

## STURINGSDYNAMIEK IN HET MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS

SIETSKE WASLANDER

FEBRUARI 2017

Met medewerking van  
Fred Verbeek (Kohnstamm Instituut / UvA)

Met dank aan  
Edith Hooge (TIAS, Tilburg University)  
Cissy Pater (Kohnstamm Instituut / UvA)  
Henno Theisens (Haagse Hogeschool)  
Tineke Drewes MSc (BMC Advies)

Naar verwijzen als:

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



Februari 2017

NRO-ProBO project nummer 405-14-401 “Zicht op sturingsdynamiek”  
Deelproject 3 “Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs”

## Samenvatting

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

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

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

In dit deelonderzoek is de sturingsdynamiek binnen *mbo-instellingen* onderzocht voor vier beleidsthema’s waarvoor de centrale overheid in formele zin veel of weinig verantwoordelijkheid heeft, en veel of weinig actief op stuurt. Het gaat om: taal en rekenen (kwaliteitsbeleid); burgerschapsvorming; de school als lerende organisatie; en een eigen thema van het bestuur. Het onderzoek, een meervoudige geneste case studie, is gebaseerd op negen instellingen (ROC’s, AOC’s en een Vakcollege), met daarbinnen in totaal 17 onderwijsteams. Naast 50 docenten zijn teamleiders, onderwijsmanagers, directeuren, bestuurders, leden van Ondernemingsraden en Raden van Toezicht geïnterviewd. In totaal 107 mensen. De interviews zijn systematisch geanalyseerd aan de hand van ruim 120 verschillende codes en bijna 2000 tekstfragmenten.

De sturingsdynamiek voor de vier beleidsthema’s is heel verschillend.

Bij *taal en rekenen* is sprake van *sturing middels instrumenten*. De introductie van centrale examens voor taal en rekenen, waarbij alle studenten dezelfde toetsen maken, was in alle mbo-instellingen aanleiding voor een vergelijkbare, speciale behandeling. Er kwamen ‘speciale actoren’ zoals aparte rekencoördinatoren, aparte project- en stuurgroepen en aparte centra voor taal en rekenen. Deze speciale actoren functioneren ‘boven’ de onderwijsteams waarmee de gebruikelijke rolverdeling binnen instellingen wordt doorkruist. De (voornamelijk) digitale leermiddelen die worden ingezet voor de generieke

toetsen, genereren veel informatie. Die informatie wordt benut voor gedifferentieerd onderwijs voor studenten én voor (bij)sturing op alle lagen van de organisatie.

Binnen mbo-instellingen waar *burgerschapsvorming* hoog op de bestuurlijke agenda staat, geven directeuren en teamleiders sturing aan het thema en bespreken docenten hun aanpak in lessen binnen het team. Binnen instellingen waar het onderwerp op bestuursniveau weinig prioriteit heeft, varieert de aandacht die directeuren en teamleiders aan het onderwerp besteden. In deze instellingen zien we veel vaker docenten die weliswaar aandacht besteden aan burgerschapsvorming, maar hun aanpak niet of nauwelijks op elkaar afstemmen binnen het team. In mbo-instellingen kunnen *ketens van actoren* ontstaan die de sturing op bestuurlijk- en teamniveau met elkaar verbinden.

De ambitie om een *lerende organisatie* te worden en onderwijsteams meer zeggenschap te geven, gaat gepaard met het opnieuw benoemen van rollen en rolverhoudingen tussen besturen, directeuren, teamleiders en docenten. Niet één van de negen instellingen heeft een interne rolverdeling die gelijk is aan die van een andere instelling. Op teamniveau zijn er grote verschillen wat betreft de mate van onderlinge samenwerking en uitwisseling van docenten. Daarbij spelen invulling van het leiderschap door de direct-leidinggevende, routines, interne organisatie-structuur en de samenstelling van het team een rol. Een mbo-instelling is te beschouwen als een netwerk van onderwijsteams; een onderwijsteam is te zien als een netwerk van docenten. In beide gevallen neemt sturing de vorm aan van het *ordenen van actoren*.

De thema's die de negen mbo-instellingen benoemden als *eigen thema* hebben betrekking op (a) innovatie van het onderwijs, (b) professionalisering van docenten of (c) samenwerking in de regio. Steeds zijn ontwikkelingen in het beroepenveld en de arbeidsmarkt (van docenten) de aanleiding; steeds klinkt ook de verbinding tussen het specifieke van het beroepsonderwijs - met een eigen didactiek en specifieke eisen aan docenten - en het regionale werkveld duidelijk door. In de analyses van de sturingsdynamiek vallen twee *klassieke innovatiedilemma's* op: de spanning tussen een praktijk die zich ontwikkelt en een institutionele context die vertraagd reageert; en de spanning tussen kaders stellen en ruimte bieden.

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

# Inhoudsopgave

|                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SAMENVATTING .....</b>                                    | <b>3</b>  |
| <b>INLEIDING .....</b>                                       | <b>7</b>  |
| <b>HET MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS.....</b>                  | <b>10</b> |
| <b>DEEL I.....</b>                                           | <b>12</b> |
| <b>HOOFDSTUK 1 THEORETISCH KADER.....</b>                    | <b>13</b> |
| 1.1 DE ONTWIKKELING NAAR NEW PUBLIC GOVERNANCE .....         | 13        |
| 1.2 FOUCAULT EN GOVERNMENTALITY .....                        | 14        |
| 1.3 STURINGSDYNAMIEK BINNEN ONDERWIJSBESTUREN .....          | 16        |
| <b>HOOFDSTUK 2 METHODE VAN ONDERZOEK .....</b>               | <b>18</b> |
| 2.1 DESIGN VAN HET ONDERZOEK.....                            | 19        |
| 2.2 DATA VERZAMELING .....                                   | 20        |
| 2.3 KENMERKEN DEELNEMENDE MBO-BESTUREN.....                  | 23        |
| 2.4 DATA ANALYSE.....                                        | 24        |
| 2.5 RAPPORTAGE.....                                          | 27        |
| <b>DEEL II .....</b>                                         | <b>30</b> |
| <b>HOOFDSTUK 3 ONDERWIJSKWALITEIT: TAAL EN REKENEN .....</b> | <b>32</b> |
| 3.1 TAAL EN REKENEN IN HET MBO .....                         | 32        |
| 3.2 ANALYSE TAAL EN REKENEN.....                             | 34        |
| 3.3 MINIMUMEISEN VOOR TAAL EN REKENEN .....                  | 35        |
| 3.4 SPECIAAL EN CENTRAAL.....                                | 37        |
| 3.5 STUREN OP 'TAAL EN REKENEN' .....                        | 39        |
| 3.6 INFORMATIE EN INSTRUMENTEN.....                          | 43        |
| 3.7 TOT SLOT .....                                           | 44        |
| <b>HOOFDSTUK 4 BURGERSCHAPSVORMING.....</b>                  | <b>46</b> |
| 4.1 BURGERSCHAPSVORMING IN HET MBO .....                     | 46        |
| 4.2 ANALYSE BURGERSCHAP.....                                 | 48        |
| 4.3 WAT IS 'BURGERSCHAP' .....                               | 50        |
| 4.4 BESTUURLIJKE AANDACHT.....                               | 52        |
| 4.5 TEAMBENADERING VOOR BURGERSCHAP .....                    | 55        |
| 4.6 EEN UITZONDERING .....                                   | 56        |
| 4.7 TOT SLOT .....                                           | 58        |

|                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>HOOFDSTUK 5 DE SCHOOL ALS LERENDE ORGANISATIE.....</b>         | <b>60</b>  |
| 5.1 'LERENDE ORGANISATIE' IN HET MBO .....                        | 60         |
| 5.2 ANALYSE 'LERENDE ORGANISATIE' .....                           | 61         |
| 5.3 WAT IS EEN 'LERENDE ORGANISATIE'? .....                       | 65         |
| 5.4 VORM GEVEN AAN ZEGGENSCHAP VOOR TEAMS .....                   | 67         |
| 5.5 HET 'PRODUCTIEF ORDENEN VAN ACTOREN' IN ONDERWIJSTEAMS.....   | 69         |
| 5.6 TOT SLOT .....                                                | 72         |
| <b>HOOFDSTUK 6 EIGEN THEMA BESTUREN .....</b>                     | <b>74</b>  |
| 6.1 INNOVATIE, DOCENTEN EN DE REGIO .....                         | 75         |
| 6.2 STUREN OP EEN 'EIGEN THEMA' .....                             | 76         |
| 6.3 KLASSIEKE INNOVATIE-DILEMMA'S .....                           | 77         |
| 6.4 TOT SLOT .....                                                | 80         |
| <b>DEEL III.....</b>                                              | <b>81</b>  |
| <b>HOOFDSTUK 7 ANALYSE TAAL EN REKENEN .....</b>                  | <b>83</b>  |
| <b>HOOFDSTUK 8 ANALYSE BURGERSCHAPSVORMING.....</b>               | <b>86</b>  |
| <b>HOOFDSTUK 9 ANALYSE DE SCHOOL ALS LERENDE ORGANISATIE.....</b> | <b>89</b>  |
| <b>HOOFDSTUK 10 ANALYSE EIGEN THEMA'S .....</b>                   | <b>93</b>  |
| <b>HOOFDSTUK 11 CONCLUSIES .....</b>                              | <b>95</b>  |
| <b>LITERATUUR .....</b>                                           | <b>98</b>  |
| <b>BIJLAGEN.....</b>                                              | <b>101</b> |

## Inleiding

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

### *Deelproject 1: Sturingsdynamiek op stelselniveau*

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

### *Deelproject 2: Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*

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

### *Deelproject 3: Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs*

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

### *Deelproject 4: Zicht op sturingsdynamiek*

Op basis van alle data die werd verzameld in de deelprojecten, worden in het integratieproject vergelijkende analyses uitgevoerd. Voor drie beleidsthema's - kwaliteitsbeleid, in het bijzonder taal en rekenen; burgerschapsvorming; en de school als lerende organisatie - wordt de sturingsdynamiek binnen VO-besturen (deelproject 2) vergeleken met die binnen MBO-besturen (deelproject 3).

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

Het onderhavige rapport is het eindrapport voor deelproject 3 'Sturingsdynamiek in het middelbaar onderwijs'.

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

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

## **Leeswijzer**

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

### *Deel I Theorie en Methode*

In hoofdstuk 1 staat de theoretische achtergrond beschreven. Dit mondt uit in het analytisch kader voor het gehele onderzoeksprogramma en de onderzoeksvragen. Het theoriehoofdstuk is voor alle deelrapporten identiek.

Hoofdstuk 2 licht de onderzoeksmethode toe, waaronder het design, de wijze waarop onderwijsbesturen zijn geselecteerd en de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Ook is beschreven hoe de verzamelde gegevens stapsgewijs zijn geanalyseerd. Dit hoofdstuk heeft dezelfde opbouw en ten dele dezelfde inhoud als het gelijknamige hoofdstuk in het deelrapport over het voortgezet onderwijs.

### *Deel II Bevindingen*

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



## *Deel III Analyse en Conclusies*

In het laatste deel van het rapport worden de bevindingen geanalyseerd aan de hand van het analysekader van het onderzoeksprogramma. In hoofdstuk 7 tot en met hoofdstuk 10 staat steeds één beleidsthema centraal. Deze hoofdstukken hebben het karakter van een samenvatting aan de hand waarvan de onderzoeksvragen worden beantwoord. Hoofdstuk 11 vergelijkt de beleidsthema's en sluit af met een aantal conclusies.

Desgewenst is Deel III ook zelfstandig te lezen, waarbij de thematische hoofdstukken in Deel II fungeren als onderbouwing en toelichting.

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

## Het middelbaar beroepsonderwijs

Voor een goed en actueel beeld van het middelbaar beroepsonderwijs verwijzen we naar het recente boek van Karsten (2016). Hier volstaan we met het benoemen van een aantal kenmerken van de sector die als achtergrond behulpzaam zijn bij het lezen van dit rapport.

Het middelbaar beroepsonderwijs kenmerkt zich door een hoge mate van diversiteit en complexiteit. In 2015 waren er in Nederland 66 instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. Deze instellingen zijn in drie typen onder te verdelen. Bijna 90% van de instellingen is een *regionaal opleidingscentrum* (ROC) met een breed aanbod aan opleidingen. Ruim 5% van de instellingen is een *agrarisch opleidingscentrum* (AOC) met opleidingen op het gebied van voeding, natuur en milieu. De resterende circa 5% van de instellingen is een *vakschool*, waar opleidingen worden gegeven voor een specifiek beroepenveld, zoals bijvoorbeeld de grafische sector.

Het MBO heeft een zogeheten *drievoudige kwalificatietaak*. Het onderwijs moet studenten voorbereiden op maatschappelijk functioneren, hen toerusten voor een beroep en hen toerusten voor een (passende) vervolgopleiding.

In het middelbaar beroepsonderwijs volgen bijna een half miljoen studenten één van de circa 170 *verschillende opleidingen* die de instellingen aanbieden. De opleidingen worden onderscheiden in *vier niveaus*, die worden aangeduid als niveau-1 tot en met niveau-4. Opleidingen op niveau-1 worden entree-opleidingen genoemd, omdat ze niet kwalificeren voor een startkwalificatie. Een diploma op niveau-2 geldt als startkwalificatie. Studenten die geen startkwalificatie hebben behaald, hebben tot hun 18e jaar een *kwalificatieplicht*. Studenten die ouder zijn dan 18 jaar, niet meer naar school gaan en geen startkwalificatie hebben behaald, worden geschaard onder de noemer van de *voortijdig schoolverlaters*.

Veel opleidingen in het MBO kennen *twee varianten*. In de beroepsopleidende leerweg (bol) gaan studenten grotendeels naar school en leren ze de praktijkonderdelen via stages en beroepspraktijkvorming. In de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) werken studenten (vaak binnen een – betaalde- baan) en gaan ze één dag per week naar school.

Een gemiddelde MBO-instelling verzorgt onderwijs voor ruim 7.000 studenten. De *verschillen in omvang* zijn groot. De kleinste MBO-instelling heeft minder dan 300 studenten, de grootste instelling heeft bijna 30.000 studenten.

Het *College van Bestuur* van MBO-instellingen fungeert als bevoegd gezag en is onder meer verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, voor de rechtmatige en doelmatige besteding van financiële middelen en continuïteit van de instelling. Het interne toezicht krijgt bij MBO-instellingen vorm in een two-tier besturingsmodel, met een aparte *Raad van Toezicht*. De medezeggenschap krijgt vorm via een *ondernemingsraad*. Al naar gelang de omvang van de instelling is sprake van één ondernemingsraad, of een getrappt model met decentrale ondernemingsraden en een centrale ondernemingsraad.

Mede afhankelijk van de omvang, zijn de instellingen doorgaans ingericht in tamelijk zelfstandige MBO-colleges of clusters van opleidingen. MBO-instellingen vervullen bij uitstek een rol voor de regionale arbeidsmarkt. Om die rol zo goed mogelijk te vervullen, wordt het onderwijs vaak op veel

verschillende locaties, verspreid over de regio, gegeven. De organisatie-inrichting van MBO-instellingen is heel verschillend (zie ook Hoofdstuk 5). Ondanks die grote variëteit kennen alle instellingen ‘*het onderwijsteam*’ als organisatorische eenheid. Een team van docenten is verantwoordelijk voor (tenminste) één hele opleiding (of kwalificatie-dossier). (Zie verder Hoofdstuk 5 ‘de school als lerende organisatie’.)

In het MBO zijn op dit moment een aantal grote veranderingen gaande. Eén van de meest ingrijpende veranderingen voor het werk van onderwijsteams, is een wijziging in de *kwalificatiedossiers*. In een kwalificatiedossier staat beschreven aan welke eisen een student moet voldoen om voor een diploma in aanmerking te komen. Tot voor kort waren er circa 250 verschillende kwalificatiedossiers. Omdat een opleiding meerdere specialisaties kan hebben, maken veel kwalificatiedossiers een verder onderscheid tussen verschillende kwalificaties. Zo werkte het MBO lange tijd met meer dan 600 verschillende kwalificaties. Om de kwalificatiestructuur doelmatiger, transparanter, flexibeler en innovatiever te maken, worden kwalificatiedossiers nu herzien en het wordt het aantal gereduceerd. Daarnaast verandert de opbouw van de opleidingen, en worden veel opleidingen op het hoogste niveau (niveau-4) verkort van vier naar drie cursusjaren.

Vanaf het studiejaar 2016 - 2017 bestaat een MBO-opleiding uit drie onderdelen:

1. Een *basisdeel*. Dit zijn eisen waar alle studenten aan moeten voldoen. Nederlandse taal, rekenen, loopbaan en burgerschap maken deel uit van het basisdeel. Voor opleidingen op niveau-4 is ook Engels onderdeel van het basisdeel. Daarnaast zijn in het basisdeel beroepsspecifieke eisen opgenomen ten aanzien van kennis, vaardigheden en houdingen.
2. Een *profieldeel*. De onderdelen waarmee de ene opleiding zich onderscheidt van een andere opleiding; het (beroeps)specifieke deel.
3. *Keuzedelen*. Daarmee kan een student zich verbreden of verdiepen. Ook zijn er keuzedelen gericht op doorstroom naar een vervolgopleiding.

Taal en rekenen (hoofdstuk 3), en burgerschap (hoofdstuk 4) zitten in het basisdeel. Dat betekent dat deze onderdelen relevant zijn voor alle studenten voor alle opleidingen voor alle typen instellingen. Dit was reeds het geval op het moment dat het veldwerk voor dit onderzoek werd uitgevoerd, tussen het najaar van 2015 en het voorjaar van 2016.

## **DEEL I**

### **Theorie en Methode**

# Hoofdstuk 1      Theoretisch kader<sup>1</sup>

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

## 1.1 De ontwikkeling naar New Public Governance

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

De realiteit is dat nóch de traditionele centrale sturing door de overheid, nóch de marktwerking van New Public Management een antwoord zijn op de complexiteit van de meeste beleidssystemen en de onvoorspelbaarheid van sturing. Sturen vanuit één centrum (de traditionele overheid) of met één logica (marktwerking) is niet langer mogelijk. En waar traditionele overheidssturing implementatieproblemen negeert, laat New Public Management de politieke context van de publieke sector buiten beschouwing. Vanaf het begin van deze eeuw is er een nieuwe benadering van governance ontstaan die wel wordt aangeduid als New Public Governance (NPG). NPG gaat om met complexiteit door ruimte te laten

---

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

voor zelforganisatie, verticaal hiërarchisch bestuur wordt aangevuld met afstemming in horizontale netwerken met verschillende machtscentra (Thompson et al, 1991; Hufen & Ringeling, 1990). Pluraliteit is een sleutelbegrip in NPG, publieke diensten komen tot stand door de bijdragen van verschillende onderling verbonden actoren. NPG focust op de relaties en de interacties tussen verschillende actoren en op de verschillende processen die in interactie leiden tot beleid en implementatie (Osborne, 2010; Kooiman, 2003; Zehavi, 2012; Rhodes, 1997). De cruciale vraag voor overheden is hoe zij zich tot horizontale netwerken moeten verhouden en hoe sturing met of via netwerken mogelijk is.

