TIAS

SCHOOL FOR
BUSINESS AND SOCIETY

BIJLAGEN BIJ
ZICHT OP STURINGSDYNAMIEK

MEI 2017

Sietske Waslander (TIAS, Tilburg University)
Edith Hooge (TIAS, Tilburg University)
Henno Theisens (Haagse Hogeschool)

Met medewerking van
Cissy Pater (Kohnstamm Instituut / UvA)
Tineke Drewes MA (BMC Advies)

Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C.
Bijlagen bij: Zicht op sturingsdynamiek.
Tilburg: TIAS School for Business and Society

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
TIAS School for Business and Society
Tilburg University
Warandelaan 2, Tilburg
www.tias.edu
© Copyright TIAS, 2017

Deze publicatie maakt deel uit van het door de Programmaraad Beleidsgericht Onderzoek (ProBO) toegekende en door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoek Zicht op Sturingsdynamiek.
NRO-projectnummer: 405-14-401

Inhoudsopgave

INLEIDING 4

BIJLAGE 1 INTERNATIONALE VERGELIJKING 7

BIJLAGE 2 STURINGSDYNAMIEK IN MBO EN VO 9

2.1 BELEIDSTHEMA TAAL EN REKENEN 9

2.3 BELEIDSTHEMA BURGERSCHAPSVORMING 13

2.4 BELEIDSTHEMA LERENDE ORGANISATIE 15

2.5 EIGEN THEMA'S ONDERWIJSBESTUREN 17

BIJLAGE 3 OMGAAN MET STURING: VIJF VARIANTEN 18

BIJLAGE 4 NADERE ANALYSES 'DENKBAAR' 20

4.1 BELEIDSTHEMA TAAL EN REKENEN 20

4.2 BELEIDSTHEMA BURGERSCHAPSVORMING 20

4.3 BELEIDSTHEMA LERENDE ORGANISATIE 21

BIJLAGE 5 NADERE ANALYSES 'ZICHTBAAR' 24

5.1 BELEIDSTHEMA TAAL EN REKENEN 24

5.2 BELEIDSTHEMA BURGERSCHAPSVORMING 25

5.3 BELEIDSTHEMA LERENDE ORGANISATIE 25

5.4 CONCLUSIES 26

BIJLAGE 6 STURINGSDYNAMIEK EN LERAREN 28

Inleiding

Deze bundel met bijlagen maakt deel uit van het onderzoeksprogramma *Zicht op Sturingsdynamiek* dat uit vier deelprojecten bestaat.

Deelproject 1: Sturingsdynamiek op stelselniveau (Hooge, 2017)
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 (Waslander & Pater, 2017)
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 leraren. 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 (Waslander, 2017)
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 leraren. 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 (Waslander, Hooge & Theisens, 2017)
Op basis van alle data die werd verzameld in de deelprojecten, zijn in het integratieproject vergelijkende analyses uitgevoerd. Voor drie beleidsthema's - kwaliteitsbeleid, in het bijzonder taal en rekenen; burgerschapsvorming; en de school als lerende organisatie – is de sturingsdynamiek binnen VO-besturen vergeleken met die binnen MBO-besturen. Daarnaast wordt voor elk van deze beleidsthema's de sturingsdynamiek op stelselniveau 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 (Frankowski & Schulz, 2017). Die landen/landsdelen zijn: Vlaanderen, Ontario (Canada) en Finland.

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.

Om het integratierapport – de uiteindelijke opbrengst van het hele onderzoeksprogramma – zo helder en toegankelijk mogelijk te beschrijven, zijn de resultaten van de integrale analyses niet in dat rapport zelf, maar in deze **bundel bijlagen** opgenomen.

Leeswijzer
In de eerste drie bijlagen zijn bevindingen opgenomen van vergelijkende analyses tussen de deelprojecten op conceptueel niveau. Bijlage 1 geeft een samenvattend overzicht van de vergelijking tussen Nederland en drie andere landen. Deze analyse is gebaseerd op deelproject 1 (Hooge, 2017) en de internationale vergelijking (Frankowski & Schulz, 2017). Bijlage 2 is een systematische vergelijking tussen de sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs (deelproject 2, Waslander & Pater, 2017) en het middelbaar beroepsonderwijs (deelproject 3, Waslander, 2017). De vergelijking volgt, per beleidsthema, de componenten van de sturingstrilogie. In bijlage 3 is een samenvattend overzicht opgenomen van vijf manieren waarop onderwijsorganisaties omgaan met sturing. Deze analyses zijn gebaseerd op de deelonderzoeken in het voortgezet onderwijs (deelproject 2, Waslander & Pater, 2017) en in het middelbaar beroepsonderwijs (deelproject 3, Waslander, 2017). De aard en betekenis van deze vijf varianten is toegelicht in het integratierapport (Waslander, Hooge & Theisens, 2017).

De volgende twee bijlagen beschrijven bevindingen van vergelijkende analyses tussen deelprojecten op empirisch niveau. Bijlage 4 beschrijft de resultaten van integrale analyses – over alle deelprojecten – van het onderdeel 'denkbaar' van de sturingstrilogie. De resultaten worden per beleidsthema weergegeven. Bijlage 5 beschrijft de resultaten van integrale analyses voor het onderdeel 'zichtbaar' van de sturingstrilogie, per beleidsthema.

Bijlage 6, tot slot, beschrijft het fenomeen sturingsdynamiek nog eens expliciet vanuit het perspectief van leraren. De 'proof of the steering pudding' ligt immers in beïnvloeding van de onderwijspraktijk.

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).

Publicaties Zicht op Sturingsdynamiek (mei 2017)

Frankowski, A. & Schultz, M. (2017). *Steering network dynamics in educational systems: an international comparison,* NSOB, Den Haag

Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau*. Lenige netwerksturing door de overheid. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Hooge, E.H., Theisens, H.C. & Waslander, S. (2017). Studying steering dynamics using Foucault's concept of governmentality. Paper presented at the 2017 AERA Conference, 27 April – 1 May, San Antonio, Texas.

Hooge, E.H., Waslander, S., Theisens, H.C. & Drewes, T. (2017). Raising standards, learning organisations and civic education: steering dynamics at the national in the Netherlands. Paper presented at the 2017 AERA Conference, 27 April – 1 May, San Antonio, Texas.

Theisens, H.C., Hooge, E.H. & Waslander, S. (2016). Steering dynamics in complex education systems. An agenda for empirical research. *European Journal of Education*. 51 (4): 463-477.

Theisens, H.C., Hooge, E.H. & Waslander, S. (2017). How exceptional are the Dutch? Identifying general and country specific characteristics of governance in multi-layered polycentric education systems. Paper presented at the 2017 AERA Conference, 27 April – 1 May, San Antonio, Texas.

Waslander, S., Hooge, E.H. & Drewes, T. (2016). Steering dynamics in the Dutch education system. *European Journal of Education*. 51 (4): 478-494.

Waslander, S. (2017). *Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

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

Waslander, S, Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Integratierapport. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Waslander, S, Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Bijlagen bij: Zicht op sturingsdynamiek*. Integratierapport. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Waslander, S., Theisens, H.C., Hooge, E.H. & Pater, C.J. (2017). Steering dynamics and teachers daily practice: steering overload in Dutch secondary school boards. Paper presented at the 2017 AERA Conference, 27 April – 1 May, San Antonio, Texas.

Bijlage 1 Internationale vergelijking

	Nederland	*Finland*	*Vlaanderen*	*Ontario*
Politieke systeem	Meerpartijen democratie, waar coalities regeren	Meerpartijen democratie waar coalities regeren	Meerpartijen democratie waar coalities regeren	Tweepartijen democratie waar een partij de absolute macht heeft
Formeel beleidssysteem	Zeer autonome scholen en een nationaal ministerie en betrekkelijk weinig formele spelers daartussen	Ministerie en de Finse Raad voor het Onderwijs organiseren beleidsvorming in implementatie in een systeem met veel autonomie voor gemeentes, scholen	Regionaal (Vlaamse) ministerie is aangewezen op zeer krachtige netten (koepelorganisaties) en zeer autonome scholen	Provinciaal (Ontario) ministerie heeft veel gelegenheid om gegeven de dominante politieke partij beleid te ontwikkelen, maar kan daarbij op krachtige vakbonden en autonome local educational authorities stuiten
Beleidsproces	Beleidsvorming en implementatie in "gelegenheidsnetwerken" die er iedere keer anders uitzien afhankelijke van inhoud en opportuniteit. Het ministerie heeft veel invloed op wie onderdeel van het netwerk is	Het proces rond het nationaal curriculum is niet zozeer geformaliseerd maar wel wordt de grootst mogelijke openheid betracht. Vrijwel iedereen kan meepraten.	Het consultatieproces met de netten is heel sterk en formeel georganiseerd via de VLOR. De netten zijn vervolgens ook verantwoordelijk voor het uitwerken van delen van het beleid	Beleidsvorming is sterk gecentraliseerd in het ministerie, waarbij ook een sterke centralisatie van de kennisfunctie in OISE is. In de implementatie wordt nu gekozen voor een centraal georganiseerde dialoog tussen veld en ministerie.

