

Autonomie in Afhankelijkheid

Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen

*Prof.dr Paul Frissen
Prof.dr Martijn van der Steen
Prof.dr Mirko Noordegraaf
Prof.dr Edith Hooge
Ilsa de Jong MSc*

Integratierapport van het NRO PProBo onderzoeksproject “Ongemak van Autonomie”

Versie dd. 18 april 2016

Vooraf

Hoe komen actoren in het systeem van primair onderwijs voorbij het ongemak van autonomie en realiseren zij gezamenlijk kwalitatief goed onderwijs? Hebben zij daarvoor voldoende vermogen en waaruit bestaat dat vermogen dan? Dat is de hoofdvraag in dit NRO PProBo integratierapport. Eerst vatten we de belangrijkste onderzoeksresultaten samen. Daarna integreren we de verschillende onderzoeken door een aantal verbindende thema's te beschrijven, die we mede via scenario workshops en simulatie verder hebben verkend. We besluiten met enkele overkoepelende conclusies en implicaties.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	3
1. ‘Alignment’: de onderzoeken gepositioneerd	5
2. De onderzoeken geresumeerd	13
2.1 Goed onderwijs via drie essentiële vermogens	13
2.2 Professioneel vermogen.....	14
2.3 Bestuurlijk vermogen	17
2.4 Systeemvermogen.....	22
3. De onderzoeken geïntegreerd	27
3.1 Kernthema’s uit de onderzoeken	27
3.2 Professionalisering.....	27
3.3 Een verruiming van het kwaliteitsbegrip.....	30
3.4 Dominantie in sturing	32
3.5 Streven naar eenduidigheid: systeemdwang én systeemconformisme	33
3.6 Conclusie: gebrekkige ‘alignment’, op zoek naar krachtige koppelingen.....	35
4. De onderzoeken bediscussieerd	40
4.1 Reflectie naar aanleiding van conclusies.....	40
4.2 Reflectie naar aanleiding van scenario’s: routes naar ‘alignment’	40
4.3 Reflectie door middel van simulatie	48
4.4 Belangrijkste lessen naar aanleiding van de reflecties	51
5. Onderwijskwaliteit geagendeerd	54
Literatuurlijst.....	56

Managementsamenvatting

In het kader van het Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (ProBo), Programmalijn Sectorontwikkeling en autonomie, hebben de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), TIAS (Tilburg University) en de USBO (Universiteit Utrecht) gezamenlijk een multidisciplinair onderzoek verricht naar sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Binnen dit onderzoeksproject zijn drie verschillende deelstudies verschenen, over respectievelijk systeemvermogen (Frissen et al., 2015), bestuurlijk vermogen (Hooge et al., 2015) en professioneel vermogen (Noordegraaf et al., 2015). Het voorliggende eindrapport betreft een overkoepelend integratierapport dat de resultaten van de drie afzonderlijke deelonderzoeken integreert. Ook de opbrengsten uit tal van verschillende bijeenkomsten en disseminatieactiviteiten zijn daarbij meegenomen.

Dit integratierapport gaat over sturen van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Het is een thema wat hoog op de politiek-maatschappelijke agenda staat. De verwachtingen én de eisen zijn hoog en in hun pluriformiteit soms ook onderling tegenstrijdig: onderwijs wordt gezien als een belangrijke bouwsteen voor de (kennis)economie, een florierende arbeidsmarkt, een stevige concurrentiepositie, sociale cohesie en welzijn, innovatiecapaciteit en voor bevordering van democratie en westerse waarden. Daartoe moet onderwijs van excellente kwaliteit zijn, breed toegankelijk en toegesneden op de capaciteiten van elk individu. Echter, *goed primair onderwijs* is een begrip wat buitengewoon lastig te definiëren is. Het komt tot stand in een veld waarin de formele macht is verspreid, en de informele macht nog breder verspreid is. Tal van verschillende actoren zijn allen gezamenlijk betrokken bij het definiëren en realiseren van onderwijskwaliteit. Kortom, het is een veld dat écht polycentrisch te noemen is. Het polycentrische karakter van het Nederlandse primair onderwijs is enerzijds de kern van ons onderwijssysteem, maar roept anderzijds wel de vraag op hoe te midden van deze gegeven complexiteit en ambiguïteit in het primair onderwijsveld “goed onderwijs” tot stand komt – en of er wel voldoende vermogen is om dat tot stand te brengen. Anders geformuleerd: *hoe realiseren bij het primair betrokken partijen samen goed primair onderwijs?* Hebben zij daar voldoende *vermogen* voor? En waar bestaat dat vermogen uit? Over die vragen gaat dit rapport, om vervolgens door te gaan op de *alignment* van de drie deelonderzoeken: drie vermogens die elk aan de orde zijn – lees: nodig zijn – in de creatie van onderwijskwaliteit, die niet één op één met elkaar verbonden zijn, maar die ook niet los van elkaar te zien zijn. Die we daarom eerst individueel hebben onderzocht vanuit een gedeeld onderzoeksperspectief – ‘vermogen’ – en die we daarna in dit rapport verbinden, integreren en ‘alignen’ tot een samenhangend beeld.

In dit rapport gaan wij in op het vermogen van de partijen om samen onderwijskwaliteit te realiseren en de wisselwerking tussen onderlinge rollen en verhoudingen in het primair onderwijs. Hoewel het algemene beeld is dat het goed gesteld is met onderwijskwaliteit in Nederland, is er daarnaast de gedeelde opvatting dat de huidige dominante betekenis van onderwijskwaliteit beperkt is: te zeer op weg naar eenvormigheid, met weinig ruimte voor variëteit. Sommige partijen nemen daarbij een sterk dominante positie in (beleid, onderwijsinspectie, educatieve uitgeverijen), waar andere partijen een meer beperkte rol hebben en minder ruimte

krijgen om naar eigen inzicht invulling te geven aan onderwijskwaliteit (leraren, ouders, selectieve aandacht van besturen, onderbenutting rol van schoolleiders. Daar staat tegenover dat scholen en leerkrachten vaak meer handelingsvrijheid hebben dan ze denken. Dat er op systeemniveau niet de gewenste uitkomsten ontstaan betekent niet dat er in het systeem allerlei geboden en verboden zitten die de gewenste interacties onmogelijk maken (systeemdwang). Er is weinig in het bestaande systeem dat krachtige koppelingen en een betere alignment van de krachten rond onderwijskwaliteit tegenhoudt. Er zijn tal van goede voorbeelden waar scholen, leerkrachten en bestuurders wél de ruimte zien en benutten om processen naar eigen inzicht in te richten, en daarmee nog altijd voldoen aan de vastgestelde richtlijnen. Maar dat zijn uitzonderingen, die nog niet regel lijken te worden. Vooralsnog is de beweging vooral richting systeemconformisme. Daarmee is het gevoel van ‘eigenaarschap’ bij veel actoren in het primair onderwijs nog beperkt, en hebben velen het gevoel dat onderwijskwaliteit is gereduceerd tot een ‘beleidstarget’.

Om de variëteit, die eigen is aan het primair onderwijs, meer recht te doen én te komen tot een zekere mate van gedeelde betekenis, is het nodig dat er voldoende kanalen zijn waarop partijen en onderling het gesprek aan kunnen gaan en onenigheid kunnen bespreken. Als die gedeelde plekken voor debat er niet zijn of teveel van de relevante betrokken partijen geen toegang hebben, schiet het systeem tekort. Over dit tegenstrijdige spel van openheid en geslotenheid, van meerstemmigheid en gedeelde betekenis, gaat systeemvermogen. Meer balans zou het systeemvermogen om onderwijskwaliteit te sturen vergroten.

In dit integratierapport pleiten wij voor meer alignment in het onderwijsveld. Dat is een proces van continu balanceren: alignment is geen te bereiken eindtoestand, het is een activiteit waar partijen ‘mee bezig moeten zijn’. Een proces van voortdurend zoeken naar de verbinding met andere actoren of lagen van het onderwijssysteem, om het continue balanceren tussen meerstemmigheid en eenduidigheid, tussen ruimte en regels, tussen een gedeelde opvatting over onderwijskwaliteit én ruimte laten bestaan voor variëteit. En daarvoor is het nodig dat er voldoende professioneel tegenwicht is georganiseerd in de sector zelf. Om voorbij het fenomeen van systeemconformisme te komen, en daarmee het vermogen van het systeem als geheel te vergroten, is er enerzijds behoefte aan meer *congruentie* in de sturingsstrategie van de overheid: vrijheid van onderwijs wordt nu te vaak gehinderd door mechanismen van verantwoording en doelregulering. Maar anderzijds vraagt het ook en vooral om investering in *professioneel kapitaal* in het onderwijsveld zelf: het benutten van de beschikbare ruimte om zelf, binnen scholengemeenschappen, tot eigen opvattingen over onderwijskwaliteit te komen en daarbij horende strategieën om dat in de praktijk te brengen.

1. ‘Alignment’: de onderzoeken gepositioneerd

Dit integratierapport gaat over sturen van onderwijskwaliteit. In het toenemend besef dat er bij onderwijs veel belangen spelen en er veel geld mee gemoeid is, heeft het in veel landen een hoge plek op de politiek-maatschappelijke agenda veroverd. Niet alleen in Nederland, maar wereldwijd, wordt aan onderwijs meer belang gehecht dan ooit. Onderwijs komt steeds prominenter in beeld als een belangrijke factor bij sociaal-economische ontwikkeling. De verwachtingen én de eisen zijn hoog en in hun pluriformiteit soms ook onderling tegenstrijdig: onderwijs wordt gezien als een belangrijke bouwsteen voor de (kennis)economie, een florierende arbeidsmarkt, een stevige concurrentiepositie, sociale cohesie en welzijn, innovatiecapaciteit en voor bevordering van democratie en westerse waarden. Daartoe moet onderwijs van excellente kwaliteit zijn, breed toegankelijk en toegesneden op de capaciteiten van elk individu. Omdat er veel op het spel staat en de investeringen groot zijn, wordt het onderwijsbeleid en -bestuur en de effectiviteit ervan kritisch in het oog gehouden, door alle betrokkenen. Is het onderwijsbeleid succesvol? Werkt het? Is onderwijsbestuur effectief? Dragen beleid en bestuur bij aan kwalitatief goed onderwijs? Kan het nog beter? Wat is daarvoor nodig?

De eisen en verwachtingen vanuit de politiek, overheid en samenleving ten aanzien van onderwijs zijn indringender (‘nog belangrijker’) en pluriformer (moet bijdragen aan veelheid van doelen) geworden. Tegelijkertijd is de overheid niet in de positie om het onderwijs direct te sturen. Dat was in Nederland nooit al het geval, met de grondwettelijk verankerde centrale positie van het bevoegd gezag in het bijzonder onderwijs, maar het past ook in een bredere en internationale ontwikkeling, veelal aangeduid als een ontwikkeling van overheidssturing naar ‘governance’. Daarin verschuift de wijze van sturing van directe sturing vanuit een centrum, naar een model waarin de macht is verdeeld en gespreid over verschillende actoren en besturing een gezamenlijke activiteit van meerdere interne en externe partijen en actoren is (Moore & Hartley, 2008; Kooiman, 2003; Pierre & Peters, 2005). Sturing vindt dan plaats in gevarieerd en verspreid veld, via het gericht en effectief beïnvloeden van relaties, en het aangaan, intensiveren of afbouwen van ervan. De verzelfstandiging van het bestuur van openbaar onderwijs past daarin.

Tegelijkertijd krijgt een dergelijke notie van sturing (‘governance’) toepassing in een context die sterk is gekleurd en getekend door het idee van New Public Management (NPM), dat in het onderwijsbeleid vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw grote weerklank vond. Het beleid van deregulering en autonomievergroting, herordening en schaalvergroting, en decentralisatie ging gepaard met veel nadruk op outputsturing, verantwoording en budgetbekostiging, alsmede met de introductie van elementen van (quasi-)marktwerking in het van oudsher corporatistische onderwijsbestel. Dat heeft geleid tot een pluriform, polycentrisch en gelaagd onderwijssysteem (Bronneman, 2011; Frissen, et al., 2015; Hooge & Steen, 2007; Hooge, 1998; Waslander, 2010), waarin ‘governance’ vooral ‘managed governance’ is (cf. Noordergraaf & De Wit, 2012): wel decentraal georganiseerd, maar tevens sterk centraal geleid – niet door het opleggen van micro-management, maar door bewust te sturen ‘op’ randvoorwaarden, kaders en richtlijnen die de feitelijke ruimte voor autonomie sterk begrenzen en disciplineren.

Een voorbeeld daarvan is het sturen ‘op resultaten’: het ministerie schrijft niet voor wat scholen moeten doen, maar kijkt naar wat zij opbrengen. De manier waarop die opbrengsten zijn geformuleerd en worden vastgesteld is vervolgens wel weer heel bepalend voor wat scholen doen. Zo vindt sturing via de band plaats – zonder principiële afbreuk aan het principe van polycentrisme, maar met een meer op NPM en centrale sturing geënt interventierepertoire. Het resultaat is dan niet zozeer minder controle, maar *verplaatsing* van controle naar outputfactoren van onderwijs: de uiteindelijke leeropbrengsten (Onderwijsraad, 2013). Zo zijn autonomie en sturing, eigen verantwoordelijkheid en stelselverantwoordelijkheid, zelfsturing en beleid in het onderwijsveld sterk met elkaar verstrengd. In het onderwijsveld zijn ruimte en beheersing, ontwikkeling en inkadering, autonomie en sturing altijd tegelijkertijd aan de orde. Die gelijktijdigheid van op het oog tegenstrijdige concepten is de context voor het werken aan de verbetering van onderwijskwaliteit.

In het primair onderwijs is deze ontwikkeling in versterkte mate zichtbaar. Voor het primair onderwijs is de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en de autonomie van schoolbesturen onverminderd van kracht. Maar tevens geldt dat de autonomie op operationeel gebied (onderwijsprocessen, onderwijsopbrengsten) de afgelopen decennia feitelijk is begrensd (Bronneman, 2011, Waslander, 2010). Recent is de *onderwijsinhoudelijke* autonomie van schoolbesturen in het primair onderwijs verder teruggedrongen door de wettelijke verankering van minimum leerresultaten en de uitwerking van ‘aspecten van kwaliteit’ door de onderwijsinspectie in toezichtkaders (Waslander, 2010). De autonomie van onderwijsorganisaties op *omgevingsgerichte* en *organisatorische* beleidsgebieden is in het primair onderwijs de afgelopen dertig jaar daarentegen toegenomen (Hooge, 2013; 1998), met als sluitstuk de invoering van zogenaamde lumpsum bekostiging in 2006. Tot op de dag van vandaag blijft het vergroten van autonomie een centraal streven in het onderwijsbeleid (Honingh & Van Thiel, 2014). Tegelijkertijd is die autonomie niet absoluut en gaat deze gepaard met inkadering, politieke sturing, toezicht en management.

De autonomie van schoolbesturen, gecombineerd met de centrale overheidsverantwoordelijkheid voor ‘goed onderwijs’, zorgt voor een polycentrisch onderwijssysteem. Dat is niet hetzelfde als een systeem met veel partijen: het gaat om een systeem waar de verschillende partijen zelf bronnen van macht, middelen, ideeën en eigen strategieën hebben. Het is niet *sturing van een veelheid van partijen*, maar een *veelheid aan sturing door* partijen. Het onderwijssysteem is dan ook niet alleen een beleidssysteem, maar tevens een maatschappelijk systeem. Er zijn autonome onderwijsbesturen die maatschappelijk verankerd zijn en niet voortkomen uit een door de overheid gecreëerde of gegunde positie. Binnen die maatschappelijke basis is het primair onderwijs óók een beleidssysteem waarin de rijksoverheid systeemverantwoordelijk wil zijn, voorwaarden schept, financiert en ook in zekere mate stuurt. Het onderwijssysteem kent vele ‘centra van sturing’, met allerlei partijen die met hun interventies kunnen bijdragen aan goed onderwijs. De minister van Onderwijs kan met gerichte beleidsstrategieën het veld een bepaalde richting op duwen, maar andersom zijn partijen in het veld net zo goed in staat om zelf een andere koers te kiezen. En ook veldpartijen kunnen samen beleidsstrategieën ontwikkelen en doorvoeren, bijvoorbeeld door zich via koepels te verenigen en gezamenlijk afspraken te maken die in het veld worden overgenomen.

Andersom geldt ook dat partijen zich relatief eenvoudig aan sturing kunnen *onttrekken*. Besturen handelen binnen kaders, maar die kaders bieden ruimte voor eigen strategie en invulling. Bovendien is het mogelijk om kaders heen te werken en via actieve beïnvloedingkaders te veranderen. Recent is de beperking van de aandacht voor CITO-scores in de inspectiemethoden van de Onderwijsinspectie daarvan een goed voorbeeld. Het veld is geen willoze ontvanger van sturing, maar heeft mogelijkheden om zich daar actief mee bezig te houden. Daarnaast zijn er mogelijkheden om *ondanks* sturing en kaders een eigen koers te varen. De onderwijsvrijheid en de autonomie van besturen biedt daarvoor al allerlei mogelijkheden. Maar ook op microniveau zijn er mogelijkheden. Leraren hebben vrijheid om in de klas zelf te handelen, schoolleiders kunnen met eigen strategie en leiderschap binnen de school richting bepalen, en de keuze voor een bepaalde onderwijsmethode is sterk van invloed op het soort onderwijs in de klas. De Onderwijsinspectie is ook geen ondergeschikte organisatie aan het ministerie, die zomaar de beleidskaders omzet in toezicht; het is een professionele organisatie waarbinnen onderwijsinspecteurs samen het debat voeren over wat goed onderwijs is en welke toezichtmethodiek bijdraagt aan het realiseren daarvan. Zo zijn er talrijke mogelijkheden voor partijen op alle niveaus in het systeem om mede richting te geven aan de dagelijkse praktijk van het onderwijs.

Het onderwijsveld is een veld waar talrijke partijen en actoren in verhouding tot elkaar staan: wat de één doet is van invloed op de ander; wat er terecht komt van de pogingen van de één wordt mede bepaald door het handelen – doen of laten – van de ander; in hoeverre de sturingsstrategie van één partij effectief is hangt sterk af van de expliciete of impliciete, emergente strategieën van andere partijen. Tegelijkertijd is de verhouding niet helder of formeel inzichtelijk. Althans, niet geheel. Er zijn formele verhoudingen – leraren zijn in dienst van een schoolbestuur, een schoolleider heeft een hiërarchische positie tegenover een team leraren, de PO-Raad vertegenwoordigt schoolbesturen, de minister is systeemverantwoordelijke, de onderwijsinspectie heeft wettelijk verankerde bevoegdheden en beperkingen, et cetera. Maar de verhoudingen beperken zich niet tot die formele aspecten. Partijen staan in allerlei andere relaties tot elkaar, hebben mogelijkheden rondom hun bevoegdheden, en hebben posities anders dan hun wettelijke grond. Daarom is sturing in het onderwijs – op alle niveaus – altijd een zaak van het *bewegen in netwerken*, zowel netwerken in formele als in informele zin.

Sturing in het onderwijs betekent het tot stand brengen van *verbindingen* en *afstemming*, in de literatuur ook wel *alignment* genoemd (Honig, 2003; 2006). Daartoe zijn voortdurend overleg, bijstelling en terugkoppeling nodig om de doelen hun beslag te laten krijgen vanaf de ‘top’ van de onderwijsorganisatie tot aan het handelen in de klas en weer terug. Hetzelfde lijkt aan de orde op het niveau van aansturing vanuit het beleid. Besturing van onderwijskwaliteit binnen onderwijsorganisaties heeft een gelaagd en relationeel karakter: het verloopt door middel van afstemming en communicatie tussen actoren (bestuurders, bestuurlijke staf, schoolleiding, staf, leraren, ouders) die op de verschillende organisatieniveaus opereren. Geen van deze (netwerken van) actoren heeft doorzettingsmacht en daarom zijn het verloop en de uitkomsten van (be)sturingsprocessen in onderwijsorganisaties enigszins onvoorspelbaar, want afhanke-

lijk van de mate waarin ‘alignment’ tot stand komt door partnerschap, wederzijdse ondersteuning, onderlinge afstemming, gedeelde visie en vertrouwen tussen verschillende actoren in verschillende lagen binnen verschillende netwerken. Micropolitieke processen spelen een rol zoals onderhandeling, uitruil, en machtsstrijd (Hoyle, 1980, 1986; Hanson, 2001). Ook is uitoefening van ‘gedeeld’ en ‘verspreid’ leiderschap binnen de onderwijsorganisatie aan de orde, en gezamenlijke besluitvorming of participatie in besluitvorming (Hulpia & Devos, 2010; Spillane, 2006; Spillane, Halverson & Diamond, 2001).

‘Alignment’ is op verschillende niveaus aan de orde. Er is het niveau van het beleidssysteem, van ‘het onderwijsbeleid’. Daarnaast is er ook het niveau van het onderwijsbestuur, de sturing van één bestuurlijke organisatie en de verhoudingen met omliggende besturen. Verder is er het niveau van de concrete onderwijslocatie, de klas, de lerarenkamer, het kantoor van de schoolleider en de gangen van het schoolgebouw. Elk van die niveaus is relevant voor het realiseren van goed onderwijs en op elk van de niveaus zijn er netwerken van partijen die in relatie tot elkaar staan – deels formeel en hiërarchisch, maar ook informeel, los van elkaar gekoppeld, maar wel met enige mate van invloed op elkaar.

- Macro: alignment op *beleidsniveau*. Het ministerie, de Onderwijsinspectie, de PO-Raad, onderwijsbesturen, gemeenten, adviesorganen, politieke partijen, vakbonden, professionele (branche)vertegenwoordiging.
- Meso: alignment op *bestuursniveau*. Het bestuur, het stafbureau, de schoolleiders, OR, lerarenteams, de PO-Raad, collega-besturen, ouders, leerlingen, partnerorganisaties, gemeenten, educatieve uitgeverijen.
- Mirco: alignment op *lesniveau*. Het team, individuele leraren, de schoolleider, het bestuur, de klas, ouders, de methode, de onderwijsondersteuner, kwaliteitsmedewerker, de administratie.

Voor elk van de niveaus geldt dat er ruimte is om met strategisch handelen mede de inhoud en de richting van het onderwijs te bepalen. Beleidsmakers doen dat door bijvoorbeeld kerndoelen aan te geven, bestuurders door een kwaliteitssysteem te bouwen en daarop te monitoren, leraren door de keuze voor een bepaalde methode of door met collega’s afspraken te maken over onderwerpkeuze en tijdsindeling. Die verschillende netwerken kennen allemaal hun eigen vormen van overleg en interactie, met kenmerkende artefacten en plaatsen waar interactie plaatsvindt. Het beleid wordt gemaakt ‘in Den Haag’, de besturen vergaderen ‘in Utrecht’, leraren overleggen in ‘de lerarenkamer’ op hun locatie, partijen ontmoeten elkaar ‘in Lunteren’. Tegelijkertijd zijn er allerlei andere evenzeer relevante plekken voor interacties die in ‘alignment’ resulteren: de wandelgangen, vooroverleg in de bestuurskamer van een collega-bestuur, de kamer van de schoolleider, de gangen in de school, congreslocaties in het land waar besturen en beleidsmakers elkaar spreken. Het doel van het benoemen van deze partijen, artefacten en plaatsen is niet om een uitputtende lijst te geven, maar zicht en gevoel te ontwikkelen voor de aard van het netwerk: formeel (de nota) én informeel (de afspraak), aanwijsbaar (‘de bestuurskamer’) maar óók verspreid (de wandelgangen), periodiek (georganiseerd overleg) én incidenteel (‘haardvuursessie’).