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

## 1.2 Foucault en governmentality

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

Een eerste implicatie voor empirisch onderzoek op basis van Foucaults concept van governmentality, is de noodzaak om sturing te beschouwen vanuit een *actor-perspectief*. Sturing komt tot stand door acties van actoren, en interacties tussen actoren. Een tweede implicatie is een *ruime opvatting* van het begrip sturing. Sturing omvat zowel handelen dat zich richt op het beïnvloeden van anderen, als handelen dat gericht is op het beïnvloeden van het eigen gedrag (zelf-discipline), als handelen dat het gevolg is van beïnvloeding door anderen. Bovendien kan sturing vele vormen aannemen, variërend van betekenisverlening en voorbeeldgedrag (normaliseren), tot het toebedelen van rollen en het aanspreken op verantwoordelijkheden (responsibiliseren), tot alle denkbare vormen van mondelinge en schriftelijke communicatie, en formele afspraken en formats (instrumenteren).

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

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

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

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

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

De drie concepten denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar staan in dit onderzoek centraal onder de noemer sturingstrilogie. Aan de hand van de drie concepten kan sturingsdynamiek stapsgewijs in beeld worden gebracht. Het in kaart brengen van de sturingstrilogie voor één actor op één beleidsterrein geeft een indicatie voor de consistentie waarmee een actor op dat terrein stuurt. Nadat de sturingstrilogie voor elk van de betrokken actoren op eenzelfde beleidsterrein in kaart is gebracht, kunnen relaties tussen het denken over, het zichtbaar maken, en het uitvoeren van sturing tussen die actoren worden geanalyseerd. Zo kan een sturende handeling van de ene actor (bv een scan voor een ‘lerende organisatie’) van invloed zijn op de betekenis die andere actoren (bv een onderwijsbestuur, school- of afdelingsleider) aan specifieke termen geven. De geselecteerde beleidsthema’s hebben met elkaar gemeen dat het ‘object van sturing’ – de actor wiens gedrag gericht wordt beïnvloed – uiteindelijk de docent is. Uit het handelen van docenten moet dan ook blijken of, wiens en welke sturing van invloed is. Met de gekozen opzet – waarin nadrukkelijk ook docenten zijn opgenomen – kunnen we nagaan hoe de sturingsdynamiek van invloed is op de onderwijspraktijk. Met het gekozen theoretisch perspectief is het mogelijk om beleidsanalyses op centraal niveau – stapsgewijs en via andere sturende actoren – te verbinden met concrete handelingen in de dagelijkse onderwijspraktijk. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk relaties te analyseren tussen het doel van het lerarenbeleid van de overheid en het handelen van docenten binnen scholen, en de rol van o.a. sectororganisaties, programmabureaus, ondersteuningsorganisaties en onderwijsbesturen daarin. Deze onderlinge relaties tussen actoren kunnen de sturing versterken, vervormen, neutraliseren of tegenwerken. Dat geeft een specifiek interactiepatroon, ofwel een sturingsdynamiek.

### 1.3 Sturingsdynamiek binnen onderwijsbesturen

In dit deelonderzoek gebruiken we het governmentality concept en de sturingstrilogie om het zoeklicht te richten op de sturingsdynamiek binnen instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. In lijn met Foucault ligt de focus in dit onderzoek op het gedetailleerd en neutraal beschrijven van fenomenen zoals die zich concreet voordoen in de alledaagse praktijk. Bevindingen worden daarom louter geïnterpreteerd in termen van het de sturingstrilogie. De probleemstelling van dit deelonderzoek luidt:

*Welke sturingsdynamiek ontstaat binnen onderwijsbesturen in het middelbaar beroepsonderwijs, en hoe is deze sturingsdynamiek van invloed op de onderwijspraktijk?*

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

Dit onderzoeksprogramma beschouwt docenten als een bijzonder type actor. Juist in het handelen van docenten moet duidelijk worden wiens sturing, langs welke weg, op welke manier van invloed is op



praktijken die zich in het onderwijs ontwikkelen. Anders gezegd, de ‘proof of the steering pudding’ manifesteert zich in het handelen van docenten (Theisens et al., 2016).

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

## *Thinkable thema*

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

## *Thinkable rollen*

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

## *Practicable*

Sturen de relevante actoren bewust op het thema, en waarom (niet)?

Welke sturingsinstrumenten gebruiken actoren, en waarom? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?

## *Calculable*

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

Bij elk van deze componenten komt ook steeds de vraag aan de orde:

Wiens sturing en welke vorm van sturing is herkenbaar in (a) de betekenis die docenten aan het thema en de term geven, (b) de informatie die docenten gebruiken, en (c) het handelen van docenten?

## *Sturingsdynamiek*

Stemmen de relevante actoren hun eigen sturing af op (a) de betekenis die andere actoren aan thema's en termen geven, (b) de informatie die andere actoren gebruiken, en (c) de sturingsinstrumenten die andere actoren inzetten? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?

Hoe versterkt, vervormt, neutraliseert en/of conflicteert de sturing van de relevante actoren elkaar?

## *Vergelijkingen*

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

## Hoofdstuk 2 Methode van onderzoek

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

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

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

**Tabel 1** Keuze van beleidsthema's

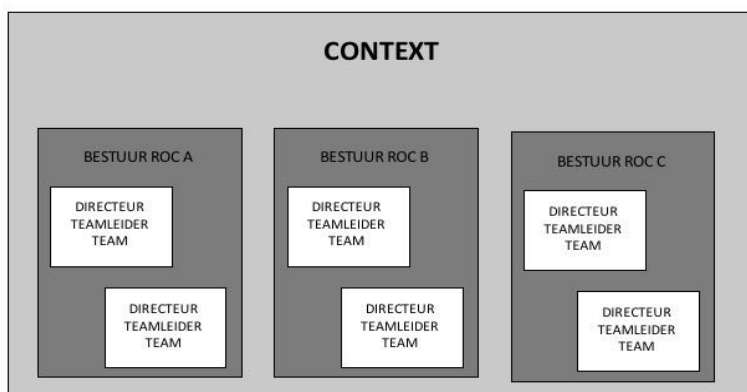
| Centrale overheid             | Grote verantwoordelijkheid                                                                                                                                                                                                                                                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

In deelonderzoek 1 is van elk van deze thema's, voor beide onderwijssectoren, een beleidsreconstructie gemaakt (zie Hooge, 2017). In dit rapport is volstaan met een korte introductie op het beleidsthema waarin de meest relevante aspecten voor het onderhavige onderzoek aan bod komen (zie Deel II). Voor het onderzoek binnen onderwijsbesturen (deelprojecten 2 en 3) is een vierde thema toegevoegd, passend bij de criteria. Dit is een thema naar keuze van het deelnemende bestuur, waarop het onderwijsbestuur zelf beleid voert.

## 2.1 Design van het onderzoek

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

**Figuur 1** Design van een meervoudige geneste case-studie



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

### Variant 1: Context

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

## Variant 2: Onderwijsbestuur

In een tweede variant gaat de meeste invloed niet uit van de context, die voor alle besturen min of meer gelijk is, maar van het onderwijsbestuur. Hiervan is sprake als er systematische verschillen zijn tussen de onderwijsbesturen, én deze verschillen samenhangen met verschillen tussen onderwijsteams. In dat geval zijn de analyseresultaten het best te beschrijven op het aggregatieniveau van het onderwijsbestuur.

## Variant 3: Onderwijsteam

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

## Variant 4: Louter variatie

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

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

## 2.2 Data verzameling

In deze paragraaf is beschreven hoe de deelnemende onderwijsbesturen en onderwijsteams zijn geselecteerd, welke data is verzameld en hoe dat is gedaan.

### *Selectie van cases*

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

#### 1. Omvang

Uit eerder onderzoek is bekend dat de wijze van sturing samenhangt met de grootte van het bestuur (Thomsen & Van de Venne, 2012). Dit is mede het gevolg van het aantal bestuurslagen. Als indicator gebruikten we het aantal MBO-studenten en maakten een onderverdeling in klein (minder dan 2.000 studenten), middelgroot (tussen de 2.000 en 10.000 studenten) en groot (meer dan 10.000 studenten).

#### 2. Type instelling

Het middelbaar beroepsonderwijs kent drie type instellingen: regionale opleidingscentra (ROC's), agrarische opleidingscentra (AOC's) en vakscholen. AOC's en vakscholen behoren door hun aard doorgaans tot de kleine onderwijsinstellingen. Vanwege de beoogde variëteit vonden we het belangrijk dat alle drie type instellingen vertegenwoordigd zouden zijn in de uiteindelijke selectie.

### 3. Regio

MBO-instellingen leiden studenten op voor de regionale arbeidsmarkt en zijn mede daarom sterk geworteld in de regio. Het is voorstelbaar dat de sturingsdynamiek die binnen instellingen ontstaat, mede afhankelijk is van kenmerken van de regionale context. We maakten daarom een onderscheid tussen instellingen met een zwaartepunt in één van de vier grote steden, instellingen met een zwaartepunt in een grotere provinciestad, en instellingen met het zwaartepunt in landelijk gebied.

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

#### *Benadering*

Het eerste contact met de MBO-instelling kwam steeds tot stand doordat één van de twee hoogleraren die bij het onderzoek betrokken is, persoonlijk contact opnam met de voorzitter van het College van Bestuur. In dat contact lichtten we de achtergrond van het onderzoek toe, verzochten om deelname en introduceerden de projectleider van het deelonderzoek. Bestuurders die - vaak na consultatie in de organisatie - bereid waren deel te nemen, kregen ter bevestiging een brief van de projectleider. Daarin lichtten we de achtergrond van het onderzoek nogmaals toe, en beschreven we wat we van het bestuur vroegen.

#### *Respons*

Van de negen MBO-instellingen op de shortlist waren er zes bereid te participeren in het onderzoek. Voor de andere drie instellingen werd een vervangend bestuur van de longlist benaderd en bereid gevonden deel te nemen.

#### *Selectie onderwijsteams*

Net als de selectie van onderwijsbesturen, was ook de selectie van onderwijsteams binnen die besturen gericht op het realiseren van maximale variëteit. Besturen stelden - in overleg met de betreffende teams - voor welke teams in het onderzoek participeerden. Bij de selectie van onderwijsteams was de bereidheid om te participeren uiteraard een belangrijke factor. In één van de instellingen lukte het niet om het beoogde aantal teams - inclusief de betreffende teamleider en directeur - bereid te vinden om deel te nemen. In dat ROC is met minder onderwijsteams volstaan. In een ander ROC is één van de deelnemende teams een groot team dat in de praktijk functioneert als twee subteams. Die subteams zijn verantwoordelijk voor verschillende opleidingen en onderscheiden zich op een aantal relevante punten van elkaar. We beschouwen de twee subteams in dit hele onderzoek als twee aparte teams. In totaal participeerden zeventien onderwijsteams in het onderzoek. Van die teams waren steeds een aantal docenten, de teamleider en - indien van toepassing - de leidinggevende van die teamleider bij het onderzoek betrokken.

#### *Periode dataverzameling*

De interviews vonden plaats tussen oktober 2015 en april 2016. Deze periode is om twee redenen ook inhoudelijk relevant. Ten eerste was aanvankelijk bepaald dat voor MBO-studenten die in het studiejaar 2015 - 2016 examen deden, de centrale examens voor taal en rekenen mee zouden tellen

voor het behalen van het diploma. In het najaar van 2015 - dus na de start van het studiejaar - werd het beleid gewijzigd (zie hoofdstuk 3). Enkele interviews werden gehouden voorafgaand aan deze wijziging, een aantal werd gehouden tijdens politieke discussie over de wijziging, terwijl het merendeel werd gehouden na de beleidswijziging. In alle interviews werd de situatie besproken zoals die bij de start van het studiejaar bestond.

Ten tweede vonden in de periode van de dataverzameling wereldwijd diverse terroristische aanslagen plaats. Er waren onder meer aanslagen in Parijs - op 13 november 2015 - en de aanslagen in Brussel - op 22 maart 2016. Dit is relevant voor het thema burgerschap (zie hoofdstuk 4).

## *Topic-lijsten interviews*

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

## *Wijze van interviews*

Ons streven was de interviews zo veel als mogelijk face-to-face af te nemen. Dat is in verreweg de meeste gevallen ook gebeurd. Gesprekken vonden plaats op de locaties waar respondenten werkzaam waren. Door praktische problemen rond het maken van afspraken, lukte het echter niet in alle gevallen om docenten gezamenlijk te interviewen. Om die reden is een beperkt aantal interviews met docenten individueel en via Skype gevoerd. De meeste interviews duurden ongeveer een uur. De interviews met voorzitters van Raden van Toezicht waren korter, doorgaans tussen de twintig en dertig minuten. In combinatie met de beschikbaarheid van deze voorzitters hebben we er voor gekozen om de interviews met voorzitters van Raden van Toezicht telefonisch af te nemen.

## *Respondenten*

Alles bij elkaar zijn voor het deelonderzoek in het MBO 107 mensen geïnterviewd. De verdeling is als volgt.

**Tabel 2** Aantal respondenten

| Respondent groep                                                   | Aantal respondenten |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Bestuurder                                                         | 11                  |
| Voorzitter Raad van Toezicht                                       | 8                   |
| Voorzitter Ondernemingsraad                                        | 9                   |
| Directeuren en teamleiders (inclusief teamleiders die docent zijn) | 29                  |
| Docenten (exclusief docenten die ook teamleider zijn)              | 50                  |
| Totaal                                                             | 107                 |

## *Opnames en transcripties*

Alle interviews - ongeacht of ze face-to-face, via Skype of telefonisch werden gevoerd - zijn na toestemming van de respondenten opgenomen met audio-apparatuur. Van deze opnames is vervolgens

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

## *Vragenlijsten*

Tijdens de bezoeken aan de onderwijsteams, werd docenten die werden geïnterviewd verzocht schriftelijke vragenlijsten te verspreiden onder collega-docenten van hun team met wie geen interview was gehouden. De respons op deze vragenlijsten is erg laag; er werden in totaal niet meer dan 33 vragenlijsten ingevuld en geretourneerd. Een aantal factoren speelde daarbij een rol. Ten eerste is het aantal docenten van een onderwijsteam vaak beperkt (12-15 docenten). Nadat een aantal docenten én de teamleider van het betreffende team al waren geïnterviewd, werd door andere docenten van het team vaak de reden niet gezien om ook zelf nog een vragenlijst in te vullen. Men had het idee dat de geïnterviewde collega's al voldoende namens het team naar voren hadden gebracht. Ten tweede is de dataverzameling om praktische redenen - en anders dan in het deelonderzoek in het voortgezet onderwijs - beperkt gebleven tot een schriftelijke vragenlijst. Dit hangt ten dele samen met het verschil in organisatievorm tussen VO en MBO. Anders dan in het VO, is het in het MBO minder eenvoudig een lijst mailadressen te verkrijgen met louter docenten van het betreffende team. Vanwege de uiterst lage respons zijn de vragenlijsten niet afzonderlijk, maar in combinatie met de interviews van het betreffende team geanalyseerd. Reacties op de vragenlijsten zijn op die manier onderdeel van de beschrijvingen op teamniveau.

## *Aanvullende informatie*

Van de deelnemende instellingen verzamelden we ter aanvulling ook de meest recente jaarverslagen en bezochten we de websites. Aan deze bronnen ontleenden we informatie over:

- het aantal MBO-studenten
- de inrichting van de organisatie
- het aantal organisatie-eenheden
- het aantal locaties
- de verdeling van studenten over eenheden en locaties
- relevante zaken voor de bestudeerde thema's zoals expliciete aandacht voor burgerschap op de website en/of in het jaarverslag, en het werken in teams
- aanvullende informatie over het 'eigen thema' van het onderwijsbestuur.

## **2.3 Kenmerken deelnemende MBO-besturen**

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

Bij de selectie van MBO-instellingen hanteerden we drie criteria. De uiteindelijke verdeling op deze drie criteria is als volgt:

### *Omvang*

- 4 kleine instellingen, met minder dan 2.000 studenten
- 3 middelgrote instellingen, met tussen de 2.000 en 10.000 studenten
- 4 grote instellingen, met meer dan 10.000 studenten

## Type

- 6 ROC's
- 2 AOC's
- 1 Vakcollege

## Locatie

- 2 instellingen met het zwaartepunt in één van de vier grote steden
- 4 instellingen met een zwaartepunt in grotere provinciesteden
- 3 instellingen met een zwaartepunt in landelijk gebied

Naast de drie vooraf vastgestelde selectie-criteria, variëren de deelnemende ROC's ook op een aantal andere kenmerken.

## Aanbod opleidingen

- 5 instellingen hebben niet alleen onderdelen die onderwijs verzorgen aan MBO-studenten, maar ook onderdelen voor leerlingen / studenten in VBMO en/of HBO
- 4 instellingen verzorgen alleen onderwijs voor MBO-studenten

## Colleges van Bestuur

De Colleges van Bestuur van de instellingen kennen de volgende samenstelling.

- 1 instelling heeft een 1-hoofdig bestuur
- 5 instellingen werken met een 2-hoofdig bestuur
- 3 instellingen werken met een 3-hoofdig bestuur

## Onderwijsteams

In totaal zijn zeventien onderwijsteams bij dit onderzoek betrokken. Deze teams zijn verantwoordelijk voor zeer uiteenlopende opleidingen binnen domeinen als techniek, cultuur en media, uiterlijke verzorging, administratie, maatschappelijke zorg, zakelijke dienstverlening en specifieke opleidingen binnen de AOC's en het Vakcollege. Binnen deze teams worden opleidingen aangeboden op niveau 2, 3 en 4.

De verdeling van teams over instellingen is weergegeven in onderstaande tabel.

**Tabel 3** Aantal MBO-instellingen en onderwijsteams, naar omvang van de instelling

|        | Aantal MBO-instellingen | Aantal Teams |
|--------|-------------------------|--------------|
| Groot  | 4                       | 10           |
| Midden | 3                       | 5            |
| Klein  | 2                       | 2            |

## 2.4 Data analyse

De verzamelde data is volgens een aantal opeenvolgende stappen systematisch geanalyseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van software voor computer ondersteunde kwalitatieve data-analyse (MAXQDA).



## Stap 1: Coderen

Bij het coderen van de interviews maakten we gebruik van drie verschillende soorten codes (Miles, Huberman & Saldaña, 2014).