	Nederland	***Finland***	***Vlaanderen***	***Ontario***
Stabiliteit	Hoewel er veel wordt overlegd in netwerken is de stabiliteit die hieruit zou kunnen voortvloeien "incident gevoelig" als er een issue is met politieke gevoeligheid kan het ministerie door haar sturende rol in het netwerk en stevige output sturing ingrijpen	Hoog door hoge consensus over de richting die het onderwijs op moet in combinatie met de dialoog rond het nationaal curriculum die door die consensus mogelijk is maar hem ook versterktt	Hoge stabiliteit door spreiding van macht over verschillende lagen en partijen in het systeem: met name ministerie, dat betrekkelijk weinig sturingsinstrumenten heeft en krachtige netten.	Partij politiek gevoelige stabiliteit. Een politieke verschuiving ook als die om redenen plaatsvind die niets met onderwijs te maken hebben kan leiden tot vrij ingrijpende wijzigingen van beleid.
Dominante Sturing	Consensus zoeken in netwerken in combinatie met output sturing door ministerie i.c.m. met inspectie en incidenteel krachtige interventies	Dialoog en nationaal curriculum	Betrekkelijk weinig sturingsinstrumenten, formeel overleg, informatie	Output sturing, creatie nieuwe actoren, centraal gefaciliteerde dialoog
Samenvattend	Sturingskracht door complexiteit	Dialoog door consensus en consensus door dialoog	Formele dialoog tussen gescheiden machten	Centrale beleidsvorming, dialoog over implementatie

Bijlage 2 Sturingsdynamiek in MBO en VO

Aan het deelonderzoek in het MBO deden negen instellingen mee, met daarbinnen zeventien opleidingsteams. De kleinste instellingen tellen minder dan 2.000 studenten; de grootste meer dan 10.000. Een sector - of cluster - binnen een groot ROC is vaak groter dan een kleine instelling in zijn geheel. Ondanks deze grote verscheidenheid, vertoont de bestuurlijke inrichting van de instellingen grote overeenkomsten. Alle instellingen hebben een College van Bestuur, in alle instellingen is het opleidingsteam de kleinste organisatorische eenheid, en in alle instellingen worden deze geledingen met elkaar verbonden door een aantal 'lagen' van leidinggevenden.

Aan het deelonderzoek in het VO deden eveneens negen besturen mee, met daarbinnen vijftien scholen. De kleinste besturen hebben één school onder hun hoede; de grootste meer dan tien. In lijn met de schaalverschillen in het MBO, is een school binnen een groot bestuur vaak groter dan een klein bestuur in zijn geheel. Anders dan in het MBO is de bestuurlijke inrichting van instellingen in het VO wel substantieel verschillend. Niet alle besturen kennen een aparte bestuurslaag die alleen bestuurlijk verantwoordelijk is. De kleinste besturen werken met een directeur/rector-bestuurder die bestuurlijke taken combineert met management-verantwoordelijkheden voor een school. VO-besturen werken met verscheidene kleinste organisatorische eenheden, die ook binnen eenzelfde bestuur variëren. Soms is de kleinste eenheid een 'team' dat verantwoordelijk is voor een heel schooltype (bv vmbo), soms is het een 'team' dat verantwoordelijk is voor een deel van een leerweg (bv onderbouw havo/vwo), soms is het een 'team' dat verantwoordelijk is voor een hele leerweg (bv een kernteam vwo). In een aantal gevallen valt 'het team' samen met 'de school', maar vaak ook niet. Bovendien is lang niet altijd duidelijk - ook niet voor betrokkenen zelf - wat een 'team' is, welke taken en verantwoordelijkheden zo'n team heeft, en hoe zich dat verhoudt tot taken van bijvoorbeeld een vaksectie.

Door deze sector-gebonden verschillen in bestuurlijke inrichting, is het onderscheid tussen een bestuurlijk niveau, tussenlagen en de kleinste organisatorische eenheden binnen MBO-instellingen eenduidiger dan binnen VO-besturen. Mede hierdoor komen verschillen tussen een bestuurlijk- en een teamniveau in het MBO in de analyses sterker tot uitdrukking dan in het VO. Deze sector-gebonden verschillen geven de sturing binnen beide sectoren steeds een eigen inkleuring.

2.1 Beleidsthema taal en rekenen

Denkbaar thema
In de interviews is in algemene zin gevraagd naar het beleidsthema 'taal en rekenen'. In beide sectoren benadrukken betrokkenen dat taal en rekenen basisvaardigheden zijn en daarom van belang. Daarbij leggen respondenten in beide sectoren verschillende accenten (zie Bijlage 4, Figuur 1). In het VO bestaan aanzienlijk meer bezwaren tegen het concrete beleid dan in het MBO. In het VO is men vooral zeer kritisch op het (inmiddels afgezwakte) beleid de rekentoets onderdeel te maken van de zak/slaag-regeling. Met name in het VO krijgt 'het verbeteren van taal- en rekenvaardigheden' een beperkte betekenis en wordt het bijna synoniem met 'de rekentoets'. In het MBO benadrukken betrokkenen veel sterker de noodzaak van taal- en rekenvaardigheid voor een adequate beroepsuitoefening. Het belang van taal en rekenen lijkt daardoor in het MBO minder ter discussie te staan. In het MBO heeft men vooral bedenkingen bij het generieke karakter van het examen Nederlands en de rekentoets. Door de invoering van de generieke toetsen komen de vaardigheden los te staan van de beroepsgerichte vakken. Een ander bezwaar is dat dezelfde toets voor alle studenten geldt, waardoor het risico bestaat dat goede vakmensen geen diploma halen.

Denkbaar rollen
In nagenoeg alle besturen zijn, ongeacht de sector, 'speciale actoren' in het leven geroepen voor taal en rekenen. Bijvoorbeeld: aparte taal- en rekencoördinatoren en speciale werk-, project- en stuurgroepen voor taal en rekenen. In het MBO functioneren deze 'speciale actoren' consequent op een niveau 'boven' de teams. Bijvoorbeeld op het niveau van een sector of een cluster aan opleidingen, of op het niveau van

de instelling als geheel zoals een centrum taal en rekenen voor het hele ROC. In het MBO gaat de introductie van de rekentoets zodoende gepaard met een zekere centralisering. In het VO zijn eveneens 'speciale actoren' voor rekenen in het leven geroepen, maar deze 'actoren' functioneren vaak op het niveau van een afdeling of school. Binnen kleine besturen valt dat nagenoeg samen met het bestuursniveau. Hierdoor zien we in het VO niet een vergelijkbare vorm van centralisering dan in het MBO.

Tabel 1 *Sturingsdynamiek taal*

Taal	MBO	VO
Centrale overheid		
formele verantwoordelijkheid	groot	groot
actieve sturing	veel	veel
kenmerkend	generieke centrale examens (inhoudelijk algemeen; voor iedereen)	aanpassing examen Nederlands
Besturen en teams/scholen		
Verschillen tussen besturen en teams / scholen	geen verschillen tussen besturen, wel verschillen tussen teams	geen verschillen tussen besturen, wel verschillen tussen scholen
Sturingstrilogie		
thinkable thema	belang vaardigheden onderschreven; kritiek op invoering aparte examens	belang basisvaardigheden onderschreven; zorgen over taalbeheersing
thinkable rollen	speciale actoren, op centraal niveau	bestaande rolverdeling
practicable	centrale aanpak; differentiatie tussen leerwegen en studenten	gezamenlijk taalbeleid kwetsbaar; onderdeel bestaande organisatie-routines
calculable (rol instrumenten)	sleutelrol	geringe rol
relaties tussen elementen sturingstrilogie	zeer sterk	zwak
Sturingsdynamiek		
Typering: sturing middels	instrumenten	incorporatie

Taal

Zichtbaar

Voor het onderdeel taal is er een groot verschil tussen VO en MBO. In het MBO werd een nieuw centraal examen Nederlandse taal ingevoerd, in zekere zin vergelijkbaar met de invoering van de rekentoets. Voor het MBO geldt voor het onderdeel taal dan ook hetzelfde als voor het onderdeel rekenen (zie hierna). In het VO vonden de referentieniveaus voor taalvaardigheid hun weg naar het bestaande examen Nederlands. VO-scholen verzamelen geen aparte informatie over vorderingen en prestaties van leerlingen voor specifieke onderdelen van het examen Nederlands. Monitoring van alle componenten van het vak Nederlands, vindt plaats vía het eindexamens Nederlands, zoals dat ook eerder het geval is.

Uitvoerbaar: taal

Het beleid de taalvaardigheid van studenten en leerlingen te verbeteren is voor betrokkenen in VO en MBO-instellingen aanleiding voor substantieel verschillende vormen van handelen. De praktijk die in het MBO ontstaan op het gebied van taal, wijkt niet af van de praktijk die ontstaat op het gebied van rekenen. Taal is niet geïntegreerd in de beroepsgerichte vakken, en de coördinatie van het onderwijs vindt plaats op een centraler niveau dan het onderwijsteam. Prestaties en vorderingen van studenten worden periodiek

gemonitord, veelal aan de hand van gegageerde gegevens voor onderwijsteams, sectoren, clusters en de hele instelling.

In het VO ligt de verantwoordelijkheid voor de examens Nederlands bij de vaksecties; wijziging van het examen verandert daar niets aan. Een aantal scholen besluit voor vmbo-leerlingen extra lessen Nederlands op het rooster te zetten, die worden verzorgd door leraren Nederlands.

Naast substantiële verschillen tussen beide onderwijssectoren, is er ook een grote overeenkomst. In beide sectoren vinden we 'teams' van leraren die verantwoordelijk zijn voor verschillende delen van het curriculum, en afspraken maken om gezamenlijk te werken aan het verbeteren van taalvaardigheid (gemeenschappelijk taalbeleid). In beide sectoren is het bestaan van dergelijke teams niet verbonden met het bestuur: geen van de deelnemende besturen heeft meer dan één deelnemend team met gemeenschappelijk taalbeleid. In beide sectoren wordt gemeenschappelijk taalbeleid toegejuicht en zijn het vooral leraren en/of teamleiders die initiatieven nemen. De analyses illustreren dat gemeenschappelijk taalbeleid kwetsbaar is, moeilijk van de grond komt en snel verwaterd. Door de waan van de dag en het verschuiven van prioriteiten vervluchtigt de blijvende en voortdurende aandacht die het behoeft.