	<i>Partijen</i>	<i>Artefacten</i>	<i>Plaatsen</i>
Macro: beleid	het ministerie, de Onderwijsinspectie, de PO-Raad, onderwijsbesturen, gemeenten, adviesorganen, politieke partijen, vakbonden, professionele vertegenwoordiging	Wetten, nota's, kern-doelen, akkoord, verantwoording, opbrengsten, bekostiging, 'Staat van het Onderwijs', CITO	Bestuurlijk overleg, georganiseerd overleg, 'Ministerstafel', Den Haag, vergaderlocatie in het land, Tweede Kamer, wandelgangen
Meso: bestuur	het bestuur, het stafbureau, de schoolleiders, OR, lerarenteams, de PO-Raad, collega-besturen, ouders, leerlingen, partnerorganisaties, gemeenten, educatieve uitgeverijen	Strategie en visiedocumenten, prioriteiten, beleidsnota's, indicatoren, kwaliteitszorg, audits, begroting, monitors	Bestuurskamer, vergaderruimte, stafbureau, locaties, kantoor schoolleider, kantoor PO-Raad, Utrecht, gemeentehuis
Micro: les	het team, individuele leraren, de schoolleider, het bestuur, de klas, ouders, de methode, de onderwijsondersteuner, kwaliteitsmedewerker, de administratie	De les, onderwerpkeuze, tijndeling, werkvorm, collegiaal gesprek, teamoverleg, methode	Klas, lerarenkamer, kantoor van de schoolleider, gangen, schoolplein

Tabel 1: drie niveaus waarop onderwijskwaliteit tot stand komt.

Om in dat gevarieerde netwerk gerichte beweging te brengen is het voor partijen nodig om tot *alignment* te komen: het productief verbinden van partijen – via artefacten en op plaatsen – om een bepaalde bedoelde richting in te bewegen. Dat kan door het opleggen van bindende voorschriften of kaders, maar die zijn binnen een polycentrisch systeem per definitie beperkt effectief. Partijen hebben altijd mogelijkheden om zich er onderuit, buitenlangs, omheen, of binnendoor te organiseren. Misschien niet meteen, maar dan wel op termijn. Alignment kan ook op heel andere manieren: door bepaalde gesprekvormen te organiseren, 'tafels' in te richten, gedeelde ideeën of beelden te ontwikkelen, contacten te leggen, bepaalde relaties te formaliseren en een werkelijke of gevoelde formele status te geven. Alignment kan op allerlei manieren plaatsvinden: via *ideeën, structuren, kaders, personen, beelden, plaatsen, systemen, papier, of het bieden of onthouden van toegang*. Sturen van onderwijskwaliteit is het vermogen om dergelijke interventies effectief in te zetten om binnen het bedoelde niveau de gewenste alignment tot stand te brengen, teneinde 'het onderwijs' een bepaalde richting in te bewegen

<i>Ideeën</i>	Partijen verbinden zich aan elkaar, omdat ze bepaalde ideeën delen; zich in de betekenis herkennen, er een relatie met de ander in zien; de inhoud ondersteunen ('ik onderschrijf dit voorstel'); maar het kan ook gaan om 'de geest ervan' in te voelen ('dit idee inspireert mij').
---------------	---

<i>Structuren</i>	Partijen zijn onderdeel van een structuur die hen op een bepaalde manier positioneert; die positie geeft mogelijkheden en beperkingen die ‘vaststaan’, navolgbaar en handhaafbaar zijn. Het aanbrengen van een structuur kan ‘op maat’ zijn (een overlegplatform van vijf schoolbesturen), maar ook generiek (besturen zijn vertegenwoordigd in de PO-Raad)
<i>Kaders</i>	Partijen handelen hetzelfde, omdat ze aan een gedeeld (hetzelfde) kader moeten voldoen. Ze verhouden zich niet direct tot elkaar, maar via het kader handelen ze vergelijkbaar.
<i>Personen</i>	Partijen verbinden zich via personen; doordat personen elkaar liggen, begrijpen, verstaan, het contact uitdiepen, elkaar opzoeken en bij twijfel elkaar raadplegen. Het kan ook gaan om ‘personele unies’, waarin personen letterlijk organisaties verbinden, doordat ze in beide contexten werken, of deze vanuit het verleden kennen.
<i>Beelden</i>	Partijen herkennen zich in een bepaalde beeld – bijvoorbeeld ‘Onderwijs 2032’ – of zetten zich daar juist tegen af – bijvoorbeeld ‘toets-terreur’, ‘CITO-dwang’. Dat gaat niet zozeer om de exacte inhoudelijke uitwerking, maar om een gedeelde betekenis die het beeld bij hen oproept en die maakt dat zij relaties aangaan, verdiepen, of bestendigen. Dat kunnen ook ‘relaties op afstand’ zijn; schoolleiders die elkaar niet persoonlijk kennen, kunnen zich toch verbonden voelen via herkenning van het beeld van ‘dwang van de CITO-scores’ of problemen met ‘passend onderwijs’. Dat laatste is een wet waarin men moet voldoen, maar ook een ‘label’ voor het gevoel dat scholen overvraagd worden, moeten voldoen aan een systeem dat op papier misschien werkt, maar in de praktijk niet goed stand houdt.
<i>Plaatsen</i>	Partijen verbinden zich met elkaar doordat ze op bepaalde plaatsen samenkomen; incidenteel of met regelmaat. Voor verbinding zijn soms letterlijk ‘ontmoetingsplaatsen’ nodig. Die kunnen partijen gericht toevoegen, bestaande plaatsen gericht benutten, of gebruik intensiveren.
<i>Systemen</i>	Partijen verbinden zich niet zozeer aan elkaar, maar handelen binnen een bepaalde systematiek waardoor ze coherent handelen en onderling vergelijkbaar zijn. Dat zorgt voor een ‘alignment’ in handelen, zonder directe verbinding tussen partijen.
<i>Toegang</i>	Partijen verbinden zich doordat ze bij een bepaald overleg of platform letterlijk ‘aan mogen schuiven’. Dat schept voor wie er bij is een band, maar houdt ook bepaalde invloeden buiten. Door gericht toegang te vergroten of juist te onthouden kan verbinding tussen partijen versterkt of veranderd worden.

Tabel 2: mogelijke interventies om ‘alignment’ te realiseren.

Sturing heeft altijd een inhoudelijk doel: er wordt iets nagestreefd. In het onderwijsveld gaat het doorgaans om sturing gericht op het bereiken van meer *onderwijskwaliteit*. Dat lijkt een helder doel, onderwijskwaliteit is een onomstreden begrip. Iedereen die met het onderwijs te

maken heeft vindt dat onderwijs “goed” moet zijn. Maar *wat* goed onderwijs precies is, is niet voor iedereen hetzelfde. Sterker, dat kan voor verschillende partijen echt heel verschillend zijn. Voor de ene partij draait het om cognitieve ontwikkeling en taal en rekenen, voor de ander om zelfstandigheid, sociale competenties en/of creativiteit. En *hoe* het bereikt wordt is evenmin eenduidig. Iedereen is ‘voor’ onderwijskwaliteit, maar waar iedereen voor is, is niet eenduidig. Dat geldt voor de vraag wat de opbrengsten van onderwijs moeten zijn, voor de vraag hoe goed onderwijs gegeven wordt, wat goede onderwijzers moeten doen en wat goede scholen zijn. Dat zijn meer dan accenten of variaties op een grotendeels wel gedeeld beeld. Kwaliteitsbeelden staan vaak lijnrecht tegenover elkaar. Wat voor de één goed is, is voor de ander een voorbeeld van hoe het niet moet. Wat voor de één belangrijk is, is voor de ander een bijzaak die afleidt van de kern. Zo is er een brede consensus over het belang van goed onderwijs, maar diepe verdeeldheid over wat goed onderwijs betekent. Dat maakt de hiervoor beschreven sturing als het bereiken van ‘alignment’ zo lastig én zo cruciaal. *Het is moeilijk én nodig*. Voor het realiseren van onderwijskwaliteit is een zekere mate van overeenstemming nodig. Niet om normatieve redenen – bijvoorbeeld dat het ‘juist’ is om het eens te zijn – maar vanwege pragmatische noodzaak. Goed onderwijs komt tot stand door inspanningen van veel verschillende partijen en personen, in processen van ‘concerted action’: gecoördineerd en coherent handelen van partijen die niet onderdeel van één organisatie of één coherent systeem zijn. De coördinatie en coherentie kunnen niet (in hun geheel en voor langere termijn) afgedwongen worden. Om tot gezamenlijk handelen te komen moeten betrokken actoren afstemming plegen. Zonder die afstemming ontstaat géén gedeelde handelingspraktijk. Alignment is daarvoor de enige weg.

Het realiseren van onderwijskwaliteit is zo gezien een opgave die op drie niveaus ‘belegd’ is; drie niveaus zijn cruciaal in het realiseren van goed primair onderwijs. Primair onderwijs is een **bestuurlijke opgave**. In het primair onderwijs nemen schoolbesturen van oudsher al een centrale plaats in. Zij beschikken over grondwettelijk verankerde of beleidsmatig gecreëerde autonomie om de doeleinden van de onderwijsorganisatie te bepalen en strategie te vormen. Schoolbesturen vormen het knooppunt tussen de verwachtingen en druk vanuit de externe omgeving en de interne strategie en sturing. Het zijn dan ook de schoolbesturen die anno 2015 primair verantwoordelijk worden gehouden voor onderwijskwaliteit en optimale ontwikkeling en leerprestaties van leerlingen op de scholen die zij onder hun hoede hebben.

Tegelijkertijd is onderwijs ook een **professionele opgave**: leraren ‘maken’ het primair onderwijs. Ze doen dat samen met andere onderwijsprofessionals, de ouders en de leerlingen. Elke dag vinden in de scholen de handelingspraktijken plaats die samen het primair onderwijs maken. Een rekenles, een toets, instructie van een vak, een gesprek met een ouder, aandacht voor een zorgleerling, stillezen, administratie invoeren, het lokaal gereed maken voor de volgende dag, et cetera. In die dagelijkse handelingspraktijk zijn professionals aan het werk die ook zonder formele macht een cruciale positie innemen in het primair onderwijsveld. Professionals zijn cruciale schakels in de totstandbrenging van goed onderwijs.

En het onderwijs is een **beleidsopgave**. Er is een minister verantwoordelijk voor het primair onderwijs in Nederland, in beleidstermen als een ‘stelsel’ geduid. Om die verantwoordelijk-

heid in te vullen maken ambtenaren beleid, voert het ministerie gesprekken en onderhandelingen met het veld en zorgt het ministerie voor middelen voor het onderwijs. Daarin leven ook ideeën over wat goed onderwijs is en hoe het ‘stelsel’ functioneert, bijvoorbeeld ten opzichte van andere landen of andere jaren. De minister kan weliswaar niet diep in de scholen in de lesmethoden interveniëren, maar kan wel de eindtermen bepalen en de kwaliteitsgegevens van scholen publiceren. Hierdoor treedt een zekere disciplinerende invloed op de scholen op. De systeemverantwoordelijkheid van de minister beperkt zich niet tot het alleen beschikbaar stellen van voldoende middelen en het zorgen voor adequate wetgeving, maar heeft ook inhoudelijke aspecten die dieper in het onderwijsveld binnen dringen. Ook vanuit het beleidsdomein is er invloed op het onderwijsproces.

Goed primair onderwijs is dus een lastig te definiëren begrip, dat tot stand komt in een veld waarin de formele macht is verspreid, en de informele macht nog breder is verspreid. Kortom, het is een veld dat écht polycentrisch te noemen is: waarin professionals een cruciale schakel vormen, dat bovendien in twee richtingen maatschappelijk zeer gevoelig is. De maatschappelijke invloed is direct merkbaar *in* het onderwijs, en gebeurtenissen in het onderwijs krijgen directe aandacht van betrokkenen *rond* het onderwijs. De polycentrische opbouw van het veld, het gebrek aan eenduidigheid over wat onderwijskwaliteit is, terwijl er voor handelingspraktijken wel een zekere overeenstemming nodig is, is bovendien geen ‘weeffout’ in het primair onderwijs. Het polycentrische karakter is *bedoeld*. Het is een essentiële en weloverwogen politieke en maatschappelijke keuze om het primair onderwijs in Nederland zo in te richten. Dat roept wel de vraag op hoe te midden van deze gegeven complexiteit en ambiguïteit in het primair onderwijsveld “goed onderwijs” tot stand komt – en of er wel voldoende vermogen is om dat tot stand te brengen. Anders geformuleerd: *hoe realiseren bij het primair betrokken partijen samen goed primair onderwijs?* Hebben zij daar voldoende *vermogen* voor? En waar bestaat dat vermogen uit? Over die vragen gaat dit rapport en dat is ook de *alignment* van de drie deelonderzoeken: drie vermogens die elk aan de orde zijn – lees: nodig zijn – in de creatie van onderwijskwaliteit, die niet één op één met elkaar verbonden zijn, maar die ook niet los van elkaar te zien zijn. Die we daarom eerst individueel hebben onderzocht vanuit een gedeeld onderzoeksperspectief – ‘vermogen’ – en die we daarna in dit rapport verbinden, integreren en ‘alignen’ tot een samenhangend beeld.

Dit rapport integreert de resultaten van onze onderzoeken. Wat hebben onze onderzoeken opgeleverd? De belangrijkste resultaten vatten we hier samen, waarbij we ook de resultaten uit de verschillende disseminatie-activiteiten hebben verwerkt.

2. De onderzoeken geresumeerd

2.1 Goed onderwijs via drie essentiële vermogens

In deze studie gaan we uit van drie soorten vermogens die nodig zijn voor goed primair onderwijs, om tot kwaliteit te komen. Vermogens die betrokkenen in staat stellen ter plekke en met autonomie, zonder al te veel sturing, kwaliteit te genereren, maar tevens gestuurd en aan kaders en verplichtingen gebonden:

- *Systeemvermogen*: vermogen van de sector als geheel om tot gedeelde handelingspraktijken te komen en, met daarin de juiste balans tussen eenduidigheid én variëteit te realiseren; het vinden van gedeelde betekenissen, ten behoeve van gedeelde handelingspraktijken, die recht doen aan de inherente meerstemmigheid van het primair onderwijs
- *Bestuurlijk vermogen*: vermogen binnen onderwijsorganisaties om te sturen, gelegen in het samenspel van bestuurders, schooldirecteuren en bestuurlijke staf ('de bestuurlijke gemeenschap')
- *Professioneel vermogen*: vermogen in het primaire proces, binnen de scholen, van leraren en het bredere netwerk rond de klas om leerprocessen vorm te geven en uit te voeren.

In de volgende hoofdstukken gaan wij nader op deze drie vermogens in. Wij hanteren daarbij de volgende definities:

- *Systeemvermogen*: Het primair onderwijsstelsel is sterk polycentrisch van aard. Macht en verantwoordelijkheden zijn belegd bij verschillende partijen. Het extreem gevarieerde onderwijsveld bestaat naast schooldirecteuren en leerkrachten die zich gezamenlijk met ouders inzetten om goed onderwijs te realiseren voor leerlingen, uit vele andere partijen die allen proberen onderwijskwaliteit te beïnvloeden: de overheid en Onderwijsinspectie; de PO-Raad; belangenorganisaties; vakbonden; CITO; onderwijsondersteunende organisaties; educatieve uitgeverijen; gemeenten; adviesorganen en deskundigen; politici en opiniemakers. De gezamenlijke inzet van deze verschillende partijen vormt het *systeemvermogen* om te sturen op onderwijskwaliteit. Systeemvermogen is de capaciteit van het systeem om te midden van variëteit via regels, waarden en beelden tot eenduidige betekenis te komen, ten dienste van de 'concerted action' die voor de totstandbrenging van primair onderwijs nodig is.
- *Bestuurlijk vermogen* beschouwen we als 'het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap binnen onderwijsorganisaties'. Het gaat erom: via sociale relaties en interacties tussen bestuurders, bestuurlijke staf en schooldirecteuren tot een hecht sociaal netwerk, onderling vertrouwen en gedeelde visie te komen. Bestuurders kunnen het bestuurlijk vermogen van hun onderwijsorganisatie versterken door op het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap te sturen. We veronderstellen dat in onderwijsorganisaties met een sterk bestuurlijk vermogen, sturen van onderwijskwaliteit

meer en beter doorwerkt tot in de onderwijspraktijk dan in onderwijsorganisaties waar het bestuurlijk vermogen minder sterk ontwikkeld is.

- *Professioneel vermogen* wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de ‘actieve inspanningen van professionele medewerkers om met opgaven en stakeholder eisen om te gaan, waarbij ze balanceren en zich uitspreken’ Dat vermogen wordt beïnvloed door diverse bronnen: netwerken, opleiding en training, motivatie, autonomie. Dit vermogen heeft kwaliteitseffecten voor het onderwijs en ‘well being’ effecten voor leraren zelf. Via professioneel vermogen weten leerkrachten en andere onderwijsprofessionals hun handelen te verbinden aan het handelen van anderen en de grotere zaak, inclusief publieke verwachtingen en vereisten. In plaats van zich individueel ‘slachtoffer’ te voelen van eisen en lasten, voelen ze zich in staat gesteld om met anderen en in bredere contexten onderwijskwaliteit te creëren.

In dit rapport beschrijven we wat de drie vermogens in hun samenhang betekenen voor sturing in en van het primair onderwijs. In het veld bestaat een grote behoefte aan repertoire en inzicht die helpen om de complexiteit te duiden en volgende stappen te maken. Dit rapport wil daaraan bijdragen. Onze opzet is om de ambiguïteit en complexiteit van het primair onderwijs vooral niet weg te definiëren; dat is de enige manier waarop het rapport kan aansluiten bij de stand van het veld. Het helpt niet om heldere categorieën en ordeningen te bedenken als die in het veld zelf niet terug te vinden zijn. Tegelijkertijd willen we wel concepten aanreiken die partijen helpen om met elkaar tot eigen ordening te komen, tot de ‘alignment’ waar we eerder over spraken. Dat willen we vanuit de veronderstelling dat een goede handelingspraktijk in het primair onderwijs niet voortkomt uit finale helderheid, maar tijdelijke en gedragen afstemming en overeenstemming behoeft – waarin eveneens alle ruimte is voor verschil en afwijkende inzichten. Met die dubbelzinnigheid als uitgangspunt hebben wij dit integratierapport geschreven. Daarom ook heeft het een essayistische vorm, bedoeld om de lezers te prikkelen om deel te nemen aan het gesprek over sturing en onderwijskwaliteit en hun eigen beelden en ideeën daarover expliciet te maken, zodat vanuit het rapport een volgende stap gezet kan worden in de hier bedoelde *alignment*. We zien dit rapport zelf als ‘grensobject’, dat in de eerder besproken ontmoetingen, wandelgangen en locaties een bijdrage kan leveren aan gedeelde vermogens om goed onderwijs te creëren.

2.2 Professioneel vermogen

Onze definitie van professioneel vermogen is: *actieve inspanningen van professionele medewerkers om met opgaven en stakeholder eisen om te gaan, waarbij ze balanceren en zich uitspreken*. Daarbij gaat het erom hoe leraren al dan niet proactief omgaan met uitdagingen en lasten in hun werk. Dat zou dan op een zodanige wijze moeten gebeuren, dat ze kwalitatief hoogstaand onderwijs kunnen bieden, bijdragen aan de schoolprestaties en zichzelf vitaal (blijven) voelen. Professioneel vermogen is daarmee niet hetzelfde als alleen goed lesgeven. Het gaat ook om een omvangrijker scala aan activiteiten, zoals het bijdragen aan schoolprestaties in brede zin en het vermogen om gezond te blijven – om duurzame en houdbare prestaties te leveren.

In het onderzoek is een wetenschappelijk gefundeerde en geteste meetschaal ontwikkeld die het professioneel vermogen van docenten in het primair onderwijs meet. De meetschaal bestaat uit vier dimensies: (1) dilemma's en conflicten zien aankomen, (2) actieve in plaats van reactieve aanpakken kiezen, (3) je richten op bredere doelen en kwaliteit in plaats van risico's, en (4) je uitspreken als het lastig is.

Op grond van grote enquêtes onder 1.271 leraren en 77 schoolleiders zijn de professionele vermogens van leraren in het primair onderwijs ook daadwerkelijk gemeten. Daaruit blijkt dat het *middelmatig* is gesteld met de professionele vermogens van leraren in het basisonderwijs. Op een 7-punt schaal scoort het professioneel vermogen een 3,6 gescoord. Ter vergelijking: in het voortgezet onderwijs wordt gemiddeld een 4,5 gescoord (Weggemans, 2015). Dat betekent dat de score relatief laag is in vergelijking met een andere groep leraren, maar ook dat het op de schaal op zich letterlijk middelmaat is.

Een middelmatige score nu betekent ook dat er ruimte is voor verbetering. Het onderzoek suggereert dat er daartoe een (pro)actieve verantwoordelijkheid ligt bij zowel de individuele leraar als in zijn of haar context van schoolleiding en (bestuurlijke) netwerken. Het interessante aan het professioneel vermogen zoals we het gedefinieerd en geoperationaliseerd hebben is dat het concrete houvast biedt voor interventie: leraren en schoolleiding kunnen concreet aan de slag om het professioneel vermogen te verbeteren. Het onderzoek naar professioneel vermogen heeft inzichtelijk gemaakt wat schoolleiders en leraren zelf kunnen leren van docenten die krachtig voor de dag komen.

In plaats van leraren als wil- en weerloze slachtoffers van werkdruk te zien, is gebleken dat docenten juist goed in staat zijn om met lastige eisen en uitdagende opdrachten om te gaan. Dergelijke *vermogende leraren* zijn kritisch en reflexief, wat door middel van training en bijscholing kan worden versterkt. Zo blijkt dat docenten met een masteropleiding significant meer vermogend zijn. Ook geldt dat startende leraren die intensief worden begeleid zich binnen twee jaar kunnen ontwikkelen tot het niveau van een leraar die acht jaar voor de klas staat. Dergelijke intensieve vorm van begeleiding kan door schoolleiders meer systematisch worden aangeboden.

Daarnaast is het kenmerkend voor vermogende leraren dat zij collega's en externen, zoals alumni of leraren van andere scholen, inschakelen voor feedback op probleemsituaties die zich voordoen in de klas. Ze wisselen kennis uit met collega's en partners over onderwijs-ideeën, maar delen ook de dilemma's die ze zelf ervaren in hun onderwijs. Leraren geven aan dat ze baat hebben bij sociale steun en advies van collega's en dat externe netwerken hun blik verruimen.¹ Vermogende leraren zijn in staat om zich in dergelijke netwerken te bewegen. Daarnaast is het wellicht mogelijk om dit type netwerken meer systematisch te organiseren en

¹ Voorbeelden van zulke netwerken zijn: <http://schoolinfo.nl/> en <http://www.stichting-leerkracht.nl/>

onderdeel te maken van de werkomgeving waarin al dan niet vermogende leraren dagelijks werken.