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

**Tabel 4** Aantal codes per onderdeel van de sturingstrilogie

| Onderdeel sturingstrilogie | Aantal codes |
|----------------------------|--------------|
| Thinkable thema            | 4            |
| Thinkable rollen           | 2            |
| Practicable                | 13           |
| Calculable                 | 12           |
| <b>Totaal per thema</b>    | <b>31</b>    |

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

2. Om het onderdeel 'rollen' nader te specificeren, maakten we daarnaast gebruik van twee veelgebruikte indelingen. Ten eerste de formele rol (agendasetting, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie). En ten tweede de vervulling van de rol (niet aangesproken, aanwenden, aanvaarden, compromis zoeken, vermijden, trotseren en beïnvloeden) (zie ook Oliver, 1991; Waslander, Van der Weide & Pater, 2011). Ook deze codes worden voor elk van de vier beleidsthema's afzonderlijk gemaakt. Tabel 5 geeft een overzicht van het totale aantal gecodeerde fragmenten in de interviews, per beleidsthema.

**Tabel 5** Aantal gecodeerde fragmenten, per beleidsthema, per onderwijssector

| Fragmenten (N) | Kwaliteit   | Lerende organisatie | Burgerschap | Eigen thema | TOTAAL      |
|----------------|-------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|
| VO             | 1444        | 1162                | 797         | 335         | 3738        |
| MBO            | 646         | 584                 | 407         | 315         | 1952        |
| <b>TOTAAL</b>  | <b>2090</b> | <b>1746</b>         | <b>1204</b> | <b>650</b>  | <b>5690</b> |

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

betekenis en zijn evenmin van invloed op de verdere verwerking. In onderstaande tabel is voor elk thema het aantal gecodeerde fragmenten per onderdeel van de sturingstrilogie weergegeven.

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

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

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

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

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

## Stap 2: Case-beschrijvingen per thema

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

## **Stap 3: 'Within-case' analyse per thema**

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

## **Stap 4: 'Between-case' analyse per thema**

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

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

## **Stap 5: Analyse per thema aan de hand van sturingstrilogie en sturingsdynamiek**

De bevindingen zijn vervolgens geanalyseerd en samengevat aan de hand van de componenten van het analysekader dat we voor dit onderzoeksprogramma ontwikkelden. De uitkomsten van deze analyses zijn in Deel III van dit rapport per beleidsthema beschreven, ter beantwoording van de onderzoeksvragen per beleidsthema.

## **Stap 6: Vergelijking tussen thema's, aan de hand van sturingstrilogie en sturingsdynamiek**

Vervolgens zijn de analyses per thema samengevat en onderling vergeleken. Dit leidt tot een aantal constatering en conclusies. Die zijn beschreven in hoofdstuk 11 van dit rapport.

## **Stap 7: Workshop en 'member check'**

Op 15 september 2016 organiseerden we een workshop voor deelnemers aan het onderzoek. Tijdens deze dag koppelden we in de ochtend onze eerste bevindingen terug aan de deelnemers. In de middag bespraken we vragen die wij nog hadden, wat leidde tot aanscherping, nuanceren en aanvullingen op onze voorlopige bevindingen. In bijlage 6 is een verslag van deze dag opgenomen.

## **2.5 Rapportage**

Tijdens het uitvoeren van het onderzoeksprogramma 'Zicht op sturingsdynamiek' hebben we op verschillende manieren gemerkt dat sturingsvraagstukken een grote relevantie en actualiteit hebben

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

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

### *Vertrouwelijkheid en anonimiteit*

De respondenten is vertrouwelijke verwerking van de gegevens en geanonimiseerde rapportage toegezegd. Deelnemers aan het onderzoek zijn erg openhartig geweest, soms ook over de eigen collega's. We duiden alle respondenten daarom aan als *mannelijk*. Citaten zijn daar op aangepast. Daarnaast gebruiken we *gefingeerde namen*, waarbij instellingen een neutrale naam van een inheemse boom hebben gekregen. Ook de combinatie van informatie kan tot identificatie leiden. Zowel van de MBO-instelling in kwestie, als van de specifieke respondent binnen de betreffende instelling. In gevallen waarin we identificatie voorzagen, is ook de gefingeerde naam achterwege gelaten. Hoewel we grote zorgvuldigheid hebben betracht, is volledige anonimiteit moeilijk te garanderen.

### *Terminologie*

Onder de negen besturen zijn zes ROC's, twee AOC's en één Vakcollege. We gebruiken voor alle instellingen de termen ROC of onderwijsinstelling. Daar waar het relevant is dat het om een AOC of een Vakcollege gaat, vanwege het opleidingsaanbod, is dit specifiek vermeld. Om vertrouwelijke weergave zoveel als mogelijk te waarborgen, is in die gevallen de gefingeerde naam achterwege gelaten.

Respondenten gebruiken verschillende benamingen voor deelnemers aan opleidingen. De meest gebruikte termen zijn leerlingen en studenten, daarnaast wordt ook de term deelnemer gebruikt. Wij gebruiken consequent de term *studenten* (ook ter onderscheiding van de term leerlingen in het deelonderzoek VO). In citaten zijn de termen gehandhaafd zoals respondenten die zelf hanteren.

Binnen ROC's worden verschillende benamingen gebruikt voor functies en rollen, zoals school-, afdelings- of locatiedirecteur, onderwijsmanager of teamleider. Een verschillende term verwijst regelmatig naar eenzelfde rol. Dat geldt met name voor functionarissen die in de ene instelling worden aangeduid als onderwijsmanager, en in een andere instelling onder de noemer teamleider functioneren. Anderzijds verwijst eenzelfde term regelmatig naar heel verschillende rollen. Dat is vooral aan de orde bij de term teamleider. Met een teamleider wordt soms een docent bedoeld die binnen het team coördinerende taken uitvoert, zonder lijnverantwoordelijkheid. Elders is de rol van teamleider vergelijkbaar met die van een onderwijsmanager in een andere instelling en is de teamleider verantwoordelijk voor meerdere opleidingen en de leidinggevende van veel docenten. Om het nog

verwarrender te maken, noemen docenten met coördinerende taken zichzelf soms teamleider, terwijl de lijnverantwoordelijkheid bij een andere teamleider is belegd (zie ook hoofdstuk 5). In dit rapport gebruiken we consequent de term *teamleider* voor de direct-leidinggevende van docenten. Ook als deze functionaris in de betreffende instellingen met een andere term wordt aangeduid. In veel gevallen heeft de teamleider een leidinggevende die geen lid is van het College van Bestuur. Voor die leidinggevendens gebruiken we hier consequent de term *directeur*.

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

## *Citaten*

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

## **DEEL II**

### **Bevindingen**

## Inleiding

In het onderzoeksprogramma waar het onderhavige onderzoek deel van uitmaakt, komen steeds dezelfde beleidsthema's aan de orde (zie Inleiding). Voor de selectie van de thema's zijn twee criteria gehanteerd, namelijk de mate waarin de centrale overheid (a) in formele zin verantwoordelijk is en (b) zelf actief stuurt. Tabel 8 herhaalt het overzicht van de beleidsthema's die in dit onderzoek centraal staan.

**Tabel 8** Keuze van beleidsthema's

| <i>Centrale overheid</i>      | Grote verantwoordelijkheid                                                        | Kleine verantwoordelijkheid                                              |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>Veel actieve sturing</b>   | <i>Kwaliteitsbeleid</i> , i.h.b. minimumeisen voor taal en rekenen<br>Hoofdstuk 3 | ' <i>Lerende organisatie</i> ' en 'professionele cultuur'<br>Hoofdstuk 5 |
| <b>Weinig actieve sturing</b> | <i>Burgerschapsvorming</i><br>Hoofdstuk 4                                         | <i>Eigen thema onderwijsbestuur</i><br>Hoofdstuk 6                       |

Dit deel van het rapport bestaat uit vier hoofdstukken waarin steeds één van de beleidsthema's aan bod komt. In lijn met Foucaults benadering van governmentality waar dit onderzoek op gebaseerd is, ligt de focus op het gedetailleerd en neutraal beschrijven van fenomenen zoals die zich concreet voordoen in de alledaagse praktijk. Ieder hoofdstuk is opgebouwd in overeenstemming met de uitkomsten van de analyses op basis van stap 4 van de data-analyse (zie hoofdstuk 2). Zoals nog zal blijken, verschillen de resultaten substantieel voor de vier thema's. Om die reden hebben de hoofdstukken een verschillende structuur. Wel begint ieder hoofdstuk met een inhoudelijke introductie op het betreffende thema (§ 1). Daarna volgt een methodologische toelichting op de thema-specifieke analyses (§ 2). Daaruit vloeit logischerwijs de opbouw van de rest van het hoofdstuk voort. Omwille van de leesbaarheid, toegankelijkheid en herkenbaarheid, is bij de weergave van de bevindingen gebruik gemaakt van citaten uit interviews en kaders met concrete voorbeelden (§ 3 en volgend). Deze onderdelen zijn desgewenst ook los van de methodologische verantwoording te lezen. De hoofdstukken sluiten steeds af met een beknopte samenvatting.

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

## Hoofdstuk 3      Onderwijskwaliteit: taal en rekenen

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

### **Onderwijskwaliteit m.b.t. taal en rekenen**

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

Het stellen van minimumeisen aan taal en rekenen ging gepaard met de invoering van referentieniveaus en centrale toetsen. De achtergronden rond dit beleid zijn beschreven in deelrapport 1 van dit onderzoeksprogramma (Hooge, 2017). In aanvulling op dat rapport zijn de volgende zaken relevant voor het onderhavige onderzoek in het MBO.

### **3.1      Taal en rekenen in het MBO**

Taal- en rekenvaardigheden zijn op twee manieren onderdeel van alle MBO-opleidingen. Ten eerste maakt taal en rekenen deel uit van een kwalificatie-dossier. Voor ieder beroep zijn voor een adequate uitoefening specifieke vaardigheden noodzakelijk op het gebied van taal- en rekenvaardigheid. Deze vaardigheden zijn gebonden aan de beroepscontext en maken deel uit van de beroepsgerichte vakken. Ten tweede zijn taal en rekenen onderdeel van het basisdeel van alle opleidingen in het MBO (zie algemene achtergrond aan het begin van dit rapport). Voor dit tweede, generieke, deel voert de overheid fasegewijs centrale examens voor taal en rekenen in voor het MBO. In het navolgende gaat het steeds alleen om dit tweede deel.

Afhankelijk van de specifieke opleiding, gelden verschillende minimumeisen voor de taal- en rekenvaardigheid van studenten. Voor zowel taal als rekenen zijn de minimumeisen vastgelegd in referentieniveaus. Die referentieniveaus worden weergegeven met termen als 2F en 3F. Het cijfer geeft het niveau aan.

1 = het einde van het basisonderwijs

2 = het einde van een vmbo-opleiding of een opleiding op mbo-1, -2 of -3 niveau

3 = het einde van een mbo-4 of havo opleiding

4 = het einde van een vwo opleiding.

Met de letter F wordt aangegeven dat het om een fundamenteel niveau gaat, ofwel een minimum.

Daarnaast wordt een hoger S-niveau onderscheiden, als streefniveau. De fundamentele niveaus gelden als noodzakelijk minimum voor de ene opleiding en zijn daarmee tegelijkertijd het startpunt voor vervolgopleidingen. Zo ontstaan doorlopende leerlijnen.

Referentieniveau 2F geldt als ‘algemeen maatschappelijk niveau’. Iedere burger moet over taal- en rekenvaardigheden op dit niveau beschikken om zich adequaat in de samenleving te kunnen bewegen.



Voor de meeste opleidingen op mbo-2 en mbo-3 niveau is 2F als minimumniveau vastgesteld. Voor opleidingen op mbo-4 niveau geldt het hogere 3F niveau.

Het examen Nederlandse taal bestaat uit vier onderdelen: lezen, schrijven, spreken en gesprek voeren. Door de aard van de te toetsen vaardigheid, bestaat het examen voor een deel uit een centraal examen en voor een deel uit een schoolexamen. Tussen beide onderdelen is compensatie mogelijk. Voor leerlingen met dyslexie zijn een aantal aanpassingen mogelijk, zoals extra tijd, vergroot beeld of het laten voorlezen van teksten. Deze leerlingen maken - met aanpassingen - hetzelfde examen.

Het examen rekenen is eveneens opgebouwd uit vier onderdelen: getallen, verhoudingen, meten en meetkunde, en verbanden. Bij rekenen worden alle vier onderdelen getoetst met een centraal examen. Tussen de onderdelen is compensatie mogelijk. Studenten met een 'ernstig rekenprobleem' kunnen dispensatie krijgen en een zogeheten ER-toets maken. Deze leerlingen maken niet de gebruikelijke toets op 2F of 3F niveau, maar een eenvoudiger toets.

Tot het najaar van 2015 was het overheidsbeleid er op gericht om de examens taal en rekenen vanaf het schooljaar 2015 - 2016 mee te laten tellen bij de examens. Na maatschappelijk debat en tegenvallende resultaten in pilots, namen de bewindslieden een aantal maatregelen en werden begin oktober 2015 debatten in de Tweede Kamer gevoerd (OCW, 2015). Dit leidde tot de volgende uitkomst.

Voor *Nederlandse taal* tellen de resultaten van het examen vanaf schooljaar 2015-2016 mee voor het diploma. Voor de zogeheten entree-opleidingen (niveau 1) is een uitzondering gemaakt, daarvoor telt taal vanaf schooljaar 2016 - 2017 mee voor het examen.

Voor *rekenen* geldt dat alle leerlingen vanaf het schooljaar 2015-2016 het centraal examen rekenen moeten maken, maar dat de resultaten voorlopig niet meetellen. Dat moment is voorzien voor het schooljaar 2020 - 2021.

In de periode 2010-2014 kregen de gezamenlijke MBO-besturen jaarlijks ruim 50 miljoen euro, als onderdeel van de Regeling intensivering Nederlandse taal en rekenen mbo. Deze middelen waren geoormerkt en moesten worden verantwoord in het jaarverslag. In de periode 2015 - 2018 waren de extra middelen voor taal en rekenen onderdeel van het Bestuursakkoord MBO 2014. Om in aanmerking te komen voor deze middelen moesten instellingen een kwaliteitsplan opstellen (Van Bergen et al., 2016).

De wijzigingen in het beleid vonden plaats tijdens dit onderzoek. Een beperkt aantal interviews werd voorafgaand aan, of ten tijde van de wijzigingen gevoerd. Het merendeel van de interviews werd gevoerd (net) nadat duidelijk werd dat het centraal examen rekenen niet mee zou tellen voor het examen. In het onderhavige rapport beperken we ons tot de vraag tot welke sturingsdynamiek de introductie van centrale examens voor taal en rekenen binnen MBO-besturen heeft geleid. Omdat de beleidswijzigingen gedurende het reeds gestarte schooljaar werden doorgevoerd, kunnen we die vraag goed beantwoorden.

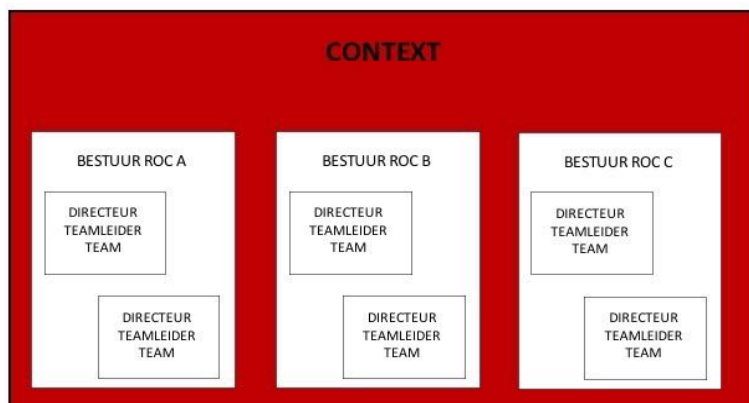
De beleidswijzigingen waren - uiteraard - onderwerp van gesprek in de interviews. In deelrapport 4 van dit onderzoeksprogramma gaan we daar nader op in. Daar maken we een vergelijking tussen het MBO

en het VO, die met dezelfde beleidswijzigingen te maken kreeg, en gaan we nader in op de interactie tussen sturing op stelselniveau en sturing binnen onderwijsinstellingen.

### 3.2 Analyse taal en rekenen

Zoals beschreven in het methodedeel van dit rapport (hoofdstuk 2), zijn in stap 1 van de analyse op inductieve wijze coderingen ontwikkeld om inzichtelijk te maken wat respondenten verstaan onder het stellen van minimumeisen aan taal en rekenen. In hoofdstuk 2 is toegelicht hoe de reacties op deze vraag zijn verwerkt en geanalyseerd; dat is geïllustreerd in bijlage 5. We benadrukken dat de analyses zich richten op aspecten die respondenten benoemen bij een open gestelde vraag. De resultaten zijn beschreven in § 3.3.

In stap 2 van de analyse zijn beschrijvingen gemaakt voor elk van de negen besturen en daarbinnen voor elk van de zeventien teams inclusief de leidinggevenden van die teams. Uit de ‘within case’ analyse (stap 3) bleek dat er binnen de negen besturen nauwelijks verschillen zijn tussen de teams die bij het onderzoek betrokken zijn. Bij de ‘between case’ analyse (stap 4) bleek dat er ook tussen besturen nauwelijks sprake is van verschillen. Ook bleken er wat betreft de sturing geen substantiële verschillen te bestaan tussen het onderdeel taal en het onderdeel rekenen. In lijn met deze bevindingen rapporteren we hier op het aggregatieniveau van de *context* waarbinnen ROC’s functioneren (variant 1).



We volgen in dit hoofdstuk de verschillende aspecten van de sturingstrilogie die we in dit onderzoek als analysekader hanteren. In § 3.4 gaan we nader in op de actoren die binnen ROC’s betrokken zijn bij de sturing op taal en rekenen, en welke rollen deze actoren vervullen (thinkable, rollen). Vervolgens beschrijven we tot welke praktijken die sturing aanleiding geeft (practicable, § 3.5). In § 3.6 richten we de focus op de betekenis van informatie en instrumenten (calculable).

De beschrijvingen die volgen gelden voor alle ROC’s in het onderzoek. Opvallende bijzonderheden zijn steeds apart vermeld. Om vertrouwelijkheid te garanderen zijn bijzonderheden niet altijd in verband gebracht met een met name genoemd ROC.

### 3.3 Minimumeisen voor taal en rekenen

In de interviews wilden we ook zicht krijgen op de betekenis die respondenten geven aan het stellen van minimumeisen aan studenten wat betreft beheersingsniveaus voor Nederlandse taal en rekenen. We benadrukken nog eens dat het hier gaat om aspecten die respondenten benoemen bij een open gestelde vraag.

*Basisvaardigheden zijn belangrijk*

Uit de analyses blijkt dat er nauwelijks noemenswaardige verschillen zijn tussen de aspecten die worden benoemd door verschillende groepen respondenten (bestuurders, directeuren, teamleiders en docenten). Hetzelfde geldt voor verschillen tussen ROC's. Hieronder volgt daarom een algemene beschrijving. Daar waar verschillen zijn aangetroffen worden die expliciet vermeld.

