we naar de onderlinge relaties tussen de componenten. Dit mondt uit in een typering van de sturingsdynamiek zoals die zich voordoet binnen VO-besturen.

Sturingsdynamiek
Stemmen de relevante actoren hun eigen sturing af op (a) de betekenis die andere actoren aan thema's en termen geven, (b) de informatie die andere actoren gebruiken, en (c) de sturingsinstrumenten die andere actoren inzetten? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?
Hoe versterkt, vervormt, neutraliseert en/of conflicteert de sturing van de relevante actoren elkaar?

Tot slot maken we in hoofdstuk 13 een aantal vergelijkingen om de vraag te kunnen beantwoorden:
Waarin verschilt de sturingsdynamiek tussen thema's, en tussen onderwijsbesturen?

Hoofdstuk 9 Analyse rekenen

Het beleidsthema 'het stellen van minimumeisen voor rekenen' is een voorbeeld van een thema waarvoor de centrale overheid in formele zin een *grote verantwoordelijkheid* heeft, en waar sprake is van *veel actieve sturing*.

De analyses laten geen verschillen zien tussen de negen VO-instellingen die participeerden in dit onderzoek. De bevindingen zijn het best te beschrijven op het *analyseniveau van besturen*. Binnen alle besturen en veertien van de vijftien scholen krijgt rekenen een *speciale behandeling*.

Thinkable thema
Docenten, teamleiders, directeuren en bestuurders *onderschrijven* in hoge mate *het belang* van rekenen. Respondenten beschouwen rekenen als een basisvaardigheid die ten eerste nodig is voor het succesvol doorlopen van het vervolgonderwijs, en ten tweede voor het maatschappelijk functioneren. Bij rekenen heeft men dan vooral praktische zaken op het oog, zoals omgaan met geld.

Hoewel het belang van rekenen breed wordt gedeeld - ook bij docenten - hebben respondenten veel *kritiek* op de *rekentoets* en de wijze waarop deze (niet) is ingevoerd. Die kritiek richt zich vooral op de uitzondering die voor rekenen wordt gemaakt - een aparte toets die bovendien deel uitmaakt van de zak-/slaagregeling -, de aard van de toets en onduidelijkheden en wijzigingen in het beleid. Daarnaast zijn er bezwaren tegen een generieke toepassing, omdat dit speciale groepen leerlingen zou duperen.

Thinkable rollen
Alle negen VO-besturen hebben specifieke maatregelen ingezet opdat leerlingen de rekentoets halen. Binnen alle instellingen zijn *speciale actoren* in het leven geroepen in de vorm van aparte rekendocenten, aparte rekencoördinatoren en aparte overlegvormen zoals project-, werk- en stuurgroepen. Besturen hebben hier een aantal overwegingen bij: gebrek aan eigenaarschap bij docenten; benodigde expertise; en de wens de organisatie te ontlasten. Het gewicht van de rekentoets was voor een aantal bestuurders en directeuren aanleiding zelf nadrukkelijk te sturen op rekenen. Dit gaf aanleiding tot een zekere mate van *centralisering* van de aanpak binnen scholen. Door de komst van speciale actoren en een speciale rolinvulling voor rekenen, ontstonden in scholen vragen omtrent de onderlinge rolverdeling. Verder valt op dat de invoering van rekenbeleid voor verscheidene Raden van Toezicht - direct of indirect - onderwerp van gesprek is met het College van Bestuur; voor medezeggenschapsraden geldt dat nadrukkelijk niet.

Practicable
Het in het leven roepen van de eerder genoemde speciale actoren voor rekenen, werd mede mogelijk gemaakt door de - niet geoormerkte - financiële middelen die van overheidswege beschikbaar zijn gesteld rond de invoering van de rekentoets. Daarnaast wordt binnen VO-instellingen vooral sturing gegeven aan rekenbeleid door het onderwerp te agenderen en resultaten van leerlingen te monitoren.

In alle scholen zijn, in enigerlei vorm, rekenlessen op het lesrooster verschenen. Binnen scholen richt de aandacht zich er vooral op dat alle leerlingen de minimumnormen behalen: iedereen moet over de

lat. Dat leidt al snel tot het *maken van onderscheid* zowel tussen schooltypen als tussen leerlingen. Voor (de lagere leerwegen van) het vmbo wordt vaak een klassikale aanpak ingezet met rekenlessen voor alle leerlingen. Voor havo- en vwo-leerlingen is een andere aanpak ontstaan. Voor die schooltypen geldt dat de prestaties van leerlingen op verschillende momenten worden getoetst en gemonitord. Leerlingen die 'op schema' liggen bereiden zich via zelfstudie voor op de examens, leerlingen die achterblijven volgen (extra) lessen en/of krijgen extra ondersteuning. Los van de vraag of de rekentoets ook voor vmbo en havo in de toekomst mee gaat tellen voor het examen, lijkt de digitalisering van het onderwijs een forse impuls te hebben gekregen met de (gedeeltelijke) invoering van rekenen in het voortgezet onderwijs.

Calculable

Informatie en instrumenten spelen een *sleutelrol* bij rekenen. Uit de interviews blijkt hoezeer 'de rekentoets' een entiteit is geworden. Het verbeteren van de rekenvaardigheid van leerlingen is synoniem geworden met het behalen van de toets. Het generieke karakter van de toets heeft het - zo blijkt - aantrekkelijk gemaakt voor educatieve uitgevers om ook digitale varianten van lesmethoden te ontwikkelen. Met name deze digitale lesmaterialen genereren veel informatie. Die informatie maakt het mogelijk onderscheid te maken tussen leerlingen en te differentiëren in aanpak. Daarnaast kan ook de rolvervulling van docenten worden gemonitord. Geaggregeerde informatie over prestaties van leerlingen worden benut door docenten, door teamleiders, door directeuren, door bestuurders, en in een enkel geval ook door toezichthouders. Al die actoren kunnen de informatie gebruiken om (bij) te sturen, en veel actoren doen dat ook.

Sturingsdynamiek

Zoals de analyse hierboven illustreert, grijpen de onderdelen van de sturingstrilogie naadloos in elkaar. De onderlinge verwevenheid is zeer sterk. Het ene onderdeel versterkt het andere. *Informatie en instrumenten* vervullen hierin een *sleutelrol*. Het verbeteren van rekenvaardigheden wordt synoniem met het behalen van een toets; digitaal lesmateriaal genereert informatie om (bij) te sturen; informatie maakt het mogelijk te differentiëren tussen leerlingen; de meeste aandacht gaat naar leerlingen die de meeste moeite hebben om de toets te halen.

We typeren deze sturingsdynamiek als een vorm van *sturing middels instrumenten*.

Hoofdstuk 10 Analyse taal

Het beleidsthema 'het stellen van minimumeisen voor taal' is - net als rekenen - een voorbeeld van een thema waarvoor de centrale overheid in formele zin een *grote verantwoordelijkheid* heeft, en waar sprake is van *veel actieve sturing*. Anders dan voor rekenen, vonden de referentieniveaus voor taal via een curriculumwijziging hun weg naar het examen Nederlands.

De analyses lieten systematische verschillen zien tussen de vijftien scholen die participeerden in dit onderzoek. Deze verschillen hangen niet samen met verschillen tussen VO-besturen. De bevindingen laten zich het best beschrijven op het *analyseniveau van scholen*.

Thinkable thema

Bestuurders, directeuren, teamleiders en docenten in het voortgezet onderwijs *onderschrijven* in hoge mate *het belang* van taal. Ze beschouwen een adequate beheersing van de Nederlandse taal als een basisvaardigheid die ten eerste nodig is voor het succesvol doorlopen van het vervolgonderwijs, en ten tweede voor het maatschappelijk functioneren. Taal wordt als essentieel gezien voor maatschappelijke participatie, 'dingen regelen' en werk. Zo er al kritiek is op het taalbeleid, dan richt dat zich op de generieke toepassing. Speciale groepen - leerlingen met dyslexie en 'eenzijdig getalenteerden' - zouden er door gedupeerd worden. In de interviews klinken (grote) zorgen door over de taalvaardigheid van leerlingen, ongeacht het schooltype. De zorgen ten aanzien van taalbeheersing worden als minstens zo groot en urgent ervaren als de zorgen rond rekenvaardigheid.

Thinkable rollen

Binnen geen van de negen VO-besturen, noch binnen de scholen, heeft de invoering van minimumeisen voor taal geleid tot de introductie van speciale actoren. Er is nagenoeg geen discussie geweest over waar 'taal' belegd zou moeten worden. Het vak Nederlands ligt voor de hand, en docenten Nederlands betwisten dat ook niet. Op een beperkt aantal scholen - drie van de vijftien - is sprake van gemeenschappelijk taalbeleid, waarbij alle docenten een rol hebben in het verbeteren van taalvaardigheid en deze rollen bovendien op elkaar worden afgestemd. Binnen scholen zijn het vooral docenten die het initiatief (willen) nemen om een vorm van gemeenschappelijk taalbeleid te ontwikkelen. Over het algemeen steunen teamleiders die initiatieven aanvankelijk, maar op de langere termijn vervullen zij vaak geen rol in continuering. Verder valt op dat de invoering van taalbeleid voor verscheidene Raden van Toezicht - direct of indirect - onderwerp van gesprek is met het College van Bestuur; voor medezeggenschapsraden geldt dat nadrukkelijk niet.