Het onderzoek laat zien dat het leiderschap in de school van belang is voor het professioneel vermogen van leraren. Het vermogen is ‘van’ de leraar, maar het volgt deels ook uit de aard van de omgeving – in het bijzonder de schoolleider. Het onderzoek suggereert dat schoolleiders hun docententeam het best ondersteunen via coachend leiderschap. Als leraren het gevoel hebben dat ze bij hun leidinggevendenden terecht kunnen voor feedback en advies, voelen ze zich krachtiger. Door regelmatig gesprekken te voeren kunnen professionaliseringsdoelen worden besproken en kunnen mogelijke problemen samen worden aangepakt. Door leraren te stimuleren, steun te geven, doelen te stellen en open te staan voor suggesties, worden leraren gemotiveerd en krijgen ze vertrouwen dat nodig is om zich eerder uit te spreken en te balanceren tussen belangen. Ze gaan zich meer verantwoordelijk voelen voor kwesties en voelen dat niet als een extra belasting, maar als een interessant onderdeel van hun werk.

Zodra een leraar professioneel vermogend is, draagt dat bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de vitaliteit van de docent zelf. Het effect van professioneel vermogen is ook getest in het onderzoek. Leraren die werkdruk goed het hoofd weten te bieden zijn meer bevlogen en meer tevreden met hun baan en minder geneigd om een andere baan te zoeken dan andere leerkrachten. Vanuit het perspectief van de school is dat een interessante opbrengst: de meest vermogende leraren zijn ook leraren die zich graag langdurig aan een school verbinden. Investerings in het professioneel vermogen verdienen zich over een langere periode terug. Evenzeer belangrijk is de vaststelling in ons onderzoek dat vermogende leraren een positieve invloed op schooluitkomsten zoals CITO-scores, leerling-tevredenheid en het verzuimpercentage van leraren hebben. Zij hebben een grotere vakinhoudelijke kennis, laten passender pedagogisch-didactisch handelen zien, alsmede beter klassenmanagement. Dat draagt significant bij aan de prestaties van de school en de vitaliteit van de docent zelf. Vermogende leraren leiden tot betere prestaties.

Het vermogen van leraren is nauw verbonden met het ervaren van *autonomie*. Leraren die veel autonomie ervaren, die het idee hebben zelf te beslissen hoe zij hun werk uitvoeren en inrichten, zijn meer geneigd om proactief om te gaan met uitdagingen in het werk. Het inperken van autonomie kan daarentegen leiden tot passievere leraren. Ook *motivatie* is van belang. Leraren die gemotiveerd zijn om bij te dragen aan de maatschappij en intrinsiek het werk leuk vinden en er plezier in hebben (Public Service Motivation (PSM)), zijn beter in staat om te gaan met conflicterende belangen en eisen in het werk door middel van balans zoeken en uitspreken indien iets het geven van goed onderwijs in de weg staat.

Professioneel vermogen van leraren klinkt als een individuele competentie: iets dat bepaalde leraren goed kunnen – of ‘hebben’ – en dat meer of minder in een school aanwezig is. Het professioneel vermogen in de lerarenkamer is dan de optelsom van het individuele vermogen van leraren. Toch is dat niet wat ons onderzoek laat zien: professioneel vermogen is juist een *relationele categorie*. Leraren die contact zoeken met andere leraren om goede voorbeelden maar ook hun dilemma’s te delen, die autonomie ervaren van de schoolleider, en die zelf de

autonomie die zij vanuit hun omgeving ervaren actief gaan invullen. Professioneel vermogen gaat dus niet alleen over handelen ‘in de klas’, maar net zozeer om het kunnen handelen in het netwerk rondom de klas. Het begrip professioneel vermogen koppelt de kwaliteit om te handelen in het netwerk rondom de klas aan het handelen in de klas. Dat is interessant voor leraren zelf, omdat het *hen* mogelijkheden biedt om zich concreet te verbeteren. Maar het is ook interessant voor schoolleiders, die een belangrijke rol hebben in het netwerk rondom de klas en daar ook concreet kunnen interveniëren. Om onderwijskwaliteit te verbeteren kunnen schoolleiders een belangrijke, directe rol vervullen: niet door op het niveau van de klas te interveniëren, maar door het netwerk rondom de klas meer in te richten op vermogende leraren.

2.3 Bestuurlijk vermogen

Dit onderzoek is gericht op het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties in het primair onderwijs. Tegen een achtergrond van relatief grote autonomie voor schoolbesturen in combinatie met het steeds dringender verantwoordelijk houden van schoolbesturen voor onderwijskwaliteit en optimale ontwikkeling en leerprestaties van leerlingen, krijgt de vraag of onderwijsorganisaties in het primair onderwijs over voldoende bestuurlijk vermogen beschikken om hun autonomie te kunnen dragen steeds meer weerklank. Dit onderzoek kijkt naar de meerwaarde van bestuurlijk vermogen in het realiseren van onderwijskwaliteit.

Uit de (onderzoeks)literatuur blijkt dat sturen van onderwijskwaliteit een indirecte, gelaagde aangelegenheid is, waarbij focus op onderwijskwaliteit op *alle* niveaus in de onderwijsorganisatie, ‘policy and people alignment’ en hechte relaties tussen het schoolbestuurlijke en schoolse niveau belangrijke condities vormen voor adequate sturing. Veel hangt daarbij af van het doen en laten van bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren en hun interactie met de bestuurders. Daarom veronderstellen we dat het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties gelegen is in de *bestuurlijke gemeenschap*: dáár komt de verbinding en afstemming tot stand die nodig is om het sturen door de bestuurders zijn beslag te laten krijgen ‘tot in het klaslokaal’.

Het begrip bestuurlijk vermogen is hier opgevat als het *sociaal kapitaal* dat wordt geproduceerd door de bestuurlijke gemeenschap van onderwijsorganisaties. Sterke sociale relaties op schoolbestuurlijk, bovenschools, zijn volgens ons van invloed op de mate waarin sturen van onderwijskwaliteit doorwerkt in de hele onderwijsorganisatie. Bestuurlijk vermogen is *sterk* als de leden van de bestuurlijke gemeenschap elkaar voorzien van sociale hulpbronnen zoals kennis, legitimatie, informatie, gezag, motivatie of vertrouwen via hun onderlinge relaties. Deze hulpbronnen kunnen zij benutten om het sturen van onderwijskwaliteit verder vorm te geven en te realiseren in de onderwijspraktijk op scholen, bij lerarenteams, in klaslokalen en in de contacten met leerlingen, ouders en andere betrokkenen bij onderwijs. Bestuurlijk vermogen is dus op twee manieren ‘vernetwerkt’ opgevat: het gaat niet om een individueel bestuur, of zelfs een individuele bestuurder, maar om een bestuurlijke gemeenschap. Daarnaast

is bestuurlijk vermogen het vermogen om relaties niet alleen ‘te hebben’, maar ook om daarin sociaal kapitaal te produceren voor het netwerk.

Bestuurlijk vermogen hebben we van hieruit als volgt gedefinieerd: *Via sociale relaties en interacties binnen de bestuurlijke gemeenschap zodanig sociaal kapitaal produceren dat sturen van onderwijskwaliteit zijn beslag krijgt in de hele onderwijsorganisatie.* Het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap bestaat volgens ons uit drie dimensies:

- 1 Een *structurele* dimensie waarmee we doelen op de professionele en persoonlijke relaties in het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap;
- 2 een *relationele* dimensie die tot uiting komt in het onderlinge vertrouwen tussen de leden van de bestuurlijke gemeenschap;
- 3 en een *cognitieve* dimensie, die wordt afgelezen aan een gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap.

Ons onderzoek wijst uit dat de structurele dimensie van het sociaal kapitaal dat de bestuurlijke gemeenschap produceert zich kenmerkt door twee keer zoveel professionele onderlinge relaties dan persoonlijke relaties. Bij die professionele onderlinge relaties nemen bestuurders een centrale positie in, meestal samen met een schooldirecteur of een bestuurlijk staf lid. Bij de persoonlijke relaties is dit minder het geval, dan staan ook andere leden van de bestuurlijke gemeenschap het meest centraal.

Hoewel er een hoog onderling vertrouwen en een in hoge mate gedeelde visie worden ervaren, blijkt bij zowel eenpitters als meerpitters de cognitieve dimensie van het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap sterker ontwikkeld dan de relationele dimensie. Daarnaast zijn het onderling vertrouwen en de gedeelde visie bij eenpitters hoger dan bij meerpitters. Een andere opbrengst van dit onderzoek is dat bestuurlijk vermogen zich niet alleen manifesteert als het sociaal kapitaal van de gehele bestuurlijke gemeenschap, maar ook als sociaal kapitaal van subgroepen. Dit kan ondermijnend werken voor het bestuurlijk vermogen van de onderwijsorganisatie als geheel, maar het kan ook een basis vormen voor verdere groei van bestuurlijk vermogen. Hetzelfde geldt voor het buiten de groep vallen van individuen. Onze laatste relevante bevinding wat betreft bestuurlijk vermogen is dat naarmate de leden van de bestuurlijke gemeenschap meer op elkaar lijken in de zin van capaciteiten, kennis en denk- en werkniveau, zij meer relaties met elkaar willen aanknopen, elkaar meer vertrouwen en meer tot een gedeelde visie komen.

De resultaten van dit onderzoek bevestigen wat de onderzoeksliteratuur al suggereert: sturen van onderwijskwaliteit blijkt een *indirecte aangelegenheid* te zijn. In andere woorden: bestuurders van onderwijsorganisaties primair onderwijs sturen nooit direct de primaire processen oftewel de onderwijspraktijk aan. Ze sturen aan door in de omgeving van de onderwijspraktijk te interveniëren, vanuit het bovenscholse collectieve bestuurlijke niveau. Bestuurders hebben daarbij het voortouw. In de regel verwachten zij van schooldirecteuren dat zij ‘meesturen’ door rolneming op het bovenscholse collectieve bestuurlijke niveau. In de praktijk gebeurt dat niet zonder slag of stoot: schooldirecteuren variëren in het ‘omarmen’ tot het

‘afweren’ van deze rol. Tijdgebrek en het gevoel al zwaar belast te zijn met de directievoering van de school, zijn de belangrijkste redenen hiervoor, en ook wordt gebrek aan competentie aangegeven. Bestuurlijke stafleden ondersteunen en adviseren bij het sturen. Zij sturen in enkele gevallen ook daadwerkelijk mee door te ondersteunen, druk uit te oefenen of in te grijpen. Het onderzoek wijst verder uit dat lang niet in alle onderwijsorganisaties wordt naast zogenaamde harde bestuurlijke informatie, ook gebruikt gemaakt van zachte bestuurlijke informatie.

Dit onderzoek genereert ook bevindingen ten aanzien van sturen van onderwijskwaliteit. Bij het sturen van onderwijskwaliteit blijkt dat bestuurders met name doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden en ten aanzien van onderwijsleerprocessen, en in mindere mate ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten. Hier zien we een verschil tussen eenpitters en meerpitters. Eenpitters stellen in hogere mate doelen ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten dan meerpitters, terwijl meerpitters in hogere mate doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden dan eenpitters. Het onderzoek laat zien dat zowel meerpitters als eenpitters vooral interveniëren door te ondersteunen en door druk uit te oefenen. In veel mindere mate wordt geïntervenieerd door ingrijpen.

Een andere bevinding is dat wat betreft de relationele en cognitieve dimensies van het sociaal kapitaal geldt dat het effect van doelen stellen in combinatie met interveniëren altijd positief is of afwezig: ‘Baat het niet, dan schaadt het niet’. Maar wat betreft de onderlinge relaties binnen het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap, de structurele dimensie van sociaal kapitaal, moeten hier twee kanttekeningen bij worden geplaatst omdat sturen door doelen stellen en sturen door interveniëren hier anders (op elkaar) ingrijpen. Ten eerste blijkt interveniëren door te ondersteunen extra kansrijk omdat het niet allen de bijna altijd positieve effecten van doelen stellen versterkt, maar het ook een negatief effect dempt, zodanig dat het (uiteindelijk indirecte effect) positief uitpakt. Ten tweede blijkt interveniëren door ingrijpen niet altijd een goede zet te zijn: in het geval dat er negatieve effecten uitgaan van doelen stellen, versterkt interveniëren door ingrijpen dit negatieve effect.

De diepgaande analyses leiden tot de bevinding dat bij de onderwijsorganisaties waar expliciet en bewust wordt gestuurd op versterking van het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap, het bevorderen van een cultuur van leren en collectieve verantwoordelijkheid, het beïnvloeden van gedrag en het creëren van een gemeenschap als strategieën worden benoemd. Deze strategieën vragen een lange adem, verlopen ‘stapje-voor-stapje’ aan, met ‘zwaan-kleef-aan’ en ‘olievlekwerking’-strategieën. De bestuurders geven aan daarbij bewust niet teveel te structureren en formaliseren (bijvoorbeeld door overlegstructuren te creëren of verantwoordingsrapportages te vragen) omdat “dat niet gaat leiden tot werkelijk leren, dan gaan ze iets opleveren waarvan zij denken dat ik het graag wil hebben in plaats van dat ze iets opleveren dat ze zelf ook actief gebruiken als instrument.” (bestuurder). “Het soort weerstand dat directeuren en andere medewerkers van de scholen [*dan gaan ontwikkelen (red.)*], kan voortkomen uit dat wordt ervaren geen leervragen te hebben, of geen behoefte aan informatie of kennis van collega’s, en hangt samen met een voorkeur om zelf oplossingen te zoeken en strate-

gieën te vinden, vanuit de overtuiging dingen zelf beter te weten, of van mening te zijn dat de eigen school zo anders is, dat het niet zinnig is om te delen en samen te werken.” (bestuurder).

Een andere bevinding is dat het percentage ‘gewicht-leerlingen’ een rol speelt bij sturen. Hoe meer gewicht-leerlingen een school heeft, hoe meer een schooldirecteur ervaart dat het bestuur intervenueert door druk uit te oefenen of in te grijpen. Ook blijkt dat het percentage gewicht-leerlingen een rol speelt bij de positie van de schooldirecteur binnen de bestuurlijke gemeenschap (structurele dimensie van sociaal kapitaal): schooldirecteuren met een lagere percentage gewicht-leerlingen worden meer benaderd door de andere leden van de bestuurlijke gemeenschap, dan directeuren die een school met een hoger percentage gewicht-leerlingen onder hun hoede hebben.

Tot slot vinden we op basis van dit onderzoek geen samenhang tussen bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit op de scholen geoperationaliseerd als de gemiddelde CITO-eindscores in 2014 per school gecorrigeerd voor het percentage gewicht-leerlingen. Onze eerste conclusie luidt dat het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties goed onderzocht kan worden vanuit een systemische benadering van sturen en met behulp van sociaal kapitaal theorie. Verder concluderen we dat het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties primair onderwijs voornamelijk langs professionele relaties tot stand komt waarbij bestuurders een centrale positie innemen. De cognitieve kant van het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties primair onderwijs blijkt zeer sterk ontwikkeld, en de relationele kant is ook sterk. Ten aanzien van mogelijke verschillen tussen eenpitters en meerpitters concluderen we op grond van dit onderzoek dat de cognitieve en relationele kant van het bestuurlijk vermogen bij eenpitters sterker ontwikkeld is dan bij meerpitters. Ook wordt bij eenpitters een bredere opvatting van onderwijskwaliteit gehanteerd bij het sturen van onderwijskwaliteit dan bij meerpitters.

Hoewel hier van te voren niet op was geanticipeerd, concluderen we dat bestuurlijk vermogen ook tot stand kan komen bij subgroepen binnen de bestuurlijke gemeenschap en/of dat individuele leden er geen onderdeel van uitmaken. Het hangt af van de situatie en de context van de onderwijsorganisatie, en van de wijze van sturen door het bestuur, of dit het een uitgangspunt voor verdere ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen is, of dat subgroepvorming uiteindelijk ondermijnend werkt voor het bestuurlijk vermogen. Een andere verrassende conclusie luidt dat homogeniteit in capaciteiten, kennis, en denk- en werkniveau van de leden van de bestuurlijke gemeenschap het bestuurlijk vermogen bevordert.

Zoals verwacht concluderen we dat sturen van onderwijskwaliteit een indirect onderneming is waarbij meerdere actoren actief zijn. Bestuurders hebben in de regel het voortouw, en stafleden en schooldirecteuren sturen mee. Voor schooldirecteuren is dit overigens geen uitgemaakte zaak: sommige omarmen hun bestuurlijke, bovenschoolse, rol maar anderen weren deze af vanwege tijdgebrek, het gevoel al zwaar belast te zijn en/of het gevoel hier niet competent voor te zijn. Een zeer belangrijke conclusie is dat bestuurders het bestuurlijk vermogen van hun onderwijsorganisatie kunnen bevorderen door het sturen van onderwijskwaliteit via doelen stellen, en dat zij dit effect kunnen versterken door te intervenueeren.

Doelen stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen het meeste blijkt bij te dragen aan bestuurlijk vermogen. We vermoeden dat dit komt omdat schooldirecteuren en leden van de bestuurlijke staf zich meer aangesproken voelen door doelen die gaan over het functioneren van leraren(teams), methodengebruik, leiderschap en andere zaken die de onderwijsleerprocessen betreffen, dan doelen die gaan over leer- en ontwikkelopbrengsten bij leerlingen, breed of smal. Dit laatste staat letterlijk verder van hen af, terwijl doelen ten aanzien van onderwijsleerprocessen doen juist een sterk appèl op doen bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren omdat het dan gaat over zaken die binnen hun handelingsbereik liggen. Dat doelen stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen het meeste blijkt bij te dragen aan bestuurlijk vermogen is opmerkelijk aangezien het onderzoek ook uitwijst dat bestuurders het meeste doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden. We concluderen dat, gezien vanuit het perspectief van het versterken van bestuurlijk vermogen, bestuurders zich beter meer zouden kunnen richten op doelen stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen.

Hoewel bekend is dat sturen van onderwijskwaliteit bepaald geen kwestie is van aan de juiste knoppen draaien vanwege de ingewikkelde, elkaar onderling beïnvloedende relaties en factoren (zie: Hooge, 2013), lijkt *intervenieren door ondersteunen* wel als een ‘gouden knop’ te werken bij het sturen van onderwijskwaliteit. Intervenieren door te ondersteunen blijkt in bijna alle gevallen de grootste versterker te zijn van de positieve invloed van doelen stellen op het bestuurlijk vermogen. En zelfs in het geval dat deze invloed negatief is, ontstaat er door het mediërend effect van intervenieren door ondersteunen toch een indirect positief effect. *Intervenieren door ingrijpen* moeten we dan op grond van dit onderzoek als ‘onvoorspelbare’ knop aanmerken. In het algemeen heeft het kleinste versterkende effect op de positieve invloed van doelen stellen, een enkele keer een negatief effect, en ook geen of een verwaarloosbaar effect. Alleen in het geval van *doelen stellen* ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten is dat anders: daar versterkt intervenieren door ingrijpen, samen met intervenieren door druk uitoefenen, het positieve effect op bestuurlijk vermogen juist meer dan intervenieren door ondersteunen. Uit de diepgaande analyses blijkt dat intervenieren door ingrijpen met name het onderlinge vertrouwen in de bestuurlijke gemeenschap kan ondermijnen.

Op grond van een vergelijking tussen onderwijsorganisaties met een sterk en een zwak bestuurlijk vermogen concluderen we dat een actieve, centrale, verbindende, misschien zelfs dominante rol van de bestuurder(s) in de bestuurlijke gemeenschap het bestuurlijk vermogen versterkt. Let wel, dat gaat dus niet om een heel dominant interveniërend bestuur, maar om een actief en misschien zelfs dominant ondersteunend bestuur. Als de bestuurders geen dominante rol innemen komt de vraag om ‘meer richting, meer sturing’ vanuit de bestuurlijke gemeenschap zelf wel op. Dit gegeven brengt ons bij een andere belangrijke conclusie die met name doorklinkt uit de vergelijkende gevalstudie, namelijk ontwikkeling van bestuurlijk vermogen vooral een kwestie van *aandacht* is. De diepgaande analyses brengen aan het licht dat ‘aandacht’ van de bestuurder heel belangrijk is. Zo maken sommige bestuurders zich bezorgd over de vraag of zij hun aandacht voor de betere schooldirecteuren en scholen, of juist de zwakkere, niet ten koste gaat van aandacht voor de schooldirecteuren en scholen die ‘gewoon goed gaan’. Ook geven bestuurders aan bang te zijn dat als zij te zwaar ingrijpen, bijvoor-

beeld door een disfunctionerende directeur of stafmedewerker te ontslaan, dit niet een te grote negatieve weerslag heeft in de bestuurlijke gemeenschap en het onderling vertrouwen en de veiligheid wordt ondermijnt. Een beweging die tegengesteld lijkt aan het versterken van het bestuurlijk vermogen door middel van uitwisseling en afstemming, onderlinge relaties, vertrouwen en gedeelde visie. Schooldirecteuren en stafleden blijken ook sterk ‘naar elkaar te kijken’ als het gaat om de positie en de aandacht binnen de bestuurlijke gemeenschap. Bij bijvoorbeeld één organisatie in ons onderzoek worden de directeuren met wie de bestuurder meer contact heeft worden aangemerkt als ‘kopstukken’ en geeft een directeur aan meer ‘begrip en erkenning’ van de bestuurder te willen voor het feit dat haar school goed loopt. Bij een andere organisatie in ons onderzoek geeft iemand aan dat de aandacht niet gelijk verdeeld is: ‘er zijn veel satellieten’, en een aantal directeuren wordt veel gevraagd’. Bij weer een andere organisatie heeft een aantal directeuren behoefte aan “meer persoonlijke betrokkenheid” van de bestuurder. Dat is voor bestuurders een belangrijke, maar ook ingewikkelde aanbeveling: het aangaan van relaties is één ding, maar het gaat blijkbaar ook over de verdeling ervan en de balans in het relatienetwerk. Deels feitelijk, maar ook in de beeldvorming erover. Bestuurlijk vermogen is daarmee in belangrijke mate ook een onderwerp van perceptie: heeft het bestuur aandacht, is er ruimte, is het bestuur ondersteunend, is het bestuur zichtbaar? Dat zijn vragen die feitelijk te beantwoorden zijn, maar hoe ze overkomen is evenzeer van belang.

Een interessante vraag die het onderzoek oproept is of de eenheid van ‘de onderwijsorganisatie’ wel het belangrijkste platform voor bestuurlijk vermogen is. Moeten we niet veel meer gaan denken in bestuurlijk vermogen op geografisch niveau: bijvoorbeeld in wijken en buurten waar scholen (van verschillende schoolbesturen) een onderwijs- opvoed- en leergemeenschap vormen samen met organisaties voor VVE, en kinderopvang, (jeugd)zorginstellingen, maatschappelijk-culturele instellingen enz. Ook passend onderwijs en het bestuur daarvan beweegt die kant op. Misschien zoeken naar regionaal of lokaal bestuurlijk vermogen op inter-organisatieel niveau in plaats van naar bestuurlijk vermogen binnen één organisatie.