Tabel 2 *Sturingsdynamiek rekenen*

Rekenen	MBO	VO
Centrale overheid		
formele verantwoordelijkheid	groot	groot
actieve sturing	veel	veel
kenmerkend	generieke centrale examens (inhoudelijk algemeen; voor iedereen)	aparte rekentoets
Besturen en teams/scholen		
verschillen tussen besturen verschillen tussen teams / scholen	geen verschillen tussen besturen, geen verschillen tussen teams	geen verschillen tussen besturen, geen verschillen tussen scholen
Sturingstrilogie		
thinkable thema	belang vaardigheden onderschreven; kritiek op invoering aparte examens	belang basisvaardigheden onderschreven; kritiek op invoering
thinkable rollen	speciale actoren, op centraal niveau	speciale actoren
practicable	centrale aanpak; differentiatie tussen leerwegen en studenten	differentiatie tussen leerwegen en leerlingen
calculable (rol instrumenten)	sleutelrol	sleutelrol
relaties tussen elementen sturingstrilogie	zeer sterk	zeer sterk
Sturingsdynamiek		
Typering: sturing middels	instrumenten	instrumenten

Rekenen

Zichtbaar

Informatie en instrumenten spelen een sleutelrol bij het onderdeel rekenen, ongeacht de onderwijssector. Uit de interviews blijkt hoezeer 'de rekentoets' een entiteit is geworden en dat de letter-en-cijfer combinaties 2F en 3F tot de gangbare taal behoren. Het verbeteren van de rekenvaardigheid van studenten en leerlingen is synoniem geworden met het behalen van de toets. In het MBO is het

verbeteren van de taalvaardigheid van leerlingen op een vergelijkbare manier synoniem geworden voor het behalen van het centraal examen Nederlands. 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 in het MBO zien we dat het generieke karakter van taal en rekenen centrale inkoop van lesmateriaal, toetsen en scholings- en opleidingstrajecten mogelijk maakt. Met name deze digitale lesmaterialen genereren veel informatie. Die informatie maakt het mogelijk onderscheid te maken tussen leerlingen en op basis van prestaties en vorderingen te differentiëren in aanpak. Ook de rolvervulling van leraren kan worden gemonitord: loggen ze überhaupt in, checken ze vorderingen van studenten en leerlingen, handelen ze daarnaar? Geaggregeerde informatie over prestaties van leerlingen wordt - mede door de inzet van staffunctionarissen - benut door leraren, door teamleiders, door directeuren, door bestuurders, en in een enkel geval ook door toezichthouders. Al die betrokkenen kunnen de informatie gebruiken om (bij) te sturen, en velen doen dat ook.

Uitvoerbaar
De invoering van de rekentoets heeft in beide sectoren vergelijkbare praktijken met zich meegebracht, maar er zijn ook verschillen. Voor beide sectoren geldt dat de eerder genoemde 'speciale actoren' voor taal en rekenen mede mogelijk zijn gemaakt door de financiële middelen die de overheid daarvoor beschikbaar stelde. Voor beide sectoren gold - op het moment dat het veldwerk van dit onderzoek begon - dat de consequenties van het niet halen van de minimumnormen groot zouden zijn. Zowel voor studenten en leerlingen als voor instellingen. De focus lag op het behalen van de minimumnorm: iedereen moest over de lat. Dat leidt al snel tot het maken van onderscheid tussen studenten en leerlingen. Ten eerste tussen studenten en leerlingen in verschillende leerwegen. Zowel in MBO als VO geldt overwegend een klassikale aanpak voor studenten en leerlingen in de lagere leerwegen (mbo-1/2; vmbo), terwijl een beroep op zelfstudie wordt gedaan voor studenten en leerlingen in de hogere leerwegen (mbo-3/4; havo/vwo). Ten tweede voor de hogere leerwegen ook tússen studenten en leerlingen. Van deze studenten en leerlingen worden prestaties en vorderingen periodiek getoetst en gemonitord. Als zij 'op schema' liggen, bereiden ze zich via zelfstudie voor op de examens. Als ze achterblijven krijgen ze extra ondersteuning, of beter gezegd, daartoe zijn ze dan verplicht. Zo vormen een gestandaardiseerde toets en een gedifferentieerde onderwijspraktijk twee zijden van dezelfde medaille.

Er zijn ook verschillen tussen MBO en VO. In het MBO is de inzet van bekwame rekenleraren een veel gehoord knelpunt; in het VO geldt dat in mindere mate. In het MBO is het integreren van rekenen in de beroepsgerichte vakken een breed gedeeld ideaalbeeld; in het VO stuit het integreren van rekenen in andere vakken op grote bezwaren. In het MBO is het ideaalbeeld van integratie in beroepsgerichte vakken aanleiding voor scholing van grote groepen leraren op het gebied van rekenvaardigheid en rekendidactiek. In het VO is van grootschalige scholing van leraren geen sprake.

Sturingsdynamiek taal VO
De ambitie de taalvaardigheden van leerlingen te verbeteren, was in het VO aanleiding het bestaande centrale examen Nederlands aan te passen. Het beleid werd *geïncorporeerd* in een bestaand instrument. Het beleid sloot aan bij bestaande praktijken binnen scholen en werd daar tamelijk geruisloos onderdeel van. Hoewel een aantal scholen overging tot uitbreiding van het aantal lesuren Nederlands voor vmbo-leerlingen, was ook deze aanpassing weinig verstorend voor de organisatie. Het examen Nederlands was en bleef belegd bij de sectie Nederlands, net als de extra lessen.

Sturingsdynamiek taal en rekenen MBO; rekenen VO
Voor het thema rekenen in beide sectoren, én voor het thema taal in het MBO, verloopt de sturing voornamelijk via de weg van instrumenten, te weten 'de rekentoets' en 'het examen'. De sturende werking van een aparte uniforme toets die - op termijn - meetelt voor het examen is zo groot, zo blijkt, dat verschillen tussen teams, scholen, besturen én onderwijssectoren daaraan ondergeschikt zijn. De onderdelen van de sturingstrilogie grijpen naadloos in elkaar, waarbij het ene onderdeel het andere versterkt. Het verbeteren van vaardigheden wordt synoniem met het behalen van een toets (denkbaar); het uniforme karakter van de toets heeft de ontwikkeling van digitaal lesmateriaal gestimuleerd; digitaal lesmateriaal genereert informatie (zichtbaar); informatie over prestaties en vorderingen maakt specifieke vormen van handelen (differentiatie tussen studenten) mogelijk (uitvoerbaar). In beide sectoren is sprake

van 'speciale actoren' zoals aparte leraren en speciale werk- en projectgroepen. In het MBO functioneren deze 'speciale actoren' op een niveau 'boven' de teams. Dit levert spanning op met de ingezette beweging naar meer zeggenschap voor onderwijsteams.

De sectorverschillen komen mede voort uit de eerder genoemde algemene verschillen in bestuurlijke inrichting tussen MBO- en VO-instellingen. In het VO lijken scholen meer als aparte entiteiten binnen een groter bestuurlijk geheel te functioneren, terwijl MBO-instellingen meer als één organisatie functioneren die ook als zodanig wordt bestuurd.

2.3 Beleidsthema burgerschapsvorming

Tabel 3 *Sturingsdynamiek burgerschapsvorming*

Burgerschap	MBO	VO
Centrale overheid		
formele verantwoordelijkheid	groot	groot
actieve sturing	weinig	relatief weinig
kenmerkend	ruime kaders, Inspectie controleert procedure	kerndoelen, waarderingskader Inspectie
Besturen en teams/scholen		
Verschillen tussen besturen en teams / scholen	drie categorieën besturen met dito verschillen tussen teams	drie ideaaltypen besturen met dito verschillen tussen scholen
Sturingstrilogie		
thinkable thema	goede burger, goede beroepsuitoefening, goed gedrag, goede plek	vanzelfsprekend. Persoonlijke ontwikkeling; kennis van de maatschappij; actief burgerschap
thinkable rollen	verschillen in rolopvatting bij alle actoren	alle actoren zijn betrokken
practicable	bestuurlijke aandacht; teambenadering	'alles is burgerschap'
calculable (rol instrumenten)	geringe rol	rol varieert
relaties tussen elementen sturingstrilogie	zwak	deel sterk (thinkable & practicable); deels variabel (calculable)
Sturingsdynamiek		
Typering: sturing middels	ketens van actoren	waarden

Denkbaar thema
Voor zowel het VO als het MBO laat de overheid veel ruimte aan 'het veld' om de term burgerschapsvorming een eigen invulling en kleuring te geven. Het is onmiskenbaar dat betrokkenen in beide sectoren die ruimte ook benutten. De noties die geïnterviewden naar voren brachten, verschillen systematisch tussen MBO en VO (Bijlage 4, Figuur 2). In het VO wordt het begrip burgerschapsvorming sterk gerelateerd aan de identiteit en waarden van de school, en gevuld met noties rond persoonlijke ontwikkeling en individuele zelfstandigheid. In het MBO wordt het begrip sterk verbonden met beroepsvoorbereiding, en gevuld met noties rond normen en gedrag die nodig zijn om een plaats op de arbeidsmarkt te vinden en te houden.[1]

[1] Dit verschil in accent correspondeert met een onderzoek waarin het lesmateriaal in het VO werd vergeleken met het lesmateriaal in inburgeringscursussen. In het VO bleek de nadruk meer te liggen op individuele zelfstandigheid, in inburgeringscursussen meer op aanpassing. Zie Lems, M. & Suvarierol, S. (2012). De inhoud van 'burgerschap' in de inburgeringscursus en burgerschapsonderwijs. *Beleid & Maatschappij*, 39 (3): 280 – 296.

In de noties rond burgerschapsvorming komt het eigen karakter van de onderwijssector tot uiting. Indachtig dat het VO en het MBO grotendeels dezelfde leeftijdsgroep bedienen, is het verschil niettemin frappant.

Ondanks dit verschil, benadrukken leraren in beide sectoren sterker dan anderen de kennis-component van burgerschapsvorming.

Denkbaar rollen
Doordat burgerschapsvorming in het VO zo sterk verbonden is met de identiteit en waarden van de school, die door iedereen wordt gedeeld, is iedereen als vanzelfsprekend betrokken bij burgerschapsvorming van leerlingen. In het MBO verschilt de rolopvatting van bestuurders ten aanzien van burgerschapsvorming. Als gevolg daarvan zijn er ROC's waar het thema veel bestuurlijke aandacht krijgt, wat zich ook doorvertaald naar een rol voor directeuren, teamleiders en leraren. In andere ROC's krijgt het thema weinig bestuurlijke aandacht, en zijn betrokkenen binnen de instelling veel minder bij het thema betrokken.