Practicable

De aanpak die scholen hebben gekozen om de taalvaardigheid van leerlingen te verbeteren, verschilt op drie kenmerken van elkaar. Die kenmerken sluiten elkaar niet volledig uit. In de meeste scholen is taal duidelijk belegd bij de sectie Nederlands, op een beperkt aantal andere scholen is sprake van gemeenschappelijk taalbeleid. Los van dat onderscheid, zijn er scholen die extra lesuren Nederlands aanbieden. In dit onderzoek gaat het in alle gevallen om het vmbo, op één school ook op het havo en het vwo. Hoewel betrokkenen een ideaalbeeld met elkaar delen waarin docenten gezamenlijk werken

aan het verbeteren van de taalvaardigheid van leerlingen, ongeacht het eigen vak, blijkt dat ideaal in de praktijk moeilijk te realiseren. Analyses van de drie scholen die in enigerlei vorm gemeenschappelijk taalbeleid hebben, en een aantal scholen die dat in het verleden hebben gehad, onderstrepen nog eens hoe kwetsbaar zo'n aanpak is. Het feit dat docenten het initiatief daartoe nemen blijkt - met name op termijn - niet genoeg. Zonder blijvende en voortdurende aandacht van de teamleider, ligt het risico van verwateren al snel op de loer. Naast lastigheden bij de praktische uitwerking en praktische hindernissen, vervluchtigd de focus in de waan van de dag en door aandacht voor andere prioriteiten.

Calculable

Met het aanpassen van de eindexameneisen, hebben de minimumeisen voor taalvaardigheid hun weg gevonden naar het examen Nederlands. Voor taal wordt doorgaans geen aparte informatie verzameld over vorderingen en prestaties van leerlingen. Monitoring vindt plaats via de eindexamens Nederlands, zoals dat ook voor de aanpassing van de exameneisen het geval was.

Sturingsdynamiek

De onderdelen van de sturingsdynamiek zijn op een specifieke manier met elkaar verbonden. Minimumeisen voor taal hebben geleid tot inhoudelijke aanpassing van een reeds bestaand examen; binnen scholen is taal belegd bij een reeds bestaande actor, de sectie Nederlands. Er zijn geen aparte actoren in het leven geroepen, noch is sprake van aparte informatie voor monitoring en (bij)sturing op alle niveaus van de organisatie. In dat opzicht is de praktijk in de meeste scholen ongewijzigd gebleven. Hoewel in de volle breedte zorgen worden geuit over de taalvaardigheid van leerlingen, en de wens van gemeenschappelijk taalbeleid breed wordt gedeeld, komt dit in de meeste scholen niet tot stand en ligt het risico van verwateren voortdurend op de loer. Taalbeleid van overheidswege is binnen scholen volledig geïncorporeerd in bestaande organisatie-routines (Feldman & Pentland, 2003; Spillane, Parise & Sherez, 2011).

We typeren deze sturingsdynamiek als een vorm van *sturing middels incorporatie*.

Hoofdstuk 11 Analyse burgerschapsvorming

Scholen voor voortgezet onderwijs zijn wettelijk verplicht 'actief burgerschap en sociale integratie' te bevorderen. Deze verplichting is uitgewerkt in kerndoelen en het waarderingskader van de Inspectie is burgerschapsvorming opgenomen. Hoewel van overheidswege kaders zijn gesteld, laten deze veel ruimte voor de eigen invulling van besturen en scholen. Burgerschapsvorming is een beleidsthema waarvoor de centrale overheid een *grote formele verantwoordelijkheid* heeft, en waar sprake is van relatief *weinig actieve sturing*.

De inhoudelijke invulling van burgerschapsvorming verschilt tussen onderwijsbesturen. Vanuit het perspectief van sturing binnen onderwijsbesturen zijn er geen systematische verschillen: niet tussen besturen, noch tussen scholen. Wel is sprake van graduele verschillen. De bevindingen zijn het best te beschrijven op het *analyseniveau van besturen*.

Thinkable thema

Dat VO-scholen aandacht besteden aan burgerschapsvorming is voor respondenten *volkomen vanzelfsprekend*. Men geeft een zeer gevarieerd en breed beeld van wat onder burgerschap verstaan kan worden. De aspecten die respondenten benadrukken zijn onder drie noemers samen te vatten: *persoonlijke ontwikkeling* van leerlingen; *kennis* van de maatschappij; en *actief burgerschap*. Persoonlijke ontwikkeling krijgt van respondenten duidelijk de meeste nadruk. Docenten leggen verhoudingsgewijs iets meer nadruk op het kennis-aspect van burgerschapsvorming.

Burgerschapsvorming raakt de identiteit en de waarden van de school. Besturen en de bijbehorende scholen geven burgerschap een eigen invulling, passend bij de eigen identiteit. Scholen van verschillende denominaties geven dan ook verschillende betekenissen aan burgerschapsvorming.

Thinkable rollen

Omdat burgerschapsvorming zo nauw verbonden is met de identiteit van de school, is iedereen binnen de school er bij betrokken. Voor Raden van Toezicht is dat wat wordt verstaan onder burgerschap, duidelijk een onderwerp van gesprek met het College van Bestuur. Scholen voor bijzonder onderwijs hebben vaak een vak godsdienst of levensbeschouwing; dan krijgt burgerschapsvorming via een schoolvak een vanzelfsprekende plaats binnen de organisatie van de school. Binnen een aantal besturen zijn speciale actoren en rollen benoemd, bijvoorbeeld in de vorm van een werkgroep identiteit. De rol van externe actoren - zoals de Inspectie of organisaties die het profiel van een school bewaken - is vooral om aan te moedigen dat wat scholen impliciet doen, expliciet te maken.

Practicable

Scholen besteden op allerlei manieren aandacht aan burgerschapsvorming. Variërend van aparte schoolvakken, via projecten en maatschappelijke stages, tot rituelen en het ondersteunen van leerling-initiatieven.

Ondanks alle verschillen in betekenis en invulling van burgerschapsvorming, zijn er geen verschillen in de manier waarop besturen en scholen sturen. Die sturing krijgt eerst en vooral vorm in de interacties

tussen verschillende actoren. De nadruk ligt op voorleven, gesprekken voeren, het onderwerp in gesprek brengen, elkaar aanspreken, scholingsactiviteiten en ondersteunen. Deze activiteiten worden ondersteund met de inzet van financiële middelen. Burgerschapsvorming is een thema waarbij sturing bij uitstek is ingebed in onderlinge interacties tussen actoren.

De analyses wijzen op graduele verschillen tussen zowel besturen als scholen. De onderliggende dimensie voor die onderlinge verschillen laat zich benoemen als de *mate van explicitering*. In elk van de onderlinge relaties tussen actoren binnen besturen, blijkt burgerschapsvorming meer of minder expliciet aan de orde te komen. Op basis van de analyses zijn *drie ideaaltypen* te construeren: onbewust impliciet; bewust expliciet; en bewust impliciet. De ideaaltypen dienen een analytisch doel: geen van de besturen voldoet volledig aan enig ideaaltype.

Calculable
Instellingen verschillen in de mate waarin specifieke instrumenten worden benut bij de sturing op burgerschapsvorming. Dit type instrumenten wordt alleen ingezet binnen instellingen die het ideaaltype 'bewust expliciet' benaderen. De specifieke vorm van instrumenten varieert met de aard van de onderlinge relatie. Bijvoorbeeld: een toezichtkader identiteit kan worden benut in de relatie tussen Raad van Toezicht en College van Bestuur; rubrics om een portfolio te beoordelen kunnen worden benut in de relatie tussen docenten en leerlingen.

Sturingsdynamiek
De onderdelen van de sturingsdynamiek zijn ten dele met elkaar verbonden. Er is een sterke relatie tussen wat mensen verstaan onder burgerschap (thinkable) en hoe ze daar in uitdrukking aan geven (practicable). Besturen en scholen doen dat bovendien op hun eigen manieren. Daarbij worden vaker niet dan wel specifieke instrumenten ingezet (calculable). Waar de een van oordeel is dat waar je voor staat ook voor anderen inzichtelijk moet zijn, ziet de ander daar als risico in dat de essentie verdwijnt. Al met al gaat het bij sturing van burgerschapsvorming om het delen, uitdrukken, borgen en overdragen van waarden.