2.4 Systeemvermogen

In en rondom de school bekommeren allerlei partijen zich om onderwijskwaliteit: schoolbesturen, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Inspectie van het Onderwijs, de PO-Raad, leraren- en directeurenorganisaties, vakbonden, het Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling (SLO), CITO, onderwijsondersteunende organisaties, educatieve uitgeverijen en gemeenten. Maar denk ook aan adviesorganen, politici, belangenorganisaties, deskundigen en opiniemakers. Het systeem van primair onderwijs kent dus een groot aantal actoren. Zij allen proberen onderwijskwaliteit te beïnvloeden. Polycentrisme is het centrale kenmerk van het primair onderwijsveld in Nederland, zo laat ons onderzoek zien. Macht en verantwoordelijkheden zijn bij verschillende partijen belegd en er is geen centraal ordenend en sturend orgaan. Macht en tegenmacht houden elkaar in balans, in die zin dit geen van de partijen de ultieme bevoegdheid heeft om het systeem als geheel dominant te beïnvloeden. Variëteit is een basiskenmerk van het primair onderwijs in Nederland: er zijn uiteenlopende opvat-

tingen over wat goed onderwijs is, hoe dat tot stand komt, wat een goede school is, hoe groot die zou moeten zijn, wat goede leraren zijn, wat kinderen moeten leren, et cetera.

Tegelijkertijd, zo vinden velen, is voor de handelingspraktijken die nodig zijn om tot goed onderwijs te komen ook een zekere mate van overeenstemming nodig over wat onderwijskwaliteit inhoudt. Niet omdat overeenstemming als zodanig gewenst of noodzakelijk is, maar omdat op systeemniveau een minimale definitie van wat goed onderwijs inhoudt, moet bestaan. Goed onderwijs vergt immers gezamenlijke inspanningen van partijen. Om tot concrete acties te komen is het nuttig dat leraren, directeuren en onderwijsbesturen een gedeelde opvatting hebben over hoe onderwijskwaliteit verbeterd moet worden. Het helpt als dat beeld past bij de verwachtingen van ouders. En het is evenzeer nuttig als de betekenis van kwaliteit overeenkomt met het toezicht door de Onderwijsinspectie, zeker als dat aansluit bij de beelden vanuit het beleid. Een gedeelde handelingspraktijk heeft een zekere mate van eenduidigheid nodig.

Daar staat tegenover dat eenduidigheid niet moet omslaan in eenzijdigheid. Er bestaat niet één ideaal model van goed onderwijs, net zoals er niet één of twee prioriteiten zijn die ineens alle aandacht verdienen. Eenduidigheid moet dus niet eenvormig of eenzijdig zijn. Dat klinkt tegenstrijdig en dat is het ook. Pure variëteit is niet goed, eenzijdigheid ook niet: de kunst van het Nederlandse primair onderwijs is dus om variëteit te doseren en vanuit de verschillende beelden toch tot gedeelde betekenissen te komen die in ieder geval tijdelijk voor de betrokkenen werkbaar zijn.

Deze kunst noemen wij *systeemvermogen*: de capaciteit van en in het systeem om tot gedeelde betekenissen van onderwijskwaliteit te komen, in een context van variëteit, ten dienste van gedeelde actie. Let wel, dat klinkt in eerste instantie erg als ‘beleid dat de neuzen dezelfde kant op zet’ en ‘voor eenduidigheid zorgt’. Zo is het echter niet: in het primair onderwijsveld in Nederland – dat zoals we hiervoor al benoemden in essentie polycentrisch is – kan eenduidigheid niet worden opgelegd. Overeenstemming over een kwaliteitsbegrip is meer dan consensus over ‘goed onderwijs’. Deze omvat ook de vraag wat er nodig is om goed onderwijs te realiseren? En de vraag wie aan zet is om actie te ondernemen? Dat vereist oog voor variëteit in standpunten, opvattingen en perspectieven. De variëteit en meerstemmigheid in het stelsel zorgen voor een steeds veranderende invulling van het kwaliteitsbegrip.

Systeemvermogen is goed als variëteit en gedeelde betekenis in balans zijn – of actief uitgedrukt, het is het vermogen om variëteit en gedeelde betekenis in balans te *brenghen*, omdat dit doorgaans niet vanzelf gebeurt. Dat betekent dat systeemvermogen gaat over de som van de inspanningen van verschillende actoren én om de verhouding tussen de verschillende actoren. Als bepaalde actoren heel dominant zijn en er in slagen om hun opvatting over onderwijskwaliteit aan anderen op te leggen en de variëteit te reduceren ten koste van anderen, dan spreken wij van beperkt systeemvermogen. Systeemvermogen is ook beperkt als er ‘alleen maar variëteit’ is en partijen er niet in slagen om tot overeenstemming te komen. Systeemvermogen is verder ook beperkt als bepaalde krachten in het systeem niet of weinig weten in te brengen, bijvoorbeeld tegenover een ‘coalitie’ van andere partijen en krachten. Er is dan wel een zeke-

re mate van eenduidigheid en overeenstemming, maar belangrijke partijen staan daar buiten. Tenslotte is ook contingentie een belangrijk aspect van systeemvermogen; leren is een element van systeemvermogen. Lukt het partijen in het systeem om de gedeelde opvattingen over onderwijskwaliteit waar nodig aan te passen op maatschappelijke dynamiek? Systeemvermogen gaat dus enerzijds om het vermogen om gedeelde betekenis van onderwijskwaliteit ‘te stollen’ en in handelen om te zetten, maar evenzeer om het vermogen om die betekenis weer veranderbaar te maken wanneer de omstandigheden daar om vragen – waarbij ook het vermogen hoort om veranderingen tijdig te signaleren. Dat laatste vereist het vermogen om ‘vroeg signalen’ op te pikken en te interpreteren, ook en juist als die buiten de randen van de bestaande gedeelde betekenissen en de gevolgen er van nog niet helder zijn.

In het onderzoek over systeemvermogen trekken we een aantal conclusies. Er is wel sturing vanuit het ministerie, maar het is evenzeer aan de anderen om tot gedeelde betekenis te komen. Ook dat is systeemvermogen; systeemvermogen is geen ‘beleidsvermogen’ of ‘sturend vermogen van het ministerie’. Systeemvermogen is ook geen kwestie van beleidvorming (goede ideeën ontwikkelen op het ministerie), implementatie (verspreiding over besturen, locaties, klassen), en toezicht (controle en handhaving van de naleving). Dat is een top-down en centralistisch benadering die niet past bij de aard van het onderwijsveld. Het ministerie heeft een sturende rol, maar te midden van de anderen. De overheid stuurt de afgelopen periode *wel* meer nadrukkelijk in het primair onderwijsveld, zo valt in onze bevindingen op. De activiteit vanuit het ministerie is toegenomen, men probeert ‘dichter op’ de instellingen en ‘dichter in’ de klas te komen; bijvoorbeeld met interventies rond opbrengsten en kerndoelen. In weerwil van de grondwettelijke verankering van de vrijheid van onderwijs is langs lijnen van beleid en regelgeving meer en meer de definitie van onderwijskwaliteit *politiek* vanuit ‘Den Haag’ bepaald. Hierdoor bestaat in het onderwijsveld het beeld dat vooral de overheid, en niet de scholen, bepaalt wat onder onderwijskwaliteit moet worden verstaan. Toch acht geen enkele partij, dus ook niet de overheid, zich gerechtvaardigd om de definitie van onderwijskwaliteit te monopoliseren. De overheid stelt dat het – op enkele basiseisen na – aan scholen is om onderwijskwaliteit te bepalen en te realiseren; over de onderwijsvrijheid bestaat op het ministerie geen twijfel en er is een grote behoefte aan sturende activiteiten vanuit het veld. Het ministerie benoemt en verklaart zijn eigen sturende positie eerder als een *reactie* op ontwikkelingen in het veld, dan een pro-actieve inzet om het veld maar naar de hand te zetten. De leidende positie van de overheid is in dat opzicht het resultaat van ontwikkelingen van de afgelopen decennia. Eerst is langzaam afscheid genomen van het zeer open begrip *deugdelijkheid* en is men meer inhoudelijke normen gaan stellen. Via regels is onderwijskwaliteit sluipenderwijs geoperationaliseerd geraakt in meetbare kwantitatieve normen en onderwijsopbrengsten, zoals kerndoelen, referentieniveaus en CITO-toetsresultaten. Deze betekenis van onderwijskwaliteit wordt ten dele gedeeld door andere partijen in het stelsel. Maar er zijn ook partijen die andere opvattingen hebben. En veel partijen zijn het op zich wel eens met de abstracte opbrengsten en doelen, maar niet met de manier waarop die in de uitvoering en het toezicht heel concreet invulling krijgen – en bovendien steeds scherper lijken te worden. Cruciaal in die vaststelling is echter dat er vanuit het veld weinig gedeelde alternatieve inzet is. De PO-Raad is relatief volgend aan het beleid van OCW en gedraagt zich eerder als partner in de beleidsontwikkeling en uitvoering, dan als een sturende kracht in het veld. Schoolbesturen

hebben hun twijfels bij de ingezette lijn vanuit het ministerie, maar zien tegelijkertijd wel het nut ervan in de aansturing van hun eigen organisaties. De strakkere normstelling en de rol van CITO-toetsresultaten is daarvan een goed voorbeeld. Besturen vinden dat een smalle en krappe maat die *niet* representatief is voor het geheel van de activiteiten van de school. Maar tegelijkertijd is het ook voor het bestuur een handige maat voor interne besturing, voor onderlinge vergelijking, voor externe profilering en biedt het houvast in de eigen bestuurlijke verantwoording ('doet onze bestuurlijke eenheid het goed'). Leraren zijn over het algemeen niet positief over de strakkere definities van kwaliteit en (vooral) de praktische implicaties die dat voor hen heeft. Tegelijkertijd zijn er relatief weinig en zwakke stemmen *namens* de leraren en ook weinig concrete professionele alternatieve beelden van onderwijskwaliteit. Die zijn veelal individueel of beperken zich tot kleine groepjes leraren. Meer krachtige geluiden komen er 'namens' de leraren alleen vanuit de vakbonden, maar die zijn niet onderwijsinhoudelijk van aard. Die benadrukken vooral de individuele rechtspositie van de leraar en zien 'het collectief' als instrument om het voor individuele leraren rechtspositioneel beter te regelen. Daarin zijn geen opvattingen over onderwijskwaliteit te herkennen en dat is ook niet het doel van de vakorganisaties.

Een opvallende positie is er voor de educatieve uitgeverijen; zij hebben geen krachtige 'stem' in de zin dat ze zich mengen in discussies over onderwijskwaliteit, maar ze werken wel 'van onderop' via hun methoden aan een praktische invulling van kwaliteit. De methoden die zij ontwikkelen en in het onderwijs verkopen zijn zeer disciplinerend en bepalend voor wat er concreet in de klas gebeurt. In dat opzicht is het interessant dat leraren klagen over de normen van OCW, terwijl de methoden veel meer bepalend zijn voor hun inzet. De verklaring is uiteraard dat methoden leraren *helpen* om dagelijks hun onderwijs in te vullen. Ze nemen leraren werk en onzekerheid uit handen, maar tegen de 'prijs' van zeer gedetailleerde voorschriften die strakke opvattingen over onderwijskwaliteit representeren. De stem van educatieve uitgeverijen in het gesprek over onderwijskwaliteit is dus zacht, maar ondertussen buitengewoon krachtig.

Zo is er dus sprake van een beweging naar een meer inhoudelijke en strakkere maat voor onderwijskwaliteit, die steeds minder past bij de variëteit in het stelsel. Het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie zijn daarin drijvende krachten, die in het veld een steeds belangrijkere positie lijken in te nemen. Het ministerie is de afgelopen jaren steeds meer sturend geworden in de definiëring van onderwijskwaliteit en de stevige rol van de onderwijsinspectie versterkt deze sturende positie. Dat alles is gebeurt ondanks de intenties van dezelfde overheid om ruimte te laten voor scholen om hun eigen onderwijsprogramma's vorm te geven. Daar staat vervolgens wel tegenover dat het onderzoek naar systeemvermogen laat zien dat de inspanningen van anderen beperkt zijn, of juist volgend zijn aan de acties het ministerie inzet. Uitzondering hierop is de 'kracht' van de educatieve uitgeverijen die juist een sterk eigen koers varen – in afstemming met groepen leraren, zodat ze aanbod kunnen ontwikkelen dat aansluit bij de vraag van leraren. We hebben dat in ons onderzoek geduid als de *systeemdwang* en *systeemconformisme*. Het beleidssysteem is de afgelopen jaren meer dominant geworden, maar dat wordt versterkt uit een groeiend conformisme vanuit het veld. Het systeemvermogen is daarmee volgens ons onderontwikkeld. Er is een zekere eenduidigheid, maar die

komt vooral voort uit een 'push' van beleid (ministerie en inspectie). Variëteit komt veel minder uit de verf; niet omdat variëteit uit het veld verdwenen is, maar omdat deze minder onderdeel van het gesprek over onderwijskwaliteit uit is gaan maken. Om onderwijskwaliteit te vergroten is het nodig om te zoeken naar een beter balans tussen variëteit en eenduidigheid, waarin *alle* partijen in het onderwijsveld deelnemen aan het gesprek over goed onderwijs.

3. De onderzoeken geïntegreerd

3.1 Kernthema's uit de onderzoeken

Zoals eerder gesteld is de hoofdvraag die wij in dit integratierapport willen beantwoorden: *Hoe komen actoren in het systeem van primair onderwijs voorbij het ongemak van autonomie en realiseren zij gezamenlijk kwalitatief goed onderwijs? Hebben zij daarvoor voldoende vermogen en waaruit bestaat dat vermogen dan?*

We hebben deze vraag op grond van de voorgaande deelverkenningen beantwoord, in samenhang met meerdere scenariosessies en een simulatie, waarin we de rode lijnen die door de verschillende deelonderzoeken heen lopen, samen hebben gebracht en bediscussieerd. We hebben kernthema's uitgelicht en verder verkend, en geanalyseerd wat de 'integratie' van de bevindingen oplevert. Hieronder lichten we de kernthema's eerst nader toe, en geven we vervolgens een meer overkoepelend antwoord op de gestelde hoofdvraag. In het volgende hoofdstuk brengen we dat antwoord via de uitkomsten van scenarioverkenningen en simulatie verder in perspectief, ook om de implicaties van onze meer overkoepelende analyse te bespreken.

De volgende thema's komen in alle drie de onderzoeken pregnant naar voren: de noodzaak van professionalisering; een verruiming van het kwaliteitsbegrip; dominantie in sturing; systeemdwang en systeemconformisme. In meer overkoepelende zin ontstaat daarmee een beeld van onevenwichtige vermogens: het systeem is in disbalans, omdat enkele partijen zeer dominant zijn en andere partijen afwezig en ondergeschikt. De noodzakelijke 'alignment' is daarmee verre van optimaal.

3.2 Professionalisering

Uit het deelproject over professioneel vermogen valt een oproep af te leiden aan onderwijsprofessionals in het primair onderwijs om hun vermogens beter te benutten en te ontwikkelen ten dienste van zowel de kwaliteit van het onderwijs als hun eigen welzijn. Wat Anders gezegd, er is dringend behoefte aan een professionaliseringslag in het primair onderwijs. Alleen zo kunnen leraren een krachtige stakeholder worden in de 'onderhandeling' over onderwijskwaliteit die in verschillende netwerken plaatsvinden. Het onderzoek laat immers zien dat leraren nogal eens overschaduw lijken te worden door educatieve uitgeverijen en de onderwijsinspectie. Dat leidt tot onevenwichtigheden in het systeemvermogen, omdat daarin partijen dominant worden ten opzichte van andere partijen. Leraren zijn op systeemniveau de onderliggende of zelfs afwezige partij. Dat heeft als consequentie dat ze uitvoerder worden van een bepaalde methode of systeem en niet hun autonomie gebruiken om zelf vorm te geven aan onderwijs en eigen methodieken te ontwikkelen. Ook in het onderzoek naar systeemvermogen komen we tot de conclusie dat het beroep van de leraar onvoldoende is geprofessionaliseerd. Zonder professionalisering geen autonomie, maar zonder autonomie ook geen professionalisering.

Ons onderzoek is daarom te lezen als een oproep aan het veld om het elan te hervinden en weer partij te worden in het gesprek over onderwijskwaliteit. Daarin sluiten we aan bij het Nationaal Onderwijsakkoord (2014) waarin wordt benadrukt dat onderwijskwaliteit draait om de zeggenschap en tegenspraak van onderwijsgeevenden. Zij zouden met elkaar moeten beslissen over essenties van het leraarschap, inclusief curriculum, toetsing en beoordeling en pedagogisch-didactische zaken. Professioneel vermogen vanuit leraren gaat over hoe zij proactief zeggenschap kunnen nemen. Meer autonomie van de leraar is daarvoor cruciaal. Professionals kunnen kracht halen uit netwerken van peers en van andere stakeholders die betrokken zijn bij het onderwijs om zo tot nieuwe onderwijsideeën te komen en probleemsituaties te bespreken. Tegelijkertijd is dat ook de wijze waarop er ‘onderhandeld’ dient te worden over wat men verstaat onder kwaliteit in primair onderwijs (integratierapport), namelijk via de *governance* benadering van kwaliteit. Bij bestuurlijk vermogen wordt een (hecht sociaal) vertrouwd netwerk zelfs als basis gezien voor onderwijskwaliteit, wat sociaal kapitaal wordt genoemd. Dit past ook bij wat er wordt geschreven over teams.

Het versterken van professioneel vermogen is een collectieve zaak waarbij schoolcontext, leiderschap, netwerken en teams cruciaal zijn. Dat vereist een krachtige kwaliteitscultuur, die een kritische houding vereist van de professional: ten aanzien van zichzelf en van elkaar. Dat heeft evidente consequenties voor de inzet van bestuurlijk vermogen. Bestuurders kunnen het bestuurlijk vermogen van hun organisatie versterken door een cultuur van leren en collectieve verantwoordelijkheid te bevorderen, en een gemeenschap te creëren rondom het sturen van onderwijskwaliteit. Bestuurders en schoolleiders kunnen bijvoorbeeld nadrukkelijker op bijscholing en training hameren bij hun docenten. In het deelproject over professioneel vermogen wordt *coachend leiderschap* als oplossing gezien in de relatie tot onderwijsprofessionals en schoolleiders. Dat versterkt ook weer het onderling vertrouwen. Het gaat om een schoolleider die daadwerkelijk luistert en het beste voort heeft met zijn docenten, wat weer linkt met de voorwaarde van sociaal kapitaal, namelijk sterke relaties gebaseerd op onderling vertrouwen. Belangrijke vraag is dan natuurlijk of een coachende rol zich verdraagt met een hiërarchische relatie?

Ons onderzoek laat een ‘lok-effect’ zien van vermogende schooldirecteuren. Het blijkt dat met schooldirecteuren die beter presteren en goede onderwijskwaliteit realiseren (of dat lijken te doen) meer contact wordt gezocht. Of dat ook geldt voor professioneel vermogende docenten, is een onbeantwoorde vraag. Wel is duidelijk dat het hebben van een masteropleiding, man zijn en een fulltime aanstelling hebben achtergrondkenmerken zijn die bijdragen aan professioneel vermogende docenten. Fulltime werken lijkt logisch, omdat dan echt vertrouwen kan worden opgebouwd met verschillende stakeholders. Er is immers meer kans op hechte en sociale relaties en misschien hebben fulltimers ook meer tijd hebben om in externe of interne netwerken te leren. Fulltime werken zou dus kunnen bijdragen aan sociaal kapitaal. Met een masteropleiding kunnen docenten zekerder zijn over hun onderwijscompetenties en deze kan leiden tot meer vermogen tot reflectie op wat goed onderwijs is, waardoor ze zich ook actiever stakeholder voelen om die kwaliteit te bewaken en deze kwaliteit in samenwerking uit te vinden.

Het gaat met andere woorden om ‘people and policy alignment’. Daarbij passende sturingsinterventies op het niveau van het systeem zijn dan cognitief (beelden), normatief (waarden) en regulatief (regels). Sturingsinterventies op het niveau van scholen en instellingen (ondersteunen, druk uitoefenen, ingrijpen) moeten daarbij aansluiten. Als het bij systeemvermogen van belang is om tot gedeelde betekenis van onderwijskwaliteit te komen, geldt dat ook voor het bestuurlijk vermogen op schoolorganisatieniveau. Dat moet dan worden ingezet om te komen tot een gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap. De gedeelde betekenis op et niveau van het systeem is overigens gestoeld op pluralisme van uiteenlopende visies van bestuurders en professionals en hun onderwijsorganisaties. Dat is de lijn van autonomie of ruimte. Binnen een onderwijsorganisatie gaat het om gedeelde uitgangspunten en betekenisgeving en om gedeelde waarden ten aanzien van onderwijskwaliteit. Die moeten het mogelijk maken om te sturen en te koersen in een gezamenlijke richting, uiteraard in een altijd specifieke context.

Een belangrijke gedeelde conclusie is dan ook dat een professionaliseringsslag noodzakelijk is, op verschillende niveaus. Dat begint bij de professionals (leraren) zelf die zich weer meer eigenaar moeten weten van het onderwijs. Er is op dit moment niet sprake van een sterk professioneel vermogen waarmee leraren de regie voeren over lesmethoden en lesinhoud. In vergelijking met andere beroepsgroepen is de positie van onderwijsprofessionals niet sterk. Tegenwoordig moet behalve van de professionals zelf ook komen van *schoolleiders* en *bestuurders*. Dat vraagt om een focus op onderwijskwaliteit in termen van betekenisgeving, vormgeving en het in beeld hebben van de realisatie ervan op alle niveaus: van onderop tot het niveau van school en instelling. Hechte relaties tussen bestuurlijk niveau en schoolniveau zijn dan cruciaal. Interactie tussen bestuur, schoolleiders, staf en leraren vormt daarvoor een essentieel scharnierpunt. Versterking van professioneel vermogen vergt een stevig bestuurlijk vermogen. Professionalisering gaat deels over individuele vermogens bij personen, maar het gaat vanuit het perspectief van systeemvermogen ook nadrukkelijk om het vanuit de beroepsgroep meedoen op systeemniveau. ‘Deelnemen aan het gesprek’ hebben we dat genoemd, waarbij gesprek een metafoer is voor het deelnemen aan de interactie over wat goed onderwijs is. Deels in gespreksvorm, maar ook door te handelen, koppelingen aan te gaan, aanbod te ontwikkelen, allianties te sluiten, te organiseren, et cetera.