Zichtbaar
Informatie en instrumenten spelen bij het thema burgerschapsvorming nauwelijks een rol. Dat geldt zowel voor het VO als voor het MBO. Voor het MBO zijn in het examenbesluit vier dimensies benoemd en uitgewerkt. Hoewel die dimensies wel herkenbaar zijn in de noties die respondenten in de interviews naar voren brachten, is zeker geen sprake van een 1-op-1 correspondentie, noch van een sturende werking.

Voor het VO geldt hetzelfde: de kerndoelen voor de onderbouw zijn wel enigszins herkenbaar in de noties, maar van een sturende werking is geen sprake. Binnen instellingen wordt gebruik gemaakt van veelal zelf ontwikkeld materiaal om de inzet en/of leeropbrengsten in kaart te brengen. Een aantal VO-scholen is voornemens de leeropbrengsten in kaart te brengen. Vooralsnog gaat van dergelijke instrumenten nauwelijks een sturende werking uit voor het handelen van betrokkenen.

Uitvoerbaar
Voor VO en MBO verschillen de praktijken wat betreft burgerschapsvorming. Voor het MBO zijn competenties op het gebied van burgerschap vastgelegd in het examenbesluit. Instellingen moeten aan kunnen tonen hoe ze aandacht besteden aan deze competenties en hoe ze bij studenten nagaan of ze aan de beoogde competenties beschikken. Voor studenten geldt een inspanningsverplichting. Verscheidene MBO-instellingen kennen leraren 'burgerschap'. In het MBO zijn er grote verschillen tussen onderwijsteams. Er zijn teams met een teambenadering voor burgerschapsvorming, waarbij alle leraren in het team betrokken zijn bij burgerschapsvorming, ook als één leraar specifieke lessen verzorgt. In teams zonder een teambenadering is burgerschapsvorming voornamelijk belegd bij de leraar burgerschap, en vindt er binnen het team als geheel geen afstemming plaats. De mate waarin burgerschapsvorming bestuurlijke aandacht krijgt, hangt samen met een teambenadering bij leraren.

In het VO krijgt burgerschapsvorming een uitwerking in een grote verscheidenheid aan initiatieven, activiteiten, projecten, stages, de invulling van aparte schoolvakken en anderszins.

Ondanks substantiële verschillen in de manier waarop burgerschapsvorming binnen onderwijsinstellingen tot uitdrukking komt, zijn er grote overeenkomsten in termen van sturing. In zowel het VO als het MBO is sturing op burgerschapsvorming bij uitstek ingebed in onderlinge interactie. Steeds ligt de nadruk op uitingen in de vorm van onder meer voorleven, gesprekken voeren, het onderwerp in gesprek brengen, elkaar aanspreken en ondersteunen.

Sturingsdynamiek
In het VO is burgerschapsvorming - in de sector-specifieke betekenis - volstrekt vanzelfsprekend is. Het is verbonden met de identiteit van de school, waardoor iedereen erbij betrokken is. De sturingsdynamiek neemt de vorm aan het delen, uitdrukken, borgen en overdragen van *waarden*.

In vergelijking met het VO, is burgerschapsvorming - in de sector-specifieke betekenis - in het MBO meer geformaliseerd. Het examenbesluit voor het MBO is explicieter dan de kerndoelen voor de onderbouw VO; MBO-studenten hebben een inspanningsverplichting, VO-leerlingen hebben dat niet; in het MBO zijn er aparte leraren 'burgerschap' waar het thema bij belegd is, in het VO is dat niet op die manier het geval. Een aantal VO-scholen werkt met aparte leraren godsdienst of levensbeschouwing, die tot het domein burgerschapvorming worden gerekend. Zonder dat de suggestie ontstaat dat burgerschapsvorming daarmee is 'afgedekt'. De sturingsdynamiek binnen MBO-instellingen is te karakteriseren als een '*keten van actoren*'. Pas als iedereen betrokken is - van bestuurder, via directeuren en teamleiders tot leraren - ontstaat een verbonden keten van betrokkenen, die zich manifesteert in een gedeelde benadering richting voor studenten.

2.4 Beleidsthema lerende organisatie

Tabel 4 *Sturingsdynamiek lerende organisatie*

Lerende organisatie	MBO	VO
Centrale overheid		
formele verantwoordelijkheid	gering	gering
actieve sturing	veel	veel
kenmerkend	bindende afspraken tussen sectorraad en vakbonden (professioneel statuut & cao's)	geen professioneel statuut
Besturen en teams/scholen		
Verschillen tussen besturen en teams / scholen	alle besturen verschillend; vier categorieën teams	grote variatie tussen besturen; drie categorieën scholen
Sturingstrilogie		
thinkable thema	individuele professionele ontwikkeling & teamontwikkeling	individuele professionele ontwikkeling; scholing en opleiding; van elkaar leren; leren en werken in teams; cultuur
thinkable rollen	besturen: her-ordenen van actoren. Teams: rol teamleiders bij productieve ordening in teams	leiderschap teamleiders als ordenen van het team als netwerk & re-organiseren
practicable	besturen: re-organiseren teams: routines, invulling leiderschap, structuur	werkdruk, teamsamenstelling en structuur
calculable (rol instrumenten)	ondersteunende rol	ondersteunende rol
relaties tussen elementen sturingstrilogie	niet sterk, niet zwak	niet sterk, niet zwak
Sturingsdynamiek		
Typering: sturing middels	het ordenen van actoren	het ordenen van actoren

Denkbaar thema
In beide onderwijssectoren krijgt de ruime term een brede invulling, maar er is wel sprake van duidelijke accent-verschillen. Respondenten in het VO leggen aanzienlijk meer nadruk op (de professionalisering van) individuele leraren; in het MBO gaan de gedachten veel sterker naar het team. Deze accent-verschillen weerspiegelen belangrijke verschillen tussen de sectoren. In het MBO is vastgelegd dat 'het team' de kleinste organisatorische eenheid is; in het VO is veel minder duidelijk wat 'een team' is.

Denkbaar rollen
In het MBO is de beweging naar meer zeggenschap en verantwoordelijkheid voor teams, in acht van de negen deelnemende instellingen vertaald naar een herziening van de interne rolverdeling. Rollen van bestuurders, directeuren, teamleiders en onderwijsteams zijn opnieuw benoemd en verdeeld. Dat heeft geleid tot re-organiseren, of in termen van dit onderzoek, het herordenen van actoren.
In het VO is de ambitie om een 'lerende organisatie' te worden voor twee kleine besturen en één school aanleiding geweest om rollen opnieuw te benoemen en te verdelen.

Ook een team leraren is te beschouwen als een netwerk: leraren zijn actoren die binnen een netwerk (het team) participeren. Het benoemen en toedelen van rollen - het ordenen van actoren - een belangrijke vorm van sturing. Dat geldt ook voor teams.

In beide sectoren hebben teamleiders grote invloed op de mate van professionele samenwerking binnen een team. Die invloed loopt vooral via de weg van ordening. Daarbij valt te denken aan: het stellen van prioriteiten, actief de uitwisseling en het leren tussen leraren organiseren, leraren aan elkaar verbinden, bewerkstelligen dat het onderlinge overleg tussen leraren een inhoudelijke invulling krijgt, taken binnen het team verdelen, en zorgen dat subgroepjes van leraren daadwerkelijk met elkaar samenwerken aan specifieke taken.

Zichtbaar
Het professioneel statuut en meer nog de tamelijk gedetailleerde bepalingen in de cao voor het MBO, zijn te beschouwen als instrumenten waarmee een specifieke werkwijze en rolverdeling binnen instellingen wordt bewerkstelligd. Deze instrumenten hebben hun uitwerking niet gemist.

Binnen het MBO ontwikkelen instellingen ook hun eigen instrumenten, zoals teamplannen, teamrapportages en teamreviews. Deze instrumenten vervullen voornamelijk een ondersteunende rol in de communicatie tussen bestuurders, directeuren, teamleiders en onderwijsteams. De instrumenten worden zoveel mogelijk onderdeel gemaakt van een beleidscyclus binnen de instelling.

In het VO maakt een aantal scholen gebruik van - een variant op - teamplannen. Net als in het MBO, vervullen deze plannen een ondersteunende rol en maken ze deel uit van de gebruikelijke beleidscyclus binnen scholen. In verreweg de meeste VO-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.

Uitvoerbaar
Er zijn grote verschillen tussen teams wat betreft de mate van professionele samenwerking, zoals onderling lesbezoek, het samen ontwikkelen van onderwijs, het bespreken van lastige situaties met de bedoeling elkaar te ondersteunen, inhoudelijke uitwisseling of gezamenlijke studie. De mate van professionele samenwerking binnen een team lijkt tamelijk los te staan van het bestuur en de onderwijssector. In zowel het MBO als het VO lijken leiderschap, structuur en teamsamenstelling samen te hangen met de mate van professionele samenwerking binnen een team. Analyses in het MBO wijzen daarnaast op het belang van routines; analyses in het VO op werkdruk. Om misverstanden te voorkomen: het is níet zo dat werkdruk in het MBO geen rol speelt. Het is wel zo dat werkdruk in het VO vaker wordt aangedragen als oorzaak voor het niet tot stand komen van professionele samenwerking.

Sturingsdynamiek
In beide sectoren krijgt het thema 'lerende organisatie' binnen onderwijsbesturen een vergelijkbare sturingsdynamiek: het '*ordenen van actoren*'. Het benoemen en verdelen van rollen komt zowel in het VO als het MBO prominent naar voren. De analyses doen vermoeden dat teams leraren zijn te beschouwen als netwerken, en dat teams - net als netwerken - ordening behoeven. Van die ordening gaat een belangrijke sturende werking uit. Met name teamleiders vervullen hierin een cruciale rol.