We typeren deze sturingsdynamiek als *sturing middels waarden*.

Hoofdstuk 12 Analyse de school als lerende organisatie

Het beleidsthema 'de school als lerende organisatie' is in dit onderzoek een voorbeeld van een onderwerp dat zich kenmerkt door een *geringe verantwoordelijkheid* voor de centrale overheid, in combinatie met *veel actieve sturing*.

Wat betreft de rolverdeling op bestuurlijk niveau zijn de verschillen tussen de negen VO-besturen te groot om systematische vergelijking mogelijk te maken. Daardoor is het evenmin mogelijk kenmerken op bestuurlijk niveau te relateren aan kenmerken op schoolniveau. De analyses laten wel systematische verschillen tussen de vijftien scholen zien. De bevindingen zijn daarom het best te beschrijven op het *analyseniveau van scholen*. Daarbij moet worden opgemerkt dat binnen scholen verschillende teams werkzaam zijn, die substantieel van elkaar kunnen verschillen.

Thinkable thema

Respondenten *delen de ambitie* dat scholen zich ontwikkelen tot 'lerende organisaties'. Uit de interviews blijkt dat de betekenis die men geeft aan de term uiteen valt in vijf clusters van noties. De clusters zijn te benoemen als: individuele professionele ontwikkeling, scholing en opleiding, van elkaar leren, leren en werken in teams, en cultuur. Docenten leggen relatief veel nadruk op het aspect scholing en opleiding; bestuurders - en in mindere mate directeuren - benadrukken sterker dat het bij lerende organisatie om een cultuurverandering gaat. Uit analyses van vragenlijsten onder docenten blijkt dat docenten de term 'lerende organisatie' ook associëren met het leerklimaat dat de school aan leerlingen biedt.

Respondenten maken niet, nauwelijks of alleen indirect een onderscheid tussen aspecten waarover de centrale overheid wel en niet zeggenschap heeft. Ondanks een substantieel verschil in sturing vanuit het Ministerie van OCW, is vanuit het perspectief van betrokkenen sprake van een grote onderlinge verwevenheid.

Thinkable rollen

Vanuit het perspectief van dit onderzoeksprogramma, is ook een team docenten te beschouwen als een netwerk. Docenten zijn vanuit dat perspectief actoren die binnen dat netwerk participeren. Een element van leiderschap is zo beschouwd het *ordenen van actoren*.

De vijftien scholen in dit onderzoek zijn in drie categorieën in te delen op grond van de mate van professionele samenwerking tussen docenten. Nadere analyse leert dat scholen in verschillende categorieën op vier kenmerken van elkaar verschillen. Ten eerste oefenen teamleiders in scholen met een hoge mate van professionele samenwerking leiderschap uit door het team te *ordenen*. Zij stellen prioriteiten, nemen zelf initiatieven, organiseren actief de uitwisseling en het leren tussen docenten, verbinden docenten aan elkaar om specifieke taken gezamenlijk uit te voeren en bewerkstelligen dat het onderlinge overleg tussen docenten een inhoudelijke invulling krijgt. Meer op de achtergrond speelt de structuur van de schoolorganisatie een rol. De interviews getuigen van een grote zoektocht rond het

'werken in teams'. De achterliggende vraag luidt steeds: wie moet wat doen en hoe organiseren we dat? Of, in termen van ons analysekader: welke actoren hebben we nodig en welke rol moeten zij vervullen? Het thema 'lerende organisatie' is nauw gerelateerd aan het herordenen van actoren binnen het bestuur en binnen de school.

Bij het thema lerende organisatie spelen ook externe actoren een rol, met name in de vorm van kennisinstituten waarmee wordt samengewerkt en experts en adviseurs waarop een beroep wordt gedaan.

Practicable

Leidinggevenden geven voornamelijk sturing aan de ontwikkeling van een 'lerende organisatie' in onderlinge interactie. Daarvoor allerlei varianten van 'het gesprek' gevoerd. Daarnaast sturen zij door de ambitie van een lerende organisatie niet alleen van toepassing te verklaren op teams van docenten, maar op alle niveaus van de organisatie (congruentie).

Zowel binnen scholen met een hoge mate van professionele samenwerking, als in scholen met een geringe mate van professionele samenwerking, is *werkdruk* een prominent thema. Het grote verschil tussen scholen is of die werkdruk professionele uitwisseling al dan niet in de weg staat, of zelfs onmogelijk maakt. Met name in scholen met een geringe mate van professionele uitwisseling wordt werkdruk als belangrijkste reden genoemd waarom zaken als overleg en onderling lesbezoek niet van de grond komen.

In dit onderzoek beschouwen we een team docenten als een netwerk van actoren dat ordening behoeft. Dat is wat *teamleiders* van scholen met een hoge mate van professionele uitwisseling doen. Belangrijke aspecten van die ordenende rol zijn prioriteiten stellen en sturen op de inhoud van onderling overleg. Het zijn precies deze aspecten die veelvuldig doorklinken in uitingen over werkdruk in scholen met een geringe mate van professionele ontwikkeling en in scholen waar het beeld gemengd is. In scholen met weinig professionele samenwerking ervaren docenten een ad-hoc manier van werken, onvoldoende prioritering en een tekort aan *inhoudelijk* overleg. Zo beschouwd is werkdruk in deze scholen de manier waarop een tekort aan ordening zich manifesteert.

Calculable

Verscheidene scholen maken gebruik van - een vorm van - teamplannen. Deze plannen maken deel uit van de gebruikelijke beleidscyclus binnen scholen. In verreweg de meeste scholen wordt bij de sturing op lerende organisatie geen gebruik gemaakt van specifieke instrumenten. In een enkel geval is sprake van een teammonitor, waarin ook de onderlinge samenwerking in beeld wordt gebracht. Deze instrumenten spelen een ondersteunende rol.

Sturingsdynamiek

De onderlinge relaties tussen de onderdelen van de sturingsdynamiek zijn niet sterk, maar ook niet uitgesproken zwak. Eén onderdeel komt prominent naar voren, namelijk het benoemen en verdelen van rollen. De analyses doen vermoeden dat teams docenten zijn te beschouwen als netwerken, en dat teams - net als netwerken - ordening behoeven. Op basis van gedetailleerde analyses van vijftien scholen ontwikkelen we de hypothese dat er een belangrijke *sturende werking* uit kan gaan van het *ordenen*

van actoren. Met een specifieke invulling van hun leiderschap kunnen teamleiders - daarbij geholpen of juist gehinderd door teamsamenstelling en structuur - middels het ordenen van actoren mogelijk in belangrijke mate bijdragen aan het tot stand brengen van professionele samenwerking tussen docenten. Het gaat dan zowel om het benoemen en toebedelen van rollen, als zorgdragen voor de inhoud van de onderlinge interacties.

We typeren deze sturingsdynamiek als *sturing middels het ordenen van actoren*.

Hoofdstuk 13 Conclusies

Na de analyse van de beleidsthema's afzonderlijk, kunnen we nu een vergelijking tussen de thema's maken. Een algemene typering van de sturingsdynamiek voor de eigen thema's is niet zinvol. In Schema 2 zijn de analyses van vier beleidsthema's samengevat.

Voor de meeste beleidsthema's geldt dat de *noties* die naar voren worden gebracht bij de thema's *nauwelijks van elkaar verschillen* tussen groepen respondenten. Voor alle vier de beleidsthema's geldt dat alle groepen respondenten in *hoge mate onderschrijven* dat het onderwerp belangrijk is. Verreweg de meeste kritiek richt zich op de *rekentoets*, en het wijzigende beleid rond de invoering. Docenten zijn daar nog kritischer over dan de andere groepen respondenten. Bij het beleidsthema *burgerschap* zien we nuanceverschillen, die voornamelijk samen lijken te hangen met de *denominatie* van het bestuur. Bij lerende organisatie lijken docenten iets meer nadruk te leggen op formeel leren (scholing en cursussen), terwijl bestuurders meer benadrukken dat het om een cultuurverandering gaat. In Deelrapport 4 van dit onderzoeksprogramma gaan we na of de noties van respondenten in het VO overeenkomen met de noties van actoren op stelselniveau, en met de noties binnen het MBO.

De *relevante actoren* die bij de sturing betrokken zijn, *verschillen* voor de beleidsthema's. Bij het thema burgerschap is iedereen binnen en rond de school betrokken; bij taal is de verantwoordelijkheid veelal belegd bij de sectie Nederlands; terwijl voor rekenen speciale actoren in het leven zijn geroepen. De analyses voor het thema lerende organisatie onderstrepen nog eens dat het benoemen van actoren en het verdelen van rollen in zichzelf een belangrijke sturende activiteit is.