Docenten, teamleiders, directeuren en bestuurders onderschrijven in hoge mate het belang van taal en rekenen.

*"Rekenen en taal heb je overal en altijd nodig." (Docent, ROC de Iep)*

Ze constateren ook dat studenten dat belang niet altijd delen.

*"Dat boeit ze (studenten) overigens helemaal niet. De boodschap komt toch wel over, of ik het nou met een d schrijf of met dt. De mens snapt dat toch wel.' Dat is een beetje de filosofie. Of nou een woord verkeerd afgebroken is... Dat zit er nog niet echt in." (Docenten, ROC de Eik)*

Bij het onderstrepen van het belang van taal en rekenen noemen respondenten hoofdzakelijk drie overwegingen. Deze overwegingen weerspiegelen de drievoudige kwalificatietaak van het MBO (zie achtergrond informatie MBO). Ten eerste worden taal en rekenen beschouwd als basisvaardigheden die belangrijk zijn voor het dagelijks leven. Dat geldt voor taal en nadrukkelijk ook voor rekenen. Ten tweede worden taal en rekenen als noodzakelijk gezien voor een adequate uitoefening van het toekomstige beroep. En ten derde ziet men taal en rekenen als van belang voor het vervolgonderwijs.

Uit de analyses blijkt dat docenten verhoudingsgewijs veel nadruk leggen op het belang van taal en rekenen voor de beroepsuitoefening. Ook geven ze veel voorbeelden waaruit blijkt dat taal en rekenen essentieel zijn voor het specifieke beroep waarvoor zij opleiden.

*"... dat weet ik uit de praktijk, want ik kom zelf ook uit de praktijk, dat daar veel rekenen ook heel veel getalsmatig inzicht belangrijk is. Want in fabrieken waar de leerlingen gaan werken moeten zij rendementscijfers halen, productiecijfers, planningen maken ... dus het getalsmatig inzicht en het rekenen dat vind ik belangrijk, ja. ... In de beroepscontext is een zeker rekenniveau vereist. En zij moeten eigenlijk gewoon aan minimumeisen voldoen als ze gediplomeerd de school verlaten." (Docent, ROC de Beuk)*

Veel respondenten zien de rationale achter de doelstelling om het niveau te verhogen. Met name docenten signaleren dat beheersingsniveaus van taal en rekenen te wensen over laten. Ook als men kijkt naar wat nodig is voor een adequate uitoefening van het beroep. Dit lijkt voor taal nog iets sterker te gelden dan voor rekenen.

*"Ik vind het wel uitermate goed, gezien toch de achterstand die ik al die jaren gezien heb binnen het MBO, zeker de laatste vijftien jaar, op het gebied van die vakken. Ze konden gewoon niet rekenen. Ze konden niet of nauwelijks goed schrijven. Dat zijn zaken waarvan ik denk ... Je hoort het ook van stagebedrijven, trouwens, van: Ja jongens, dit kan zo niet. En ik vind het heel goed dat daar eindelijk weer iets gebeurt." (Docent, ROC de Wilg)*

#### *Centrale examens oogsten veel kritiek*

Uit de reacties op de open vraag over het stellen van minimumeisen, blijkt dat respondenten sterk reageren op de manier waarop de centrale examens voor taal en rekenen zijn ingevoerd. Het overheidsbeleid oogst veel kritiek. Die kritiek richt zich op verschillende aspecten. Zo zien sommige respondenten het als een taak voor het primair en voortgezet onderwijs - en niet voor het MBO - om er voor te zorgen dat studenten het minimumniveau voor taal en rekenen beheersen. Dat heeft onder meer te maken met het type vaardigheid, in combinatie met de leeftijd van studenten.

*“... als je iemand op 20-jarige leeftijd moet gaan leren automatiseren, die vindt dat dermate kinderachtig, en deze doelgroep gaat dat gewoon niet doen. Die heeft daar gewoon geen zin in. En een grote hoeveelheid is gewoon ervan overtuigd dat ze het niet kunnen, want dat hebben ze hun leven lang namelijk al gehoord, dat ze niet kunnen rekenen. Nou het blijkt in het vmbo, en daar zijn ze veel jonger, dat ze in het vmbo wel te bewegen zijn om te gaan rekenen. In het MBO ook, maar dat is moeilijker.” (Bestuurder, ROC de Beuk)*

De overheersende mening van mensen in het MBO is dat taal en rekenen geïntegreerd moeten worden in de beroepsgerichte vakken.

*“Aan een automonteur of laborant stel je heel andere rekeneisen dan aan iemand die de zorg ingaat, met medicijntoediening. Dat zijn hele andere rekeneisen dan wanneer iemand een factuurtje moet kunnen maken.” (Docent, ROC de Iep)*

In het verlengde daarvan hebben docenten onderwijskundige redenen en vinden veel respondenten het onwenselijk dat het onderwijs voor deze vaardigheden los is komen te staan van de onderwijsteams.

*“Ik ben van mening dat je de beroepsopleiding ook op 3F de prestatie kan halen richting beroepsgericht Nederlands. En omdat dat niet zo is vorm gegeven, moeten elke keer verbindingen gemaakt worden met het Nederlands en met het beroepsgerichte onderwijs binnen de opleiding en dat vind ik zo, dat vind ik belachelijk, dat dat moet gebeuren. Want eigenlijk is alles Nederlands. Je moet, op het moment dat je niet goed kunt presenteren en je niet goed onder woorden kunt brengen en niet goed in je reflectie kunt zijn in je beroep, ja dat doe je eigenlijk allemaal met taal. Maar taal staat daar los van. Het gaat om een aparte taalontwikkeling. Ik begrijp het wel vanuit het onderwijskundige principe, dat het een visie is om het op die manier te organiseren. Maar tegelijkertijd zijn de studenten die in het beroepsonderwijs terecht zijn gekomen op een bepaalde wijze vaardig en hebben capaciteit om dat op een andere manier beter te kunnen verkrijgen. En die aansluiting mis ik.” (Directeur, ROC de Iep)*

#### *Bezwaren tegen generieke toepassing*

De examens voor taal en rekenen zijn in twee opzichten generiek en beide stuiten op kritiek. Ten eerste zijn de examens generiek in de zin van inhoudelijk algemeen. Omdat de inhoudelijke invulling voor iedereen gelijk is, worden deze vaardigheden nu los van de beroepscontext aangeboden.

*“Je krijgt allemaal hetzelfde rekenexamen. ... Kijk voorheen was het dat we rekening hielden met de beroepscontext waar zij in zouden moeten gaan functioneren en nu is het rekenen zo algemeen geworden dat het, ja, zeg maar, het woord middelbaar beroepsonderwijs kun je daar nauwelijks op plakken.” (Docent, ROC de Lijsterbes)*

Ten tweede zijn de centrale examens generiek in de zin van voor iedereen. Inherent aan het stellen van minimumeisen is dat sommige studenten meer moeite hebben dan andere om aan die eisen te voldoen. Of minimumeisen ook echt voor iedereen het minimum moeten zijn, of dat uitzonderingen mogelijk moeten zijn, is onderwerp van discussie. Uit de analyses blijkt dat bestuurders van ROC's (nog) meer dan docenten dit aspect expliciet benoemen in hun reactie op het stellen van minimumeisen voor taal en rekenen.

Een deel van de mensen ziet wel een zekere noodzaak dat alle studenten de minimumeisen kunnen halen.

*“... ook een niveau-2-leerling, (...) dus wat brieven door de bus heen krijgt en hij krijgt een mail, en daar staan wat getallen op, en hij kan ze niet plaatsen. Hij ... Dan zou het gaan over simpele dingen, die hem een voordeel geven, van 10, 20 of 30%, nou ja, ik noem maar wat, hè? En dat hij dan naar de winkel gaat en die 30% plakt op een artikel*

*van een euro. Ja, hè, maar dat gebeurt. En ik vind dat jammer als we ook tot en met niveau-2-leerling dat niet bij kunnen brengen, en ze daar niet gewoon wijzer kunnen maken. Want ja, dat tekort zullen ze hun leven lang dan voelen.” (Bestuurder, ROC de Hazelelaar)*

Anderen hebben meer twijfels.

*“De landelijke beoordelingsmodellen op dit moment hebben wel gezorgd dat die spelling niet noodzakelijkernijs zo’n kritieke factor is dat je erop zakt. ... Dan heb je toch weer een beetje dezelfde spanning van ‘moet een goede schilder goed kunnen spellen?’ ... moet een offerte van een schilder per se goed Nederlands zijn? Daar kun je over discussiëren ja. En dan heeft hij er misschien ook een medewerker voor die dat voor hem doet. Ik noem maar wat. Ik vind het wel belangrijk hoor, maar dat is omdat het mijn vak is, maar als je dan echt denkt dat je er schilders op moet laten zakken, hmmm, of bakkers, weet ik veel.” (Docent, ROC de Iep)*

Ook wordt er gewezen op onwenselijke consequenties in de praktijk van alledag.

*“Het is ook, ja als je ziet dat een jonge jongen gewoon ontzettend goed kan lassen of ontzettend goed kan stukadoren of ontzettend goed patisserie kan maken. En je ziet al dat ze perspectief hebben op een mooie loopbaan als ze van school komen. Dan is het ook wel heel erg lastig als je ziet dat ze op dat punt gewoon gaan struikelen. Dat doet pijn.” (Bestuurder, ROC de Linde)*

In de interviews worden verschillende suggesties gedaan om ‘uitzonderingen’ toe te staan. Voor sommige opleidingen - ook op hetzelfde MBO-niveau - zouden andere eisen moeten gelden dan voor andere opleidingen. Een secretaresse met een slechte taalbeheersing heeft een probleem, maar een loonwerker die slecht leest heeft veel minder een probleem. Anderen zien achter deze ‘oplossing’ juist een ander ‘probleem’ verschijnen.

*“Omdat wij weten dat mbo-ers gemiddeld vier of vijf loopbanen tijdens hun arbeidzame leven hebben, is het een illusie om nu te zeggen van: Ja, maar als je kapper bent heb je dat misschien niet nodig. Dan hoef je alleen maar te kunnen uitrekenen van: als ik rood in het haar wil hebben, welke verhouding van kleuren ik moet doen om te voorkomen dat het paars wordt. Dus, de neiging van het beroepsonderwijs was van: functiegericht rekenen, maar gezien de gemiddelde verblijfsduur in de beroepen waarvoor wij opleiden en de beroepen die mensen uiteindelijk gaan doen, dan moet je gewoon een algemene basis wel meegeven. ... Nee, dus in die zin blijf ik bij gebrek aan betere inzichten op dit moment op dit standpunt staan, dat ik denk van: beter in deze fase ... Ook al is het voor het eerste beroep niet nodig, omdat ik denk dat als het later misschien nog een keer echt nodig blijkt te zijn, dat het veel moeilijker is.” (Directeur, ROC de Wilg)*

Ook zijn er suggesties voor dispensatie voor individuele studenten ‘die echt niet kunnen rekenen’. Of wordt gewezen op mogelijke compensatie tussen onderdelen.

*“Waarom kun je daar niet iets meer dat compenseren met dat, en dat je het dan toch haalt ... Want een hele goeie monteur, als die (...) zakt omdat ie een briefje niet zo goed schrijft, dat is eenwig zonde voor het bedrijfsleven want dat kan een jongen zijn die een fantastische monteur kan zijn. Omdat ie dan dat Nederlands dan net niet haalt, ja... En dat is een gemiste kans. Dat vind ik echt een gemiste kans.” (Directeur, ROC de Populier)*

De noties van respondenten bij de invoering van minimeisen voor taal en rekenen zijn als volgt samen te vatten. Men onderkent de noodzaak dat taal- en rekenvaardigheden van studenten meer aandacht behoeven, maar heeft kritiek op het generieke karakter van de centrale examens voor Nederlandse taal en rekenen. Taal en rekenen komen daardoor los te staan van de beroepsgerichte vakken, en daarmee van de onderwijsteams. Dat de examens voor alle studenten van alle opleidingen gelden, stuit eveneens op kritiek, maar overeenstemming over oplossingen ontbreekt.

### 3.4 Speciaal en centraal

Alle negen ROC's hebben specifiek beleid ingezet om te bewerkstelligen dat studenten voldoen aan de minimumnormen die de overheid heeft vastgesteld. Het moment waarop het beleid is ingezet varieert. Op ROC de Beuk werd Nederlands en rekenvaardigheid een aantal jaren vóór het van kracht worden

van het overheidsbeleid geïntroduceerd. Op ROC de Populier was al langer sprake van taalbeleid, maar was de introductie van minimumnormen wel de directe aanleiding voor rekenbeleid, terwijl ROC de Wilg voor zowel taal als rekenen eerst de afronding van de formele besluitvorming in Den Haag heeft afgewacht.

Hoewel het moment waarop de instellingen speciale actie ondernamen varieert, kenmerkt de manier waarop instellingen te werk zijn gegaan zich door grote overeenkomsten. Die overeenkomsten zijn samen te vatten onder noemer *speciale behandeling*.

Zo zijn binnen alle instellingen *speciale actoren* in het leven geroepen om het taal- en/of rekenbeleid vorm te geven. Zo deden onder meer speciale taalspecialisten, speciale rekencoördinatoren, aparte vakgroepen voor taal en rekenen, aparte overleggen tussen taal- en rekencoördinatoren en directeuren hun intrede. Het instellen van deze speciale actoren gaat gepaard met verschillende vormen *centralisering*. Terwijl onderwijsontwikkeling in beginsel ‘binnen’ de teams plaatsvindt, krijgt de aanpak van taal en rekenen juist ‘boven’ de teams vorm. Een eerste voorbeeld: docenten taal die samen een ‘sectie’ vormen en Nederlands verzorgen voor meerdere opleidingen. Een tweede voorbeeld: een vakgroep rekenen die functioneert op cluster-, vestigings- of instellingsniveau. Zowel bij kleine als grote instellingen zien we varianten op een instellingsbrede aanpak. Bijvoorbeeld: er wordt een speciaal team in het leven geroepen dat verantwoordelijk is voor de taal- en rekentoetsen van de hele instelling. Of een managementteam stuurt zelf actief op taal en rekenen. Of een ROC richt een Centrum Taal en Rekenen in, waar alle studenten van het hele ROC terecht kunnen voor lessen en ondersteuning.

Bestuurders noemen verschillende overwegingen voor deze speciale behandeling. Een overweging die vaak wordt genoemd is expertise ontwikkeling. Op de achtergrond speelt de discussie over het wel of niet integreren van de basisvaardigheden in de beroepsgerichte vakken - zie hierboven - een prominente rol. Veel actoren binnen instellingen vinden het wenselijk dat taal en rekenen direct verbonden zijn met het beroep waarvoor wordt opgeleid. Dat pleit voor een aanpak die per team verschilt. Tegelijkertijd is de constatering, vooral bij directeuren en bestuurders, dat het beleggen van taal en rekenen binnen de teams, ook een keerzijde heeft. Sprekend over een vroegere situatie waarbij taal en rekenen bij teams was belegd, constateert een bestuurder:

*“.. je (zag) dat rekenen een beetje een restvak werd in zo’n team. ... Daar moet ook rekenen gegeven worden, dat kan iedereen geven, was zo’n beetje het credo in MBO-land. ... Nee, je kunt allemaal wel rekenen tot op een bepaald niveau, maar het is wat anders dan dat je rekenles geeft.” (Bestuurder, ROC de Populier)*

Taaldidactiek en meer nog rekendidactiek vraagt om vakspecifieke scholing en -ontwikkeling. Die vakspecifieke expertise is gebaat bij speciale docenten voor taal, speciale docenten voor rekenen, en bij vakgroepen taal en rekenen waarin deze docenten zich verder bekwamen. De consequentie van die speciale behandeling is vervolgens dat het leren van deze vaardigheden los komt te staan van de beroepsgerichte vakken. Een ROC waar men met dergelijke vakgroepen werkte constateert:

*“... de expertise was hoog en de afstand was groot.” (Bestuurder, ROC de Iep)*

Naast de zelf ervaren noodzaak om expertise te ontwikkelen, spelen ook andere overwegingen een rol bij een speciale aanpak voor taal en rekenen. Als studenten de normen niet halen, zijn de gevolgen groot. Voor studenten, omdat ze dan geen diploma halen. Voor de instelling, omdat er vanwege afspraken in akkoorden direct financiële consequenties zijn. Bovendien is het tijdpad kort. Los van het instroomniveau van studenten, is het aan mbo-instellingen om studenten te laten slagen voor de toetsen. Om al die redenen wordt grote druk ervaren vanuit het overheidsbeleid. Tegelijkertijd stellen



de additionele financiële middelen voor het beleid instellingen ook in staat om aparte functionarissen en voorzieningen te bekostigen.

Directeuren en teamleiders noemen nog een andere reden om taal en rekenen apart te organiseren. In één van de ROC's werd de coördinatie van het taal- en rekenbeleid aanvankelijk bij de teamleiders van de opleidingsteams belegd. Men merkte dat dat niet werkte, omdat er 'teveel andere dingen op het bord liggen' van de teamleider. Taal en rekenen kregen daardoor niet de prioriteit die het nodig had. Vervolgens werd op clusterniveau één teamleider belast met de coördinatie van het taalbeleid, en een andere teamleider met de coördinatie van het rekenbeleid. Ook daarover was men ontevreden omdat er 'te weinig verbinding' was en de aanpak 'te versnipperd' raakte. In de nieuwste variant is er een apart team met taal- en rekendocenten ingericht, met een eigen teamleider.

Bestuurders, directeuren en teamleiders realiseren zich terdege dat de introductie van speciale actoren voor taal en rekenen 'boven' en 'buiten' teams haaks staat op een ontwikkeling waarin teams meer verantwoordelijkheid krijgen (zie ook hoofdstuk 5 'de school als lerende organisatie').

*"Ons bestuur predikt, samen met ons, dat wij heel veel bottom up willen laten komen. ... daar hebben we de organisatie met resultaatverantwoordelijke teams ook op ingericht. Maar ondertussen heb je de hele wetgeving en alles wat er over ons heen gestrooid wordt ... dat staat er een beetje haaks tegenop."* (Directeur, ROC de Populier)

De speciale actoren die voor taal en rekenen in het leven zijn geroepen, en betrokken zijn bij de sturing, moeten zich verhouden tot bestaande actoren. Die bestaande actoren hebben niet alleen een gangbare onderlinge rolverdeling, maar ook een nagestreefde rolverdeling. De speciale actoren voor taal en rekenen - in de vorm aparte vakgroepen, coördinatoren en zo voort - doorkruisen zowel de gangbare als de nagestreefde rolverdeling. Los van de specifieke instelling en los van de specifieke aanpak, ervaren diverse docenten, teamleiders en directeuren de aanpak binnen de eigen instelling als een variant op 'top down' sturen. Terwijl met de beweging van meer zeggenschap voor teams een andere belofte werd gedaan.