Er zijn ook verschillen tussen de sectoren. In het MBO is binnen alle deelnemende besturen sprake geweest van re-organiseren; in het VO is vooralsnog een beperkt aantal kleine besturen en scholen

daartoe overgegaan. In het MBO hebben het professioneel statuut en de cao grote consequenties gehad; het VO kent geen vergelijkbare instrumenten. In het MBO spelen instrumenten in alle instellingen een ondersteunende rol; in het VO is dat in een beperkt aantal instellingen het geval. Deze verschillen komen deels voort uit een fase-verschil, een ontwikkeling naar teamgericht werken is in het MBO eerder ingezet. Maar er zijn ook verschillen die inherent zijn aan de sectoren zelf. Hoewel ook in het MBO niet altijd helder is wat nu precies 'een team' is, heeft die zoektocht in het VO een ander karakter. In het MBO is het vertrekpunt dat een team verantwoordelijk is voor een hele opleiding, van intake tot en met diplomering. Leraren in een team zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor alle studenten die de opleiding volgen. In het VO stuit een vergelijkbaar vertrekpunt op specifieke bezwaren. Vaak is het niet mogelijk teams van leraren te formeren die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een hele opleiding, zoals bijvoorbeeld de havo. Dit heeft te maken met omvang, maar ook met bevoegdheden van leraren, de functiemix en beloningen. Anders dan in het MBO, kent het VO een curriculum dat bestaat uit aparte schoolvakken die afzonderlijk worden getoetst. Daaruit vloeit al snel een organisatie-indeling met vaksecties voort. De verhouding tussen vaksecties en teams is hierdoor in het VO een andersoortig vraagstuk dan in het MBO.

Ondanks de verschillen getuigen de interviews in beide onderwijssectoren van een grote en vergelijkbare zoektocht. Teams, scholen, opleidingen, sectoren en besturen voelen zich aangespoord een eigen aanpak te ontwikkelen, die past bij de eigen specifieke ambities en omstandigheden.

2.5 Eigen thema's onderwijsbesturen

Tabel 5 *Eigen thema's deelnemende onderwijsbesturen*

Eigen thema's	MBO	VO
burgerschapsvorming		N=4
innovatie van het onderwijs	N=3	
maatwerk		N=2
leraren (professionalisering)	N=3	
teamvorming leraren		N=1
samenwerken in de regio	N=3	
klassieke innovatie-dilemma's	de institutionele context loopt achter bij een veranderende praktijk; kaders stellen vs ruimte bieden	er worden competenties vereist die leraren nog niet hebben; innovatie raakt de gehele organisatie; de institutionele context loopt achter bij een veranderende praktijk

In aanvulling op de drie beleidsthema's van het onderzoek, benoemden bestuurders een 'eigen thema'. Deze 'eigen thema's' hebben voor het MBO een ander karakter dan voor het VO. In het MBO kenmerken de eigen thema's zich door externe en arbeidsmarktgerichtheid; in bijna alle thema's klinkt de verwevenheid met de regio en het beroepenveld duidelijk door. In vergelijking met het MBO, zijn de eigen thema's van bestuurders in het VO te karakteriseren als meer intern- en leerlinggericht. In bijna alle thema's van VO-bestuurders gaat het uiteindelijk om talentontwikkeling van leerlingen. De eigen thema's weerspiegelen het verschil in oriëntatie van het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Bij de sturing op de eigen thema's doen zich in beide sectoren klassieke innovatie-dilemma's voor. Dit doet zich vooral voor bij thema's die het onderwijsleerproces het meest direct raken. De eigen thema's van bestuurders raken de dagelijkse onderwijspraktijk mogelijk directer dan de beleidsthema's die door de overheid worden geagendeerd. Of, omdat het bestuur de thema's zelf agendeert, is er minder (mogelijkheid om) de beoogde verandering te ontwijken.

Bijlage 3 Omgaan met sturing: vijf varianten

Tabel 1 *Manieren waarop onderwijsbesturen omgaan met externe sturing, naar sector en beleidsthema*

Beleidsthema / Sector	Nul-variant	Incorporeren	Aanpassen	Vernieuwen	Meta-routines
Rekenen					
- MBO				alle besturen ['centraal en speciaal']	
- VO		één school [onderdeel bestaande vakken]	enkele besturen [extra, klassikale lessen rekenen voor vmbo]	alle besturen [gedifferentieerde aanpak voor havo/vwo]	
Taal					
- MBO				alle besturen ['centraal en speciaal']	
- VO		alle besturen [aangepast examen Nederlands]			
Burgerschapsvorming					
- MBO	enkele besturen ['geen prioriteit"]	enkele besturen ['hoog op de bestuurlijke agenda']			
- VO	enkele besturen ['onbewust impliciet']	enkele besturen ['bewust impliciet' en 'bewust expliciet']			
Lerende organisatie					
- MBO					bijna alle besturen ['her-ordenen van actoren']
- VO					alle besturen ['her-ordenen van actoren"]

In de deelonderzoeken zijn de deelnemende onderwijsbesturen op basis van inductieve analyses – afzonderlijk per sector en per beleidsthema – getypeerd. Waar nodig zijn binnen besturen nadere nuanceringen aangegeven voor scholen en leerwegen (VO) en onderwijsteams en opleidingen (MBO). Voor burgerschapsvorming werden MBO-instellingen bijvoorbeeld onderverdeeld in de categorieën: geen bestuurlijke prioriteit en hoog op de bestuurlijke agenda. Voor het VO werd een ideaaltypische indeling ontwikkeld met drie categorieën: onbewust impliciet, bewust impliciet en bewust expliciet. Aan de hand van deze inductief verkregen categorieën is voor elk bestuur – en waar relevant per school of team - en elk beleidsthema afzonderlijk bepaald welke strategie is gevolgd bij het omgaan met externe sturing.

Omdat taal en rekenen vanuit het perspectief van VO-besturen twee verschillende beleidsthema's zijn, is steeds onderscheid gemaakt tussen vier beleidsthema's. In totaal is dus gekeken naar ruim zeventig patronen van sturing (18 besturen x 4 beleidsthema's = 72 patronen van sturing), ofwel strategieën van organisaties om om te gaan met externe sturing.

Dit resulteerde in vijf varianten van omgaan met sturing. Deze varianten zijn in de kolommen van Tabel 1 weergegeven. In de cellen is steeds verwezen naar de inductief verkregen categorieën, per beleidsthema en per sector, uit de afzonderlijke deelprojecten. Voor verdere toelichting en achtergrond van de inductief verkregen verwijzen we naar de betreffende deelrapporten voor het voortgezet onderwijs (Waslander & Pater, 2017) en het middelbaar beroepsonderwijs (Waslander, 2017).

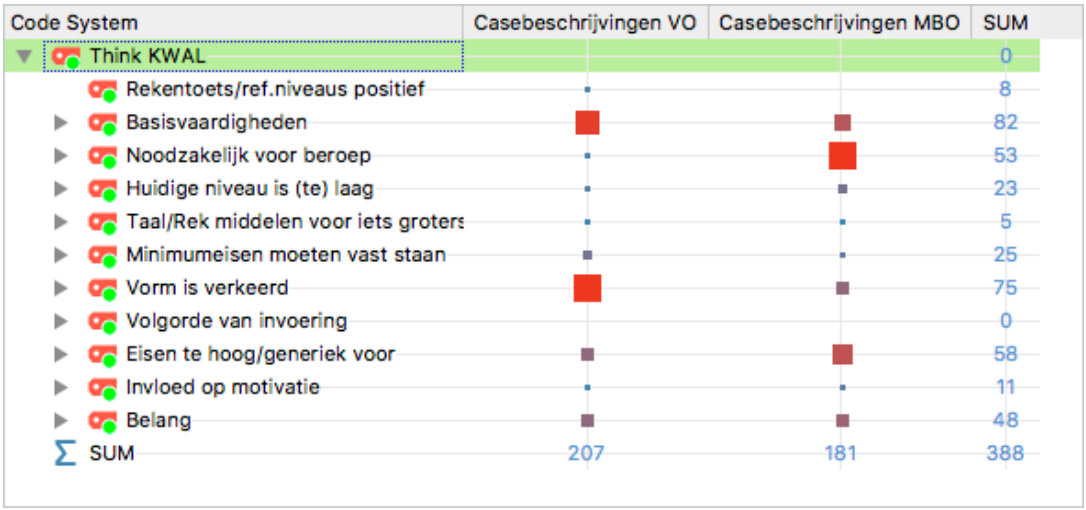
Bijlage 4 Nadere analyses 'denkbaar'

In alle interviews is aan respondenten - aan de hand van een vignet - een open vraag gesteld over wat zij verstaan onder het betreffende beleidsthema. Voor elk interview is het meest typerende interviewfragment geselecteerd. Deze fragmenten zijn gecodeerd aan de hand van inductieve codes. In alle deelprojecten is hetzelfde codeersysteem gebruikt. Zie voor verdere toelichting de betreffende deelrapporten.

4.1 Beleidsthema taal en rekenen

In de interviews is, zowel voor MBO als VO, in algemene zin gevraagd naar 'taal en rekenen'. Nadere analyse laat zien dat respondenten in beide sectoren duidelijk verschillende accenten leggen (Figuur 1). Binnen de sectoren is er geen noemenswaardig verschil tussen groepen actoren; bestuurders benadrukken bijvoorbeeld niet systematisch andere aspecten dan leraren.