Binnen instellingen krijgt *'sturen'* op *veel verschillende manieren* vorm. Zo zagen we bij alle thema's - onder anderen - illustraties van agenderen, bespreken, in gesprek brengen, organiseren en middelen toedelen. Vooral de vele varianten van 'gesprek' vallen op. Dat onderstreept nog eens hoezeer sturing zich voltrekt in de interactie tussen actoren. In deze interactie ontmoeten 'een ander gericht beïnvloeden' en 'door een ander beïnvloed worden' elkaar. Met name bij het thema burgerschap en het thema lerende organisatie noemen - vooral - leidinggevenden ook het geven van het goede voorbeeld. In termen van Foucault is dit een voorbeeld van 'zichzelf beïnvloeden'. Volgens Foucault is het besef dat anderen meekijken al genoeg om deze vorm van zelf-disciplinering te laten ontstaan. Dat zien we hierin geïllustreerd; leidinggevenden zijn zich van het 'meekijken' door anderen zeer bewust.

Instrumenten spelen bij de sturing een *heel verschillende rol.* Het meest prominent zijn instrumenten bij de sturing van rekenen. Volgens Foucault vindt sturing in moderne samenleving plaats via instrumenten, die fungeren als 'connecting devices' tussen actoren. Dit zien we bij uitstek geïllustreerd in de rol van referentieniveaus, digitale leermiddelen en uniforme toetsen. Geheel in lijn met het werk van Foucault, is ook bij rekenen sprake van 'dividing practice' in de vorm van differentiatie tussen leerwegen en tussen leerlingen. Op basis van instrumenten - de score op een toets - wordt bepaald wat 'normaal' is en geen verdere actie behoeft, en wat 'niet normaal' is en bijsturing behoeft. Op deze manier maken instrumenten inherent onderdeel uit van een 'technology of discipline'. Het thema burgerschap staat hiermee in groot contrast; daar spelen instrumenten nauwelijks een rol.

Schema 2 Samenvattend overzicht Sturingsdynamiek VO

	Rekenen	**Taal**	**Burgerschap**	**Lerende organisatie**
Centrale overheid				
Formele verantwoordelijkheid	Groot	Groot	Groot	Gering
Actieve sturing	Veel	Veel	Relatief weinig	Veel
Kenmerkend	Aparte rekentoets	Aanpassing examen Nederlands	Kerndoelen, waarderingskader Inspectie	Geen professioneel statuut
VO				
Verschillen tussen VO-besturen (N=9)	Nee	Nee	Ja (3 ideaaltypen)	Ja (grote variatie)
Verschillen tussen scholen (N=15)	Nee	Ja	Ja (3 ideaaltypen)	Ja (3 categorieën)
Relatie verschillen besturen & scholen	Niet van toepassing	Nee	Ja	Onbekend
Sturingstrilogie				
Thinkable thema	Basisvaardigheid, belang onderschreven; kritiek op invoering	Basisvaardigheid, belang onderschreven; zorgen over taalbeheersing	Vanzelfsprekend. Persoonlijke ontwikkeling; kennis van de maatschappij; actief burgerschap	Individuele professionele ontwikkeling; scholing en opleiding; van elkaar leren; leren en werken in teams; cultuur
Thinkable rollen	Speciale actoren	Bestaande rolverdeling	Alle actoren zijn betrokken	Leiderschap teamleiders als ordenen van het team als netwerk & reorganiseren
Practicable (ihb handelen docenten)	Differentiatie tussen leerwegen en leerlingen	Gezamenlijk taalbeleid kwetsbaar; Onderdeel bestaande organisatie-routines	O.a. Schoolvakken, projecten, stages, rituelen	Werkdruk, teamsamenstelling en structuur
Calculable (rol instrumenten)	Sleutelrol	Geringe rol	Rol varieert	Ondersteunende rol
Relatie tussen elementen sturingstrilogie	Zeer sterk	Zwak	Deels sterk (thinkable & practicable); deels variabel (calculable)	Niet sterk, niet zwak
Sturingsdynamiek				
Typering: Sturing middels	**Instrumenten**	**Incorporatie**	**Waarden**	**Het ordenen van actoren**

Al met al zijn de patronen van *sturingsdynamiek* heel *verschillend* voor de *verschillende beleidsthema's*. Vooral het grote verschil tussen de sturingsdynamiek voor rekenen en taal is opmerkelijk. De beleidsthema's zijn gekozen op basis van twee dimensies: de mate waarin de centrale overheid in formele zin verantwoordelijk is, en de mate van actieve sturing door de centrale overheid. Op grond van alleen het onderhavige deelonderzoek is niet na gaan of de verschillen in sturingsdynamiek die we waarnemen gerelateerd zijn aan de twee dimensies op basis waarvan de thema's zijn gekozen. In Deelrapport 4 van dit onderzoeksprogramma werpen we hier meer licht op, als we de sturingsdynamiek binnen VO-besturen vergelijken met die binnen MBO-besturen.

De vraag naar *verschillen tussen onderwijsbesturen* is lastiger te beantwoorden. Voor de thema's taal en rekenen constateren we geen verschillen tussen besturen; voor het thema burgerschap zijn er wel verschillen tussen besturen; en voor het thema lerende organisatie zijn de verschillen tussen besturen zo groot dat systematische vergelijking niet mogelijk is. Door de combinatie van deze bevindingen valt niet na te gaan of besturen wellicht - los van de beleidsthema's - een 'typisch eigen' sturingsdynamiek hebben.

De thema's die VO-besturen als *eigen thema* benoemen, zijn onder drie noemers te clusteren: burgerschapsvorming, teamvorming van docenten en maatwerk voor leerlingen. Bij nadere analyse valt op dat bij álle thema's die VO-besturen als eigen thema benoemen, sprake is van gerichte beïnvloeding door de overheid. Dat kan verschillend worden geïnterpreteerd. Het kan toeval zijn; de onderwerpen die zowel voor VO-besturen als de overheid actueel en relevant zijn kunnen met elkaar corresponderen zonder dat sprake is van directe beïnvloeding over en weer; het kan zijn dat de centrale overheid reageert op thema's die voor VO-besturen actueel zijn; en het kan ook zijn dat VO-besturen nauwelijks ruimte hebben voor thema's die helemaal los staan van sturing door de overheid. Op grond van dit onderzoek kunnen we niet nagaan welke interpretatie de meeste geldigheid heeft; opmerkelijk is het wel. Mogelijk dat een vergelijking met MBO-besturen in deelproject 4 hier meer zicht op biedt.

Een laatste conclusie is dat daar *waar beleidsruimte bestaat*, die ruimte *ook* wordt *benut*. Dat geldt voor alle actoren binnen besturen. *Besturen* hebben de ruimte om burgerschapsvorming zelf inhoudelijk in te vullen, en besturen vullen dat ook verschillend in. Besturen hebben de ruimte om de eigen organisatie in te richten, en besturen doen dat ook op heel verschillende manieren. *Teamleiders* hebben de ruimte om zelf invulling te geven aan hun leiderschap, en met name bij het thema 'lerende organisatie' worden relevante verschillen in rolinvulling zichtbaar. Bij alle thema's hebben *scholen* ruimte voor eigen invulling, en bij alle thema's zien we ook - soms substantiële - verschillen tussen scholen. Bij alle thema's hebben *docenten* ruimte om er zelf wel of niet aandacht aan te besteden, en bij alle thema's benutten docenten die ruimte ook. In deze conclusie zien we het uitgangspunt van Foucaults governmentality terug, namelijk dat actoren altijd zowel object als subject zijn van sturing.

Uit de conclusies blijkt bovenal dat het theoretisch kader dat we in dit onderzoeksprogramma ontwikkelden uitermate vruchtbaar is bij empirisch onderzoek naar complexe sturingsprocessen.

Literatuur

Bergen, K. van, Paulussen, M., Dekker, B., Kroonemand, P. & Leerdan, J. van (2016). *Taal en rekenen in het vo en mbo.* Activiteiten en middeleninzet. Amsterdam: Regioplan.

Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (eds.). (1991). *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.

Commissie Leraren (Commissie Rinnooy-Kan) (2007). *LeerKracht!* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Doelen, F.C.J. van der (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*, 17-31. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Edwards, R. (2010). Mobilizing lifelong learning: governmentally in educational practices. *Journal of Education Policy*, 17(3): 353-365.

Foucault, M. (1988.) *Madness and Civilization. A History of Insanity in the Age of Reason.* London, Tavistock.

Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. New York, Vintage.

George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences.* Cambridge (MA): MIT Press. & Bennett cases 2005

Gioia, D.A. & Chittipedi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initation. *Strategic Management Journal*, 12: 433-448.

Gillies, D. (2008). Developing governmentality: conduct(3) and education policy. *Journal of Education Policy*, 23 (4): 415 – 427.

Honig, M.I. (2003). Building policy form practice: central office administrators' roles and capacity in collaborative education policy implementation. *Educational Administration Quarterly*, 39(3): 292 - 338.