In een aantal instellingen zijn pogingen gedaan - onder meer door de Ondernemingsraad - om teams ook voor dit onderwerp (enige) beslisruimte te geven. Dat leidt dan vervolgens tot een rolverdeling waarbij (a) een instellingsbreed samengestelde groep een aanpak voorstelt, waarna (b) elk team zelf kan besluiten of die voorgestelde aanpak wel of niet wordt gevolgd. De efficiency van die werkwijze wordt betwist. Immers, als ieder team zijn eigen aanpak kan kiezen, wat is dan de meerwaarde van alle tijd en moeite om een instellingsbreed voorstel te ontwikkelen? Ook docenten merken dat het nadelen heeft als teams op dit gebied hun eigen besluiten nemen.

*"Het rekenonderwijs, in het begin ging het alle kanten op. Op een bepaald moment kreeg je toch meer de structuur tussen de verschillende teams in de opleidingen van dat je bepaalde dingen toch afspreekt van: er volgt een instaptoets, of verwijzen naar ..."* (Docent, ROC de Wilg)

Docenten vinden dan zelf een vorm en een mate van coördinatie wenselijk, maar op een later moment. Het zich laten ontwikkelen van die afstemming, vraagt tijd. Menig bestuurder en directeur meent zich die tijd niet te kunnen permitteren, gezien de tijdsdruk en de grote consequenties die het niet halen van de normen heeft. Niet in de laatste plaats voor studenten.

### 3.5 Sturen op 'taal en rekenen'

De logica van ons analysekader volgend, is de volgende vraag wat verschillende actoren concreet doen, en welke praktijken zich ontwikkelen. In grote lijnen worden drie wegen bewandeld om studenten zo

goed mogelijk voor te bereiden op de examens voor taal en rekenen. De eerste weg loopt via de scholing van individuele docenten, de tweede weg loop via een gedifferentieerde aanpak voor studenten en de derde weg loopt via het team van docenten.

## ***Scholing voor docenten***

Het verbeteren van taal- en rekenvaardigheden van studenten kan alleen maar worden gerealiseerd met bekwaame docenten. Taal- en rekenvaardigheid vragen onderhoud en oefening. Dat geldt voor studenten, maar dat geldt ook voor docenten.

*“... de ingewikkelde materie bij taal en rekenen (is) dat kennis en vaardigheden snel wegzakken als je ze niet gebruikt. Dus eigenlijk zou iedere Nederlander jaarlijks een herscholingscursus taal en rekenen moeten doen, als je ze op niveau wilt houden. Want als je die kennis en vaardigheden niet gebruikt, dan zijn mensen ze met vijf jaar echt kwijt.”* (Bestuurder, ROC de Haaslaar)

Het is dan ook niet vanzelfsprekend dat docenten over de benodigde taal- en rekenvaardigheid beschikken. Laat staan dat docenten expertise hebben op het gebied van taal- en rekendidactiek.

*“Wij zijn nog gezegend met het feit dat we een aantal docenten hebben die van oudsher een pabo-achtergrond hebben, dus die geven veel rekenen, maar je had natuurlijk in principe geen goede rekendocenten op die docenten na.”* (Directeur, ROC de Linde)

Veel activiteiten binnen ROC's zijn gericht op het verhogen van de bekwaamheid van docenten. Dat gebeurt op verschillende manieren. Er worden specialisten van buiten aangetrokken. Docenten die voorheen andere vakken gaven worden (om)geschoold tot specialist op het terrein van taal of rekenen. En het aantal docenten wordt uitgebreid. Binnen alle ROC's is sprake van specifieke scholing voor docenten. Dat is een hele operatie. Niet alle docenten die taal- of rekenspecialist worden zijn even gemotiveerd om scholing te volgen. Bovendien slagen niet al die beoogde docenten zelf direct voor de toetsen.

*“... dat is een niet geringe opgave, want er zijn docenten die zelf praktijkdocenten zijn en dus uit datzelfde vakgebied komen en ook niet zo taalvaardig zijn. ... Nou die zijn niet hbo-literaire wetenschappen gaan doen, of Nederlands gaan doen, omdat hun belangstelling daar niet lag. Dus je ziet dat dat voor die docenten ook nog wel een opgave is en vandaar dat dat behoorlijk wat tijd en inspanning kost om dat allemaal, nou ja, goed, tussen de oren te krijgen.”* (Bestuurder, ROC de Lijsterbes)

Het feit dat scholing van eigen docenten doorlooptijd vereist en de klok voor het meetellen van de toetsen voor de diploma's doortikt, is voor een aantal ROC's een overweging om specialisten van buiten aan te trekken.

Respondenten realiseren zich terdege dat het hebben van specialisten in de school niet voldoende is om de vaardigheden van studenten écht op het vereiste peil te brengen. Daarvoor is nodig dat taal en rekenen bij alle vakken, gedurende de hele opleiding, meer en systematisch aandacht krijgen. Vooral in de kleinere ROC's is de scholing daarom ook direct gericht op vakdocenten. Zodat ook vakdocenten zich bewust worden van het integreren van bijvoorbeeld rekenvaardigheden in hun eigen lessen.

Voor het verhogen van *taalvaardigheid* acht men het van belang dat in de hele instelling sprake is van goed en correct taalgebruik. Dat is geen vanzelfsprekendheid. Evenmin zijn het louter ROC's in de grote steden die constateren dat de taalvaardigheid van zowel studenten als docenten aandacht behoeft. Een enkel ROC gaat zover dat alle medewerkers, inclusief ondersteunend personeel, de taaltest moeten halen die studenten van de niveau-4 opleidingen ook moeten halen.

*“Al onze medewerkers vanaf schaal 9, hebben een taaltest moeten doen op niveau 3F. En als ze die niet haalden, moesten ze net zolang bijgeschoold worden tot ze hem wel haalden.”* (Bestuurder)



*Rekenen* is minder alomtegenwoordig dan taal. Bovendien is de rekenvaardigheid van docenten ook mede afhankelijk van de specifieke opleiding. Bij economische opleidingen op niveau 4 is rekenvaardigheid van docenten bijvoorbeeld nauwelijks een probleem. Bij andere, meer ambachtelijke opleidingen, is dat lastiger. Bovendien stapelen de eisen voor mbo-docenten zich op.

*“We willen iemand hebben uit de praktijk, maar ja, je wilt ook iemand die pedagogisch een beetje geschoold is en ...”*  
(Docent, ROC de Lijsterbes)

Het integreren van taal- en rekenvaardigheid in andere lessen blijkt lastig. Dat constateren vooral directeuren en teamleiders.

*“Wij zijn op dit moment ook in ontwikkeling met dit hele verhaal want ik zie dat het nauwelijks gebeurt of te weinig gebeurt of waar dat gebeurt, is dat niet structureel ...”* (Teamleider, ROC de Beuk)

## **Onderscheid maken**

Uiteindelijk richt de aandacht zich op studenten: zij moeten de examens halen. De aandacht gaat naar het behalen van de minimumnormen, iedereen moet over die lat. Die gerichtheid brengt met zich mee dat er onderscheid wordt gemaakt, zowel tussen leerwegen als tussen individuele studenten.

### *Onderscheid tussen opleidingsniveaus*

In opleidingen op mbo-1 en mbo-2 niveau, is het behalen van de minimumnormen voor taal en rekenen voor veel studenten geen sinecure. Voor studenten in deze leerwegen geldt vaak een klassikale aanpak. Voor opleidingen op niveau 3 en vooral niveau 4 geldt - mede afhankelijk van de specifieke opleiding - vaker dat een deel van de studenten geen of weinig ondersteuning nodig heeft om een voldoende op de examens te halen. ROC's hanteren om die reden vaak een verschillende aanpak voor opleidingen van verschillende niveaus.

### *Onderscheid tussen studenten*

Ook voor opleidingen op mbo-3 en mbo-4 niveau, zijn de ROC's vaak gestart met een generieke aanpak, waarbij alle studenten extra lessen taal en rekenen kregen. Al snel werd geconstateerd dat dit niet de meest efficiënte en effectieve werkwijze is. De ervaringen van ROC de Eik illustreren hoe de aanpak van ROC's al snel veranderde.

Kader: De ene student is de andere niet

Bij ROC de Eik, werden de extra middelen voor taal en rekenen aanvankelijk ingezet voor extra lessen voor alle studenten. Ervaring leerde echter al snel dat een deel van de studenten zich de stof zonder al teveel moeite eigen maakte.

*“Maar we hebben ook groepen die, ja, die moeten echt alle zeilen bijzetten.”* (Teamleider, ROC de Eik).

Daarom is men anders gaan werken. Alle studenten maken bij de start van de opleiding, en vervolgens tussentijds, een aantal toetsen. De gegevens van die toetsen maken de verschillen in vaardigheid tussen studenten snel inzichtelijk. De toetsgegevens maken monitoring en een gedifferentieerde aanpak mogelijk. Zolang studenten voldoende scores op de toetsen, is er geen aanleiding voor verdere actie. Studenten die op die toets ‘echt onder het niveau zitten’ moeten verplicht naar bijles. De docenten die de bijles verzorgen, bieden ondersteuning aan groepjes studenten die ongeveer op hetzelfde niveau scoren. Op die manier kan gerichte ondersteuning worden geboden.

Alle ROC's maken onderscheid tussen studenten.

*"We gaan veel tijd besteden aan de studenten die het niet kunnen en minder tijd aan degenen die er toch wel doorheen komen."* (Directeur, ROC De Linde)

Studenten van verschillende opleidingen, maar met eenzelfde taal- of rekenniveau, worden bij elkaar gebracht. Zo ontstaan homogene groepen van enige omvang, waar een docent op ingezet kan worden. Het samenstellen van tamelijk homogene groepen van enige omvang, vereist een zekere schaal. Differentiëren tussen studenten is op die manier gebaat bij de eerder genoemde centrale aanpak voor taal en rekenen (§ 3.4). Op haar beurt versterkt de differentiatie tussen studenten de centrale aanpak.

#### *Zomerschool*

Een aantal ROC's heeft, in navolging van scholen voor voortgezet onderwijs, een 'zomerschool' opgezet. De zomerschool kan bedoeld zijn voor instromende studenten uit het vmbo waarvan al duidelijk is dat ze moeite hebben met taal en/of rekenen. In andere gevallen is de zomerschool bedoeld voor mbo-studenten die gedurende het schooljaar onvoldoende voortgang hebben geboekt. Ook voor de zomerscholen geldt dat ze niet voor alle studenten bedoeld zijn, maar voor studenten die extra ondersteuning nodig hebben om het vereiste minimumniveau te halen.

#### ***Het ene team is het andere niet***

Behalve via de scholing van individuele docenten en de gerichte aanpak voor studenten, onderkennen respondenten nog een derde manier om aandacht te besteden aan taal en rekenen. De interviews met docenten, coördinatoren, directeuren, teamleiders, bestuurders en andere betrokkenen maken duidelijk dat velen een ideaalbeeld delen waarin taal- en rekenvaardigheden zo veel als mogelijk geïntegreerd zijn in de beroepsgerichte vakken. Dat is al het geval voor de beroepsspecifieke vaardigheden voor taal en rekenen (het profieldeel van het kwalificatiedossier). Het ideaalbeeld is dat ook de generieke vaardigheden uit het basisdeel - waarvoor nu centrale examens zijn ingevoerd - geïntegreerd worden in de beroepsgerichte vakken.

In dit onderzoek hebben we informatie verzameld bij docenten van in totaal zeventien verschillende mbo-teams. In aanvulling vulde een aantal docenten een vragenlijst in. Op grond van deze gegevens constateren we dat de dagelijkse praktijk nog vaak ver af staat van het ideale beeld. In zes van de zeventien teams geven docenten aan dat er enige mate van afstemming is tussen aan de ene kant de aparte vakken taal en rekenen, en aan de andere kant de beroepsgerichte- en praktijkvakken. In de andere elf teams geven docenten aan dat taal en rekenen is belegd bij aparte docenten, en dat ze daar in de eigen lessen niet of nauwelijks aandacht aan besteden. Ook in deze teams zijn docenten van beroepsgerichte vakken te vinden die wél aandacht besteden aan bijvoorbeeld taalvaardigheid. In dat geval is sprake van een individuele aanpak, naast collega-docenten die naar eigen zeggen geen aandacht besteden aan taal of rekenen.

De zes teams waarbinnen alle docenten aangeven dat sprake is van enige afstemming, zijn verdeeld over zes verschillende besturen. Of anders gezegd, van alle ROC's die met meerdere teams bij het onderzoek betrokken zijn, is er nooit meer dan één team waarbij het hele team betrokken is bij het onderwijs in taal en rekenen. De verschillen binnen ROC's zijn kortom net zo groot als de verschillen tussen ROC's. We hebben evenmin een patroon kunnen ontdekken tussen aan de ene kant de manier waarop directeuren en teamleiders sturen op dit thema - in de brede betekenis van het woord - en aan de andere kant het al dan niet ontstaan van afstemming binnen een team.

Kader: Het ene team is het andere niet

In een van de instellingen waarbij drie teams bij het onderzoek betrokken zijn, zijn twee deelnemende teams nauw aan elkaar verwant. Deze beide docententeams hebben te maken met hetzelfde instellingsbeleid, hetzelfde beleid op locatieniveau, dezelfde directeur, dezelfde teamleider en zijn als team verantwoordelijk voor opleidingen die nauw aan elkaar verwant zijn. Het ene team heeft een gezamenlijke aanpak voor taal, het andere team niet.

Het gekozen actor perspectief en de gevolgde werkwijze (zie Deel I) stelt ons in staat de data ook te analyseren vanuit het perspectief van het team. Vanuit dat perspectief is het beeld iets duidelijker. Voor alle zes teams met enige vorm van afstemming geldt dat er altijd een actor is die heel gericht stuurt op een gezamenlijke aanpak voor het betreffende team. Wie die actor is, varieert. Soms is het een teamleider, soms is het een directeur, soms is het een speciale functionaris voor taal en rekenen, en in een enkel geval vervult een docent binnen het team die rol. De analyses maken ook duidelijk dat het hier waarschijnlijk gaat om een zogeheten ‘noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde’. Als een actor gericht stuurt op een gezamenlijke aanpak voor een team, is dat geen garantie dat het betreffende team ook op die manier te werk gaat.

### 3.6 Informatie en instrumenten

Het derde en laatste aspect van ons analysekader richt zich op de rol van informatie en instrumenten. Bij taal en rekenen blijken deze een prominente rol te spelen.

#### *Terminologie*

Zoals beschreven in de inleiding bij dit hoofdstuk, heeft de overheid referentieniveaus voor taal en rekenen vastgesteld. Voor die niveaus worden codes als 2F en 3F gebruikt. Het eerste wat opvalt in de interviews, is hoezeer de letter-termen tot het vocabulaire van respondenten behoren. Het is een taal waarin bestuurders ...

*“Ze moeten 3F hebben.” (Bestuurder, ROC de Linde)*  
directeuren en teamleiders...

*“Het verschil tussen 2F en 3F is heel groot.” (Directeur, ROC de Eik)*  
en docenten...

*“Onze leerlingen zitten al op 3F.” (Docent, ROC de Iep)*  
zich als vanzelfsprekend uitdrukken als het over taal- en rekenvaardigheden gaat. Op eenzelfde manier wordt het verbeteren van taal- en rekenvaardigheid van studenten bijna synoniem met het behalen van het examen.

#### *Centrale inkoop*

Referentieniveaus zijn uniforme en gestandaardiseerde eisen, die los staan van de specifieke opleiding. De examens maken deel uit van het basisdeel van mbo-opleidingen. Dat is voor alle leerlingen van alle opleidingen hetzelfde. Het examen dat studenten doen is voor iedereen hetzelfde. Logischerwijs zijn ook uniforme, generieke lesmethoden ontwikkeld om studenten op die examens voor te bereiden. De uniforme en generieke invulling nodigt uit tot een ROC-brede aanpak.

*“Dus wij proberen ook alles zoveel mogelijk centraal in te kopen ... ik geloof erg in centralisatie, standaardisatie van het meeste van de te examineren stof en op onderdelen, ja, dat laat zich wel voor een flink deel uniformeren en standaardiseren.” (Bestuurder, ROC de Iep)*

De mogelijkheden voor centrale inkoop beperken zich niet tot lesmaterialen voor studenten. Ook scholings- en opleidingstrajecten voor docenten worden centraal ingekocht, zodat alle reken- en taaldocenten van een ROC door dezelfde aanbieder worden geschoold.

#### *Digitaal lesmateriaal*

Op basis van de referentieniveaus taal en rekenen hebben educatieve uitgevers lesmethoden ontwikkeld. Veelgebruikte methoden hebben (ook) een digitale variant, waarmee studenten zelf kunnen oefenen. Dat genereert veel informatie. Docenten kunnen nagaan of studenten überhaupt inloggen, hoe vaak ze oefenen, of ze de tussentijdse toetsen maken, op welke onderdelen ze vooral goed of slecht scoren. Die informatie maakt het mogelijk onderscheid te maken tussen studenten en te differentiëren in aanpak (zie § 3.5). Bovendien kan de voortgang van studenten die zich middels zelfstudie bekwamen worden gemonitord. Al met al geven de minimumnormen voor taal en rekenen een flinke impuls aan het gebruik van digitaal lesmateriaal. Naast de voordelen, zien docenten overigens ook nadelen van deze ontwikkeling.

*“... en toen kwam [het digitale programma] en ik moet eerlijk zeggen, daar werd ik een beetje chagrijnig van. ... De studenten zeiden ook na vier keer les ‘Meneer, kunnen wij nou niet eens gewoon doen. Rekenen in een lokaal krijgen in plaats van achter een computer zitten.’ Een computer die zegt alleen maar fout en ik vertel hen waarom het fout is. Toen heb ik ook gezegd, ik stop met [het programma], ik ga gewoon ouderwets, met de stijf in mijn hand, met een krijtje op het bord ... dan kan in het tenminste uitleggen.” (Docent, ROC de Lijsterbes)*

#### *Informatie om (bij) te sturen*

Met de invoering van uniforme referentieniveaus en gestandaardiseerde toetsen komt ook specifieke informatie beschikbaar. Omdat de referentieniveaus en toetsen los staan van de specifieke beroepsopleidingen, kunnen prestaties van studenten met elkaar worden vergeleken. Docenten kunnen met de informatie een onderscheid maken tussen studenten die wel, en studenten die niet ‘op niveau’ presteren, en hun aanpak daarop aanpassen. Door de inzet van stafafdelingen komt de informatie over prestaties van studenten ook op geaggregeerd niveau beschikbaar voor teams, voor teamleiders, voor directeuren, voor bestuurders, en in een enkel geval ook voor toezichthouders. Al die actoren kunnen de informatie gebruiken, en veel actoren doen dat ook. Een aantal directeuren houdt bijvoorbeeld nauwgezet de voortgang van studenten per opleidingsteam in de gaten. Om in geval van achterblijvende resultaten de teamleider aan te sporen het onderwerp (weer) met docenten te bespreken. Op hun beurt gebruiken Colleges van Bestuur de informatie in hun gesprekken met directeuren en teamleiders. Veel Colleges van Bestuur gebruiken diezelfde informatie ook om met teams ‘in gesprek te gaan’ over de taal- en rekenvaardigheid van hun studenten. In een enkel geval gebruikt de Raad van Toezicht de informatie om bestuurders ‘te bevragen’ op wat ze denken te doen om de prestaties op niveau te krijgen.