Figuur 1 *Taal en rekenen*



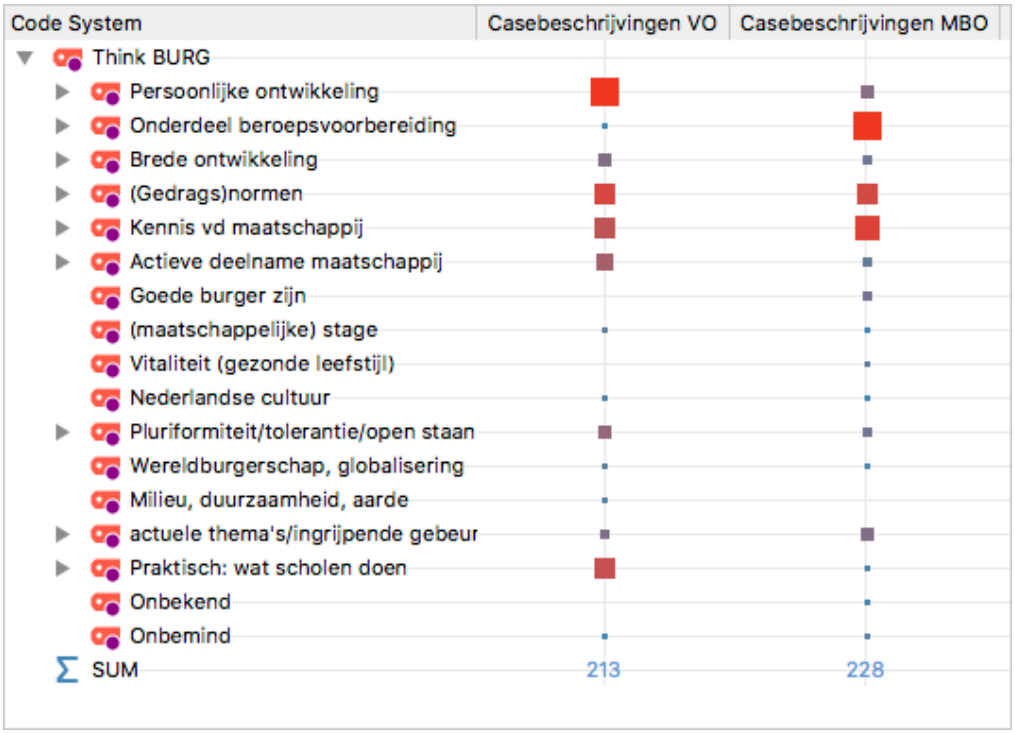
Zowel in het VO als in het MBO benadrukken betrokkenen dat taal en rekenen basisvaardigheden zijn en daarom van belang. In het VO bestaan aanzienlijk meer bezwaren tegen het concrete beleid dan in het MBO. In het VO is men vooral zeer kritisch op het (inmiddels afgezwakte) beleid de rekentoets onderdeel te maken van de zak/slaag-regeling. Met name in het VO krijgt 'het verbeteren van taal- en rekenvaardigheden' een beperkte betekenis en wordt het bijna synoniem met 'de rekentoets'.

Betrokkenen in het MBO benadrukken de noodzaak van taal- en rekenvaardigheid voor een adequate beroepsuitoefening. Het belang van taal en rekenen lijkt daardoor in het MBO minder ter discussie te staan. Wel zijn er in het MBO bedenkingen bij het generieke karakter van het examen Nederlands en de rekentoets. Door de invoering van de generieke toetsen komen de vaardigheden los te staan van de beroepsgerichte vakken. Een ander bezwaar is dat dezelfde toets voor alle studenten geldt, waardoor het risico bestaat dat goede vakmensen het diploma niet behalen.

4.2 Beleidsthema burgerschapsvorming

Nadere analyse van noties rond burgerschapsvorming laat zien dat respondenten in beide sectoren verschillende accenten leggen (Figuur 2). Voor beide sectoren geldt dat leraren sterker dan andere respondent groepen de kennis-component van burgerschapsvorming benadrukken. Verder zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen groepen respondenten.

Figuur 2 *Burgerschapsvorming*



De analyses illustreren het eigen karakter van beide onderwijssectoren. In het VO krijgt burgerschapsvorming meer de betekenis van persoonlijke ontwikkeling van leerlingen; in het MBO krijgt burgerschapsvorming een invulling die directer gerelateerd is aan beroepsvoorbereiding. Enigszins gechargeerd: in het VO geeft individuele zelfstandigheid een inkleuring aan burgerschapsvorming, in het MBO klinken noties rond aanpassing sterker door.

4.3 Beleidsthema lerende organisatie

In het deelproject op stelselniveau (deelproject 1) zijn op systematische wijze documenten verzameld voor het beleidsthema 'lerende organisatie'. Deze documenten zijn geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader, resulterend in datakaders met de meest relevante passages uit de documenten. Passages onder het onderdeel 'denkbaar' van de sturingstrilogie zijn vervolgens gecodeerd aan de hand van inductieve codes.

In de deelprojecten voor het MBO (deelproject 2) en het VO (deelproject 3) is in alle interviews - aan de hand van een vignet - aan respondenten een open vraag gesteld over wat zij verstaan onder een 'lerende organisatie'. Voor elk interview is het meest typerende interviewfragment geselecteerd. Deze fragmenten zijn gecodeerd aan de hand van inductieve codes.

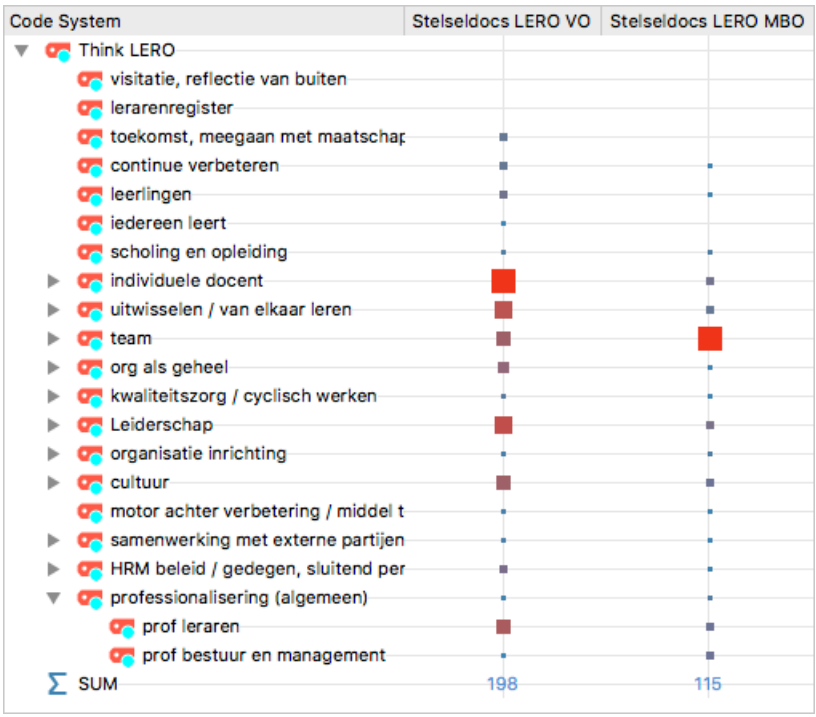
In alle deelprojecten is hetzelfde codeersysteem gebruikt. De werkwijze is verder toegelicht in de betreffende deelrapporten.

Lerende organisatie
Integrale analyses van de noties rond het beleidsthema 'lerende organisatie' maakt duidelijk dat het een brede term is die - meer dan de andere beleidsthema's - ruimte aan actoren laat om er een eigen invulling aan te geven en specifieke accenten te leggen.

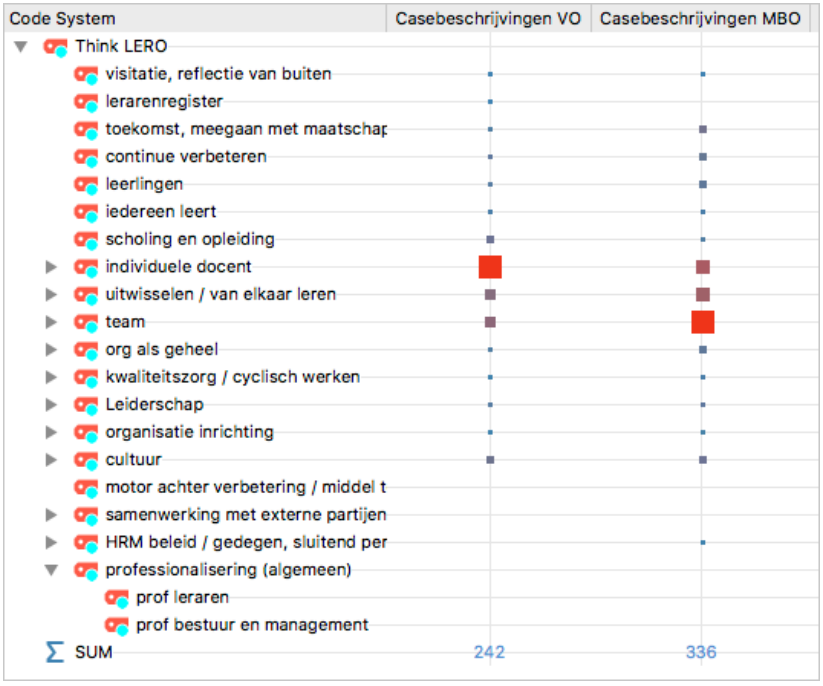
De meest interessante bevindingen vinden we in de vergelijking tussen de onderwijssectoren MBO en VO. De geanalyseerde documenten van stelselactoren zijn onderverdeeld in documenten die alleen

betrekking hebben op respectievelijk het MBO en VO; omwille van een zuivere vergelijking zijn documenten die zich tot beide sectoren richten buiten deze analyse gehouden. Figuur 1 illustreert de verschillen op stelselniveau. In het VO heeft de term 'lerende organisatie' een bredere betekenis dan in het MBO. In documenten over het VO wordt de (professionalisering van) individuele leraren, en in het verlengde daarvan de onderlinge uitwisseling, vooral sterk benadrukt. In documenten over het MBO staat het team en het werken in teams duidelijk op de voorgrond.

Figuur 3 *Lerende organisatie: stelselniveau*



Figuur 4 *Lerende organisatie: sector-niveau*



In Figuur 4 zijn de resultaten voor de onderwijssectoren MBO en VO samengevat. De figuur illustreert dat de term 'lerende organisatie' in beide onderwijssectoren een vergelijkbare, brede betekenis krijgt. Wel zijn er duidelijke accent-verschillen. Respondenten in het VO leggen aanzienlijk meer nadruk op (de professionalisering van) individuele leraren; in het MBO gaan de gedachten veel meer naar het team.

De gecombineerde resultaten wijzen er op dat de term 'lerende organisatie' in beide onderwijssectoren een verschillende invulling krijgt, en dat dat verschil zowel geldt voor actoren op stelselniveau als voor actoren binnen onderwijsbesturen. Voor beide sectoren geldt dat er een grote mate van correspondentie bestaat tussen de betekenis van de term op stelsel- en sectorniveau.