Honig, M.I. (2006). Street-level bureaucracy revisited: Frontline district central office administrators as boundary spanners in education policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28 (4): 357 - 383.

Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in het onderwijs op stelselniveau.* Deelrapport 1. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Hufen, J. and A. Ringeling (1990). *Beleidsnetwerken, Overheids, Semi-Overheids- En Particuliere Organisaties In Wisselwerking*, VUGA.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London, Sage.

Laegreid P. and T. Christensen (2011). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate Publishing, Ltd.

Miles, M.B., Huberman, A.M. & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis.* A methods sourcebook. Third edition. Thousand Oaks (CA): Sage Publications Inc.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Actieplan LeerKracht van Nederland.* Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 332 nr. 52. 6 oktober 2015.

OECD (2013). *Trends Shaping Education 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/trends_edu-2013-en

Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), pp. 641–672.

Pierre, J. and B. G. Peters (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios.* Palgrave Macmillan.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state.* Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R.A.W. (1997). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.

Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding governance ten years on. *Organization Studies*, 28(08), 1243-1264.

Rose, N. (1999). *Governing the soul. The shaping of the private self.* Second edition. London/New York: Free Association Books.

Rose, N. (2006). Government, authority and expertise in advanced liberalism. *Economy and Society*, 22(3): 283 – 299.

Staatscourant (2009). *Convenant LeerKracht van Nederland*, Nr. 42, 3 maart 2009.

Suspitsyna, T. (2010). Accountability in American education as a rhetoric and a technology of governmentality. *Journal of Education Policy*, 25(5): 567-586.

Thompson, G. et al. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks, The Coordination of Social Life.* Sage Publishers.

Thiel, van S. & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & Management Review,* 25 (3): 267-

Theisens, H., Hooge, E.H. & Waslander, S. (2016). Steering dynamics in complex education systems. An agenda for empirical research. *European Journal of Education*, 51(4): DOI 10.1111/ejed.12187

Thomsen, M. & L. Van de Venne (2012). *Goed bestuur in het MBO*. Vorderingen in de implementatie van de Code Goed Bestuur in de BVE-sector. Den Bosch: ECBO.

Van Twist, M., M. van der Steen, M. Kleiboer, J. Scherpenisse & H. Theisens (2013). *Coping with very weak primary schools*: towards smart interventions in Dutch education policy. A Governing Complex Education Systems Case Study. Paris: OECD.

Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Overzichtstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Project.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Yin, R.K. (2003). *Applications of case study research*. Second edition. London: Sage publications.

Yin, R.K. (2009). *Case study research*. Design and methods. Third edition. Sage publications.

Zehavi, A. (2012). New governance and policy instruments: are governments going 'soft'. In: Levi-faur, D. (ed.) (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford, Oxford University Press, 242 – 254.

Bijlagen

Overzicht van bijlagen

Bijlage 1 Topiclist interviews
Bijlage 2 Basis voor case-beschrijvingen
Bijlage 3 Within-case analyse
Bijlage 4 Between-case analyse
Bijlage 5 Analyse noties
Bijlage 6 Verslag workshop

Bijlage 1 Topiclist interviews

Te bevragen beleidsthema's:
Lerarenbeleid (alleen aspecten lerende organisatie en professionele cultuur)
Taal/rekenen
Burgerschap
eigen thema bestuur.

Besturen

1. Per onderwerp, met vignet: Wat betekent dit voor u? (wat verstaat u eronder, belangrijk, willen ze er iets mee of niet, waarom, wat bedoelen ze ermee)

2. Hoe ziet uw beleid op <beleidsthema> eruit? (wat zijn de doelen, wat beogen jullie ermee)

3. Wat zijn de achtergronden van dit beleid/de standpunten? (welke noties, wat verstaan ze er onder, wat hebben ze ermee voor ogen, opvattingen over functies van onderwijs, wat doen ze wel/niet en waarom; doorvragen op genoemde termen)

4. Hoe probeert u dit beleid te verwezenlijken? Concreet: Welke instrumenten of acties zet u hiervoor in? (dus hoe wordt het zichtbaar) + rol financiële middelen. Waarom zo?/met welk doel precies?

5. Heeft uw bestuur kennis genomen van informatie, standpunten van andere actoren in het onderwijsveld (incl. de eigen scholen) over dit beleidsthema? Zo ja van welke actoren en op welke manier? Evt. specifieke check ministerie en Inspectie.

Directeuren en teamleiders

1. Hoe kijkt u aan tegen <beleidsthema>? (welke noties, wat verstaan ze er onder, wat hebben ze ermee voor ogen, opvattingen over functies van onderwijs)

2. Voert u binnen uw school/team beleid op <beleidsthema>? (met welk doel, wat zijn standpunten, achtergronden, visie)

3. Is er sprake van bestuursbeleid op dit onderwerp? Zo ja, wat voor beleid? (doorvragen om idee te krijgen in hoeverre instemming met bestuur en eigen/additionele opvattingen)

4. Hoe probeert u het beleid op <thema> te verwezenlijken? Concreet: Welke instrumenten of acties zet u hiervoor in? (dus hoe wordt het zichtbaar) + rol financiële middelen. Waarom zo?/met welk doel precies? (doorvragen om idee te krijgen wat aan de schoolleider is en wat aan de docenten)

5. Heeft u kennis genomen van informatie, standpunten van andere actoren in het onderwijsveld (incl. de eigen docenten) op dit thema/dit beleid? Zo ja van welke actoren en op welke manier? Evt. specifieke check ministerie en Inspectie.

Docenten

1. Wat verstaat u onder/Waar denkt u aan bij <thema>? + houding t.o.v. beleid ministerie, bestuur en school op <thema>.

2. In hoeverre geeft u zelf vorm aan <thema>? Zo ja, op wat voor manier en waarom op die manier?
3. Gebruikt u middelen (documenten, instrumenten) om na te gaan of u op het spoor zit wat betreft prestaties van leerlingen (tussentoetsen) of als school als geheel (monitoren ze zichzelf).

Voorzitters RvT/MR

1. Is de RvT/MR over <thema> in contact met het CvB?
2. Zo ja, op welke manier?
3. Wat vindt de RvT/MR van het beleid dat het CvB op dit thema voert?

Bijlage 2 Basis voor case-beschrijvingen

Voorbeeld 1
Thema: burgerschapsvorming
Sector: voortgezet onderwijs
Onderverdeling: naar bestuur

Code System	Dommel	Amstel	Gouwe	Waal	Maas	Rijn	Aa	Schelde	Vecht
BURGRol zelf			8		5	1	1		
BURGRol ander	6		2	4	7		1	2	
BURGAgendasetting			1	1	4				
BURGBeleidsvoorbereiding/ beleidsvor			1		3		1	4	
BURGBesluitvorming					1				
BURGEvaluatie (incl monitoring)					2			2	
BURGNiet aangesproken			2		5	2	2		
BURGAanwenden								1	3
BURGAanvaarden				1	1		1	3	3
BURGCompromis zoeken									
BURGVermijden									
BURGTrotseren			1		1				
BURGBeinvloeden			2						
BURGsec	5	6	10	11	21	10	15	16	16
BURGbij	1		18		8	6	5	9	8
BURGdoel			9		6	7	5	4	5
BURGeffect			3			1		1	1
BURGInfo doc							1		
BURGInfo tekst		1					1		
BURGInfo onderzoek			1						
BURGInfo media									
BURGInfo gesprek			1						
BURGInformatie bijeenkomst									
BURGIndirect instrument									
BURGAndermans instrument			4		2		2	2	4
BURGEigen instrument	1		7		28	4	5	4	4
BURGLLB									
BURGJonge burgers									
BURGAlliantie burgerschap									
BURGPrac	6	8	26	9	63	37	40	19	15
BURGgeenrol									
BURGniet sturen	2	2	1			10	4	8	5
BURGDoelstellen					4			1	1
BURGAdviseren			1					3	
BURGOperationaliseren	4	3	3	4	7		3		1
BURGBespreken		6	8	2	13	5	5	7	3
BURGOnderzoeken						1	1		
BURGOndersteunen	3	1	5		2		3		2
BURGVoorleven			6		6		7	4	5
BURGVBStellen			3		5			2	
BURGAanspreken		2	7		3			3	1
BURGBeoordelen	1		3		11		4	1	1
SUM	29	29	133	32	208	84	107	96	78

Voorbeeld 2
Thema: kwaliteit: taal en rekenen
Sector: voortgezet onderwijs
Onderverdeling: naar actor