De professionele gemeenschappen die wij bepleiten zijn dus niet alleen een versterking van de capaciteit *binnen* het eigen niveau of *binnen* de eigen kring, maar gaan ook nadrukkelijk om de koppeling *tussen* die verschillende niveaus en kringen. Dat is in eerste instantie een opdracht aan het veld; tegelijkertijd zou het ministerie daar in ondersteunende zin aan bij kunnen dragen. Niet door ‘een platform op te richten’, maar door te reageren op mogelijke verzoeken van initiatieven in het veld en dergelijke initiatieven ook ruimte te geven om in het gesprek op systeemniveau mee te doen. Ook hier geldt weer een belangrijke nuancering: het ‘gesprek op systeemniveau’ is niet van het ministerie, dat is van alle partijen. Het is dus niet principieel aan het ministerie om toegang te verlenen of te ontzeggen. Tegelijkertijd is het wel de werkpraktijk van vandaag dat veel van het gesprek nu eenmaal *via het ministerie* verloopt en de bestaande structuren voor dat gesprek de toegang verdelen over partijen. Het ministerie heeft daar praktisch dus wel een belangrijke rol – zonder dat die principieel moet worden op-

gevat als eigenaarschap of eindverantwoordelijkheid. De gegroeide perceptie – en deels ook realiteit – is er één van meer eigenaarschap en eindverantwoordelijkheid voor het ministerie, deels dus tegen wil en dank; via professionalisering moet die beweging draaien naar gedeeld eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit.

3.3 Een verruiming van het kwaliteitsbegrip

Het belang van ‘goed onderwijs’ is onomstreden, maar wat ‘goed onderwijs’ inhoudt is onderwerp van discussie en debat. De *beelden* over wat de uitkomst van onderwijs moet zijn lopen sterk uiteen. De één benadrukt het belang van cognitieve vaardigheden (zoals taal en rekenen), de ander hecht sterk aan brede vorming of persoonlijke ontplooiing. Sommigen zien onderwijs primair als maatschappelijke vorming, anderen vinden arbeids- en carrièreperspectief uiteindelijk de toetssteen. Over onderwijskwaliteit zijn altijd uiteenlopende betekenissen in omloop. Afhankelijk van het thema en de periode zijn andere beelden, waarden en regels dominant in het denken over onderwijskwaliteit. Onder andere segregatie, administratieve lastendruk, kleinschalig onderwijs, schoolprestaties en maatschappelijke vorming hebben het perspectief op kwaliteit beïnvloed.

Onderwijskwaliteit is geen eenduidig onbetwist concept. Ons onderzoek wijst uit dat er verschillende opvattingen en perspectieven leven over wat (goed) onderwijs is, die vanuit diverse machtscentra naar voren worden gebracht. In hun onderzoek naar visies op onderwijskwaliteit inventariseren Scheerens en collega's (2010) verschillende kwaliteitsopvattingen zoals kwaliteit in de zin van productiviteit in termen van opbrengsten of uitkomsten, van effectiviteit, van gelijkheid, van doelmatigheid, of van maatschappelijke responsiviteit. De Onderwijsraad (2013) maakt een onderscheid in brede en smalle opvattingen van onderwijskwaliteit. Een smalle kwaliteitsopvatting is eenzijdig gericht op meetbare doelen in de basisvaardigheden (taal en rekenen). Een brede opvatting van onderwijskwaliteit is ook gericht op een breed vakkenaanbod (geschiedenis, economie, filosofie, cultuureducatie), op burgerschapsvorming en vakoverstijgende ‘advanced skills’ (problemen oplossen, samenwerken, communiceren en ict-geletterdheid). De breedte van opvattingen van onderwijskwaliteit is volgens de Onderwijsraad ook gelegen in de indicatoren. Een brede kwaliteitsopvatting hanteert naast kwantitatieve ook kwalitatieve indicatoren. Ook uit het toezichtkader en de werkwijze van de onderwijsinspectie spreken verschillende opvattingen van onderwijskwaliteit. Onderscheiden worden de kwaliteit van de leeropbrengsten (af te lezen aan toets-prestaties van leerlingen, leerwinst), kwaliteit van de onderwijsleerprocessen (af te lezen aan het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, de leerlingenzorg of de organisatie van het onderwijs), kwaliteit van de schoolorganisatie (af te lezen aan de kwaliteit van het zorgsysteem of het kwaliteitszorgsysteem). Niet alleen binnen de bestuurlijke gemeenschap, maar ook binnen de gehele onderwijsorganisatie bij diverse actoren zullen verschillende opvattingen van onderwijs leven. Ook in het externe netwerk van een schoolbestuur hanteren verschillende stakeholders diverse perspectieven op onderwijskwaliteit. Deze verschillende opvattingen spelen een rol bij sturen van onderwijskwaliteit.

Onze verschillende onderzoeken wijzen uit dat vrijwel alle actoren een *brede opvatting van onderwijskwaliteit* aanhangen. Deze houdt in dat het naast het verwerven van kennis en vaardigheden ook om het aanleren van normen, waarden, tradities, praktijken en cultuur gaat - ook wel aangeduid met socialisering - waardoor leerlingen klaar worden gemaakt om onderdeel te vormen van de samenleving. En ook de vorming van menselijke individualiteit en subjectiviteit is belangrijk. Dat geldt op systeemniveau, op bestuurlijk niveau en op het niveau van de leraren. Daarnaast zijn vrijwel alle partijen in het stelsel het erover eens dat kwaliteit vooral in het primaire proces – in de klas - tot stand moet komen. Andere actoren, die meer op afstand hiervan staan hebben een faciliterende rol.

Tegelijkertijd wordt onderwijskwaliteit steevast *gekwantificeerd* ten dienste van sturing, toezicht en verantwoording. Deze opvatting wordt vooral concreet als het gaat over de eindopbrengsten van taal en rekenen. Daarop vindt outputmeting door de Inspectie van het onderwijs plaats. En dat werkt door op het niveau van school en klas. Dat is overigens zeker niet alleen het gevolg van handelen van de onderwijsinspectie en/of het ministerie. Integendeel, het komt in belangrijk mate door de reacties van schoolbesturen op het onderwijstoezicht, zo laten de onderzoeken zien. Hoewel schoolbesturen de brede opvatting van kwaliteit onderschrijven letten ze vooral op de CITO-scores van hun scholen. Omdat zij daarop worden beoordeeld door de inspectie - een negatief resultaat leidt mogelijk tot sancties – en omdat diezelfde scores de mogelijkheid van interne besturing (besturing binnen de eigen organisatie) vergroten. Daar komt bij dat de op de CITO-scores een belangrijk marketinginstrument in de richting van ouders van nieuwe leerlingen zijn. Ouders onderschrijven op hun beurt het brede kwaliteitsbegrip, maar kijken ook scherp naar de scores; zij houden in dat opzicht met hun keuzegedrag de prominentie van de door henzelf óók bekritiseerde CITO-scores en ‘test-dwang’ in stand. Toets-dwang en toets-conformisme gaan hier dus hand in hand; er zijn dwingende normen en kaders van de inspectie (‘een push’), maar er is net zo goed een hang naar indicatoren bij de partijen in het veld (‘een pull’).

Hetzelfde zien we op het meer strategische niveau van de formulering van concrete kwaliteitsopvattingen. Ondanks de variëteit in kwaliteitsopvattingen, krijgt sturen van onderwijskwaliteit in de meeste gevallen eenvormig beslag door het inspectiekader als (minimale) norm te stellen. Doelen, indicatoren en normen die recht doen aan andere of bredere kwaliteitsopvattingen worden niet of nauwelijks geformuleerd. De reden hiervoor lijkt te zijn dat het tijdrovend en ingewikkeld is voor de besturen: een aantal geeft aan dit ‘nog te willen doen’, maar wil dan eerst ‘de basis op orde’, wat betekent dat in elk geval op alle scholen (ruim) wordt voldaan aan de minimumeisen van de onderwijsinspectie.

Opvallend aan het sturen van onderwijskwaliteit in de onderwijsorganisaties voor primair onderwijs is het contrast in enerzijds de *variëteit aan opvattingen* van onderwijskwaliteit (breed, smal, gericht op leeropbrengsten of onderwijsleerprocessen) en anderzijds de *eenvormige doelen* die worden gesteld bij het *sturen* van onderwijskwaliteit, die vooral (en soms alleen) geënt zijn op de normen van het inspectiekader. De visie op onderwijskwaliteit en de inhoud van de sturing zijn in dat opzicht niet congruent. Dat geldt binnen individuele besturen; op het meer abstracte niveau van de visie is er een breed kwaliteitsbegrip, in concrete

sturing is er een veel smaller en eenvormig begrip. En het geldt ook over het veld als geheel bezien; op het niveau van de visie is er behoorlijke variëteit en onderscheiden besturen zich met eigen beelden en opvattingen over wat goed onderwijs is, in hun sturing doen ze vaak vergelijkbare dingen en sturen ze ‘op’ dezelfde relatief smalle definitie van onderwijskwaliteit, waardoor de facto toch sprake is eenvormigheid. De ‘oorzaak’ hiervoor wordt vaak bij Inspectie van het Onderwijs gelegd; die zou zo leiden tot uniformering en versmalling van het kwaliteitsbegrip. Tegelijkertijd geeft de inspectie zelf aan niet deze intentie te hebben en is er binnen de inspectie ook veel professioneel debat over dit effect. Daarnaast wijzen de onderzoeken ook op de beweging van systeemconformisme. De oorzaak is dus meer gemengd, maar de uitkomst is dat het systeem langzaam en bijna als vanzelf richting een steeds smallere definitie van kwaliteit beweegt. De variëteit dreigt om te slaan naar eenvormigheid en eenzijdigheid, gaat verloren in de dagelijkse praktijk en systemen, terwijl de variëteit maatschappelijk alles behalve verminderd is. Dat is geen houdbaar model.

3.4 Dominantie in sturing

Hoewel onze onderzoeken laten zien dat het primair onderwijs een polycentrisch systeem is, waarbij macht en invloed verspreid zijn over veel verschillende actoren op verschillende niveaus, is er toch een gedeelde perceptie dat op systeemniveau de overheid en op het niveau van de onderwijsorganisatie het bestuur dominante actoren zijn. Beide actoren zijn zeer bepalend, invloedrijk, bindend en initiërend. De overheid is een belangrijke initiërende actor die heel nadrukkelijk de waarden van goed onderwijs stuurt. Ondanks de grondwettelijk verankerde onderwijsvrijheid spelen politiek en overheid via beleid en toezicht een zeer bepalende rol. Het ministerie en de Inspectie zijn invloedrijke actoren op systeemniveau. De positie van de overheid in het onderwijsveld is gegroeid, maar niet perse vanuit de intentie van het ministerie of de inspectie om ‘de baas’ te zijn en de andere partijen af te troeven. Het proces is meer gelaagd.

Zo valt bijvoorbeeld ook de rol en positie van de educatieve uitgeverijen op. Het overgrote deel van de scholen werkt met uitgebreide lesmethoden die van dag tot dag, en gedetailleerder, voorschrijven wat er in de klas gebeurt. Deze lesmethoden worden bovendien door een kleine groep educatieve uitgeverijen gemaakt en beheerd. Hoewel de uitgeverijen vraaggericht werken – dat wil zeggen dat zij handelen op basis van de behoeften van leraren – en zij allerminst uit zeggen te zijn op dominantie van het veld (wel op ‘marktaandeel’), is hun invloed op het onderwijs heel groot geworden. Het ministerie en de onderwijsinspectie stellen de kaders, maar de methoden zijn bepalend voor wat er uiteindelijk gebeurt.

Interessant is ook de rol van de schoolbesturen. Bestuurders spelen de grootste verbindende rol bij de *professionele* relaties en interacties binnen de bestuurlijke gemeenschap. Zij nemen een centrale positie in, soms zelfs dominant, en doen dit vaak samen met een lid van de bestuurlijke staf of met een schooldirecteur. Voor de bevordering van het sociaal kapitaal van de *gehele* onderwijsorganisatie is het van belang dat bestuurders een verbindende rol spelen door relaties aan te gaan met alle leden van de bestuurlijke gemeenschap en hun ‘bestuurlijke aan-

dacht' goed verdelen. Het doen en laten van bestuurders 'doet ertoe'. In het PO-veld komt veel beleid tot stand in interactie tussen de PO-Raad en het ministerie. De PO-Raad spreekt namens de schoolbesturen: via de raad spreekt het ministerie met de bevoegde gezagen in het veld, in een poging om de variëteit te reduceren tot een praktisch hanteerbare proportie. De vraag is echter wat de vertegenwoordigende rol van de PO-Raad precies behelst. Spreekt men namens de besturen, of namens een gewogen gemiddelde ervan?

Wat opvalt is dat schoolbesturen uiteindelijk vrij klakkeloos de normen van het ministerie en de Onderwijsinspectie volgen: niet omdat ze het er inhoudelijk en principieel perse helemaal mee eens zijn, maar 'gewoon' vanuit praktisch-bestuurlijke overwegingen. De normen bieden handvatten voor vergelijking, voor management en sturing van de eigen organisatie, en zijn belangrijk om nieuwe leerlingen aan te trekken. Besturen voegen zich niet onder directe dwang naar de toenemende eenduidigheid in de normen, maar doen dat vanuit vooral praktische motieven wel. Zo zijn zij bedoeld of onbedoeld actief deelnemer aan de reductie van variëteit.

Misschien nog opvallender is de ondervertegenwoordiging van leraren in het gesprek over onderwijskwaliteit. Leraren en andere betrokkenen in het primaire proces, zoals bijvoorbeeld schoolleiders en onderwijsassistenten, praten niet of nauwelijks mee. De beperkte organisatiegraad die ze hebben komt vanuit de vakbonden, die zich expliciet richten op arbeidsvoorwaarden en niet zozeer op onderwijskwaliteit. Dat ligt natuurlijk voor de hand, en arbeidsvoorwaarden zijn voor leraren belangrijk, maar wat zodoende steeds meer ontbreekt is de stem van de leraren als professionele groep. De leraren laten zich meezuigen in een beweging vanuit het beleid, versterkt door de inspectie, overgenomen door de besturen en de educatieve uitgeverijen: tegengeluid en tegenwicht door de professionals in de klas is er weinig, in ieder geval niet in het gesprek *over* het beleid. Hoogstens in reactie op het beleid, en dan nog selectief en beperkt, bijvoorbeeld bij voornemens rond passend onderwijs. Dat is een belangrijk dossier, maar het is niet de essentie van het debat over onderwijskwaliteit. In dat gesprek zijn de leraren afwezig en blijft hun stem ongehoord.

3.5 Streven naar eenduidigheid: systeemdwang én systeemconformisme

Als we het systeemvermogen in het primair onderwijs zo bij elkaar bezien, dan zien we een *streven naar meer eenduidigheid*. Ondanks de principiële variëteit van het veld beweegt het systeem steeds meer naar eenvormigheid, die tegelijkertijd van allerlei kanten betwist wordt. Daarin valt bovendien op dat de positie van het ministerie van OCW en de inspectie steeds meer *sturend* zijn geworden. Een snelle conclusie is dan dat een meer sturende rol van het beleid én de toenemende eenvormigheid duidt op *systeemdwang*: op het ministerie dat zich steeds meer opstelt als de leidende actor in het stelsel en het systeem zijn wil op legt. Het onderwijsveld wordt dan figuurlijk uitgedrukt steeds meer een systeem in de mechanische zin van het woord: een machine die door een beheerder wordt getuned om de gewenste uitkomsten te produceren.

Dat beeld strookt echter niet met de waargenomen realiteit. Er is ongetwijfeld van enige mate van expliciete of impliciete systeemdwang, maar die is veel minder gulzig dan het beeld hiervoor suggereert. Het beeld is eerder andersom: het ministerie zoekt naar manieren om met het veld tot meer eenduidigheid te komen, maar weet niet goed wie daarvoor te benaderen. De systeemdwang is eerder zoekend dan dwingend van aard. Daarbij zien we ook opvallend veel *systeemconformisme*. De ‘effecten’ van het beleid zijn zo groot, omdat veel cruciale partijen in het veld het beleid vanuit eigen motieven heel precies opvolgen. Educatieve uitgeverijen grijpen de eindtermen aan om hun methode te ‘verkopen’, besturen zien er een middel in om hun organisaties aan te sturen en zich te profileren, leraren weten waar ze aan toe zijn en dat is ook voor hen prettig, ouders zien er in ieder geval een maat voor vergelijking en inzicht in. En hoewel geen van deze partijen het inhoudelijk helemaal eens zal zijn met richting versterken ze ieder voor zich en in gezamenlijkheid die richting enorm. De ontwikkeling van het veld is daarmee net zozeer een product van systeemdwang als van systeemconformisme.

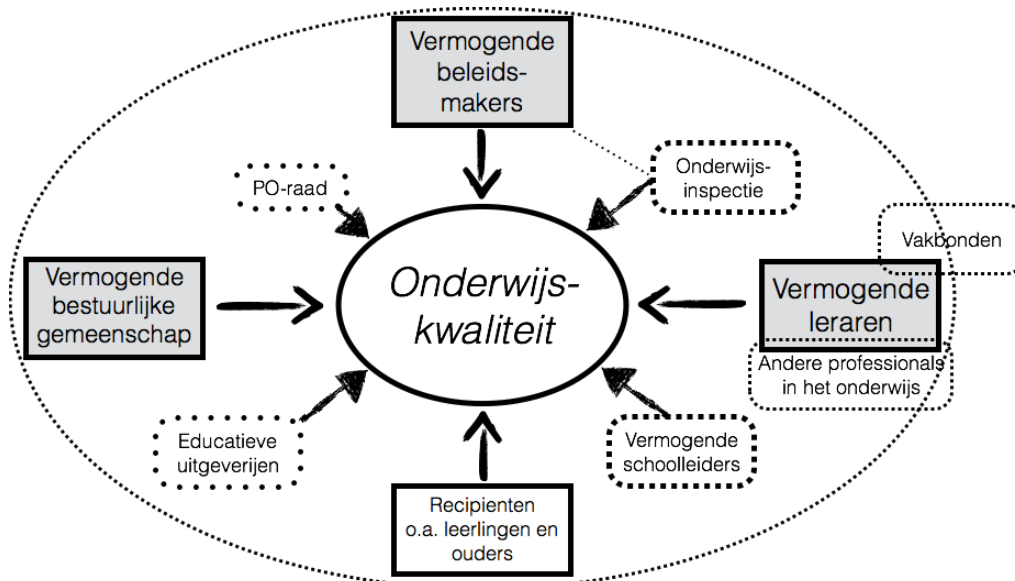
Systeemconformisme is zichtbaar in wat partijen doen, maar misschien nog wel sterker in wat ze *niet* doen. In de ruimte die ze wel hebben, maar niet benutten. En daar zien we veel van. Ook hier is de positie van leraren een interessant voorbeeld. Het is een belangrijke ambitie van het ministerie en van veel andere partijen om te komen tot een sterke beroepsgroep van leraren, naar voorbeeld van goed georganiseerde beroepsgroepen zoals advocaten of medisch specialisten. Tegelijkertijd gebeurt eerder het tegenovergestelde en zwakt de beroepsgroep als zodanig af. Leraar wordt steeds meer gevoeld als een ‘baan’ in plaats van een ‘vak’ of een ‘professie’. In dat streven doet zich een vicieuze cirkel voor: de overheid wil zeggenschap afstaan aan een sterke beroepsgroep, maar kiest een meer hiërarchische rol zolang de beroepsgroep er niet is. Tegelijkertijd zeggen leraren- en directeurenorganisaties dat ze eerst vrijheid moeten krijgen om zich tot een sterke beroepsgroep te ontwikkelen. Kortom: zonder professionalisering geen autonomie, maar zonder autonomie ook geen professionalisering.

Iets vergelijkbaars zien we rond de educatieve uitgeverijen. Er is in principe alle ruimte voor alternatieve invullingen van onderwijskwaliteit. Scholen kunnen het onderwijs invullen zoals ze zelf willen. Er is niets wat dat formeel gezien in de weg staat. Schoolbesturen kunnen zich actief bemoeien met kwaliteitszorg en een professionele gemeenschap op scholen stimuleren. De eisen van de overheid laten scholen veel vrijheid om eigen keuzes te maken over pedagogische stroming, didactiek, lesmateriaal en –aanbod. En ook de inspectielast is in feite beperkt. Scholen worden in de regel slechts eens per vier jaar bezocht. In de praktijk wordt deze ruimte echter weinig benut. Scholen kiezen ervoor om te volgen en zoeken houvast in kaders en in de op die kaders gebouwde methoden. Dit is ook terug te zien in het opvallende, maar heel herkenbare fenomeen dat scholen vaak zelf exacte omschrijvingen en inspectievoorschriften willen, ondanks het feit dat dit vaak als beknellend wordt ervaren. Die keuze voor houvast is begrijpelijk, maar het is geen wetmatigheid. Het kan anders, maar het gebeurt niet: dat is een signaal over het systeemvermogen in het veld. De eenvormigheid is de laatste jaren sterk toegenomen, maar strookt niet met de opbouw van het stelsel en leidt tot tegenkracht. De vraag daarbij is hoe het systeemvermogen te vergroten is, op een manier die de ruimte voor variëteit weer meer naar voren brengt.

3.6 Conclusie: gebrekkige ‘alignment’, op zoek naar krachtige koppelingen

Integratie van de drie deelonderzoeken leidt zo tot het volgende concluderende beeld. Er is in het primair onderwijsveld rond onderwijskwaliteit sprake van een zekere eenduidigheid, maar die eenduidigheid komt voort uit een dominantie van een aantal partijen en een beperkte inbreng van andere partijen. Er is wel sprake van eenduidigheid, maar niet van goede alignment van de verschillende ideeën en inbreng van partijen. De alignment is in dit opzicht beperkt. Daarnaast bewegen bepaalde partijen verder af van inbreng in het gesprek rond systeemvermogen (de-professionalisering van leraren, terughoudendheid in de bestuurlijke gemeenschap); alignment neemt wat dat betreft af. Een partij die potentieel voor krachtige koppeling kan zorgen in het gesprek over onderwijskwaliteit, de schoolleiders, ontbreekt bovendien vooralsnog. De ‘recipiënten’ van onderwijs, leerlingen en ouders, zijn wel aanwezig in het gesprek, maar niet op systematische wijze. Ze zijn rond bepaalde thema’s zeer actief, maar in het meer generieke gesprek over onderwijskwaliteit zijn zij minder aanwezig. Er is sprake van een gebrekkige alignment van de verschillende krachten (partijen) rond onderwijskwaliteit. De daartoe benodigde krachtige koppelingen ontbreken en een aantal koppelingen tussen partijen is daarentegen juist te krachtig.

Figuur 1 visualiseert hoe wij vanuit de drie deelonderzoeken de totstandbrenging van goed primair onderwijs zien en wat we bedoelen met alignment van krachten (partijen) en krachtige koppelingen. Een reeks partijen is krachtig betrokken en is ‘rond’ onderwijskwaliteit onderdeel van het gesprek. Maar geen van die partijen domineert het gesprek; de koppelingen zijn krachtig, maar ze sluiten anderen niet uit. Dit is niet bedoeld als een oproep tot *harmonie*: het gaat om een ‘arena’ waar partijen hun grote variëteit in alle scherpte tot uitdrukking brengen, om tevens tot gedeelde handelingspraktijken te komen. De kern van de figuur is dat het midden (‘onderwijskwaliteit’) *open* moet blijven. Het vult zich met ideeën uit het gesprek, maar daarin moeten niet enkele partijen de overhand krijgen en het midden ‘innemen’. Cruciaal is ook dat het gesprek niet in zichzelf gekeerd is, maar dat het de ontwikkelingen ‘buiten’ in de samenleving volgt. Of daar wellicht zelfs op vooruit loopt. Onderwijs vindt plaats in een maatschappelijke context, maar is ook ‘scheppend’ voor de maatschappelijke context. De samenleving is niet door middel van primair onderwijs maakbaar, maar wat in het primair onderwijs gebeurt heeft wel degelijk gevolgen voor huidige en toekomstige samenlevingen. De ontwikkelingen rond Onderwijs2032 zijn om die redenen zorgelijk; het is blijkbaar onvoldoende gelukt om het midden gezamenlijk goed en gevarieerd in te vullen. Dat is niet perse slecht, want verzet kan een teken van betrokkenheid zijn; de kunst is vervolgens wel om vanuit de variëteit ook hier tot een gedragen invulling van toekomstgerichte onderwijskwaliteit te komen.