Op basis van dit onderzoek is het niet mogelijk te bepalen welke actoren zich vooral richten op sense-giving (= betekenis geven voor zichzelf) en welke actoren en/of activiteiten vooral effectief zijn wat betreft sense-making (= betekenis geven voor andere actoren).[2] Wel valt op dat de term 'lerende organisatie' in documenten van de centrale overheid de meest brede invulling krijgt van alle actoren. In die documenten wordt ook een aantal aspecten benadrukt dat door geen van de andere actoren - niet op stelselniveau noch binnen besturen - naar voren wordt gebracht. Het Ministerie van OCW benadrukt bijvoorbeeld als enige het belang van een 'lerende organisatie' voor de carrière-perspectieven van leraren. Ook legt het Ministerie van OCW relatief veel nadruk op de samenwerking met andere partijen - waaronder lerarenopleidingen en bedrijven - wat bij andere actoren nauwelijks weerklank vindt. Tegelijkertijd constateren we dat alle actoren een veel bredere betekenis aan de term lerende organisatie geven dan de betekenis die tot uitdrukking komt in de indicatoren waarmee het betreffende deel van de lerarenagenda wordt gemonitord en geëvalueerd. Anders gezegd: de instrumenten waarmee de centrale overheid term lerende organisatie 'zichtbaar' maakt, zien we niet terug in de wijze waarop andere actoren het fenomeen 'denkbaar' maken.

De analyses wijzen op een ruim betekenisveld, waar alle actoren binnen een sector deel van uitmaken, en waarbinnen actoren de term vertalen naar hun eigen rol. Zo benadrukt de Inspectie meer dan andere actoren dat het bij een lerende organisatie om de héle school of instelling gaat. Kennisinstellingen hebben zich voornamelijk gericht op het 'leren van elkaar', in het bijzonder peer review, omdat daarvoor middelen ter beschikking werden gesteld. Ondersteuningsorganisaties leggen op hun beurt meer nadruk op teams en teamvorming. Ook binnen onderwijsbesturen vertalen actoren de brede term 'lerende organisatie' naar hun eigen rol. Zo benadrukken bestuurders en directeuren sterker dan anderen dat het om een cultuurverandering gaat die de héle organisatie raakt. Teamleiders leggen meer accent op leiderschap. Leraren in het MBO benadrukken de onderlinge samenwerking in het onderwijsteams, terwijl leraren in het VO vooral spreken over professionalisering van individuele leraren en het belang van onderlinge uitwisseling. De betekenis die actoren aan de term 'lerende organisatie' geven weerspiegelt de eigen rol die actoren binnen een groter geheel vervullen.

[2] Zie o.a. Goioa, D.A. & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*, 12 (6): 433-448.

Bijlage 5 Nadere analyses 'zichtbaar'

In het governmentality perspectief van Foucault, spelen instrumenten een bijzondere rol bij sturing in moderne samenlevingen.[3] Volgens Foucault zijn instrumenten te beschouwen als 'connecting devices' tussen actoren waar een sterke sturing vanuit kan gaan. Bijvoorbeeld: de ene actor ontwikkelt een indicator, waar een andere actor zich in het dagelijks handelen op richt.

De opzet van de deelprojecten maakte het mogelijk systematisch na te kunnen gaan óf, en zo ja hóe, instrumenten fungeren als 'connecting devices' tussen actoren en als middel voor sturing. Op basis van eerste analyses op stelselniveau (deelproject 1) werd een aantal specifieke instrumenten geïdentificeerd om na te gaan óf en zo ja hoe ze in de interviews in de deelprojecten in het MBO (deelproject 2) en het VO (deelproject 3) aan de orde zouden komen. De instrumenten werden systematisch gecodeerd in de datakaders van de geanalyseerde documenten (deelproject 1) en de oorspronkelijke transcripties van alle interviews (deelproject 2 en 3). In de interviews zijn open vragen gesteld over instrumenten.

Aan leraren van deelnemende teams en scholen werd een enquête voorgelegd. Door zeer geringe respons van leraren in het MBO zijn de enquêtes in het MBO niet bruikbaar voor verdere analyse. In het VO werd een digitale enquête afgenomen die door 373 leraren werd ingevuld. Deze vragenlijsten lenen zich wel voor nadere analyse. In de vragenlijsten zijn leraren systematisch bevraagd - met een gesloten vraag - van welk materiaal ze gebruik maken. De instrumenten die hier worden benoemd maakten steeds deel uit van de antwoordcategorieën. Deze bijlage rapporteert de hoofdpunten van de bevindingen.

5.1 Beleidsthema taal en rekenen

Instrumenten
MBO: referentieniveau taal; referentieniveau rekenen; rekentoets
VO: referentieniveau taal; diataal; referentieniveau rekenen; rekentoets

MBO & VO
Actoren op stelselniveau leggen verschillende accenten, blijkens de bestudeerde documenten. In zijn algemeenheid is er op stelselniveau zowel aandacht voor de referentieniveaus taal en rekenen, als voor de rekentoets. Het Ministerie van OCW besteedt in documenten relatief veel aandacht aan de rekentoets, terwijl de Inspectie juist veel aandacht heeft voor de referentieniveaus. Een aantal actoren - zoals de Onderwijsraad - benadrukt het belang van taal en rekenen in algemene zin, andere actoren - zoals het Steunpunt Taal en Rekenen, en het College voor Toetsing en Examens - leggen de focus duidelijk op het specifieke instrument van de rekentoets. De respectievelijke commissies die worden ingesteld (Commissie Bosker, Commissie Steur) leggen - passend bij hun opdracht - veel nadruk op de vertaling van de referentieniveaus naar het specifieke instrument van de rekentoets.

In de interviews komen de referentieniveaus voor taal en rekenen nauwelijks ter sprake. Bestuurders, en in iets mindere mate directeuren en schoolleiders, spreken vooral in algemene zin over taal en rekenen. Daarentegen is de rekentoets een zeer nadrukkelijk onderwerp van gesprek in interviews met teamleiders en leraren. Dit is in het VO (nog) sterker het geval dan in het MBO. Uit de enquêtes onder leraren in het VO blijkt dat relatief veel leraren gebruik maken van (oefen)toetsen, ontwikkeld door Cito.

Waar op stelselniveau de stapsgewijze operationalisering van 'het verbeteren van taal- en rekenvaardigheden' via 'referentieniveau's' naar 'rekentoets' navolgbaar en traceerbaar is, ligt de focus binnen instellingen nagenoeg volledig bij het specifieke instrument van de rekentoets. Binnen onderwijsinstellingen - met name in het VO - is het brede beleidsthema bijna synoniem geworden met de

[3] Zie ook Theisens, H.C., Hooge, E.H. & Waslander, S. (2016). Steering dynamics in complex education systems. An agenda for empirical research. *European Journal of Education.* 51 (4): 463-477.

rekentoets. Het instrument is onvermijdelijk en er gaat onmiskenbaar een sterk sturende werking vanuit. Het instrument fungeert ook herkenbaar als schakel tussen vele actoren, zowel tussen verschillende actoren op stelselniveau, als tussen verschillende actoren binnen instellingen, als tussen actoren op stelselniveau en actoren binnen instellingen.

5.2 Beleidsthema burgerschapsvorming

Instrumenten
MBO: kwalificatie-eisen leren loopbaan burgerschap; Jonge burgers (een zelfevaluatie instrument van SLO); Codenaam Future (ontwikkelaar en uitgever lesmethoden)
VO: Alliantie Burgerschap

MBO
In deelrapport 2 is uitgebreid gerapporteerd over de noties die respondenten verbinden aan de term 'burgerschap'. Daaruit bleek dat de exameneisen voor burgerschapsvorming niet direct herkenbaar zijn in de interview. In de interviews komt 'Jonge burgers' niet aan de orde; bij één van de deelnemende ROC's gebruikt men materiaal van Codename Future. Deze bevindingen wijzen er vooral op dat in onze - zeer beperkte - selectie van zeventien onderwijsteams, nauwelijks teams vertegenwoordigd zijn die gebruik maken van de door ons geïdentificeerde instrumenten.

VO
De Alliantie Burgerschap ontwikkelt instrumenten om scholen voor voortgezet onderwijs te ondersteunen bij de invulling van onderwijs in burgerschap. In documenten van actoren op stelselniveau wordt de Alliantie Burgerschap met enige regelmaat genoemd. In geen van de interviews wordt de Alliantie Burgerschap ter sprake gebracht; in de enquêtes onder VO-leraren geeft geen van de leraren aan gebruik te maken van materiaal dat door de Alliantie is ontwikkeld. Dit wijst er vooral op dat in onze - zeer beperkte - selectie van vijftien scholen, geen scholen vertegenwoordigd zijn waarmee de Alliantie werkt.

MBO & VO
De doelen voor burgerschapsvorming zijn zowel voor het MBO (examenbesluit) als voor het VO (kerndoelen) in algemene termen geformuleerd. Voor het VO vertaalt de SLO de kerndoelen naar tussendoelen en leerlijnen. Ontwikkelaars van lesmethoden vertalen de algemene doelen - en voor het VO de tussendoelen en leerlijnen - naar concreet lesmateriaal. Het overheidsbeleid rond burgerschapsvorming vindt op die manier via de lesmethoden zijn weg naar leraren en de onderwijspraktijk. Voor leraren is die weg niet noodzakelijkerwijs herkenbaar. Dat zou de beïnvloeding van de onderwijspraktijk door actoren op stelselniveau systematisch kunnen onderschatten. In de interviews met leraren valt op dat leraren - zowel in het MBO als het VO - bij onderwijs in burgerschap gebruik maken zeer gevarieerd lesmateriaal. De door leraren ingevulde enquêtes in het VO onderstrepen dat. Veel leraren geven aan niet een specifieke methode te gebruiken, materiaal te gebruiken van (zeer uiteenlopende) andere organisaties, en eigen materiaal te ontwikkelen. Al met al lijkt - voor de onderwijsteams en scholen in dit onderzoek - beïnvloeding van de onderwijspraktijk door actoren op stelselniveau via de weg van het lesmateriaal gering.