### **3.7 Tot slot**

In dit hoofdstuk stond een thema centraal waarbij de centrale overheid - in formele zin - een grote verantwoordelijkheid heeft en zelf actief stuurt. Concreet ging het om de invoering van minimumeisen voor taal en rekenen. In het MBO betekende dit de introductie van uniforme, generieke centrale examens voor Nederlandse taal en rekenen. Deze examens zijn onderdeel van het basisdeel van alle opleidingen; alle studenten van alle opleidingen moeten de gestandaardiseerde examens maken.

Uit de analyses blijkt dat respondenten de noodzaak onderkennen dat taal- en rekenvaardigheden van studenten meer aandacht behoeven. Het generieke karakter van de centrale examens voor Nederlandse taal en rekenen stuit echter op veel kritiek. Ten eerste omdat taal en rekenen daardoor los komen te

staan van de beroepsgerichte vakken, en daarmee van de onderwijsteams. Ook het feit dat de examens voor alle studenten van alle opleidingen gelden, stuit op kritiek. Hoewel in de interviews verschillende suggesties naar voren komen over oplossingen, ontbreekt daarover een duidelijke overeenstemming.

Verder blijkt dat de negen ROC's met daarbinnen zeventien teams die bij dit onderzoek betrokken zijn, op heel vergelijkbare manier te werk zijn gegaan om er voor te zorgen dat studenten de examens zouden halen. De speciale status van de examens voor taal en rekenen vertalen zich naar een speciale behandeling binnen de instellingen. Er worden speciale actoren in het leven geroepen, die bovendien 'boven' de onderwijsteams functioneren. Mede afhankelijk van de omvang en inrichting van de instelling, gaat het dan om ROC-brede aanpak of een aanpak voor clusters van opleidingen. Uniforme eisen gaan zo gepaard met een zekere centralisering van sturing binnen ROC's. Dit gaat hand in hand met praktijken waarin onderscheid wordt gemaakt tussen studenten. Hetzij tussen niveaus van opleidingen, hetzij tussen individuele studenten op basis van hun prestaties. Minimumeisen brengen met zich mee dat de aandacht zich er op richt dat zoveel mogelijk studenten over de lat komen. De meeste aandacht gaat vervolgens naar studenten die het vereiste minimumniveau nog niet hebben bereikt.

Binnen ROC's worden drie wegen bewandeld om de doelen te realiseren. De eerste weg loopt via de bekwaamheid van docenten, veelal in de vorm van scholing. De tweede weg loopt via studenten, in de vorm van een gedifferentieerde aanpak. De derde weg loopt via het team. Het gedeelde ideaalbeeld is dat taal- en rekenvaardigheid (veel) meer verbonden is met de beroepsspecifieke opleiding. Daarmee wordt het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijsteams. Van de zeventien teams die bij het onderzoek betrokken zijn, zijn er zes waar in enigerlei vorm en in enige mate sprake is van afstemming tussen docenten.

De uniforme, generieke eisen voor taal en rekenen hebben zich vertaald naar uniforme lesmethoden, die ook digitaal worden aangeboden. Daarmee wordt informatie gegenereerd die het niet alleen mogelijk maakt de voortgang van studenten te monitoren, maar ook om onderwijsteams en clusters van opleidingen met elkaar te vergelijken. De lesmethoden maken een centrale aanpak mogelijk, en versterken die vervolgens ook. Voor de informatie die via (digitaal) onderwijsmateriaal beschikbaar komt geldt hetzelfde. Die informatie maakt een centrale aanpak mogelijk - bijvoorbeeld het groeperen van studenten met eenzelfde niveau - en versterkt die vervolgens ook, door de doelmatigheid van de aanpak.

## Hoofdstuk 4      Burgerschapsvorming

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

### **Burgerschapsvorming**

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

In deelrapport 1 van dit onderzoeksprogramma is de achtergrond van dit thema beschreven, net als de actoren op stelselniveau die bij de sturing van het beleid betrokken zijn (Hooge, 2017). Uit die analyse blijkt dat de positionering van het beleidsthema nuancering verdient. Er is namelijk wel degelijk sprake van actieve sturing van de centrale overheid op het beleidsthema burgerschap, met name sinds 2013. Relevant voor dit deelonderzoek is vooral de vorm die de sturing vanuit de centrale overheid aanneemt. Dit hoofdstuk start met het kort benoemen van de meest relevante punten uit de beleidsreconstructie van deelrapport 1, om zo de context te schetsen waarbinnen mbo-besturen aan burgerschapsvorming werken (§ 4.1). Vervolgens lichten we de themaspecifieke analyses toe (§ 4.2) en beschrijven we de belangrijkste bevindingen (§ 4.3 - § 4.6). We sluiten het hoofdstuk af met een samenvattende analyse (§ 4.7).

### **4.1      Burgerschapsvorming in het MBO**

Burgerschap is al jaren een verplicht onderdeel van alle mbo-opleidingen. Ook met de vernieuwing van de kwalificatiedossiers blijft dat het geval. Burgerschap zit - net als taal en rekenen - in het basisdeel van alle opleidingen (zie achtergrondinformatie). Daarnaast zijn aspecten van burgerschap - bijvoorbeeld omgangsvormen, meningsvorming - vervlochten in opleidingsspecifieke kwalificatiedossiers. Een verkoopmedewerker moet bijvoorbeeld in staat zijn om verschillende klanten adequaat te woord te staan; een welzijnswerker heeft te maken met cliënten uit heel verschillende subculturen van de samenleving. Dergelijke opleidingsspecifieke aspecten van burgerschap maken deel uit van het profieldeel van het curriculum en zijn daarmee onderdeel van het examenprogramma.

Voor het MBO is voor ‘onderwijs in burgerschap’ een aantal dimensies beschreven waarop studenten competenties moeten ontwikkelen. Voor onderwijs in burgerschap geldt een inspanningsverplichting; de competenties hoeven niet te worden getoetst. Wat het generieke, basisdeel betreft, gold en geldt bij de inhoudelijke invulling van onderwijs in burgerschap het zogeheten ‘brondocument’ als richtsnoer (Brondocument, 2007). De daarin geformuleerde domeinen en competenties zijn ook opgenomen in het examenbesluit (Examenbesluit, 2016). Er worden vier dimensies onderscheiden aan burgerschap, die alle vier in het onderwijsprogramma aan bod moeten komen. Bij alle dimensies gaat het om kennis, houdingen en vaardigheden. Ze zijn hieronder verkort opgenomen, als achtergrond voor de analyses van wat respondenten onder burgerschap verstaan (§4.2).

#### *1. Politiek-juridische dimensie*

Het gaat om “de bereidheid en het vermogen om deel te nemen aan politieke besluitvorming.” Zowel bij “participatie in formele zin (stemmen bij officiële verkiezingen)” als “meer (inter)actieve vormen

van betrokkenheid bij besluitvorming op verschillende politieke niveaus (Europees, landelijk, regionaal, gemeentelijk, buurt).” Binnen deze dimensie gaat het ook om basiswaarden en meningsvorming. Daarnaast gaat het om kennis en inzicht op het gebied van staatsinrichting en de werking van democratische besluitvorming.

## *2. Economische dimensie*

Binnen deze dimensie wordt een nader onderscheid gemaakt tussen de arbeidsmarkt en de consumptiemarkt. Bij het eerste aspect gaat het om “de bereidheid en het vermogen om een bijdrage te leveren aan het arbeidsproces en aan de arbeidsgemeenschap waar men deel van uitmaakt” en “de bereidheid en het vermogen om op adequate en verantwoorde wijze als consument deel te nemen aan de maatschappij”. Bij participatie op de arbeidsmarkt gaat het er meer specifiek om “dat een deelnemer zich algemeen aanvaarde regels en standaard (bedrijfs)procedures eigen maakt en zich daaraan houdt.” Naast rechten en plichten, gaat het ook om collegiaal gedrag.

Bij het tweede aspect, op de consumptiemarkt, gaat het er om “dat een deelnemer weet hoe hij informatie over producten en diensten kan verzamelen om een weloverwogen keuze te kunnen maken.” Ook bij deze dimensie is een aantal kennisgebieden benoemd, zoals arbeidsverhoudingen in Nederland, de verzorgingsstaat, principes van budgettering en duurzame consumptie en productie.

## *3. Sociaal-maatschappelijke dimensie*

Hier gaat het om “de bereidheid en het vermogen om deel uit te maken van de gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. ... Om adequaat te kunnen functioneren in de sociale omgeving is het nodig dat de deelnemer de aspecten van breed geaccepteerde sociale omgangsvormen kent en deze kan toepassen in verschillende situaties. De deelnemer heeft inzicht in de kenmerken van verschillende culturen. In zijn opvattingen en gedrag toont hij respect voor culturele verscheidenheid.” De bijbehorende kennisdomeinen omvatten onder meer grondrechten en plichten, verschillende (sub)culturen in Nederland, en kenmerken van ethisch en integer handelen.

## *4. Vitaal burgerschap*

Deze dimensie heeft betrekking op “de bereidheid en het vermogen om te reflecteren op de eigen leefstijl en zorg te dragen voor de eigen vitaliteit als burger en werknemer.” Verder gaat het om de eigen fitheid, het vinden van balans tussen “werken, zorgen (voor jezelf en voor anderen), leren en ontspannen”. Kennis moet worden verworven op gebieden als “kenmerken van een gezonde leefwijze ... gezondheidsbevorderende activiteiten in de samenleving en het arbeidsproces.” Bovendien “is het nodig dat de deelnemer zich bewust is van zijn eigen leefstijl, gezondheidsrisico’s van leefstijl en werk in kan schatten ... Het gaat naast bewegen en sport ook om aspecten als voeding, roken, alcohol, drugs en seksualiteit.”

Het laatste decennium worden vanuit samenleving en politiek andere accenten gelegd op burgerschapsvorming in het onderwijs, die zich doorvertalen naar het MBO. Het overheidsbeleid krijgt een impuls, onder meer via de Agenda Integratie (2013). Recentelijk worden aspecten als integratie, radicalisering en kritisch denken meer benadrukt. Vanuit dat perspectief investeert de overheid onder meer in de ontwikkeling van lesmaterialen voor docenten. In diezelfde lijn is het examen- en kwalificatiebesluit recentelijk aangescherpt. Voor studenten die na 1 augustus 2016 instromen in een mbo-opleidingen gelden binnen het onderdeel ‘loopbaan en burgerschap’ aanvullende eisen voor *kritische denkvaardigheden*. Daaronder wordt verstaan: het op waarde weten te schatten van informatie(-bronnen), en daarbij een onderscheid kunnen maken tussen argumenten, beweringen, feiten en aannames; het perspectief van anderen in kunnen nemen; en kunnen reflecteren op eigen opvattingen,



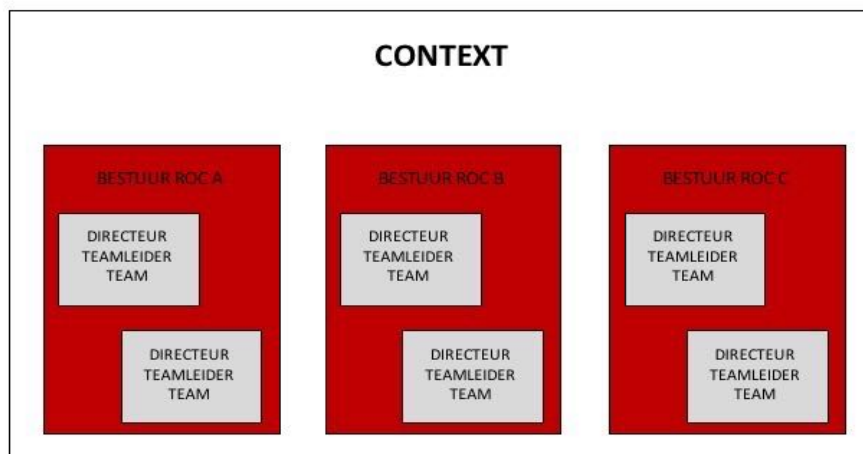
beslissingen en handelingen. Instellingen zijn niet verplicht het onderwijs aan studenten die voor 1 augustus 2016 aan een opleiding zijn begonnen, aan deze eisen aan te passen.

Kort gezegd is de rolverdeling bij onderwijs in burgerschap binnen het MBO als volgt. Instellingen zijn wettelijk verplicht burgerschap op te nemen in hun onderwijsprogramma. Studenten hebben voor deze onderdelen een inspanningsverplichting. Op het diploma komt te staan dat studenten aan de eisen hebben voldaan. De Inspectie van het Onderwijs controleert of burgerschap onderdeel is van de onderwijsprogramma's. De Inspectie gaat ook na of de examencommissies zich er op adequate wijze van vergewissen dat studenten aan hun inspanningsverplichting hebben voldaan.

## 4.2 Analyse burgerschap

De case-studies van de negen ROC's, met daarbinnen zeventien verschillende teams, illustreren hoezeer de invulling van 'burgerschap' verschilt. Burgerschap is een brede term, waar mensen heel verschillende betekenissen aan geven. In stap 1 van de analyse zijn inductief coderingen ontwikkeld om inzichtelijk te maken wat respondenten verstaan onder burgerschap. Na een eerste beschrijving van de inductief verkregen onderscheidingen, leggen we de codes langs de dimensies in het examenbesluit (§ 4.3).

Bij de verdere analyses zijn we als volgt te werk gegaan. In stap 2 van de analyse zijn beschrijvingen gemaakt voor elk van de negen besturen, en daarbinnen voor elk van de zeventien teams. Uit de 'within case' analyse (stap 3) bleek dat in een aantal gevallen wel, maar in andere gevallen geen duidelijk patroon zichtbaar werd binnen de besturen. Vervolgens werd een vergelijkende analyse tussen de cases uitgevoerd ('between case' analyse stap 4). Uit deze laatste analyse bleek dat sprake is van systematische verschillen tussen besturen. We rapporteren de bevindingen in dit hoofdstuk op het aggregatieniveau van besturen (variant 2).



ROC's blijken zich op twee kenmerken van elkaar te onderscheiden. Op basis van de combinatie van beide kenmerken ontstaan drie categorieën, waarmee de waargenomen verschillen tussen de besturen goed te duiden zijn.



Het eerste kenmerk vatten we samen onder de noemer *bestuurlijke aandacht*. Met *weinig* bestuurlijke aandacht doelen we op situaties waarbij het College van Bestuur zelf zegt het thema burgerschap weinig prioriteit te geven, en zowel de Ondernemingsraad als de Raad van Toezicht aangeven dat het thema burgerschap niet of nauwelijks onderwerp van gesprek is in het overleg met het bestuur. Besturen die we kenmerken als *veel* bestuurlijke aandacht contrasteren hier in alle opzichten mee: burgerschap heeft prioriteit bij het College van Bestuur en is duidelijk onderwerp van gesprek in het overleg met zowel de Ondernemingsraad als de Raad van Toezicht. Besturen vallen in een *tussencategorie* als het College van Bestuur aangeeft het onderwerp wel belangrijk te vinden maar geen prioriteit te geven of het onderwerp pas meer recentelijk op de bestuurlijke agenda heeft gezet. In deze besturen is burgerschap nauwelijks, of pas meer recent, onderwerp van gesprek tussen College van Bestuur en Ondernemingsraad, en tussen College van Bestuur en Raad van Toezicht.

Het tweede kenmerk waar we systematische verschillen waarnemen, is op het niveau van onderwijsteams. We vatten die verschillen samen onder de noemer *teambenadering*. Daarmee doelen we op de mate waarin docenten in hun contacten met studenten aandacht besteden aan aspecten van burgerschap, en de mate waarin docenten binnen een team hun aanpak rond het thema burgerschap met elkaar bespreken en op elkaar afstemmen. Op basis van interviews met docenten, teamleiders en directeuren, identificeren we - grofweg - twee soorten teams. In het eerste type teams geven docenten allemaal aan dat ze aspecten van burgerschap meenemen in hun lessen. In diezelfde teams is burgerschap onderwerp van gesprek binnen het team, bijvoorbeeld in het teamoverleg. Vaak bespreken docenten ook onderling hoe ze hun aanpak op elkaar af kunnen stemmen. Dit zijn teams *met een teambenadering* voor burgerschap. Het tweede type teams contrasteert daarmee. In teams *zonder teambenadering* is burgerschap geen onderwerp van gesprek in het team, en vindt er ook geen onderlinge afstemming plaats. Voor de duidelijkheid: ook in deze teams zijn er docenten die burgerschap belangrijk vinden en er in hun lessen aandacht aan besteden. Zij doen dat echter afzonderlijk van elkaar en vaak op een eigen manier. Kenmerkend is verder dat er in teams zonder teambenadering ook altijd docenten zijn die naar eigen zeggen géén aandacht aan burgerschap besteden.

Als we beide kenmerken - bestuurlijke aandacht en teambenadering - met elkaar combineren, kunnen we de besturen in drie categorieën verdelen.

**Tabel 9** Typering besturen voor burgerschap

| <b>Categorie 1</b><br><b>Geen prioriteit</b> | <b>Categorie 2</b><br><b>Werk-in-uitvoering</b> | <b>Categorie 3</b><br><b>Prominent op de agenda</b> |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 2 ROC's met 5 teams                          | 3 ROC's met 5 teams                             | 4 ROC's met 7 teams                                 |
| Weinig bestuurlijke aandacht                 | Tussencategorie bestuurlijke aandacht           | Veel bestuurlijke aandacht                          |
| Teams zonder teambenadering (5 van 5)        | Gemengd en diffuus beeld bij teams              | Teams met teambenadering (5 van 7)                  |

#### *Categorie 1: geen prioriteit*

Voor twee ROC's geldt dat ze zich kenmerken door weinig bestuurlijke aandacht voor burgerschap. Binnen deze twee ROC's hebben in totaal vijf onderwijsteams in het onderzoek geparticipeerd. We hebben vijftien docenten die deel uitmaken van deze teams geïnterviewd. Zeven andere docenten die deel uitmaken van dezelfde onderwijsteams hebben een vragenlijst ingevuld. Gecombineerd hebben

we aldus van 21 docenten uit vijf teams informatie. Aanvullende informatie is afkomstig van teamleiders en directeuren van deze teams. Op basis van die gecombineerde informatie constateren we dat in géén van de teams sprake is van een teambenadering voor burgerschap.