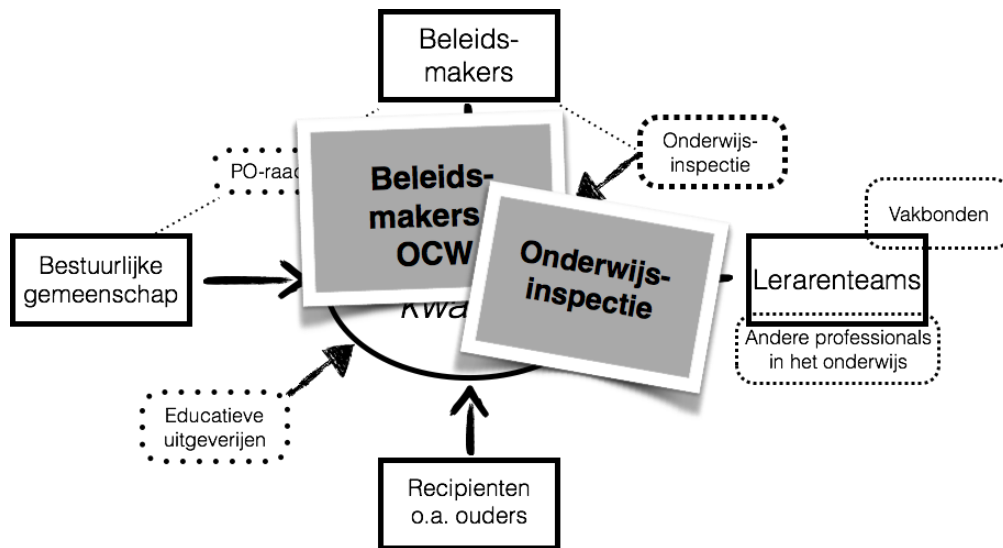


Figuur 3: krachtige koppelingen rond onderwijskwaliteit.

Op dit moment, zo laten onze deelonderzoeken zien, is de realiteit nog anders dan het ‘open’ midden uit figuur 3. De situatie is eerder zoals in onderstaande figuren 4 en 5. Figuur 5 laat de sluipend oprukkende beleidsdominantie zien. We hebben in deelonderzoek 1a gezien hoe het beleid steeds meer een definiërende rol is gaan spelen inzake onderwijskwaliteit. In het benoemen ervan, maar ook in het via de inspectie in de werkpraktijk afdwingen van die ‘eigen’ kwaliteitsnormen. Tegelijkertijd hebben we daarbij ook gezien dat die ontwikkeling niet perse systeemdwang is; het gaat net zo goed om systeemconformisme. Deelonderzoek 1a laat zien dat de PO-Raad zich heeft ontwikkeld tot een schakel tussen het ministerie en het veld, en zich als belangrijke gesprekspartner namens het veld heeft ontwikkeld. Veel van de beleidsmatige sturing van het ministerie komt in nauwe interactie met de PO-Raad tot stand. ‘Met het veld’ dus, met dien verstande dat de PO-Raad niet hetzelfde *is* als ‘het veld’. De bestuurlijke gemeenschappen zijn deels vertegenwoordigd door de PO-Raad, maar deels ook niet. Vermogende bestuurlijke gemeenschappen zouden meer ruimte kunnen nemen in het gesprek.

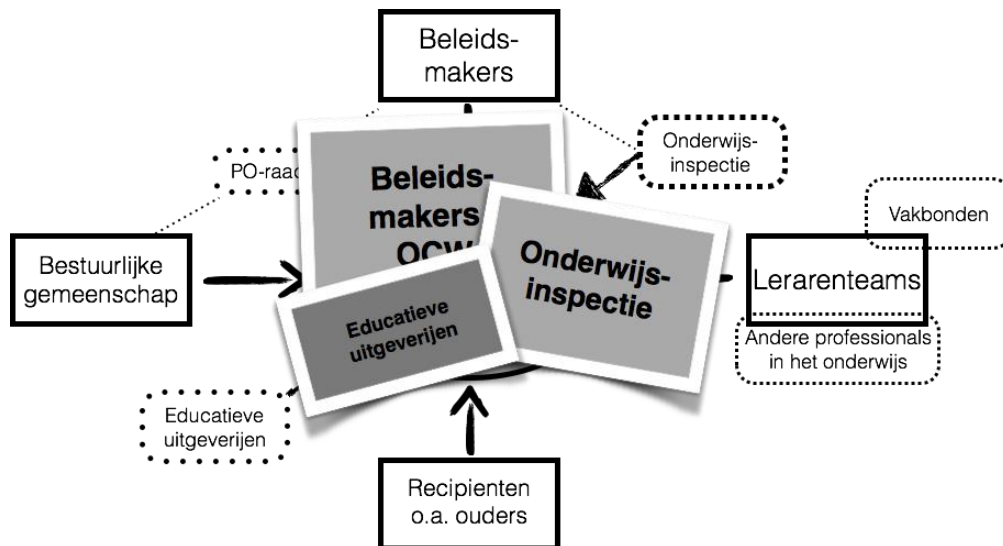
Deelonderzoek 2 (‘bestuurlijk vermogen’) heeft bovendien laten zien dat systeemconformisme ook terugkomt in de sturing vanuit de bestuurlijke gemeenschap. De normen vanuit het beleid maken gerichte interne besturing van primair onderwijsorganisaties gemakkelijker en kunnen dienen voor externe profilering. Bestuurlijke gemeenschappen maken van die mogelijkheid gebruik. Beleidsmatige sturing helpt hen om de eigen organisatie te besturen en is in dat opzicht welkom. Deelonderzoek 3 (‘professioneel vermogen’) laat hetzelfde mechanisme zien bij de lerarenteams; ook zij ‘klagen’ over sturing en dwingende normering vanuit het ministerie, maar het geeft leraren ook houvast. Daar komt bij dat er weinig concrete pogingen zijn vanuit leraren om met alternatieve vormen en normen van onderwijskwaliteit te komen. Die eigen bijdrage in het gesprek over onderwijs komt weinig van de grond. Zo wordt het beleid als het ware steeds dieper het midden ingezogen, deels uit eigen beweging en een zelf ingezette ‘push’ vanuit beleid, maar ook door een krachtige ‘pull’ vanuit het veld. Het resultaat van die beide krachten is een dominantie van het beleid in het midden. Dat zorgt voor een

overmaat aan eenduidigheid en eenvormigheid, met te weinig ruimte voor de inherente maatschappelijke variëteit van onderwijskwaliteit.



Figuur 4: beleidsdominantie in het onderwijsveld.

Onderstaande figuur 5 voegt daar een dimensie aan toe; de educatieve uitgeverijen. Dat is de enige kracht die volgens ons werkelijk ‘van onderop’ systematisch werkt aan gedeelde invulling van onderwijskwaliteit. De prikkel daartoe is die van marktaandeel. Educatieve uitgeverijen werken vanuit een profijtbeginsel. Ze zoeken naar manieren om hun methodieken te verkopen. Daarin hebben ze ontdekt dat er een koopkrachtige vraag is naar onderwijsmethoden die leraren helpen om op een leuke, goede en voor leerlingen aantrekkelijke manier tot de door de inspectie gecontroleerde onderwijsopbrengsten te komen. De methodes zijn minutieus geworden, in die zin dat ze de lesontwikkeling steeds meer uit handen van de lerarenteams en de individuele leraren nemen. Leraren denken en doen mee in de ontwikkeling van methoden, maar vervolgens gaan die methoden naar andere leraren die er mee in de hand zonder eigen lesontwikkeling goed les kunnen geven. Zo vindt van onderop, via de methoden, krachtige disciplinerende plaats in hoe er wordt lesgegeven; daarmee ontstaat een nieuwe bron van eenduidigheid en eenvormigheid in het onderwijs. Zo vullen de educatieve uitgeverijen vanuit hun eigen push (*profit*, marktaandeel) en aangezogen door de pull vanuit de markt (vraag van lerarenteams; doelen van de inspectie) naast het beleid steeds meer het midden.

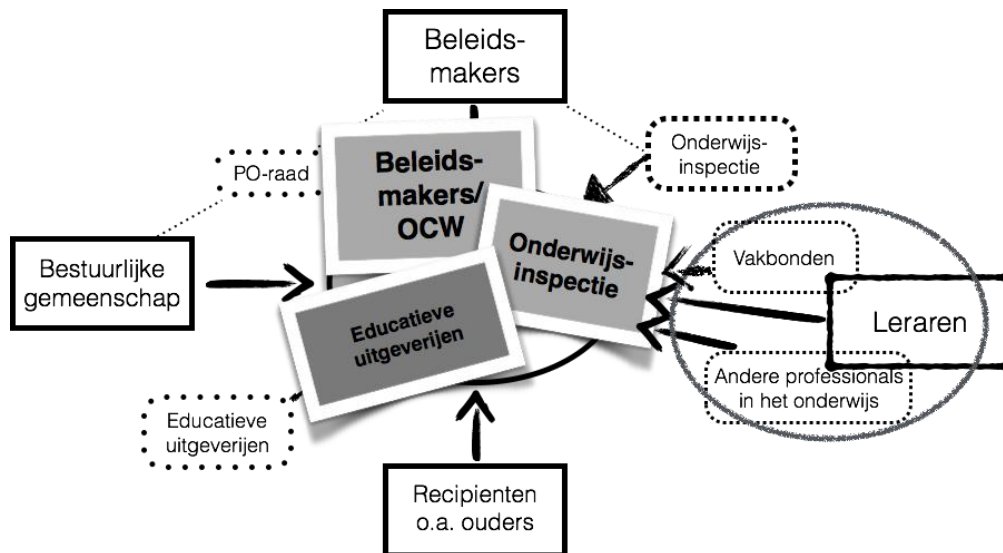


Figuur 5: de 'sluipende rol' van educatieve uitgeverijen.

De opkomst van de educatieve uitgeverijen hangt samen met een tweede ontwikkeling die rondom het niveau van de klas gaande is en die vooral in deelonderzoek 3 krachtig naar voren kwam; de de-professionalisering van de leraar. Vermogende leraren zijn in staat om niet alleen hun vak goed uit te voeren, maar ook om vanuit het vak actief bij te dragen aan de discussies over goed onderwijs. Dat vermogen is beperkt, zo laat deelonderzoek 3 zien. Deelonderzoek 1a ondersteunt die conclusie. Beide onderzoeken wijzen ook op twee flankerende ontwikkelingen; de opkomst van 'andere professionals' rondom het onderwijs en de rol van de vakbonden. Figuur 6 brengt die bewegingen in beeld: zie vooral de rechterkant van het schema. De leraren zijn steeds meer bezig met lesgeven, als uitoefening van de methode. Ze ervaren minder eigenaarschap over hun vak en nemen afstand van het gesprek over onderwijskwaliteit. Die meer collectieve inbreng in het gesprek wordt meer en meer ingevuld door de vakbonden; zij doen dat echter niet vanuit een vakinhoudelijk perspectief, maar vanuit een arbeidsrechtelijk en arbeidsvoorwaardelijke invalshoek. Het gaat de bonden om de positie van individuele leraren als werknemer, niet als professionele groep. Hiermee versterken ze de beweging van leraren als professionals naar leraren als 'gewone werknemers'.

Dat gaat gelijk op met de introductie van steeds meer 'andere professionals' in en rond de klas. Denk bijvoorbeeld aan de onderwijsondersteuners en orthopedagogen, die een belangrijkere en eigenstandige professionele positie innemen rondom de klas. Zij brengen andere perspectieven en invalshoeken in, die belangrijk zijn voor wat er in en rond de klas gebeurt – en wat daar als onderwijskwaliteit wordt gezien. Zo nemen de leraren als professionele groep niet alleen langzaam meer afstand van het gesprek over onderwijskwaliteit, de vakbonden en de andere professionals nemen die ruimte deels ook in. Ook hier is er geen sprake van eenzijdige drang of dwang van leraren of vakbonden; er is deels push, maar er is net zo goed pull. Onderwijsondersteuners en orthopedagogen helpen leraren om goed les te geven, om moeilijke kinderen extra begeleiding te geven, en de onderwijsomgeving als geheel te versterken. Voor individuele leraren is het buitengewoon prettig dat vakbonden zich sterk maken voor de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van leraren, en bijvoorbeeld aanklaarten dat de invoering van passend onderwijs voor hoge werkdruk voor leraren zorgt. Leraren trekken de in-

vloed van deze partijen zelf dus ook aan, ook al leidt het per saldo tot een steeds verdere afvlakking van de professie. Daarom is het zo belangrijk dat de ontwikkeling naar meer vermogende leraren wordt ingezet, zodat rondom de klas nieuwe krachtige koppelingen kunnen ontstaan en het gesprek over onderwijskwaliteit ook gevoed wordt met de belangrijke inbreng van professionals .



Figuur 6: de-professionalisering van de leraar.

4. De onderzoeken bediscussieerd

4.1 Reflectie naar aanleiding van conclusies

Het moge duidelijk zijn dat we concluderen dat de voor onderwijskwaliteit noodzakelijke ‘alignment’ verre van optimaal is. Via de deelonderzoeken hebben we laten zien dat enkele krachten (lees: partijen) in het onderwijs dominant zijn, en dat andere krachten (lees: partijen) ofwel te weinig vermogen hebben om dat van weerwoord te voorzien, ofwel nagenoeg afwezig zijn. Dat laatste betreft vooral de leerkrachten die zich niet alleen vaak machteloos voelen, maar ook nogal krachteloos zijn. Ze hebben weinig vermogen, zeker weinig collectief vermogen, om zich met het grotere geheel te verbinden, en samen met andere partijen mee te werken aan het produceren van onderwijskwaliteit. De vertegenwoordigers van leerkrachten (in het bijzonder de vakorganisaties) vermeederen die kracht niet, sterker, ze verminderen deze eerder, omdat ze een sterke nadruk leggen op *individuele* leerkrachten in combinatie met arbeidsrechtelijke/rechtspositionele zaken die niet de kern uitmaken van de professionaliteit van lesgeven.

Via de genoemde scenariosessies en een simulatie hebben we dit beeld verder uitgetest (is het herkenbaar? Klopt het?), verder bediscussieerd (wat vinden we daarvan?) en van implicaties voorzien (wat zijn de gevolgen?). Over deze aspecten doen we hieronder verslag, zowel om de conclusies meer reliëf te geven, als om mogelijke gevolgen te bespreken. We hopen dat dit vervolgens aanleiding is voor verdere besprekingen en discussies, over de grenzen van partijen heen en mede met en via de minder aanwezige partijen.

4.2 Reflectie naar aanleiding van scenario’s: routes naar ‘alignment’

Tal van partijen in het onderwijsveld zijn betrokken bij het realiseren van onderwijskwaliteit. De mate waarin zij invloed hebben en naar eigen inzicht het kwaliteitsbegrip kunnen ‘vullen’ met opvattingen, hangt sterk af van de onderlinge verhoudingen en de wisselwerking tussen de verschillende vermogens in het veld. Zoals figuren 4 en 5 laten zien, zijn er enkele partijen die momenteel een dominante positie innemen bij het vullen van het kwaliteitsbegrip: er is sprake van een zekere mate van ‘beleidsdominantie’ in het primair onderwijs, en ook educatieve uitgeverijen spelen een zeer centrale rol en hebben veel invloed op wat er dagelijks in de klas gebeurt. De dominantie van deze partijen beperkt de ruimte die er overblijft voor andere actoren om naar eigen inzicht invulling te geven aan onderwijskwaliteit.

Desalniettemin zijn er veel ontwikkelingen gaande die de autonomie en ruimte van andere actoren in het onderwijssysteem ten goede komen. Zo richt de Inspectie van het Onderwijs zich in toenemende mate op het inzichtelijk maken van schoolprestaties voor ouders, waardoor de rol van ouders toeneemt. Ook ontstaan er steeds meer initiatieven van leraren om actief ‘ruimte te pakken’ in het onderwijs, en wordt met de academische pabo gestreefd naar professionalisering van leerkrachten. Zo zien we meerdere ontwikkelingen die bepaalde acto-

ren centraal stellen en tegelijkertijd plaatsvinden, maar niet allemaal logisch in elkaars verlengde liggen.

Dat roept de vraag op hoe de onderlinge verhoudingen in het onderwijssysteem verschuiven wanneer een van de actoren een meer dominante positie gaat innemen. Er zijn verschillende scenario's denkbaar, die ieder op heel verschillende wijze invloed hebben op het onderwijssysteem als geheel. Als een van de partijen een steeds dominantere rol gaat innemen, hoe ziet het primair onderwijs er dan uit? Wat betekent dat voor de onderlinge verhoudingen en rollen van verschillende actoren? Worden sommige actoren belangrijker, terwijl andere actoren juist minder invloed krijgen? Waar vullen actoren elkaar aan, en waar gaat het botsen? Deze vragen vormden de basis voor een 'scenario-verkenning', die wij op meerdere plaatsen met betrokkenen uit het onderwijs hebben uitgevoerd. Door een bepaald scenario te verkennen en te bezien welke consequenties dat scenario heeft voor de onderlinge verhoudingen, vergroten we het inzicht in het onderwijssysteem en de wisselwerking tussen verschillende actoren daarin. Let wel, het ging er daarbij niet om voorkeuren te ontwikkelen, maar om het repertoire aan mogelijkheden te verkennen. Door in elk scenario de dominantie van één bepaalde kracht (lees: partij) uit te lichten ontstaat meer scherpte in de discussie over de dynamiek in het onderwijsveld.

We hebben gekeken naar een vijftal scenario's, die elk één kracht uitlichten. Voor elk van deze scenario's zijn op dit moment al 'aanwijzingen' of trends te benoemen; het zijn in dat opzicht realistische opties. We legden aan betrokkenen de vraag voor om deze scenario's in meer extreme zin uit te denken en na te gaan wat dat zou betekenen voor de totstandkoming van onderwijskwaliteit en de dynamiek in het onderwijssysteem. De vijf scenario's die we hebben behandeld zijn: onderwijskwaliteit als beleidsopgave, onderwijskwaliteit als marktopgave, onderwijskwaliteit als bestuurlijke opgave, onderwijskwaliteit als professionele opgave en onderwijskwaliteit als maatschappelijke opgave.

Scenario 1: Onderwijskwaliteit als beleidsopgave

De overheid en onderwijsinspectie vervullen een sterke en zeer bepalende rol bij de invulling van onderwijskwaliteit. Waar de overheid voorheen alleen referentieniveaus voor taal en rekenen hanteerde, zijn nu voor alle vakken dergelijke niveaus geformuleerd. Bovendien is er ook een nationaal curriculum vastgesteld. Scholen door het hele land verzorgen hetzelfde onderwijs. De focus is daarbij gericht op het behalen van maximaal rendement. Leerlingen worden op zeer regelmatige basis getoetst in hun ontwikkeling. De overheid hecht daarbij sterk aan *evidence-based* beleid. Er wordt dan ook veel geïnvesteerd in onderzoek naar leerprocessen bij kinderen. Conclusies uit wetenschappelijk onderzoek worden vervolgens verwerkt in een (door de Inspectie goedgekeurde) lesmethode. Leraren zijn vooral uitvoerders van de methode en het staatscurriculum. Het toezicht is dan ook vooral gericht op de uitvoering van het beleid door leraren, schoolleiders en bestuurders. De ruimte die deze drie actoren hebben om zelf invulling te geven aan onderwijskwaliteit, is zeer beperkt. Op voorhand is per dag immers al duidelijk hoe de lessen eruit moeten zien.

Onderwijs als beleidsopgave	<ul style="list-style-type: none"> - Het ministerie en de onderwijsinspectie zijn dominant betreffende de inhoudelijke vormgeving van kwaliteit in het onderwijs. - Ze schrijven een vastgesteld curriculum voor en door het hele land wordt hetzelfde onderwijs gegeven. Er is één methode, die alle leraren uitvoeren. - Onderwijs is evidence based: via de weg van de wetenschap probeert de overheid zo hoog mogelijke onderwijsopbrengsten te realiseren. Opbrengsten van onderwijs en methoden worden voortdurend getoetst, op weg naar een ‘perfecte’ methode. - Omdat alle scholen hetzelfde doen zijn scholen heel goed vergelijkbaar. Zo ontstaan rankings van scholen, en is het mogelijk om de performance van individuele leraren inzichtelijk te maken – en mogelijk te belonen. - Het ministerie is verantwoordelijk voor wat er in de klas gebeurt en wil daarom ook weten hoe het er in de klassen aan toe gaat. Een systeem met cameratoezicht in de klas maakt dat mogelijk; deels als controle op de uitvoering door leraren, maar ook om materiaal te verzamelen over het gedrag van leerlingen, bijvoorbeeld voor als ouders het ministerie aansprakelijk stellen voor zaken in de klas. - Er is een focus op maximaal rendement. Er wordt daarom heel veel getoetst in de klas. - De overheid heeft het in dit scenario weliswaar voor het zeggen, maar wil niet alles zelf bedenken. Het ministerie verplicht alle andere partijen om mee te praten, door hen formele zeggenschap te geven bij beleid. Beleid heeft in dat opzicht een interactief karakter. Via intensieve consultatie werken en denken partijen uit het veld mee. - In dit scenario is het zeer de vraag of besturen nog wel nodig zijn. Ze zijn er nog wel, maar dragen alleen nog de verantwoordelijkheid voor de ‘huishouding’ van de school. Grondslag is alleen nog iets voor ‘erbij’, in afwegingen over wel of geen kerstviering, of eventuele aanvullende inhoud naast het reguliere pakket burgerschap en maatschappelijke vorming. Juist omdat de overheid verantwoordelijk is voor onderwijsinhoud wil zij niet teveel politiek in de les; burgerschap en maatschappelijke vorming gaan vooral in op rechtstatelijke principes en het democratisch proces waarin politieke inhoud tot stand komt. - Het scenario mobiliseert wel tegenstand: afhakers starten eigen initiatieven, hoe moeilijk dat ook gaat. Ze weten mazen in de wet te vinden, onder andere door externe financiering te organiseren. Er blijkt bovendien vraag voor te zijn, deels ook omdat ondanks de pogingen van het beleid om de prestaties te vergroten dat in de praktijk toch heel lastig te organiseren blijkt. Ouders van ‘goede leerlingen’ gaan daarom actief op zoek naar alternatieven. - Langzaam ontstaat zo ook meer druk op de minister. Zij is nu verantwoordelijk voor het primair onderwijs in Nederland, maar haalt zij daar wel genoeg uit? In de Kamer is dat een steeds prominenter onderwerp van gesprek.
------------------------------------	--

Scenario 2: Onderwijskwaliteit als marktopgave

Marktwerving is het leidende principe in het basisonderwijs. Alle actoren richten zich op het bijeen brengen van vraag en aanbod. Ouders spelen daarbij een zeer centrale rol, omdat zij bepalen naar welke school een kind gaat. Oudertevredenheid is dan ook een van de belangrijkste ‘indicatoren’ voor het functioneren van een school. De rol van de overheid en inspectie is maar zeer beperkt, omdat scholen voornamelijk verantwoording afleggen aan ouders. De

gehele markt is erop gericht zo snel mogelijk op de wensen van de ‘afnemers’ (ouders) te reageren. Er zijn veel nieuwe start-ups actief in het onderwijs, die met vernieuwende onderwijsconcepten snel inspelen op veranderingen in de markt. Leraren zijn daarbij vooral uitvoerders. In dienst van de school, maar steeds vaker ook in dienst van een uitgeverij. Educatieve uitgeverijen zetten producten in de markt, vaak inclusief een leerkracht die het beste weet hoe met de methode gewerkt moet worden. Ook zijn er in dit scenario start-ups druk bezig met het ontwikkelen van de ICT op scholen, met als uiterste variant zelfs een volledig ‘digitale school’.