Code System	Raden van Toezicht	Medezeggenschap	Bestuurders	Directeuren en schoolleiders	Teamleiders VO	Docenten
KWALRol zelf			18	10	10	10
KWALRol ander		1	18	8	14	16
KWALAgendasetting			7	4	2	2
KWALBeleidsvoorbereiding / beleidsvo	1		7	8	7	4
KWALBesluitvorming	1		2	3	1	3
KWALUitvoering / implementatie		1	6	13	12	3
KWALEvaluatie (incl monitoring)			13	12	4	2
KWALNiet aangesproken	2	2	1	4		2
KWALAanwenden		2	3	3	3	1
KWALAanvaarden		2	21	11	12	4
KWALCompromis zoeken			4	1	9	9
KWALVermijden			1		1	
KWALTrotseren			1	6		1
KWALBeinvloeden			4		1	
KWALsec		2	17	19	34	42
KWALbij	3		11	17	17	39
KWALdoel			1	5	3	8
KWALeffect			4	6	8	15
KWALInfo doc				1		1
KWALInfo tekst			2	1	1	1
KWALInfo onderzoek			9			
KWALInfo media			1	1		2
KWALInfo gesprek			2	4	1	1
KWALInfo bijeenkomsten			3	4	1	5
KWALIndirect instrument						
KWALAndermans instrument			10	21	16	28
KWALEigen instrument			6	7	16	23
KWALReferentieniveaus taal			2	6	2	4
KWALReferentieniveau rekenen			4	8	3	5
KWALRekentoets	1	3	12	15	25	30
KWALDiataal				2	2	2
KWALPrac	11	2	20	52	57	140
KWALGeenrol						
KWALnietsturen	10	8	6	8	9	6
KWALDoelstellen			1	5	1	
KWALAdviseren			1	3		
KWALOperationaliseren			3	5	12	5
KWALBespreken	1	2	6	12	9	5
KWALOnderzoeken	2		8	13	9	4
KWALOndersteunen	1		8	9	9	2
KWALVoorleven					1	
KWALVBstellen			1	2	1	1
KWALAanspreken			5	4	2	4
KWALBeoordelen		1		1	1	
SUM	33	26	249	314	316	430

Bijlage 3 Within-case analyse

Impressie van een case-analyse voor één thema, voor een deel van één bestuur
Thema: kwaliteit: taal en rekenen
Sector: middelbaar beroepsonderwijs

Code	Segment
08 Kwalinhoud\Kwalinhoud Lijn 1	Dir vindt dat Nederlands zo veel mogelijk ook in integrale opdrachten moet zitten.
08 Kwalinhoud\Kwalinhoud Lijn 1	PST: Bij taal zie je het ook terugkomen in allerlei onderdelen die voor het kwalificatiedossier van belang zijn, vaak is de verwevenheid van taal hè, als je bijvoorbeeld denkt aan presentaties, verkoopgesprek.....gesprekken voeren, schriftelijke stukken, daar zie je het steeds weer terugkeren en bij rekenen is het geïsoleerder, dat zie je heel duidelijk. Het zou de motivatie zeker kunnen verhogen, ik vraag me alleen af als je kijkt naar de onderdelen uit die domeinen, of je integratie heel ver kunt doorvoeren. Ja, dat er altijd een stukje is wat in een lijn moet plaatsvinden. Ja kijk, als je het over grammetjes hebt en weet ik wat allemaal, dan kun je natuurlijk nog in goederen spreken hè, maar uiteindelijk zover als het daar gaat, zover komt het eigenlijk niet voor, dat ligt toch wel anders en bij taal is die integratie wel duidelijk makkelijker.
09 Kwaloordeelsturing\Kwaloordeelsturing Lijn 1	PST: Nou ja, ik denk dat dat duidelijk de landelijke lijn volgt en ik moet zeggen wij hebben hier een medewerker die daar speciaal mee belast is, ik vind ook dat er goed gekozen is om bijvoorbeeld binnen zo'n cluster een duidelijke taalcoach en een duidelijke rekencoach aan te wijzen zodat je binnen die opleidingen binnen het cluster zorgt dat er meer uniformiteit komt, dat men van elkaar leert dat zaken als scholing, het zetten van stappen in de ontwikkeling van taal- en rekenonderwijs duidelijker vorm gegeven wordt, dat vind ik op zich goed en Frank Haken, die naam is misschien al een keer genoemd, is daar speciaal mee belast, die toch steeds.....Ja, en dat is goed, en ik zeg al het instellen van kijk, als je die docenten allemaal afzonderlijk daarmee zou laten pionieren, want er is natuurlijk ontzettend veel gebeurd de laatste 10 jaar, dan denk ik dat het alle kanten heen zo schieten, terwijl als je nu met dat soort coaches te werken, duidelijk een stuk begeleiding vanuit Frank Haken, dan denk ik dat dat wel zijn vruchten afwerpt.
12 Kwalsturingmidman\Kwalsturingmidman Lijn 1	PST Nee, eigenlijk is het zo dat wat er gebeurt vanuit de clustercoaches, dat dat eigenlijk is wat er plaatsvindt en ik zit eigenlijk meer vanaf de zijlijn te kijken of het dan ook inderdaad opgepikt wordt door de verschillende docenten die die vakken verzorgen, dus ik heb daar zelf eigenlijk geen echte duidelijke rol in.
07 Kwalthinkable\Kwalthinkable Lijn 1	Doc1 Ik vind dat als het gaat om taalniveau, om daarmee te beginnen, vooral voor de internationale opleiding vind ik het een must. Wij leiden ook op B2 niveau Engels op, B2 niveau Nederlands daarbij en B1 voor de tweede vreemde taal, Spaans of Duits. Dat vinden wij ook noodzakelijk omdat deze studenten ook veelal naast een buitenlandse stage vaak in het buitenland gaan werken of studeren, daar leiden wij ook voor op. Dus dat voor betreft het internationale stuk. Gaat het om mbo 4 manager Handel sector Nederland dan komt er nu vanaf komend jaar een tweede vreemde taal bij, ja hoe belangrijk dat gaat zijn, dat niveau, ook zij gaan op niveau B1 uitstromen en dat is best hoog voor deze studenten die in principe de tweede taal eigenlijk wat minder machtig zijn, maar in ieder geval daar ook niet de affiniteit meteen mee hebben. Dus ja, dat zal zich moeten bewijzen, maar ja.....we zitten in een globaliserende wereld, dus dat is gewoon echt wel een must. Wat betreft het Nederlands vind ik sowieso, ik ben een beetje puriteins daarin, ik vind wat betreft Nederlands kan het niet hoog genoeg om de simpele reden dat je in de correspondentie in het beroepsgebeuren dat je gewoon fatsoenlijk en grammaticaal juist Nederlands moet kunnen bezigen, ja dan zien wij bij studenten op dat niveau en vaak ook op hoger niveau nog.....daar zien wij af en toe toch....ja nogal forse fouten voorkomen. Ik maak mij daar graag sterk voor dat het wat beter kan.En wat betreft het rekenen zeg ik, ik vind het goed dat rekenen op een fatsoenlijk niveau wordt aangeboden binnen onze opleiding als instrument voor de vakken waar rekenen uiteindelijk nodig bij is, vooral de vakken waar ik dan mee te maken heb, de economische vakken. Daar vind ik rekenen absoluut heel belangrijk in. Wat ik wel vind is dat rekenen als een soort fremdkörper, even netjes Duits geformuleerd, in de opleiding als een vak examinerend en ook dus zeg maar als een
11 Kwalinstrumenten\Kwalinstrumenten Lijn 1	Doc1 verwijst naar rekentoets
13 Kwalhandelen\Kwalhandelen Lijn 1	Doc1 Bekijkt verslagen van studenten op Nederlands. Is streng en geeft feeback. Refereert aan de vaklessen Nederlands. Weet wat daar gebeurt. Probeert inzicht in rekenen te geven in plaats van een kunstje uitvoeren. Dat is een logisch onderdeel van de lessen. Weet wat nodig is in het bedrijfsleven.
07 Kwalthinkable\Kwalthinkable Lijn 1	Doc2: Onderschrijf ik. Maar het gaat vooral om het door willen groeien. Het moet niet zo zijn dat als iemand zegt van, nou ja, ik weet niet precies wat het inhoudt, ik weet wel 2F of zo. Maar ehm, misschien kan iemand wel meer aan, weet je wel? Dus je moet ook stimuleren dat mensen wat verder kunnen. We moeten niet alleen aan die onderkant gaan denken maar we moeten vooral ook denken dat er geen plafond is en dat mensen verder willen en verder kunnen. Het stimuleren van het positieve gedrag vind ik weer...altijd heel erg belangrijk.
13 Kwalhandelen\Kwalhandelen Lijn 1	Doc2 corrigeert taalgebruik in verslagen maar doet niet aan rekenen.