#### *Categorie 3: prominent op de agenda*

Vier andere ROC's vormen hiermee een duidelijk contrast. Bij deze ROC's staat burgerschap *prominent op de agenda*. Bij deze ROC's is de bestuurlijke aandacht voor burgerschap groot. Colleges van Bestuur geven zelf aan het onderwerp heel belangrijk te vinden. Uit de interviews met leden van de Ondernemingsraad en de Raad van Toezicht blijkt dat burgerschap onderwerp van gesprek is met het bestuur.

Binnen deze vier ROC's zijn zeven onderwijsteams van docenten direct bij het onderzoek betrokken. In totaal hebben we 21 docenten die deel uitmaken van deze zeven teams geïnterviewd. Van veertien andere docenten die deel uitmaken van dezelfde zeven teams hebben we aanvullende informatie verkregen via door hen ingevulde vragenlijsten. Voor de zeven onderwijsteams binnen deze categorie, hebben we aldus informatie van in totaal 35 verschillende docenten. Aanvullende informatie over de teams is afkomstig uit interviews met teamleiders en directeuren van deze teams. Op grond van de combinatie van alle informatie constateren we dat vijf van de zeven onderwijsteams werken met een teambenadering voor burgerschap. Voor één team geldt dat duidelijk niet, terwijl het beeld voor een ander team diffuus en tegenstrijdig is.

#### *Categorie 2: werk-in-uitvoering*

Voor drie ROC's is het beeld dat uit de case-studies ontstaat minder eenduidig. De stand van zaken rond burgerschap in deze ROC's laat zich nog het best karakteriseren als *werk-in-uitvoering*. Voor twee van deze besturen geldt dat het onderwerp burgerschap tamelijk recent meer bestuurlijke aandacht heeft gekregen. Er zijn verschillende acties en activiteiten in gang gezet, terwijl een aantal andere voorgenomen activiteiten nog niet hun beslag hebben gekregen. De onderwijsteams die binnen deze beide besturen bij het onderzoek betrokken waren, onderschrijven zonder uitzondering het belang van burgerschap. Op grond van interviews met docenten, teamleiders en directeuren ontstaat het beeld dat docenten in een aantal teams hun aanpak bespreken en op elkaar afstemmen, terwijl dat in andere teams (nog) minder is uitgekristalliseerd. Voor het derde bestuur geldt dat het thema burgerschap wel op de bestuurlijke agenda staat, maar niet zo hoog dat het prioriteit heeft. Afgaand op de interviews met directeuren, teamleiders en docenten in dit ROC, ontstaat ook hier het beeld dat sommige teams met een teambenadering werken en andere teams niet.

Om de bevindingen van de analyses zo helder mogelijk te beschrijven, beschrijven we eerst hoe weinig bestuurlijke aandacht contrasteert met veel bestuurlijke aandacht (§ 4.4). Vervolgens beschrijven we hoe een teambenadering voor burgerschap er zoal uit ziet (§ 4.5). Als gezegd lijkt één van de teams binnen de categorie met veel bestuurlijke aandacht een uitzonderingspositie in te nemen. Voor de meeste teams binnen deze besturen is sprake van een teambenadering voor burgerschap, maar voor dit betreffende team is dat niet het geval. In § 4.6 gaan we in op het betreffende team. Door juist voor dit team op zoek te gaan naar factoren waarmee de 'uitzonderingspositie' mogelijk te verklaren is, beogen we het inzicht in de achterliggende sturingsdynamiek verder te verdiepen.

### **4.3 Wat is 'burgerschap'**

Aan alle respondenten is in de interviews de vraag voorgelegd wat zij verstaan onder 'burgerschap'. In hoofdstuk 2 is toegelicht hoe de reacties op deze vraag zijn verwerkt en geanalyseerd (zie ook bijlage 5). We hechten er aan te benadrukken dat we hebben geanalyseerd op welke aspecten respondenten de

nadruk leggen bij een open gestelde vraag. Het gaat hier nadrukkelijk niet om indicaties van aspecten die in lessen al dan niet aan de orde komen, of om andere aspecten die respondenten óók belangrijk vinden.

Uit de analyses van alle interviews gezamenlijk blijkt een zeer gevarieerd en breed beeld van wat onder burgerschap verstaan kan worden. De aspecten die respondenten met name benadrukken zijn samen te vatten onder vier clusters van betekenissen.

## *Goede burger*

Het eerste cluster vatten we samen onder de noemer ‘goede burger’. Hierbij gaat het onder meer om actieve deelname aan de samenleving. Binnen dit cluster zien we een opvallende nadruk op kennis. Er is kennis van de samenleving nodig, in het bijzonder kennis over de politiek en het functioneren van de democratie. Ook benadrukken respondenten dat kennis en vaardigheden nodig zijn om actief deel te nemen aan de samenleving.

*“Dat ze een bredere maatschappelijke houding krijgen. Nou ja, dat ze zich als een goed burger kunnen gedragen, ook als ze niet op school zijn en ook als ze in andermans gesprek zitten.” (Docent, ROC de Eik)*

*“Ik vind belangrijk dat ze weten hoe een democratie in elkaar zit en hoe dat werkt en waarom dat zo werkt.” (Docent, ROC de Populier)*

*“... ik vergelijk het altijd zelf maar met wat vroeger maatschappijleer was, om mensen meer betrokken te maken ook, en duidelijker te maken van dingen die reilen en zeilen binnen een samenleving.” (Docent, ROC de Iep)*

## *Goede beroepsuitoefening*

In het tweede cluster van aspecten die respondenten benadrukken, staat het toekomstige beroep meer centraal. Hierbij benadrukken respondenten de vaardigheden die nodig zijn om een beroep adequaat uit te kunnen oefenen. Daarbij wijzen mensen ook op beroepsethiek. Onder deze noemer scharen we ook noties dat onderwijs in burgerschap wel aan moet sluiten bij het beroep waarvoor men opleidt.

*“Het kan niet zo zijn dat wij hier studenten opleiden voor de mode en de hele krant staat er vol mee hoe dat geproduceerd wordt en wij hebben het er met zijn allen niet over, dat kan niet.” (Directeur, ROC de Berke)*

*“... burgerschapsvorming, en eigenlijk ben ik het daar ook wel mee eens, is niet een geïsoleerd iets wat je bij leerlingen over het voetlicht moet brengen ... (het is) veel beter als we dat integreren in het hele spectrum van je functioneren in je beroep straks. ... En dat is eigenlijk hartstikke mooi vind ik.” (Directeur, ROC de Eik)*

## *Goed gedrag*

In het derde cluster gaat het meer over goed gedrag. Respondenten benadrukken het belang van normen en waarden, rechten en plichten, moreel en ethisch besef. Ook gaat het hierbij om onderlinge omgangsvormen en respect tonen voor anderen. Ofwel ‘hoe je je hoort te gedragen’.

*“Respectvol met elkaar omgaan, dus respect tonen. Nadenken voordat je iets zegt. Een mening kunnen verwoorden, dingen kunnen afwegen, dat je ziet dat iemand daar zorgvuldig mee omgaat, dat je niet alles kunt zeggen.” (Docent, ROC de Berke)*

*“Nou ja, heel simpel, ken je rechten en je plichten, op tijd zijn, met fatsoen met mensen omgaan, dat soort zaken. En ja, ik klink heel onbollig misschien als ik zeg van oude normen en waarden ... vroeger werd je daarmee opgevoed ...” (Directeur, ROC de Linde)*

## *Goede plek*

Een vierde cluster van betekenissen is iets minder geprononceerd, maar toch duidelijk herkenbaar.

Hier gaat het om aspecten waarbij de persoonlijke ontwikkeling van studenten wordt benadrukt en het vinden van een eigen plek. Hieronder scharen we ook noties waarin elementen van loopbaan oriëntatie begeleiding (lob) worden genoemd.

*“Ik vind het voor de leerlingen van belang dat ze leren dat burgerschap iets is wat hen vooruit helpt, waarmee ze kunnen schuiven, waarmee ze de maatschappij in kunnen en ik vind het wat minder belangrijk van welke thema's daar nu gebruikt worden om dat doel te bereiken.” (Docent, ROC de Populier)*

*“Iob ... en de burgerschapsvorming, ja die kun je daar ook wel een stukje onder ... of tenminste ik vind hem ... ik denk dat dat niet los van elkaar gezien kan worden.” (Docent, ROC de Berke)*

Deze vier clusters van betekenissen geven zeker geen volledig beeld van alle dingen die respondenten onder burgerschap verstaan. Aspecten die bijvoorbeeld ook worden genoemd zijn ‘aandacht voor actuele thema’s’ zoals aanslagen en radicalisering. Ook worden genoemd noties rond pluriformiteit van de samenleving, de multi-culturele samenleving, en wereldburgerschap. Noties rond vitaliteit en een gezonde leefstijl worden eveneens genoemd.

Bij nadere analyses valt met name op dat *docenten* iets andere accenten leggen dan teamleiders, directeuren en bestuurders. Het meest opvallende is dat vooral docenten het kennisaspect van burgerschap benadrukken. Zowel kennis van de samenleving, waaronder kennis van politiek en het functioneren van de democratie, als kennis en vaardigheden die nodig zijn om in de samenleving te participeren. Iets minder opvallend is de grotere nadruk die docenten leggen op wat hierboven is samengevat onder de noemer een ‘goede plek’ vinden.

Er is een onderscheid tussen besturen te maken wat betreft de mate waarin burgerschap bestuurlijke aandacht krijgt. In ROC’s waar burgerschap *weinig bestuurlijke aandacht* krijgt, leggen docenten iets meer nadruk op het kennisaspect en aansluiting bij het beroep. In ROC’s waar burgerschap *veel bestuurlijke aandacht* krijgt lijken de noties over burgerschap - zowel van docenten als van teamleiders en directeuren - een breder spectrum van aspecten te omvatten.

Bij de coderingen van de interviews zijn we inductief te werk gegaan. Niettemin zijn de meeste dimensies zoals die zijn verwoord in het examenbesluit duidelijk herkenbaar (zie § 4.1). Het meest duidelijk herkenbaar is de *politiek-juridische dimensie* van burgerschap, die sterk verwant is met het bovengenoemde cluster van ‘goede burger’. Ook de *sociaal-maatschappelijke dimensie* zien we terug in de verwantschap met het cluster ‘goed gedrag’. In de geformuleerde doelen binnen deze dimensie wordt culturele verscheidenheid benadrukt. In de interviews komt dat aspect iets minder sterk naar voren. Binnen de *economische dimensie* wordt een onderscheid gemaakt tussen aspecten die gerelateerd zijn aan actief zijn op de arbeidsmarkt, en actief zijn op de consumptiemarkt. Het eerste zien we in de interviews terug in de hoedanigheid van aspecten die te maken hebben met een ‘goede beroepsuitoefening’. Actief zijn op de consumptiemarkt zien we niet herkenbaar terug in aspecten die respondenten benadrukken. De vierde dimensie, van *vitaal burgerschap*, is herkenbaar in de interviews, maar wordt relatief weinig genoemd. We benadrukken nogmaals dat hiermee niet gezegd is dat docenten geen aandacht zouden besteden aan actief zijn op de consumptiemarkt of een gezonde leefstijl. Het zegt vooral dat dit niet het eerste is waar mensen aan denken bij burgerschap. Voor noties rond *kritische denkvaardigheden* geldt hetzelfde.

#### 4.4 Bestuurlijke aandacht

In deze paragraaf illustreren we hoe weinig bestuurlijke aandacht contrasteert met veel bestuurlijke aandacht.

#### *Weinig bestuurlijke aandacht*

Twee van de negen ROC's die bij dit onderzoek betrokken zijn, vallen op grond van onze indeling in de categorie 'geen prioriteit'. Dat wil niet zeggen dat de Colleges van Bestuur burgerschap onbelangrijk vinden.

*"... normen en waarden ontwikkeling bij jongeren. Is van belang. Dat kun je doen vanuit beroepsethiek, dat kun je doen vanuit een maatschappelijke relevantie ... Ja, natuurlijk, dat is inherent aan het zijn van een onderwijsorganisatie." (Bestuurder, ROC de Berck)*

De vraag die men zich vooral stelt is hoever de verantwoordelijkheid van een onderwijsinstelling zou moeten gaan.

*"Ik word dan uitgenodigd om deel te nemen aan een debat rondom radicalisering en als je niet oppast ben jij de eigenaar van dit programma. Want dan zegt de gemeente van: Mooi, het ligt bij u. Ja met alle respect, het ligt ook bij ons, maar niet alleen. En verre van. Wij zijn ook een onderwijsinstelling ... die balans zoeken ... Wat agendeer je nu wel en wat agenderen we nu niet? Daar moeten we ook vooral duidelijk in zijn. En wij zijn niet van alle vraagstukken. ... Je beluistert daarin ook een volgorde: beroepsonderwijs is wel beroeps-onderwijs." (Bestuurder, ROC de Berck)*

Voor beide ROC's geldt dat burgerschap geen onderwerp van gesprek is tussen het College van Bestuur en de Raad van Toezicht.

*"... ik ga er van uit dat het goed zit. Dat er aandacht aan besteed wordt. Maar hoe, zou ik ook niet weten. ... dan is de volgende vraag: Vindt de Raad van Toezicht daar iets van? Daar heeft de Raad van Toezicht nog nooit over nagedacht. ... Ik denk dat de andere leden ook helemaal niet weten wat burgerschap is, in de zin van de kwalificatiestructuur." (Raad van Toezicht, ROC de Eik)*

Ook in het overleg tussen medezeggenschap en bestuur is burgerschap geen onderwerp van gesprek. Opvallend genoeg brengt onze vraag, meer dan eens, mensen op een idee.

*"Laat ik het zo zeggen, dit thema staat niet bij ons momenteel op de prioriteitenlijst. Want wij hebben andere zaken die op dit moment belangrijker zijn. ... Het triggert mij wel... of dit binnenkort niet eens op de agenda gezet moet worden." (Ondernemingsraad, ROC de Berck)*

Dat er weinig aandacht is voor burgerschap, gaat ook aan docenten niet voorbij.

*"Ik vind het een beetje vreemde constructie, burgerschap. Het is een beetje het stiefkindje bij ons in de opleiding. Het moet gegeven worden, maar de meeste vakdocenten zijn daar niet onverdeeld enthousiast over." (Docent, de Eik)*

#### *Veel bestuurlijke aandacht*

Bij vier van de negen ROC's in dit onderzoek staat het thema burgerschap hoog op de bestuurlijke agenda. Twee van deze ROC's zijn (grotendeels) gevestigd in de vier grote steden. Vraagstukken gerelateerd aan multiculturele studentenpopulaties worden bij beide expliciet benoemd als een aanleiding voor de grote aandacht die het ROC aan burgerschap besteedt.

De vier ROC's waar burgerschap prominent op de agenda staat, vatten de maatschappelijke opdracht voor het beroepsonderwijs ruim op.

*"... wat ik er belangrijk aan vind is dat we ons realiseren als MBO dat we een opvoedkundige taak hebben en dat die breder is dan het opleiden van iemand in een vak. ... dat wij ook gewoon, ja, een deel van de opvoeding voor ons, als maatschappij, als maatschappelijke instelling voor onze rekening behoren te nemen." (Bestuurder, ROC de Linde).*

Deze bestuurders zien de opvoedkundige taak in het verlengde van de veranderende positie van het beroepsonderwijs in het hele onderwijsbestel.

*“Het beroepsonderwijs is steeds meer algemeen vormend onderwijs geworden voor 16-jarigen die na vier jaar vmbo-basis naar het MBO gingen. Nou ja, op de havo stopt dan niet, ik zal maar zeggen, de Bildung, de burgerschapsvorming en in het MBO in zekere zin wel. Je bent minder school, minder opvoeder en meer vakdocent en vakschool. Tegelijkertijd is de samenleving natuurlijk onderhevig aan geweldige complexe vraagstukken, dus de migratie, de complexiteit, het wegvallen van onderverbanden. Dus die behoefte aan burgerschapsvorming die is groter dan ooit. .... als College van Bestuur ... becht ik dus buitengewoon groot belang aan het emanciperen van het vak [burgerschap].” (Bestuurder, ROC de Iep).*

De leden van de Ondernemingsraden die we spraken - meestal actief als docent binnen de instelling - bevestigen dat burgerschap een belangrijk thema is voor deze ROC's.

*“... het staat heel hoog op de agenda. Gelijkwaardigheid. Multicultureel. Ja, dat is ons hele opleidingssysteem hier intern. ... [In de werkcontext] moet je goede omgangsnormen hebben.” (Ondernemingsraad, ROC de Lijsterbes)*

Uit de interviews met leden van de Raden van Toezicht blijkt dat burgerschap niet als specifiek thema wordt geagendeerd. Uit diezelfde interviews blijkt evenwel dat aspecten die nauw gerelateerd zijn aan burgerschap wel degelijk onderwerp van gesprek zijn met het College van Bestuur.

*“Het gaat eigenlijk niet specifiek ... maar in de brede context van burgerschapsvorming ... het gaat natuurlijk uiteindelijk over wat voor jongens en meisjes bereid je op welke wijze voor om vervolgens een plekje in de maatschappij in te nemen? ... in welke mate neem je ze mee in eigenstandig voor hun mening opkomen, op welke wijze dat gedaan wordt.” (Raad van Toezicht, ROC de Hazelelaar)*

Voor alle vier de ROC's komt het prioriteren van het onderwerp burgerschap voort uit maatschappelijke vraagstukken en de maatschappelijke opdracht die het ROC daarin voor zichzelf ziet. Voor één van de vier ROC's speelt daarnaast de specifieke beroepscontext waartoe de opleidingen voorbereiden een rol (zie kader.)

## **Kader: 'Het zit in de cultuur'**

Eén van de ROC's is relatief klein, met een smal profiel aan opleidingen. Het beroepenveld waarvoor dit ROC opleidt is internationaal en multicultureel. Voorbereiding op het beroep is daardoor inherent verbonden met onderwerpen als onderlinge omgangsvormen, respect voor andere culturen en het niet tolereren van welke discriminerende uiting dan ook. Doordat veel docenten zelf in het beroepenveld hebben gewerkt, is de school doordrenkt van die cultuur.

*“Wat ik hen mee wil geven, is dat ... iedereen respect verdient ... van hoog tot laag, meisje, vrouw, gekleurd. ... dus ik wil dat ze een, ja, hoe moet ik het zeggen ... een maatschappelijke blik hebben waarbij gewoon iedereen per definitie gerespecteerd wordt altijd ... als mens.” (Teamleider)*

Al is men zich wel degelijk bewust van de eigen grenzen.