<p>Onderwijskwaliteit als marktopgave (uitgeverijen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een beperkte rol voor de onderwijsinspectie: die ‘keurt’ de basis-kwaliteit van wat er in de school gebeurt, maar dat gaat vooral om hygiënefactoren. • Een veel grotere rol is er voor de ouders en leerlingen. Het is voor de school van het grootste belang dat zij blijven instromen. Daarom wordt ‘de dienstverlening’ (het onderwijs) voortdurend geëvalueerd en kunnen ouders en leerlingen ook vooraf aangeven of zij specifieke wensen hebben. Scholen werken klantgericht en doen hun best om missers snel te corrigeren en de betreffende ‘klanten’ tevreden te stellen. • In dit model wordt de leraar een uitvoerder. De educatieve uitgeverijen zijn de drijvende krachten achter het onderwijs geworden. Zij beschikken over zeer verfijnde methoden en zij investeren ook in de reclame en marketing die nodig is om leerlingen aan te trekken. Een aantal uitgeverijen maakt niet alleen methoden, maar ‘least’ ook leraren mee die in de betreffende school de methode uitvoeren. Deze leraren zijn dus niet in dienst van de school, maar komen als ‘externe’ mee met de methode. Zo krijgen scholen niet alleen heel goede leraren, maar dragen ze ook minder kosten en risico’s voor het dienstverband van de leraar. Voor de betreffende leraren is het aantrekkelijk, omdat de uitgeverijen beter betalen en goede secundaire arbeidsvoorwaarden bieden. Het is ook een manier om flexibel in de markt te bewegen, meer scholen te zien, en met verschillende soorten groepen te werken. • Een groeiende rol van ICT en mogelijk ook van thuisonderwijs: de uitgeverijen kunnen meer investeren en rollen volwaardige ICT-platforms uit over de scholen – als er tenminste langlopende contracten worden getekend. Via ICT en methoden is thuisonderwijs ook beter mogelijk. Daar blijkt een zeer koopkrachtige vraag voor te zijn, omdat bepaalde groepen hun kinderen liever niet in een reguliere onderwijsomgeving willen brengen – soms om ideologische redenen. Uitgeverijen bieden daarvoor speciale pakketten die weliswaar relatief duur zijn, maar die veel aftrek vinden. • Tegelijkertijd komen er start-ups op die snel inspelen op nieuwe behoeftes zonder veel belemmeringen van wetten en regels vanuit het ministerie. Zij dagen de grote aanbieders uit en zorgen zo voor vernieuwing in het veld. Omdat de markt open is kunnen nieuwe toetreders makkelijk een positie verwerven. • Het concept ‘school’ krijgt een andere betekenis in dit scenario: het wordt steeds mee de organisatorische huls waarbinnen onderwijs plaatsvindt. Dat onderwijs wordt steeds meer overgenomen door de uitgeverijen, waarvan een groot aantal er tegenwoordig de leraren al bij levert. Een aantal scholen is inmiddels geheel eigendom van een uitgeverij. Een andere uitgeverij rolt scholen als een ‘franchise’ over het land uit. De positie van onderwijsbesturen is niet principieel veranderd,
---	--

	<p>maar de inhoudelijke invulling van wat er binnen de primair onderwijsorganisaties gebeurt is overgenomen door de markt. Om die reden ontstaat langzaam ook een beweging richting ‘normalisering’ van onderwijsbesturen: waarom niet ‘gewoon’ echt bedrijven maken van het primair onderwijs, in plaats van de pseudo-besturen die het in dit scenario zijn geworden?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deze ontwikkeling wordt ondersteund door een liberaal kabinet (VVD, D66, GroenLinks) dat marktwerking in het onderwijs aanmoedigt en weinig nut of noodzaak ziet voor de bijzondere grondslag van besturen. Daarin treft het kabinet een onverwachte bondgenoot in de PVV, die zich fel verzet tegen de krachtige groei van Islamitische onderwijsbesturen en in de ‘vermarkting’ van het onderwijs mogelijkheden ziet. • Dit scenario heeft consequenties voor de geldstromen in het onderwijs. Ouders rekenen af, al dan niet met subsidie of ‘rugzakken’ vanuit overheidsmiddelen. De overheid bepaalt deels de tarieven, met daar bovenop ruimte voor aanvullende bijdragen. De rol van investeerders is aan het groeien, bijvoorbeeld vanuit institutionele beleggers en private equity bedrijven, die het kapitaal injecteren om de grote investeringen te doen die voor dit model nodig zijn. Dat betekent ook dat er opbrengsten terugvloeien naar de investeerders, in de vorm van rente of dividend.
--	---

Scenario 3: Onderwijskwaliteit als bestuurlijke opgave

De bestuurlijke gemeenschap (bestuurders, schoolleiders) heeft een centrale rol in de bepaling van wat onderwijskwaliteit inhoudt. Beleid wordt niet gemaakt op het niveau van de overheid, maar schoolbesturen doen dit zelf voor hun eigen scholen. Het bestuur stelt concrete doelen waarop gestuurd zal worden. De profilering van scholen krijgt daarbij veel aandacht. Het onderwijsveld is dan ook sterk gevarieerd, met veel verschillende schooltypen. De profilering die het bestuur kiest voor zijn scholen, is dan ook leidend voor het curriculum en tevens voor het ‘type leraar’ dat bij de scholen werkt. De onderwijsinspectie kan in dit model verdwijnen. Scholen stellen immers zelf doelen en kwaliteitsnormen, en formuleren ook een eigen evaluatiemethodiek. De schoolbesturen hebben daarbij een verantwoordingsplicht aan de ouders van de leerlingen. Ouders zijn immers de ‘stakeholders’ in dit scenario. Besturen zijn voor financiering ook afhankelijk van deze stakeholders. De leraren moeten ‘passen’ bij de profilering van de school en worden geacht de kwaliteitsnormen van het bestuur in acht te nemen. Schoolleiders zien hierop toe.

Onderwijskwaliteit als bestuurlijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> - De bestuurlijke opgave gaat niet alleen over het bestuur, maar over de gemeenschap in bredere zin. Het bestuur probeert de school nadrukkelijk te plaatsen in de gemeenschap, in de lokale samenleving waar uiteindelijk ook de aanmeldingen vandaan moeten komen. Besturen richten zich daarom extreem op de lokale gemeenschap en zoeken naar wat daar nodig is. In dat opzicht ‘vermaatschappelijken’ de besturen in dit scenario. - In dit model is profilering van scholen (type onderwijs, leerlingen) heel belangrijk. Bestuurders begrijpen dat hun school alleen goed kan draaien als ze voldoende en goede leerlingen hebben. Er is hen dus alles aan gelegen om goed onderwijs aan te bieden en daarbij ook onderscheidend te zijn. - Er ontstaat dus een breed spectrum aan specialisaties, die besturen inzetten om leerlingen te trekken. Er is veel keuze voor leerlingen en hun
---	---

	<p>ouders.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profilering is bepalend voor het curriculum; het curriculum is niet gegeven door het ministerie of de inspectie, maar wordt door scholen zelf bepaald. Ze kiezen daarbij een profiel en komen in nauw contact met de omgeving tot nadere invulling. - Profilering van de school is bepalend voor het ‘type leraar’ dat gevraagd wordt. Besturen voeren daarom ook een meer gericht personeelsbeleid en zoeken naar docenten die bij hun merk passen. Docenten weten dat bovendien en gaan zich daar ook meer strategisch naar gedragen. Ze kennen hun waarde ook beter en onderhandelen zelf ook. - De bestuurlijke gemeenschap formuleert haar eigen doelen. Het ministerie formuleert geen doelen en de inspectie speelt een heel marginale rol. Dat betekent niet dat er geen toezicht en verantwoording plaatsvinden. Integendeel, de besturen formuleren eigen kwaliteitsnormen en een evaluatiemethodiek. Het bestuur heeft verantwoordingsplicht tegenover ouders (stakeholders) en doet dat graag. Zij vormen immers de basis voor de continuïteit van de school. Andersom geldt ook dat omdat ze betrokken worden bij de verantwoording van de school ouders en partijen in de omgeving zich ook meer bekommeren om het onderwijs; ze willen er deel van uitmaken en nemen mede verantwoordelijkheid voor de school en voor het onderwijs. - Financiering komt hier in beginsel vanuit de samenleving; deels door eigen bijdragen die leerlingen (hun ouders) betalen, deels door een basis-subsidie vanuit het ministerie. Daarnaast is er ruimte voor externe financiering, bijvoorbeeld vanuit maatschappelijke organisaties, sponsoren, alumni, donoren of investeerders.
--	--

Scenario 4: Onderwijskwaliteit als professionele opgave

De leraar is de centrale actor voor het realiseren van onderwijskwaliteit. In een scenario van onderwijskwaliteit als professionele opgave wordt veel geïnvesteerd in de professionalisering van leerkrachten door middel van opleidingen, cursussen, versterking van de PABO's en verdere uitbouw van de academische pabo. Alle andere actoren op school hebben een faciliterende rol richting de leraren. Zo hebben schoolleiders en bestuurders een verbindende rol die uitwisseling tussen leraren bevordert, niet alleen binnen de eigen school maar ook met andere scholen. Op scholen zijn het de teams van leraren die gezamenlijk doelen stellen. Het is niet de Inspectie die toezicht houdt op deze doelen, maar leraren doen dit zelf door in (steeds wisselende) teams audits uit te voeren op andere scholen en te toetsen in hoeverre de leraren en de school de zelf nagestreefde doelen behaalt. Zo zijn het steeds de leraren die elkaars werk beoordelen. Aan de basis ligt dan ook een professionaliseringslag van de leraren als beroepsgroep. De overheid investeert voornamelijk in de lerarenopleidingen om deze professionaliseringslag te ondersteunen. Studenten die zijn afgestudeerd worden geregistreerd in het lerarenregister en moeten, om die inschrijving te behouden, blijven bijscholen en bijdragen aan de algemene kwaliteit van leraren door bijvoorbeeld audits uit te voeren.

Onderwijskwaliteit als professionele opgave	<ul style="list-style-type: none"> - Leraren staan in dit scenario centraal: zij bepalen hoe het onderwijs er uit moet zien, wat er geleerd wordt en hoe. Ze hebben daarover in hun teams gesprekken en stellen hun agenda en vereisten vast. - Dat betekent in teams en ook tussen individuele leraren veel nadruk op reflectie en zelfevaluatie; leraren delen hun ervaringen en proberen el-
--	---

	<p>kaar te helpen om beter les te geven. Zo groeit een zichzelf versterkende professionele gemeenschap.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leraren bewijzen hun eigen ontwikkeling. Ze laten zien hoe ze presteren en hoe hun werk bijdraagt aan onderwijsopbrengsten. - De Onderwijsinspectie komt langs op uitnodiging van leerkrachten, om een assessment te doen van hoe de leraren werken. Een zelf-evaluatie is daarvoor de basis, de inspectie vult aan. Dat willen de leraren zelf, omdat zij op deze manier kunnen laten zien hoe ze het doen en de onderwijsinspectie zich als een ‘critical friend’ opstelt en dus ook weer bijdraagt aan de persoonlijke ontwikkeling van de leraar. - De Onderwijsinspectie is niet de enige organisatie die toetst. Waarborgen van kwaliteit gebeurt ook doordat leraren zelf intern en extern audits uitvoeren, peer-reviews doen, en visitaties uitvoeren. - Schoolleiders en bestuurders hebben een verbindende rol, verzamelen vragen, faciliteren uitwisseling tussen leraren; zij dragen extern uit hoe goed het onderwijs is en gebruiken de leraren daarbij als ‘merk’ en ‘gezicht’ van de school. - In dit scenario is er een centrale rol voor de pabo’s: als opleidingsinstituut voor de leraren, maar ook als platform voor het professioneel gesprek. In analogie met de medische verenigingen en opleidingsplaatsen voor artsen zijn pabo’s belangrijke ankerpunten voor de professionele ontwikkeling van het vak. - De overheid is faciliterend ten aanzien van de pabo’s. De overheid volgt de richting in het professionele debat en geeft daar ook (financiële) ruimte voor.
--	---

Scenario 5: Onderwijskwaliteit als maatschappelijke opgave

‘Onderwijs’ krijgt een bredere betekenis in dit scenario. Het concept ‘school’ maakt plaats voor een breder instituut in de vorm van een ‘gemeenschapsschool’ of integraal kindcentrum (IKC). Kinderen krijgen hier niet alleen onderwijs, maar ook tal van andere maatschappelijke organisaties hebben een plaats in dit centrum: toneelverenigingen, muziekverenigingen, sportverenigingen, et cetera. Voorschoolse, naschoolse en kinderopvang komen samen met het onderwijs. Onderwijs is daarmee ook zeer sterk lokaal ingebed. Het zijn de ouders die het bestuur van de instelling vormen en die bewaken of het onderwijs voldoende aansluit bij de maatschappelijke uitdagingen en ambities die in de lokale gemeenschap een rol spelen. Onderwijskwaliteit is daarbij veel meer dan het aanleren van basisvaardigheden ook gericht op deelname aan de (lokale) gemeenschap. Schoolbesturen leggen verantwoording af aan de ouders en lokale partijen, waardoor ook de rol van de Inspectie wordt beperkt of afgegeven aan een gedecentraliseerde inspectie. De rol van de gemeenten groeit juist, als verantwoordelijke voor gebouwen en aansluiting van lokale maatschappelijke partijen. In dit scenario bestaat er daardoor zeer veel variëteit in het Nederlandse onderwijslandschap.

Onderwijskwaliteit als maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> - Scholen zijn in dit scenario niet langer ‘alleen maar’ scholen, maar ‘integrale kindcentra’ of ‘gemeenschapscentra’ waar behalve onderwijs ook buitenschoolse opvang en andere faciliteiten rondom een school een plek hebben. De school is ingebed in het bredere idee van het ‘opgroeien van kinderen in een lokale gemeenschap’. De ‘schotten’ tussen verschillende functies zijn verdwenen, het kind staat centraal en alles komt samen in en rond het kindcentrum.
---	---

	<ul style="list-style-type: none"> - Onderwijs is sterk lokaal ingebed; wat lokaal nodig is, is geen zaak van overheidsbeleid, maar van maatschappelijke dynamiek. De gemeenschap bepaalt zelf wat er nodig is. - Dat gaat deels om formele functies rondom Jeugd, zoals onderwijs, opvang, BSO, zorg. Maar het gaat ook om maatschappelijke instellingen, zoals sportverenigingen, culturele instellingen, muziekscholen en andere instellingen met aanbod voor jeugdigen. Zij werken nauw samen of zijn gevestigd in het integrale kindcentrum. - De samenwerking zorgt voor grotere diversiteit in het onderwijslandschap. Het aanbod in de klas verandert en het curriculum kleurt mee met de lokale wensen. Maar er komen ook andere mensen in de schoolomgeving, bijvoorbeeld lokale vrijwilligers met bijzondere expertise. - De onderwijsinspectie is gedecentraliseerd en bekijkt vanuit de lokale situatie van de gemeenschap of het aanbod aansluit op wat er aldaar nodig is. - Oudertevredenheid is leidend in de verantwoording van scholen: het is voor het schoolbestuur cruciaal dat ouders van kinderen zich prettig voelen in de school. Deels omdat zij de kinderen aanmelden of over kunnen plaatsen, maar ook omdat zij uiteindelijk samen de lokale gemeenschap vormen waar het de school allemaal om te doen is. Ouders zijn in dat opzicht ook 'eigenaar' van de school. - In dit scenario is er niet zozeer een belangrijke rol voor het ministerie, maar wel een relatief grote rol voor gemeenten. Zij helpen de maatschappelijke scholen om het onderwijs aan te doen sluiten op lokale behoeften. Daar liggen voor de gemeenten ook grote belangen. Immers, een gezonde, gelukkige en goed opgeleide lokale gemeenschap heeft een positief effect op allerlei uitgaven aan andere sociale of medische voorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. - De rijksoverheid financiert geen scholen, maar geeft ouders 'kindbudgetten' waarmee de ouders vervolgens zelf de scholen betalen. - Het bestuur van scholen bestaat uit ouders en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen. Zo is ook bestuurlijk de inbedding in de gemeenschap geborgd.
--	---

De verkenning laat zien dat dat ieder scenario tal van mogelijkheden biedt om invulling te geven aan onderwijskwaliteit. Ook wordt zichtbaar hoe andere accenten tot andere op zich 'complete' systemen kunnen leiden – hetgeen posities en functies van partijen relativiseert. In elk scenario is er sprake van verantwoording, toezicht, controle en kwaliteitsborging, maar in elk scenario op een andere manier. Opvallend is wel dat behalve in het beleidsscenario en in minder mate het marktscenario, er steeds sprake is van een krachtige verbinding met de lokale gemeenschap. In het marktscenario is die er ook, maar dan alleen in termen van 'sales'. In de andere scenario's wordt de lokale gemeenschap steeds gezien als het ankerpunt voor beleid, strategie, uitvoering en verantwoording van de school.

Tegelijkertijd laat de oefening met de scenario's zien dat een dominante invloed van een partij altijd consequenties heeft voor de rol en invloed van een andere partij. Welke partij het ook is die het voortouw neemt, er zijn altijd andere actoren wier ruimte hierdoor wordt beperkt. De vermogens van de verschillende actoren zijn als communicerende vaten met elkaar verbonden.

Vergroten van het systeemvermogen in het onderwijssysteem als geheel gaat dan ook niet over het vergroten van de invloed van alle partijen afzonderlijk van elkaar, maar juist om

ontwikkeling van die vermogens in relatie tot elkaar, om krachtige koppelingen, om de verschillende vermogens in verhouding te brengen – ‘alignment’.

4.3 Reflectie door middel van simulatie

Om de wisselwerking van de verschillende vermogens en de bewegende verhoudingen tussen de verschillende actoren in het onderwijsveld scherper te kunnen analyseren, hebben wij een sociale simulatie ontwikkeld.² Deze simulatie heeft twee ambities: disseminatie en verkenning.

Ten eerste is de simulatie bedoeld als een interactieworkshop die bijdraagt aan disseminatie van de onderzoeksresultaten. De bevindingen uit de drie verschillende deelonderzoeken hebben geleid tot een totaalbeeld over de dynamiek in het primair onderwijsveld wanneer het gaat over invulling, sturing en realisatie van onderwijskwaliteit. In de simulatie ervaren de deelnemers zelf, vanuit een andere rol dan de rol die zij normaal gesproken hebben in het onderwijsveld, hoe de dynamiek in het systeem functioneert. De deelnemers leren vanuit een andere invalshoek een vraagstuk te benaderen, en krijgen in de simulatie te maken met veel verschillende actoren die ieder vanuit een eigen invalshoek en met eigen belangen en opvattingen deelnemen aan de simulatie. Ze kunnen daarin zelf tot alignment en krachtige koppelingen proberen te komen, maar ervaren ook dat zij steeds handelen te midden van andere eveneens ‘sturende’ partijen. Daarmee geeft de simulatie inzicht in het grotere geheel waarvan onderwijsprofessionals uit alle lagen van de onderwijsorganisatie deel uitmaken. Zo ontstaat al spelenderwijs een ontmoeting tussen verschillende ‘domeinen’ van het onderwijsveld en de specifieke argumentatiepatronen die daarbij horen.

Om een voorbeeld te geven: een deelnemer die normaal gesproken als leerkracht voor de klas staat, krijgt in de simulatie de rol toebedeeld van beleidsmedewerker van het ministerie. Hij of zij krijgt een opdracht van de minister of staatssecretaris, en moet daarover adviezen inwinnen bij verschillende partijen in het onderwijsveld (bestuurders, inspectie, PO-Raad, vakbonden). Zo krijgt de deelnemer allemaal verschillende standpunten te horen. Maar ondertussen zijn in de simulatie ook leraren actief, een vertegenwoordiger van een educatieve uitgeverij, schooldirecteuren, ouders en ook de media pakken actief een rol in het debat. Al deze actoren proberen op verschillende manieren het debat te beïnvloeden. Zo ervaart de leraar, die in de simulatie in een geheel andere rol wordt geplaatst, hoe de dynamiek in het veld zich ontwikkelt en wat daarvan de consequenties zijn (bijvoorbeeld: leraren niet betrekken bij de discussie kan tot veel ophef leiden in de media). De simulatie wordt afgesloten met een debriefing, waarbij alle spelers reflecteren op de rol die zij hadden in het spel, waar zij tegenaan liepen en wordt in een terugblik gereflecteerd over de ruimte die zij wel of niet hadden om het anders aan te pakken. Zo is de simulatie in de eerste plaats een middel om het blikveld van de deelnemers te vergroten en gezamenlijk te reflecteren op het functioneren van het onderwijssysteem.

² Een ‘handleiding’ van de sociale simulatie is bijgevoegd in bijlage 3 van het disseminatieoverzicht.

In de tweede plaats draagt de simulatie ook bij aan de kennis over onderlinge verhoudingen in het onderwijssysteem, en hoe deze kunnen veranderen. De simulatie biedt ruimte om verschillende ‘scenario’s’ uit te proberen en te zien hoe het smeden van krachtige koppelingen in de praktijk gebeurt. Ook is het interessant om te zien of en hoe alignment tot stand komt en welke wegen daar naartoe mogelijk zijn; komt alignment ‘bottom-up’ tot stand, of zijn er toch (ook) sturende interventies vanuit het beleid nodig? Wat gebeurt er met de onderlinge dynamiek en samenwerking tussen de actoren wanneer de beleidsmedewerkers een regierol op zich nemen in het debat? Of wanneer zij dat juist niet doen en het gesprek helemaal open leggen? Wat gebeurt er als de leraren de regierol nemen? Hoe reageren bestuurders, directeuren of leraren als de Inspectie dominant aanwezig is in het debat? De keuzes die de verschillende actoren in de simulatie maken, beïnvloeden niet alleen het verloop ervan, maar hebben ook consequenties voor de autonomie en ruimte van andere spelers. Hiermee is de sociale simulatie een instrument om te verkennen wat de bewegingen in de onderlinge verhoudingen doen met het systeemvermogen als geheel. En dan niet door er in een interview naar te vragen, maar door het in een gesimuleerde praktijk te doen, te interacteren, en dat vervolgens te observeren.