Bijlage 4 Between-case analyse

Impressie van een between-case-analyse voor één thema
Thema: lerende organisatie
Sector: voortgezet onderwijs

	invulling	sturing ri scholen	bijzonderheden	docs	samenwerken in team	wat doet tl	wat doet dir
				Lesbezoek komt op gang (sinds 2 jaar). Er kan heel veel, maar meeruren ook jouw probleem. 'stiekem' lero ped verg. inspectie oordeel aanzet			
RvT: ruimte in begroting voor vernieuwingen, discussie over HRM-facetten, wat als initiatief niet van docs komt, onbevoegden, oudere docs, thematische sessies in RvT, ondersteunen gesprekkencyclus. Rol = stimuleren, vragen stellen. MR: stimuleert, discussie werkdruk, lang gepraat over gesprekscyclus. tl's geven nu eigen draai. machtsspel tussen BO en TL's. Mensen in org gaan graag hun eigen gang. discussie over functiemix (criteria LC LD). Leren van elkaar ook overgewaardeerd, ook leraren die niet veel meer te leren hebben van collega's.		voorleven. taal cruciaal. bovenschoolse werkgroep OGW. Discussie met MR over in kaart brengen kwaliteiten docenten, irt beoordeling en zeggenschap. Heeft 2jr geleden didactisch coachen geintroduceerd, bevorderen reflectie, olievlek. Nu in alle teams mensen opgeleid. Veronderstelt dat er vragen zouden ontstaan, blijft lastig, tijd, bedreigend. Nu stap iedere docent lesbezoek. Moeten dir en tl's op sturen. Zet directies aan rol te nemen, stimuleert, faciliteert, agendeert, voert gesprekken,	sinds 5 jr matrix, tl zijn docent. Constatering zekere vrijblijvendheid. (bemoeilijkt beoordelen) Aanvankelijk niet vraag wat het opleverde. Later meer ingezet op opbrengsten. Nieuwe gesprekscyclus met instemming MR van kracht.	gedragsverandering, veel tijd nodig, moet landen, moet rijpen; veel verantwoordelijkheid bij docent die zich wil verbeteren. Verschillen: 'echt wel heel professionele cultuur' maar ook terecht dat er stappen worden gezet. Veel mogelijkheden voor scholing. Veel ruimte, maar vrijblijvend. Aangenomen dat het wel goed zit met primaire proces, is maar de vraag. Wildgroei nu samengebracht. 'op andere scholen zit het muurvast'. relevantie van samen leren moet voor docenten duidelijk zijn, veel gesprek nodig. Nieuwe docenten lerende houding. verschil tussen docenten, ene team gewend dat mensen bij elkaar binnenlopen, anderen niet, tijdsdruk, praktische belemmeringen.		tl kritisch op kwaliteit docs irt claimen autonomie. Veel ruimte scholing. Tot voor 2 jaar LD te worden met 'onderzoeken en congressen' zonder fatsoenlijk les te geven. Nu 5 rollen docenten op orde. Bij scholing eerst vraag wat het ll oplevert. Vindt het goed dat er gesprekscyclus is, systematische bevraging. Cultuuromslag gaat te langzaam, kwaliteit docenten moet in beeld gebracht, grote verschillen. Nu werkgroep ROM. Geen professionele cultuur, door directie voorgaande jaren, geen verwijt collega's. TL probeert voorbeeld te zijn op 5 rollen; al vier jaar bezig met cijfers kwaliteiten docs op agenda te krijgen. TL met klas meegelopen 'kapot geschaamd'. roosters uiteindelijk 'gelul'	dir heel kritisch op docenten, kritisch op kwaliteit lessen irt autonomie. Kritisch op TL's. TL's zijn mededocenten die regelen, geen lesbezoek tl's, geven geen leiding, managen. Worsteling van school. Weerstand tegen in beeld brengen kwaliteit docenten, lastig. Stimuleert, o.a. onderzoek en cursussen. Eist onderbouwing ideeen met data. School is slecht in pdca, maakt niet af. Gesprekscyclus moet professioneler. School heeft niet lef lesbezoek verplicht te stellen. TL's denken daar verschillend over. nav inspectie meer aandacht primair proces, werkgroep ROM, beoordeling obv 5 rollen. gebruikt SaZ, stuurt mensen daar naartoe
				terecht dat docs bevoegdheid moeten halen; alle ruimte voor docenten voor studie, scholing; lesbezoek anoniem omwille van veiligheid, oproep binnen team, weinig respons. Video-coaching.		facilitering voor opleiden en scholing goed geregeld, bijna iedere aanvraag gehonoreerd. Gesprekscyclus was te vrijblijvend, ontwikkelen moet wel passen binnen schoolplan. Lesbezoek blijft moeizaam, gaat langzaam beter (in 2002 'onmogelijk'). Eigen rol = delen kennis binnen team, laat dingen terugkomen in teamvergaderingen. blijven herhalen. gedragsverandering, tijd.	ingezet op scholing, ontwikkeling, lerarenbeurzen, aanmoedigen en faciliteren, veel ruimte. Veel gesprekken gevoerd. Afspraken met tl, belang onderzoek onderstrepen. Schooleiding straalt uit 'alles kan als je maar wilt'. Gesprekscyclus zet in op ontwikkeling. TIAS-traject. stimuleren podiummiddagen
RvT: heel belangrijk, ow van gesprek. Zvt's, tl's als meewerekend, experts, kennisdeling, spreekt over bevoegdheden, onderzoek, faciliteren. Stelt vragen. Belangrijk tijdens werkbezoeken, spreekt directeuren er op aan. Mede bewaker besturingsfilosofie. MR: voortdurend over in gesprek. zorg over werkdruk. blij met teams.		proberen te verleiden (niet dwingen), inzetten op 'in gesprek gaan' HR-beleid, veel scholing, simpele teamplannen, functiemix benut. Eigen rol = blijven herhalen, waartoe. Dir moeten zeggen wat ze willen bereiken, wordt vastgesteld, dan is dat het ook.	ingezet op lero worden, kernteams, experts, matrix. Dilemma rond beleid, niet aan toeval over willen laten vs ervaren als keurslijf. Dilemma: decentraal initiatief, maar ook niet alle kanten op.	doc: beperkt van elkaar leren. Verschillen tussen secties wb lesbezoek. Veel meer scholing, cursussen. Individueel druk bezig, leren te weinig van elkaar. Team organiseert volgend jaar middag/week tijd. Nadenken over invulling, bekostiging. Niet helemaal rvt, moeten met scenario's bezig, zou team niet opgekomen zijn. wel de taken, niet de bevoegdheden. dan niet zo noemen. er kan veel, veel aangereikt, geen dwang. (mn scholing, opleiding, cursussen). Tijd. Visiteren is verwaterd door weerstand en tijdgebrek.		ingezet op rvt's, kunnen werken aan eigen doelen, middel om lero te zijn. Verantwoordelijkheden 'grijs gebied'. Docs zitten zowel in sectie als in team: wie is dan waarvoor verantwoordelijk?	
				studie wordt heel erg gestimuleerd, ruimte, geld, bijna alles kan. Veel aangereikt. Lesbezoek gestimuleerd (initiatief uit team zelf) digitaal observatietool. Docs sturen ll naar elkaar. Video-coaching. Kwalzorg kijken naar hade cijfers, gesprek over betekenis. uitwisseling.		aandachtspunt is communicatie tussen teams; heeft neiging zelf beleid te maken maar dat is aan experts. Bepaalt met team doelen, voert fg's, zwengelt aan, zet docenten bij elkaar, koppelt, organiseert, maakt mogelijk. Clubjes docenten die zich ergens in verdiepen. afspraak in team 2x/j lesbezoeken. komt aan orde in PGB-gesprek. voert talent-gesprekken, waar ben je goed in. bespreken boedk op teamvergadering, collega's presenteren aan elkaar. stimuleert collega's dossier op orde, stelt aan de orde, stelt vragen, geeft zelf goede voorbeeld	spreekt ontwikkelingsgericht, spreekt docs aan op voorbeeldrol ri ll; blijven benadrukken dat feedback cadeautjes zijn; afgerekend op geen feedback geven en ontvangen. Kwaliteitszorgmw'er in elk team. Cultuur enorm veranderd. Deuren open, meer scholing, meer collegiale consultatie, lesbezoek. wordt op gestuurd. veel benoemen. zelf goede voorbeeld geven. ruimte geven. stimuleren.
wenst organisatie die zichzelf in stand houdt, niet naar boven kijkt, moet bij leraren zitten. RvT heeft onrustig gevoel bij voortgang en		afgelopen 5 jaar professioneler geworden, goeie cycli, planvorming. Functiemix beleidsrijk ingevoerd. Ondersteunen.		veel ruimte voor scholing, kan bijna altijd. Gezegd maar niet naar geleefd. Ergernis over externe (dure) bureaus met weinig kwaliteit. "als een klein kind aangesproken".		DIR is TL (= direct leidinggevende docenten) DIR heeft initiatief inzet Stichting Leerkracht genomen. in MT	

Bijlage 5 Analyse noties 'thinkable'

Analyse van noties op basis van inductieve coderingen
Thema: burgerschapsvorming
Sector: voortgezet onderwijs