5.3 Beleidsthema lerende organisatie

Instrumenten
MBO: Kwaliteitsafspraken; programma organisatie MBOinBedrijf (voorheen MBO15); Stichting LeerKracht
VO: Sectorakkoord; programma organisatie School aan Zet, in het bijzonder de scan lerende organisatie; Stichting LeerKracht

MBO & VO: afspraken en programma organisaties
Zowel het MBO als het VO kent een sectorakkoord tussen de betreffende sectorraad en de Minister/Staatssecretaris, maar de aard van het sectorakkoord verschilt tussen beide onderwijssectoren.

Zowel het MBO als het VO kennen een programma organisatie, maar de rol van deze organisaties verschilt. Anders dan in het MBO, is de sectororganisatie in het VO (de VO-Raad) direct betrokken bij de programma organisatie van het VO. Zie voor meer informatie het onderzoeksrapport van deelproject 1 (Hooge, 2017).

In interviews met respondenten in het MBO komt het sectorakkoord, noch de programma organisatie expliciet aan de orde (niet onder de huidige naam, noch onder de voormalige naam). Voor het VO laten analyses van documenten van actoren op stelselniveau zien dat programma organisatie School aan Zet net zo vaak wordt genoemd in relatie tot het thema kwaliteitsbeleid, als in relatie tot het thema lerende organisatie. Die brede rol weerspiegelt zich in de interviews. Diverse bestuurders en schoolleiders hebben contact gehad met School aan Zet, waarbij het soms ging over taal en rekenen, soms over acties naar aanleiding van een oordeel zwak van de Inspectie, en soms over het thema lerende organisatie. Zowel bestuurders en directeuren als teamleiders en leraren geven aan bijeenkomsten van de organisatie te hebben bezocht. Betrokkenen hebben verschillende ervaringen: een van de bestuurders is uitgesproken positief over de hulp die men heeft gekregen, anderen hebben een gemengd oordeel, terwijl een andere bestuurder uitgesproken kritisch is. Twee van de scholen in onze zeer beperkte selectie hebben de scan benut waarmee scholen kunnen nagaan in welke mate ze een lerende organisatie zijn. Leraren in dit onderzoek percipiëren School aan Zet overwegend als een organisatie zich richt op schoolleiders en bestuurders.

MBO & VO: Stichting LeerKracht
In het netwerk van actoren op stelselniveau neemt Stichting Leerkracht een bijzondere plaats in (zie Hooge, 2017; Waslander, Hooge & Drewes, 2016). Als een van de weinige actoren wordt de stichting niet direct gefinancierd door het Ministerie van OCW, terwijl het wel een prominente plaats inneemt. Op stelselniveau zijn het vooral het Ministerie van OCW en de Onderwijscoöperatie die expliciet en bij herhaling melding maken van Stichting LeerKracht. Uit de interviews binnen onderwijsinstellingen blijkt dat Stichting LeerKracht binnen diverse besturen actief is, zowel in het MBO als in het VO. Verschillende MBO-onderwijsteams en VO-scholen die in dit onderzoek participeerden werken met de stichting, hebben dat gedaan of zijn voornemens dat te doen. Het initiatief daartoe komt met name van leraren en teamleiders, en wordt actief gesteund door directeuren en bestuurders. Ervaringen zijn wisselend, waarbij leraren wat tevredener lijken - vanwege de praktische en concrete manier van onderlinge uitwisseling - en leidinggevenden zich iets afwachtender en kritischer uitlaten.

5.4 Conclusies

Alle analyses overziend is de conclusie dat één specifiek instrument - de rekentoets - onmiskenbaar fungeert als 'connecting device' tussen actoren - zowel op stelselniveau, binnen onderwijsbesturen als onderling - en dat er van dat specifieke instrument een sterk sturende werking uitgaat. Zoals in de deelprojecten al bleek, vervult 'de rekentoets' een dominante rol in de sturingsdynamiek. Op stelselniveau typeerden we de sturingsdynamiek als 'direct en directief', top-down en met het karakter van instrumenteren en (ondersteunen bij) implementeren. Binnen instellingen typeerden we de sturingsdynamiek voor het onderdeel rekenen zowel voor het MBO als voor het VO als sturing middels instrumenten.

Het onderdeel taal voor het VO staat hiermee in groot contrast. Hoewel ook daarvoor op stelselniveau sprake is van directe en directieve sturing middels een instrument - aanpassing van het examen Nederlands - heeft de sturingsdynamiek binnen instellingen het karakter van incorporeren (zie ook Bijlage 3). De sturende invloed van het instrument is niet minder groot, maar vooral veel subtieler.

Voor de beleidsthema's burgerschapsvorming en lerende organisatie vinden we zowel voor het MBO als het VO weinig aanwijzingen voor specifieke instrumenten die een dominante rol vervullen in de sturingsdynamiek. Geen van de geïdentificeerde instrumenten fungeert als 'connecting device' tussen actoren op stelselniveau en actoren binnen besturen en/of heeft in de onderwijspraktijk een sterk sturende invloed. Daarmee is niet gezegd dat er geen sturende invloed uitgaat van instrumenten. Voor beide thema's worden zowel in het MBO als in het VO instrumenten benut, door alle actoren, maar deze

blijven vaak beperkt tot enkele leraren, enkele teams/scholen of enkele besturen. De uitkomsten van de enquêtes onder leraren in het VO bevestigen dat beeld. Actoren binnen besturen hebben en benutten de mogelijkheden om keuzes te maken uit verschillende beschikbare instrumenten. Hierdoor vervult één specifiek instrument niet snel een dominante rol in een hele sector.

Bijlage 6 Sturingsdynamiek en leraren

De aard van de sturingsdynamiek op stelselniveau, met een dominante rol van de centrale overheid, brengt met zich mee dat sturing ten dele een top-down karakter heeft en zich binnen instellingen voordoet als het implementeren van beleid. De componenten van de sturingstrilogie volgend, kunnen beleidsthema's leraren in beginsel op drie verschillende manieren bereiken.

Denkbaar
De noties die leraren naar voren brengen bij de drie onderzochte beleidsthema's verschilt niet of nauwelijks van de noties die door leidinggevenden en bestuurders naar voren worden gebracht (zie deelrapporten). Wel is sprake van accentverschillen. Voor leraren valt het beleidsthema taal en rekenen nog iets sterker dan voor anderen samen met 'de rekentoets'. Bij het beleidsthema burgerschapsvorming benadrukken leraren de kenniscomponent iets sterker dan leidinggevenden en bestuurders (Bijlage 4). Ook bij het beleidsthema 'lerende organisatie' krijgt het begrip accenten die passen bij de eigen rol.

Voor alle drie beleidsthema's zijn de verschillen tussen leraren enerzijds en leidinggevenden of bestuurders anderzijds klein. De verschillen tussen betrokkenen uit het VO en het MBO zijn veel groter. Dit wijst er op dat leraren en andere betrokkenen deel uitmaken van eenzelfde betekenisveld dat een sector-specifieke inkleuring heeft.

Zichtbaar
Het beleidsthema's taal en rekenen bereikt het handelen van leraren voornamelijk via de weg van instrumenten. In het MBO en het VO gaat er een sterk sturende werking uit van de rekentoets (o.a. Bijlage 2). Voor het MBO geldt hetzelfde voor het onderdeel taal, met de invoering van een centraal examen Nederlands.
Voor het onderdeel taal in het VO krijgt de sturing een ander gezicht. Aanpassing van het examen Nederlands maakt de sturing zowel subtiel als onvermijdelijk.

Voor de beleidsthema's burgerschapsvorming en lerende organisatie zijn er weinig aanwijzingen dat sturing gericht op leraren via de weg van specifieke instrumenten verloopt (Bijlage 5). Geen van de geïdentificeerde instrumenten fungeert als 'connecting device' tussen actoren op stelselniveau en actoren binnen besturen, noch heeft het een grote rol in de onderwijspraktijk. Daarmee is niet gezegd dat er geen sturende invloed uitgaat van instrumenten. Voor beide thema's worden zowel in het MBO als in het VO instrumenten benut, door alle actoren, maar deze blijven vaak beperkt tot enkele leraren, enkele teams/scholen of enkele besturen. Actoren binnen besturen, waaronder leraren, hebben en benutten de mogelijkheden om keuzes te maken uit verschillende beschikbare instrumenten. Hierdoor vervult één specifiek instrument niet snel een dominante rol in een hele sector.

Uitvoerbaar
Een derde weg waarlangs beleidsthema's leraren bereiken, is via het handelen van anderen binnen de organisatie. Door te bepalen hoe de organisatie een beleidsthema wil adresseren, *filteren* met name bestuurders, directeuren en schoolleiders het beleid voor leraren. Vervolgens zijn het met name teamleiders die het beleid *vertalen* naar de onderwijspraktijk. Teamleiders doen dat al dan niet in nauwe samenspraak met leraren.

Zelf sturen
Een voorstelling waarbij leraren louter het object van sturing zouden zijn, is niet in overeenstemming met de realiteit. Leraren sturen ook zelf, net als anderen. De case-studies geven daar talrijke indicaties voor. Er zijn diverse indicaties van verzet (counter-conduct). Dat verzet is het meest prominent bij leraren wiskunde in het VO in relatie tot de rekentoets. Daarnaast zijn er, zowel in het MBO als in het VO, verscheidene voorbeelden van initiatieven die door leraren tot stand zijn gebracht. Ondersteuning en gerichte inzet van anderen is cruciaal voor het verduurzamen van dergelijke initiatieven. Anders gezegd: ook voor initiatieven van leraren geldt dat ze pas duurzaam kunnen worden als ze onderdeel van een

sturingsdynamiek binnen de hele organisatie worden. Leraren kunnen dat niet alleen, daarvoor is de inzet van anderen noodzakelijk.

Vanuit het perspectief van leraren is de rol van de teamleider het meest cruciaal. Het is aan de teamleider om: beleidsthema's te vertalen naar de onderwijspraktijk; (in samenspraak met leraren) samenhang en coherentie te realiseren; het team, als netwerk, te ordenen en rollen toe te delen aan leraren; en om initiatieven van leraren al dan niet te ondersteunen opdat ze onderdeel van een sturingsdynamiek worden. Het vervullen van deze rol stelt hoge eisen aan teamleiders. De grote verschillen tussen teams zijn een indicatie van grote verschillen in rolvervulling tussen teamleiders.