De simulatie die wij, op basis van de uitkomsten van de drie deelonderzoeken, hebben ontworpen, richt zich op het thema *burgerschapsvorming*. De staatssecretaris nodigt aan het begin van de simulatie het onderwijsveld uit om zelf met een plan te komen hoe burgerschapsvorming kan worden vormgegeven in het basisonderwijs. Het thema ‘burgerschap’ kan in principe eenvoudig worden ingewisseld voor ieder ander inhoudelijk thema, maar het thema leent zich uitermate goed voor een dergelijke simulatie. Immers, er is waarschijnlijk niemand echt tégen aandacht voor burgerschap in het onderwijs, maar over de inhoud en vormgeving lopen de meningen sterk uiteen. Tegelijkertijd is het een thema waarbij actoren met geheel verschillende standpunten vaak toch ook wel een gezamenlijke basis kunnen vinden, en dus is ook toenadering tussen actoren met tegengestelde opvattingen mogelijk. De spelers in de simulatie krijgen allemaal vooraf een beschrijving van hun rol, waarin ook hun opvatting over het debat of over de inhoud licht wordt gestuurd. Daarmee is verzekerd dat er een diversiteit aan opvattingen in de simulatie is vertegenwoordigd. De deelnemers krijgen de opdracht gedurende de simulatie rolvast te zijn en realistisch te spelen, maar bepalen zelf geheel hoe ze invulling geven aan die rol. Bovendien krijgen de spelers de opdracht dat er aan het einde van de derde speelronde een concreet voorstel moet liggen, dus men wordt gedwongen, ondanks uiteenlopende standpunten en strategieën, toenadering tot elkaar te zoeken.

Een extra dimensie die bepalend kan zijn voor het verloop van de simulatie, is het aanwijzen van een *procesregisseur*. Sommige actoren krijgen de ‘hint’ om een procesregisseur aan te stellen. Wie dat moet zijn, en hoe die gekozen moet worden, is geheel aan de deelnemers zelf. Dit betekent dus dat men er bijvoorbeeld voor kan kiezen de PO-Raad als procesregisseur aan te wijzen, maar ook een leraar, een bestuurder of een andere deelnemende actor. Dit zorgt ervoor dat de dynamiek in het systeem kan worden veranderd. Zodoende bevat de sociale simulatie ook tal van mogelijkheden om verschillende scenario’s en andere verhoudingen in het systeem dan gebruikelijk als het ware ‘uit te testen’.

De sociale simulatie is een van de ‘producten’ die op basis van het onderzoek tot stand is gekomen. Een andere ‘methode’ om de onderlinge verhoudingen in het onderwijsveld te simuleren en daar lessen uit te trekken. De eerste uitvoering van de sociale simulatie was een geslaagde sessie.³ Ook na afloop van het onderzoeksproject zullen we deze simulatie blijven uitvoeren (onder andere als onderdeel van de ontworpen onderwijsmodule⁴) om beter inzicht te verwerven in de dynamiek tussen de verschillende actoren in het onderwijssysteem en eventueel terugkerende patronen of repeterende dilemma’s te identificeren.

De belangrijkste observaties naar aanleiding van de eerste uitvoering van de simulatie:

- Eigenaarschap is een kernbegrip. Schoolbestuurders, directeuren én leraren moeten eigenaarschap voelen voor een bepaald thema om daar ook daadwerkelijk op productieve manier mee aan de slag te kunnen. Daarom is het niet goed als het ministerie al te veel concreet invult. Dat neemt het gevoel van eigenaarschap in het veld weg. Cruciaal is dan ook de vraag hoe eigenaarschap in het systeem bereikt kan worden.
- Autonomie is erg belangrijk voor het bepalen en uitvoeren van onderwijskwaliteit. Maar dat betekent dus ook dat het een leerkracht vrij staat om een volledig uitgewerkte methode over burgerschap te gebruiken. Die mogelijkheid moet hij/zij hebben. Andere docenten zijn creatiever en gaan liever zelf aan de slag om een les vorm te geven en bepaalde thema’s over het voetlicht te brengen. Ook daarvoor moet ruimte zijn. Dat betekent dus dat het beleid (in dit geval over burgerschapsvorming in het PO) ruimte moet geven voor maatwerk en autonomie op het niveau van docenten.
- De ambigüiteit in de thema’s die OCW graag terugziet in het curriculum of in de integrale aanpak van de basisscholen is een uiting van autonomie, niet van controle. Scholen en leraren kunnen de thema’s zelf specificeren. Opvallend is dat kaders wel gewenst lijken, er ontstaat als vanzelf vraag naar. Ook in deze simulatie vormden de kaders die OCW voorlegde aan de leraren steeds de basis van de plannen die de verschillende partijen maakten. Veel partijen vonden dat ook prettig.
- Meetbaarheid roept bij veel partijen verzet op. De partijen zien in dat burgerschap lastig meetbaar is en ze willen niet dat er normen of indicatoren voor worden vastgesteld. Dat betekent niet dat veldpartijen vinden dat ze niet hoeven te laten zien hoe ze het doen. Integendeel, in de simulatie werd vrij gemakkelijk een compromis ontwikkeld onder de noemer van ‘merkbaarheid’. Er moet “merkbare meerwaarde” zijn. Dat kan zijn bij ouders, bij leerlingen zelf, in gedrag, in houding, maar ook in kennisniveau. Scholen of leraren kunnen zelf aangeven hoe ze merkbaarheid invullen. Dat wordt voorgesteld als een alternatieve manier van ‘controle’ of ‘toetsing’ van burgerschapsonderwijs.
- In ronde één kregen de medewerkers van OCW, Inspectie en PO-Raad de ‘hint’ om een procesregisseur aan te wijzen. Hierbij werd zonder veel aarzelen de medewerker van de PO-Raad als procesregisseur benoemd. Dat is toch een van de ‘usual suspects’. Waarom werd hier niet gekozen voor een actieve schooldirecteur of een pro-actieve, enthousiaste leerkracht? Tegelijkertijd waren de overheidsorganisaties in het spel (OCW en Inspectie) vast van plan om *niet* zelf procesregisseur te zijn. Men bleef bewust op merkbare afstand. Overigens was het enige tijd onduidelijk dat er een procesregisseur was; een aantal enthousiaste leraren was ondertussen zelf al sterk regisserend aan het werk en dat pakte goed uit. Opvallend was daarbij ook dat circuits niet vanzelf op elkaar aansluiten; het duurde enige tijd voor de procesregisseur en de actieve leraren elkaar in beeld hadden.

³ De simulatie is uitgevoerd in een workshop op de onderwijsconferentie ‘Lunteren in één dag’. Een verslag van deze bijeenkomst is bijgevoegd in bijlage 2 van het disseminatieoverzicht.

⁴ Het ontwerp van deze onderwijsmodule is bijgevoegd in bijlage 4 van het disseminatieoverzicht.

- **In- en uitsluiting.** Opvallend is dat naarmate leraren in ronde 3 meer zeggenschap krijgen over hoe ze burgerschap willen inbrengen op hun scholen, zij zelf weer actoren gaan uitsluiten, in dit geval de ouders. De ouders waren in de eerste twee rondes zeer intensief en geheel gelijkwaardig betrokken in het proces. Toen het proces meer richting een besluit ‘moest’ (van de betrokkenen) begon het lastig te worden dat een ouder weigerde om iets van zijn eigen standpunten op te geven. Een belangrijk afrondend gesprek werd daarom zonder de ouder gevoerd, met daarbij de vaststelling dat het standpunt van de ouder al wel uitvoerig aan bod was gekomen. De ouder liet zich overigens niet buitensluiten en nam toch deel aan het gesprek, wat opnieuw de besluitvorming bemoeilijkte.
- De uitgeverij houdt zich expres afzijdig en neemt geen plaats aan het laatste tafelgesprek. Normaal gesproken propageren uitgeverijen nadrukkelijk op scholen welke methodieken nodig zijn en zullen zij zichzelf nadrukkelijker ‘insluiten’ in diverse netwerken om hun producten aan de man te brengen. Bij de reflectie blijkt weerstand te bestaan onder de deelnemers ten opzichte van uitgeverijen: de deelnemer die de uitgeverij speelt gaf aan dat een echte uitgever zich heel dominant in het spel had kunnen gedragen en aanzienlijk ‘marktaandeel’ had kunnen nemen. Enkele besturen stonden letterlijk bij haar in de rij. Ze zag er zelf van af, omdat ze zich in ‘real life’ erge zorgen maakt over de toenemende invloed van uitgeverijen.
- OCW en de onderwijsinspectie zijn afwezig in het laatste gesprek. Zij kiezen daar heel bewust voor, omdat ze van mening zijn dat het onderwijsveld zélf een plan moet formuleren. Vanuit de andere spelers werd deze houding gewaardeerd. Tegelijkertijd valt op dat wanneer de staatssecretaris de ruimte weer betreedt en graag ‘even ingeprikt’ wil worden de beleidsmedewerker een heel scherp beeld blijkt te hebben van hoe het proces verloopt en wat er ongeveer op tafel ligt bij de veldpartijen. Het is blijkbaar gelukt om zonder een dominante centrale positie te nemen toch ook te weten hoe het er in het proces aan toe gaat en waar het heen beweegt.

4.4 Belangrijkste lessen naar aanleiding van de reflecties

Onze kernthema's en overall conclusies worden in de scenariosessies en simulatie herkend en gedeeld. Ze leiden tot productieve discussies, vooral over de gevolgen. Men name de noodzaak van meer *gestroomlijnde sturing* die niet alleen bescheiden is, maar aanzet tot actie wordt herkend, in combinatie met de noodzaak van *'echte' professionalisering* van het onderwijs. Vooral de professionele kern van het onderwijs, in het bijzonder de leerkrachten, wordt als te afwezig gezien in de debatten over en aanpassingen van sturing, organisaties en lesgeven. Daarnaast is er heel veel herkenning en zorg over de observatie dat de educatieve uitgeverijen steeds meer positie nemen. Ook wordt de rol van besturen herkend: vermogende besturen zijn in staat om actiever en eigenstandiger het omliggende netwerk te bespelen. Op landelijk niveau verloopt de bestuurlijke interactie nu sterk via de PO-Raad, maar besturen zien voor zichzelf een mogelijkheid en een rol om daar zelf actiever – en dus ook gevarieerder – in deel te nemen.

Een conclusie die in de reflecties steeds terug kwam, en ook bij de onderzoekers gaandeweg steeds sterker werd, is dat de rol van schoolleiders een majeure is. Zij komen terug als cruciale schakels in de deelonderzoeken over professioneel vermogen en bestuurlijk vermogen, en in de reflectiemomenten werden ze steeds benoemd als ‘belangrijk’. Achteraf bezien was het nuttig geweest om een apart onderzoek te doen naar vermogende schoolleiders. Dat kan aan het einde van dit traject niet meer, maar het is belangrijk om deze groep mee te nemen in onze

bevindingen. Dat is ook de reden waarom de schoolleiders in onze conclusies (in hoofdstuk 3) een belangrijke plaats hebben.

Een belangrijke vraag die in de reflectiesessies over de rapporten naar voren kwam had betrekking op de niveaus van de analyse. Het ‘plaatje’ met de open plek van onderwijskwaliteit in het midden van het schema wordt door iedereen herkend en gedeeld. Tegelijkertijd waren er veel gesprekspartners die het schema niet alleen typerend vonden voor het systeemniveau, maar voor alle niveaus in het gesprek over goed onderwijs. Dat is ook de reden waarom we in hoofdstuk 1 onderscheid hebben gemaakt naar de niveaus, omdat op elk van de niveaus behoefte bestaat aan koppelingen en alignment – waarbij het midden inhoudelijk gevuld raakt, zonder dat er teveel dominantie optreedt van partijen en zo de variëteit verloren gaat. Het beeld van het ‘gesprek’ dat we veel hebben gebruikt in ons onderzoek is wat ons betreft dan ook geen ‘Haags gesprek’. Het kan op alle niveaus plaatsvinden; het is een metafoor voor de spanning tussen autonomie en afhankelijkheid die in Nederland altijd rond onderwijskwaliteit aan de orde is, en die alleen door het vinden van alignment tussen krachten (partijen) ‘opgelost’ kan worden. Het doel van dit rapport is dus niet om een nieuw ‘Platform kwaliteit primair onderwijs’ op systeemniveau te entameren, maar om betrokkenen op verschillende manieren te laten denken en handelen vanuit het frame van het gesprek en de alignment die daarin nodig is, op hun ‘eigen niveau’, maar ook op het meer algemene niveau. In het geval van leraren dus rondom hun eigen klas, in de lerarenkamer, in gesprek met ouders en het team. Maar ook in professionele gemeenschappen van leraren, die uit eigen kracht een beweging vormen die in gesprek is met besturen, met het ministerie, met de inspectie, et cetera over onderwijskwaliteit. Datzelfde geldt voor schoolleiders en besturen. En ook voor het ministerie. Beleidsvorming hoort er nog steeds bij, waarbij ook op systeemniveau alignment nodig is. Maar buiten dat kunnen ambtenaren ook meer actief op pad gaan om zelf kennis te nemen van wat er ter plekke speelt en wat de gevoelstemperatuur in het systeem is – ook al is dat altijd anekdotisch bewijs. Het gaat niet om ‘evidence’ over de staat van het veld, maar om het in contact zijn met de stromen die in het veld spelen, met personen die daar bezig zijn met kwaliteit, op de plekken waar die tot stand komt, om zo ook de indrukken op te doen die het denken bij het beleid ook weer verrijken.

Alignment vraagt om *krachtige koppelingen*, deels tussen de bestaande machten (in het bijzonder het ministerie, de Inspectie en de educatieve uitgeverijen), deels met de bestuurlijke circuits, maar deels – en dat vooral – met en via de professionele gemeenschappen. In het verleden zijn onderwijssystemen wel als ‘losgekoppelde’ systemen omschreven en dat beeld is relevant en actueel, maar op cruciale plekken, via cruciale ideeën, kaders en structuren, via cruciale personen (zie hoofdstuk 1), zullen krachtiger koppelingen moeten worden gemaakt. Dat zal de disbalans in ‘alignment’ die we aantreffen verminderen, de (gevoelde) machteloosheid van enkele partijen – in het bijzonder de onderwijsprofessionals – reduceren, en de opgave om onderwijskwaliteit te maken meer gedeeld maken. De puzzel daarbij is om in het veld een dynamiek te genereren die niet vanzelf ‘van onderop’ komt, maar die ook onmogelijk ‘top down’ kan worden opgelegd. De actieve terughoudendheid van het ministerie van OCW en de ‘bottom up regie’ door de leraren in de simulatie bieden daarvoor interessante aangrijpingspunten. Tegelijkertijd was in de simulatie ook zeer goed zichtbaar hoe krachtig de

rol van de uitgeverijen is: de betreffende speler hield zich bewust in, maar had zichzelf binnen korte tijd in positie gebracht – en werd daar door anderen nog sterker in gebracht – om de invulling van het burgerschapsonderwijs naar zich toe te halen. Een goed aanbod vanuit de markt lost voor zoveel partijen een korte termijn probleem op, dat het bijna onmogelijk is om de moeilijke weg te kiezen om zelf, met anderen, en in ingewikkelde interactie, tot eigen, gevarieerde en op lokale maat gemaakte oplossingen te komen. Krachtige koppelingen zijn in dat opzicht vaak niet de voor de hand liggende weg, maar vereisen juist een zekere weerstand tegen wat *nu*, in de dagelijkse realiteit, ‘handig’ is.

5. Onderwijskwaliteit geagendeerd

Hoewel veel partijen zeggen dat het goed gesteld is met onderwijskwaliteit in Nederland, is er daarnaast de gedeelde opvatting dat de huidige dominante betekenis van onderwijskwaliteit te beperkt is: te zeer op weg naar eenvormigheid, te weinig variëteit; te dominante positie van sommige partijen (beleid, inspectie, uitgeverijen); toenemende afwezigheid van anderen (leraren, ouders; selectieve aandacht van besturen); onderbenutting van bepaalde rollen (schoolleiders). Daar staat tegenover dat scholen en leerkrachten vaak meer handelingsvrijheid hebben dan ze denken. Dat er op systeemniveau niet de gewenste uitkomsten ontstaan betekent niet dat er in het systeem allerlei geboden en verboden zitten die de gewenste interacties onmogelijk maken. Er is weinig in het bestaande systeem dat krachtige koppelingen en een betere alignment van de krachten rond onderwijskwaliteit tegenhoudt.

Er zijn tal van goede voorbeelden waar scholen, leerkrachten en bestuurders wél de ruimte zien en benutten om processen naar eigen inzicht in te richten, en daarmee nog altijd voldoen aan de vastgestelde richtlijnen. Maar dat zijn uitzonderingen, die nog niet regel lijken te worden. Vooralsnog is de beweging vooral richting systeemconformisme. Leerkrachten volgen kant-en-klare lespakketten van educatieve uitgeverijen, schooldirecteuren kopiëren de didactische concepten die elders succes hebben aangetoond en schoolbestuurders willen precies weten waarop de inspectie scholen beoordeelt, zodat zij de onderwijsprocessen hiernaar kunnen inrichten. Het resultaat is dat onderwijskwaliteit momenteel sterk is gereduceerd tot een afrekenbare 'beleidstarget'. Dat leidt niet tot eigenaarschap, maar tot een gevoel van directieve aansturing. Dat is een belangrijke bron van ontevredenheid over te gedetailleerde kaders vanuit het ministerie en de inspectie. De angst leeft dat er een te grote focus op standaard cognitieve doelen komt en dat er een versmalling van het curriculum zal plaatsvinden, die zal resulteren in een uniformering van het primair onderwijs.

Om de variëteit die eigen is aan het primair onderwijs meer recht te doen is het komen tot gedeelde betekenissen essentieel. De essentie van systeemvermogen is het vermogen om de inherente meerstemmigheid in het primair onderwijs om te zetten in tijdelijke overeenstemming en gedeelde betekenissen, ten behoeve van een gezamenlijk handelen. Dat betekent niet dat overal overeenstemming over moet zijn, maar wel dat partijen elkaar voldoende weten te vinden om tot gedeelde handelingspraktijken te komen, met behoud van ruimte voor variëteit en meerstemmigheid. Het gaat dan om het vermogen om tijdelijke overeenstemming te bereiken, zonder de eigenheid en het onderlinge verschil te verliezen. Verschillende partijen maken uiteindelijk samen het onderwijs. Niet allemaal tegelijk en in alles gezamenlijk, maar in wisselende betrokkenheid. Daarom is het nodig dat er voldoende kanalen zijn waarop partijen onderling het gesprek aan kunnen gaan en onenigheid kunnen bespreken. Als die gedeelde plekken voor debat er niet zijn of teveel van de relevante betrokken partijen geen toegang hebben, schiet het systeem tekort. Over dit tegenstrijdige spel van openheid en geslotenheid, van meerstemmigheid en gedeelde betekenis, gaat systeemvermogen. Meer balans zou het systeemvermogen om onderwijskwaliteit te sturen vergroten.

Deze balans zal nooit perfect zijn. Waar het om gaat is het spel van continu *balanceren zelf*; alignment is geen te bereiken eindtoestand, het is een activiteit waar partijen ‘mee bezig moeten zijn’. Nooit af, altijd bezig. In het geval van onderwijskwaliteit gaat dat om het continue balanceren tussen meerstemmigheid en eenduidigheid, tussen ruimte en regels, tussen een gedeelde opvatting over onderwijskwaliteit én ruimte laten bestaan voor variëteit. En dat vraagt om het organiseren van professioneel tegenwicht in de sector. Om voorbij het fenomeen van systeemconformisme te komen, en daarmee het vermogen van het systeem als geheel te vergroten, is er enerzijds behoefte aan meer *congruentie* in de sturingsstrategie van de overheid: vrijheid van onderwijs wordt nu te vaak gehinderd door mechanismen van verantwoording en doelregulering. Maar anderzijds vraagt het ook en vooral om investering in *professioneel kapitaal* in het onderwijsveld zelf: het benutten van de beschikbare ruimte om zelf, binnen scholengemeenschappen, tot eigen opvattingen over onderwijskwaliteit te komen en daarbij horende strategieën om dat in de praktijk te brengen.

Literatuurlijst

- Bronnemen, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel, 1990 – 2010*. Academisch Proefschrift. Den Haag: SCP.
- Frissen, P., van der Steen, M., Peeters, R., Frankowski, A., De Jong, I., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J. & Schram, J. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en kwaliteit*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hanson, E.M. (2001). *Educational administration and organizational behavior*. Massachusetts: Allyn and Bacon.
- Honig, M.I. (2003). Building Policy from Practice: District Central Office Administrators' Roles and Capacity for Implementing Collaborative Education Policy. *Educational Administration Quarterly*, 39(3), 292-338.
- Honig, M.I. (2006). Complexity and Policy Implementation: Challenges and Opportunities for the Field. In: Honig, M.I. (Ed.) (2006). *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting complexity*. Albany: State University of New York Press, p. 1-23.
- Honingh, M. & Thiel, S. van (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. *Bestuurskunde*, 1, DOI: 10.5553/Bk/092733872014023001003.
- Hooge, E. H. (1998). *Ruimte voor beleid: autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*. Academisch Proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hooge, E. H., & Steen, S. J. (2007). De rechtsvorm maatschappelijke onderneming: keurmerk of keurslijf. *Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht: Onderwijsraad, de verbindende school*, 19(4), 191-206.
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie: Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Rede bij openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar. TiasNimbas Businessschool, Universiteit van Tilburg.
- Hooge, E.H., Janssen, S.J., Van Look, K., Molenaar, N. & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: TIAS, Tilburg University.
- Hoyle, E. (1980). Professionalization and deprofessionalization in education. In: E. Hoyle & J. Megarry (Eds.) (1980). *World Yearbook of education 1980*. London:Kogan Page, 42-57.
- Hoyle, E. (1986). *The Politics of School Management*. London, Sydney, Auckland, Toronto: Hodder and Stoughton.

Hulpia, H., & Devos, G. (2010). How distributed leadership can make a difference in teachers' organizational commitment? A qualitative study. *Teaching and Teacher Education*, 26(3), 565-575.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.

Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3-20.

Noordegraaf, M., & Wit, B., De (2012). *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur-63*. Den Haag: WRR.

Noordegraaf, M., Van Loon, N., Heerema, M. & Weggemans, M. (2015). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.

Pierre, J. & Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Palgrave MacMillan.

Scheerens, J., Luyten, H., & Van Ravens, J. (2010). Visies op onderwijskwaliteit. Review gesubsidieerd door NWO/PROO.

Spillane, J. P. (2006). *Distributed Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Spillane, J. P., Halverson, R., & Diamond, J. B. (2001). Investigating school leadership practice: A distributed perspective. *Educational researcher*, 23-28.

Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy, and Legitimacy: Why the Dutch Government is Adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent Schools. *Journal of School Choice*, 4(4), 398-417.