Code System	Casebeschrijvingen VO	SUM
Think BURG		0
Beroep		2
Individueel		43
Vitaliteit (gezonde leefstijl)		0
Vaardigheden voor het leven		16
Omgangsvormen, respect, harmoni		13
Moreel en ethisch besef, oordeelsv		8
Goede burger zijn		0
Actieve deelname maatschappij		23
Normen&waarden, rechten&plichte		10
Hoe je je hoort te gedragen		4
Nederlandse cultuur		4
Kennis vd maatschappij		27
Pluriformiteit/tolerantie/open staan		18
Wereldburgerschap, globalisering		6
Milieu, duurzaamheid, aarde		5
actuele thema's/ingrijpende gebeur		15
Puur praktische notie		1
dagopening/handelingen docen		3
moet in alles zitten, geen apart		13
voorleven als docent		4
LOB/SLB/LLB (mbo)		1
driev. kwalificatieopdr. (mbo)		0
mijleer + mijwetenschappen en		7
(maatschappelijke) stage		9
school als minimaatschappij/oe		10
Onbekend		0
Onbemind		2
Belang		0
niet belangrijk		0
heel belangrijk		5
belangrijk		5
niet (alleen) mijn taak		3
aansluiten bij/in 1e plaats beroe		0
SUM	257	257

Bijlage 6 Verslag workshop

Sector: **voortgezet onderwijs**
Datum: **22 september 2016**
Locatie: **TIAS, Campus Utrecht**
Deelnemers: **ca. 25 aanmeldingen; bestuurders, voorzitters RvT en MR, schoolleiders, teamleiders en docenten**

Programma

Ochtend	Lezing Prof.dr. Gert Biesta, UvH/NIVOZ	
	Terugkoppeling eerste overall bevindingen van het onderzoek	
Lunch		
Middag	Thematische verdieping in subgroepen	
	Thema 1	Sturen tussen 'strak' en 'soft'
	Thema 2	Capita selecta 'sturing en handelen'
	Wrap up	

Lezing prof.dr. Gert Biesta
In de interviews met zowel besturen, toezichthouders, schoolleiders, teamleiders en docenten werd regelmatig het werk van Gert Biesta genoemd. Verschillende scholen hebben zich erdoor laten inspireren bij de invulling van 'burgerschapsvorming' of in hun visie op wat 'goed onderwijs' is/zou moeten zijn. Op de bijeenkomst ging prof.dr. Biesta dieper in op de Bildung kant van onderwijs, burgerschapsvorming en de notie van democratie. De titel van zijn lezing luidde: "Onderwijs, burgerschap en het verlangen naar democratie. Een kunstzinnige insteek." Nadien interactie tussen de deelnemers en Gert Biesta.

Sietske Waslander en Edith Hooge presenteerden daarna de opzet en uitvoering van het onderzoek naar sturingsdynamiek en een aantal bevindingen. Enkele thema's werden uitgelicht:

Thema 1 Sturen tussen 'strak' en 'soft'
Onderbouwd, geïllustreerd en toegelicht aan de hand van de eerste bevindingen, werd het eerste thema voor verdieping als volgt geïntroduceerd.

Strakke sturing inclusief accountability (bv rekenen in VO & MBO)
- geeft veel onrust en weerstand bij veel actoren
- 'speciale behandeling' en zichtbare doorwerking in de praktijk
- volgens de meeste scholen gestaag hogere prestaties voor leerlingen
- afzwakken op stelselniveau – afbouwen binnen onderwijsbesturen

Softere sturing inclusief ruimte voor eigen invulling (bv taal in VO)
- minder onrust, minder discussie
- minder zichtbare doorwerking in de praktijk
- effecten voor leerlingen onbekend (ook bij scholen)
- breed gedeelde urgentie gezamenlijke aanpak
- komt zelden van de grond en weinig duurzaam

In gemixte groepen bespraken we hoe *strakke sturing* aan de hand van meetbare doelen tot veel discussie leidt, maar ook tot doorwerking in de praktijk. En hoe *softe sturing* die nauwer aansluit bij autonomie op meer draagvlak kan rekenen, maar ook tot minder zichtbare doorwerking leidt en een langere adem vraagt.

Thema 2 Capita selecta 'sturing en handelen'

Onder deze noemer bespraken we enkele andere bevindingen uit het onderzoek. Achtereenvolgens hoe sturing zijn beslag krijgt in relatie tot de *positionering van teams*, de *rol van leidinggevenden* en het *veranderver*mogen van onderwijsorganisaties.

In drie subgroepen bespraken we deze en voor elke groep enkele specifieke eigen thema's:

Subgroep 1 Bestuurders en toezichthouders, o.l.v. prof.dr. Edith Hooge

Besproken thema's, aanvullingen en nuanceringen door deelnemers:

Verschillende rolopvattingen van de Raad van Toezicht

Vanuit welke invalshoek kan het intern toezicht een rol spelen? Hoe heeft een Raad van Toezicht voldoende zicht op de échte kwaliteit, dat wil zeggen op de onderwijsleerprocessen, de kwaliteit van docenten en schoolleiders, op de kwaliteitscultuur. Wanneer gaat het interne toezicht te gedetailleerd en te diep (op stoel bestuur zitten), of is dit juist de bedoeling? Welke, en wat voor stoort informatie heeft het intern toezicht nodig. Wat kan intern toezicht toevoegen? Toezicht houden vanuit 'waarden' is voor raden van toezicht een goed aanknopingspunt, en ook toezicht houden 'vanuit de brede blik van de samenleving'.

Verschillende wijzen van sturing (Wanneer wordt welke vorm van sturing ingezet, en hoe bewust maken bestuurders en toezichthouders die keuze)

Besproken werd hoe bestuurders verschillende strategieën en manieren van sturen kunnen hanteren. Het is belangrijk te laveren tussen enerzijds goed kijken naar, en afstemmen op, wat er 'van onderop' in de organisatie 'naar boven' komt (bottom-up) en anderzijds koers aangeven en strategische besluiten nemen ten behoeve van een duidelijk kader (top-down). Sturing in de onderwijsorganisatie komt voor een belangrijk deel neer op communiceren, kaders scheppen, praten, betekenis geven met en tussen 'alles en iedereen' in de organisatie over 'wat de bedoeling is'.

Subgroep 2 (Bovenschoolse) schoolleiders, o.l.v. prof.dr. Sietske Waslander

Besproken thema's, aanvullingen en nuanceringen door deelnemers:

De rol van de schoolleider en teamleiders

Schoolleiders hebben binnen besturen van grotere omvang een positie tussen het bevoegd gezag en de werkvloer in, waardoor ze twee kanten op 'vertalen'. Binnen scholen zijn teamleiders ook bepalend. In het gesprek werd de cruciale rol van teamleiders onderstreept. Herkenning dat teamleiders sterk verschillen in mate waarin ze 'inhoudelijk' gesprek tussen leraren faciliteren.

De verhouding tussen teams en vaksecties

Het is een eindeloos gepuzzel. Je krijgt het niet opgelost; als je in teams werkt doe je het belang van vaksecties tekort, en vice versa. "Eye-opener" dat je teams ook belangrijk moet maken (bevoegdheden,

overleg etc) als je in teams wilt werken. Uitwisseling voorbeelden.

Subgroep 3 Teamleiders en docenten (tevens MR leden), o.l.v. dr. Henno Theisens en Cissy Pater MSc

Besproken thema's, aanvullingen en nuanceringen door deelnemers:

Autonomie voor teams

Sturing van bovenaf staat soms op gespannen voet met het streven naar teams aan de basis. Ook op een school waar teams 'zelfsturend' zijn wordt dat ervaren: "Dit is de kleurplaat, je mag hem zelf inkleuren, maar je moet wel groen en blauw gebruiken en het liefst binnen de lijntjes".

Voorkeur voor de mate van sturing 'van bovenaf' aan teams verschilt; sommigen menen dat elk team wel een vorm van leiderschap nodig heeft, en wensen juist ook duidelijkheid in visie en 'wat de bedoeling is' van hun schoolleider. Anderen wensen zoveel mogelijk autonomie. Zij zien zichzelf als (autonome) professional en dan is er vanzelf ook draagvlak.

Er is regelmatig overleg nodig voor afstemming. Teamoverleg krijgt op verschillende scholen een heel verschillende invulling. Op de meeste aanwezige scholen ligt de nadruk op het praktisch 'regelen' van allerlei zaken die voor liggen. Op de Vrije Scholen is er de 'pedagogische vergadering' waar het puur gaat over inhoud; pedagogiek en didactiek. Daar wordt actief prioriteit aan gegeven en daardoor lukt het om dat gezamenlijk in het vizier te houden, ondanks de veelheid.

Dr. Henno Theisens legde zijn oor te luister bij de diverse subgroepen, zowel bij het eerste als het tweede thema en vatte de dag plenair samen in een boeiende wrap up.

-