*“... elk probleem waar een oplossing voor moet komen, dat kiezen we over de schutting bij de scholen en dan krijg je er zogenaamd een zakje geld bij en dan veel plezier ermee. ... ze zijn 16, de opvoeding is allang voltooid, daar valt relatief weinig aan te schaven. ... als ze 16 zijn, dan is de invloed heel beperkt, dat merk ik ook als mentor. Ik hoor hele schrijnende verhalen, dan denk ik job, wat kan ik doen? Ja, bijna niks want ik zie ze maar een half procent van hun tijd. De andere 99,5% zijn ze bij vrienden, bij ouders ... daar heb ik geen invloed op ... burgerschapsvorming, wat mij betreft is het gewoon een probleem.” (Docent)*

Op enig moment werd binnen dit ROC een voorstel gedaan om afspraken over onderlinge omgangsvormen vast te leggen in een contract. Het expliciteren van dat wat als vanzelfsprekend wordt ervaren, stuitte op weerstand.

*“... toen het geformaliseerd werd ... toen werd er ook gevraagd van: Wil je het ondertekenen? Toen zeiden ze van: Waarom zou ik het ondertekenen, want dat doen we al. Ik ga het niet formaliseren, want het is gewoon zo. .... Net alsof het een soort handtekening kwestie is van: nu gedraag je je goed. ...” (Ondernemingsraad)*



#### *Sturen op burgerschapsvorming*

Alle Colleges van Bestuur zijn van oordeel dat burgerschap invulling moet krijgen in de onderwijsteams, passend bij de specifieke opleiding. Dat geldt ook voor de vier CvB's waar burgerschap prominent op de agenda staat. Anders dan de andere besturen maken deze vier Colleges van Bestuur ook zelf duidelijk dat het onderwerp aandacht behoeft. Om te beginnen in de vorm van *verbale uitingen*, bijvoorbeeld tijdens de opening van het schooljaar of in andere toespraken voor medewerkers. Daarnaast is burgerschap naar hun eigen zeggen onderwerp van gesprek in contacten met directeuren, teamleiders en andere medewerkers.

Het zijn niet alleen woorden waaruit blijkt dat burgerschap de aandacht heeft van het College van Bestuur. Relevant is hier de periode waarin de interviews voor dit onderzoek werden gehouden, tussen oktober 2015 en mei 2016. In die periode vonden wereldwijd diverse aanslagen plaats. Europa werd opgeschrikt door aanslagen in Parijs (13 november 2015) en Brussel (22 maart 2016). In Nederland was er veel aandacht voor radicalisering, IS en de oorlog in Syrië. Naar aanleiding van de aanslagen namen CvB's diverse *initiatieven*. Zo werd op instigatie van een CvB op het hele ROC op hetzelfde moment een moment stilte in acht genomen en werd in de les aandacht besteed aan de aanslagen in Parijs. Los van de specifieke les die op dat moment op het rooster stond, zodat ook alle docenten erbij betrokken waren. Een ander CvB gaf naar aanleiding van de aanslagen een stafafdeling de opdracht om geschikt lesmateriaal te verzamelen en te verspreiden, om docenten enig houvast te geven in hun gesprekken met studenten.

Ook los van een concrete aanleiding zien deze CvB's aanleiding voor eigen handelen. Bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat er cursussen worden aangeboden rond complexe onderwerpen als radicalisering. Of door groepen docenten samen te brengen die - in aanwezigheid van het bestuur - deze thema's bespreken. Of door een visie-document te doen ontwikkelen, waar teams hun voordeel mee kunnen doen, zonder iets voor te schrijven.

#### **4.5 Teambenadering voor burgerschap**

Binnen de categorie van besturen waar burgerschap prominent op de bestuurlijke agenda staat, zijn in totaal zeven onderwijsteams bij het onderzoek betrokken. In al deze teams onderschrijven docenten in hoge mate het belang van burgerschap, ook voor hun eigen onderwijs.

*"Ik vind burgerschap voor studenten erg belangrijk. Dat vind ik vooral omdat ik merk dat de belevingswereld van studenten ook door alle multimedia toch vrij beperkt is geworden. .... dat ze toch een wereld om zich heen hebben waar zij deel van uitmaken en dat zij ook die wereld zelf zijn. Het is ook belangrijk dat ze ook leren dat er meer is dan alleen hun eigen wereld. Dus in dat opzicht vind ik burgerschap absoluut heel belangrijk."* (Docent, ROC de Linde)

Los van een meer algemene, maatschappelijke relevantie wordt ook vaak de relevantie voor het specifieke beroepenveld waarvoor studenten worden opgeleid genoemd.

*"... ze komen alle lagen van de bevolking tegen in [hun toekomstige werk] ... Dus je moet wel feeling hebben met, wat gebeurt er nou eenmaal in onze samenleving? En we praten dan over participatiesamenleving, ja wat betekent dat nou concreet? Hoe kom je dat tegen in je werk? Ja, betrokkenheid, inzicht in maatschappelijke problemen .... hoe werkt dat? Dat is wel belangrijk."* (Docent, ROC de Iep)

Vijf van de zeven onderwijsteams kenmerken zich door een teambenadering voor burgerschap. Een aantal van deze teams heeft aspecten van burgerschap vervlochten in het hele curriculum. In die gevallen zijn er geen aparte lessen burgerschap, maar zijn alle docenten, via hun eigen vakgebied en

lessen, bij de invulling van burgerschap betrokken. Een teambenadering voor burgerschap komt in dat geval in zekere zin via het curriculum tot stand. Een geïntegreerd curriculum is geen voorwaarde voor een teambenadering; er zijn ook teams waar burgerschap is ondergebracht in aparte lessen die door aparte docenten worden gegeven. Een team van ROC de Linde kan hier als illustratie dienen (zie kader).

## **Kader:** Teambenadering voor burgerschap

In de opleiding die het team van ROC de Linde verzorgt, zijn er aparte lessen burgerschap die worden verzorgd door een docent die alleen dat vak geeft. Collega-docenten weten in grote lijnen wat er in die lessen gebeurt.

*“Ikzelf geef geen burgerschap, maar ik weet wel ... dat ze daar wel veel aandacht aan besteden om ook stil te staan bij alle ontwikkelingen wat er gaande is ... dat ze daar ook worden gevormd om hun eigen mening daarin te ontwikkelen en hun eigen visie op de samenleving en de maatschappij. Kennis ook ja, absoluut, van alle actualiteiten.”*  
(Docent, ROC de Linde)

De invulling van burgerschap is een onderwerp van gesprek binnen het team.

*“Wij zijn daar erg mee bezig hoor nu. Bij ons gaat de discussie, of tenminste de ideevorming, heel erg van burgerschap naar burger zijn. Burgerschap in de zin dat we de geschiedenis eens gaan doorakkeren met elkaar, meer de klassieke manier, dus meer het maatschappijleer-achtige. Daar kom ik heel erg van terug. Omdat het weinig toevoegt ... het is meer het idee van burger zijn dat het daar meer over zou moeten gaan .... dus ik ben heel erg voor het gezamenlijke, iets bijdragen aan acceptatie van diversiteit .... dus een veel praktischer invulling van een vak als burgerschap.”*  
(Docent, ROC de Linde)

Hoewel er een aparte docent is die lessen burgerschap geeft, voelen alle docenten van het onderwijsteam zich bij het thema betrokken.

*“Dat wordt zeker gedragen .... we leveren allemaal een kleine of grote bijdrage daaraan. ... soms kom je thema's tegen of workshops of voordrachten waarvan je denkt: hé daar doe ik iets mee en dan.....Dus wij hebben wat dat betreft allemaal onze affiniteit daarmee.”* (Docent, ROC de Linde)

Dergelijke uitingen zijn niet voorbehouden aan één docent, maar komen herhaaldelijk, in verschillende bewoordingen, bij verschillende docenten terug.

*“Als je met studenten omgaat, maar ook gewoon ... ik ben ook mentor en in je mentoruren laat je dat soort thema's toch zeker wel aan bod komen ...”* (Docent, ROC de Linde).

## **4.6 Een uitzondering**

Binnen de categorie besturen waar burgerschap prominent op de bestuurlijke agenda staat, is bij veel teams sprake van een teambenadering. In één van de zeven teams is dat duidelijk niet het geval. Uit uitspraken van docenten in dit team maken we op dat ze zich - in tegenstelling tot de hierboven beschreven teams - minder betrokken voelen bij de manier waarop burgerschap een plaats krijgt in het onderwijs.

*“Wij noemen het gewoon burgerschapskunde ... Nee, daar heb ik inhoudelijk geen verstand van”* (Docent)

*“Ik denk eerder dat bij een SLB-uur, een studieloopbaanuur met de mentor, dat soort dingen nog wel eens aan bod komen”* (Docent)



Binnen de betreffende categorie vormt dit team een uitzondering. Om beter zicht te krijgen op mogelijke verklaringen voor de uitzonderingspositie, beschrijven we hoe het betreffende team zijn weg zoekt rond het thema burgerschap.

Het team is verantwoordelijk voor een niveau-2 opleiding, met een grote heterogeniteit aan studenten.  
*“... burgerschap ... vind ik een van mijn belangrijkste thema’s binnen deze school. Hier zitten 95% allochtonen, veertig verschillende nationaliteiten. De buitenwereld zit hier gewoon in dit gebouw en die mensen moeten allemaal met elkaar overweg kunnen want als ze dat niet kunnen dan hebben we hier helemaal een grote ellende.” (Teamleider)*

De studentenpopulatie stelt docenten voor uitdagingen.

*“Leerlingen (zijn) over het algemeen matig gemotiveerd, weinig ambitieus, maken nooit huiswerk ... dat gaat steeds moeilijker. ... Docenten raken gefrustreerd, weten eigenlijk niet meer hoe ze het aan moeten pakken en kijken dan naar zo’n leerling en die zegt, ja, die leerlingen hebben zoveel problemen, daar kunnen we eigenlijk niet meer mee dealen.” (Teamleider)*

Docenten lopen er dagelijks tegen aan dat er een grote afstand is tussen de leefwereld van de studenten en de verwachtingen van de school.

*“Wij merken ook dat ze gewoon van heel veel dingen totaal niet op de hoogte zijn ... daar hebben ze soms geen flauw idee van.” (Docent)*

Bovendien heeft burgerschap bij studenten bepaald geen hoge status. Studenten kregen geen cijfer, maar

*“... hebben een inspanningsverplichting. Wij moeten aantonen dat ze hebben voldaan aan de inspanning. Dus wij registreren of de leerling iets heeft ingeleverd, of hij mee heeft gedaan aan de workshop, of hij daar een verslag van heeft gemaakt. Dat houden wij bij.” (Docent)*

Samen met een ander team, dat dezelfde opleiding op een andere locatie verzorgt, heeft het team een onderwijsmethode gekozen. De methode volgend, komen per periode een aantal onderwerpen aan bod. Bij sommige onderwerpen is de aansluiting met de leefwereld van studenten eenvoudig te maken. Bijvoorbeeld ‘omgaan met geld’.

*“Ze hebben bijna allemaal massaal schulden. Ja, dus dat leeft heel erg natuurlijk. Nou, dat is dan een onderwerp wat wij per se in het curriculum willen hebben.” (Docent)*

Bij andere onderwerpen is de afstand met de leefwereld van studenten groot.

*Docent 1: “Het kunnen ook wel onderwerpen zijn waarvan wij vinden dat ze er wat mee zouden moeten hebben. Ik noem maar wat, politiek.”*

*Docent 2: “Het staat bekend als het minst populaire onderwerp, ja.”*

In de ogen van de teamleider die dit team onder zijn hoede heeft, speelt ook de manier waarop de taken binnen het team verdeeld worden een rol.

*“Het was zo dat iedereen hier alles deed. Dus elke docent gaf wel één of twee uur burgerschap. Veel docenten die haten dat vak, mede doordat er een methode is gekozen die eigenlijk studenten alleen maar achter hun computer zet, met allerlei opdrachten aan het werk zet. Nou, dat is geen onderwijs. Want die leerlingen die googlen verkiezingen, die plakken en knippen en gooien het in mekaar en leveren een mapje in ... dat slaat echt helemaal nergens op.” (Teamleider)*

De teamleider stuurt aan op een andere invulling van burgerschap. De consequentie daarvan is dat er (nog) meer van docenten gevraagd zal worden. Niet iedereen wordt daar direct enthousiast van.

*“Dat is nog logisch ook, dat mensen niet (enthousiast) worden, want, mijn vak is rekenen en ik geef er twee uur burgerschap bij ... en de volgende periode misschien weer niet. Dus dan ga ik me niet helemaal verdiepen in die nieuwe methode. Dat is toch simpel? Dat is een uitrustuur.” (Teamleider)*

De komst van nieuwe kwalificatiedossiers is een ‘gelukkige bijkomstigheid’ om helemaal opnieuw naar de opleiding en het onderwijs te kijken.

*“Wij hebben vaak het idee dat onze leerlingen wel met een diploma weggaan, maar dat ze eigenlijk de hele belangrijke dingen nog steeds niet geleerd hebben. Bijvoorbeeld kritisch zijn op je eigen werk of elkaars mening respecteren, dat soort dingen.” (Docent)*

Om het onderwijs relevanter en meer activerend te maken voor studenten, verdiept het team zich nu in een specifiek pedagogisch-didactisch concept. Op initiatief van de teamleider volgt het team gezamenlijk een intensief scholingstraject, waar het ook voor wordt gefaciliteerd.

Bij dit team is duidelijk geen sprake van een teambenadering voor het onderwijs in burgerschap. Het vormt daarmee een contrast met het team dat hiervoor is beschreven (§ 4.5). Dit onderwijsteam heeft te maken met een zeer diverse studentenpopulatie. De grote afstand tussen de leefwereld van studenten en de eisen die de school stelt maakt de opgave voor docenten bepaald niet eenvoudig. Wat opvalt is dat er wel degelijk gericht wordt gewerkt aan een gezamenlijke benadering van onderwijs in burgerschap. Het initiatief daarvoor komt van de teamleider. Ook heeft de teamleider er voor gezorgd dat de scholing wordt gefaciliteerd. Het belang van een teambenadering wordt met andere woorden onderstreept en ondersteund.

#### 4.7 Tot slot

Instellingen die middelbaar beroepsonderwijs aanbieden zijn wettelijk verplicht burgerschapsvorming in de onderwijsprogramma's op te nemen. De centrale overheid schrijft niet voor hoe dat onderwijs er precies uit moet zien, daar zijn instellingen vrij in. Studenten hebben alleen een inspanningsverplichting, er zijn geen verplichte toetsen of examens. De Inspectie van het Onderwijs controleert óf instellingen aandacht besteden aan burgerschap, en hoe examencommissies nagaan of studenten aan de inspanningsverplichting hebben voldaan. In termen van sturing is burgerschap een thema waarvoor de centrale overheid een grote formele verantwoordelijkheid heeft, en relatief weinig actief stuurt.

Uit de interviews blijkt dat respondenten een zeer gevarieerd en breed beeld geven van wat onder burgerschap verstaan kan worden. De aspecten die respondenten benadrukken zijn samen te vatten onder vier noemers: goede burger, goede beroepsuitoefening, goed gedrag en goede plek. Volgens het examenbesluit moeten ROC's aandacht besteden aan vier dimensies: een politiek-juridische-, economische- en sociaal-maatschappelijke dimensie en vitaal burgerschap. In de noties uit de interviews zijn deze vier dimensies grotendeels te herkennen. De politiek-juridische dimensie krijgt de meeste nadruk. Docenten lijken verhoudingsgewijs - ongeacht de dimensies - meer nadruk te leggen op de kennisaspecten die verbonden zijn met burgerschap.

Uit de analyses blijkt dat de negen ROC's die bij dit onderzoek betrokken zijn op heel verschillende manieren omgaan met het onderwijs in burgerschap. Op het niveau van *besturen* is een onderscheid te maken tussen ROC's waar burgerschap *veel bestuurlijke aandacht* krijgt en ROC's waar het onderwerp *weinig bestuurlijke aandacht* krijgt. Of het thema burgerschap veel of weinig aandacht krijgt is onder meer

af te lezen uit het gesprek dat de Ondernemingsraad en de Raad van Toezicht met het College van Bestuur voeren.

Ook tussen *onderwijsteams* vonden we systematische verschillen, die we categoriseerden in termen van een teambenadering. In onderwijsteams *mét een teambenadering* ervaren alle docenten in het team zich betrokken bij het onderwijs in burgerschap, ook als één docent de specifieke lessen verzorgt. Ook andere docenten besteden in hun (vak)onderwijs aandacht aan het brede domein van burgerschap. Daarmee contrasterend zien we onderwijsteams *zonder een teambenadering*. In die teams is het onderwijs in burgerschap voornamelijk belegd bij de docent burgerschap, zonder dat er binnen het team als geheel afstemming plaatsvindt.

Dit onderzoek is in omvang beperkt. Daarom is terughoudendheid noodzakelijk bij het trekken van conclusies. De analyses geven indicaties van een samenhang tussen enerzijds de mate waarin het bestuur aandacht besteedt aan het thema burgerschap, en anderzijds of al dan niet sprake is van een teambenadering. Binnen de twee besturen waar sprake is van weinig bestuurlijke aandacht voor burgerschap, vinden we bij géén van de vijf betrokken onderwijsteams een teambenadering bij het onderwijs in burgerschap. Binnen de vier besturen waar sprake is van veel bestuurlijke aandacht voor burgerschap, vinden we bij vijf van de zeven betrokken onderwijsteams wél een teambenadering. In overeenstemming met deze indicaties vinden we bij de drie besturen in de tussencategorie wat betreft bestuurlijke aandacht, een gemengd en diffuus beeld bij de betrokken teams.

Om de indicaties van een mogelijke samenhang verder te verdiepen, analyseerden we het team dat een uitzonderingspositie lijkt in te nemen in meer detail. In dit onderwijsteam is géén sprake van een teambenadering, terwijl er op bestuursniveau veel aandacht voor burgerschap bestaat. De beschrijving illustreert de opgaven waar docenten in het team zich voor gesteld zien. Op initiatief van de teamleider wordt inmiddels gericht gewerkt aan het tot stand brengen van een gezamenlijke benadering binnen het onderwijsteam. De teamleider stuurt op verschillende manieren in die richting. Zo benadrukt hij het belang van burgerschap, adresseert hij de onderwijsontwikkeling op dit specifieke domein, neemt hij het initiatief tot scholing en faciliteert hij docenten. Al met al lijkt eerder sprake van een faseverschil - ook in dit team zal op termijn waarschijnlijk een teambenadering ontstaan - dan een fundamenteel verschil met de andere teams binnen deze categorie van besturen. Daarmee is het betreffende team eerder te beschouwen als de uitzondering die de regel bevestigt, dan als de uitzondering die de regel ontkracht.

## Hoofdstuk 5 De school als lerende organisatie

Het derde thema waarvoor we de sturingsdynamiek in het MBO onderzochten is ‘de school als lerende organisatie’. De centrale overheid heeft een formele verantwoordelijkheid - in de vorm van deugdelijkheidseisen - voor de bevoegdheid van docenten. Aspecten rond de inrichting van organisaties en het functioneren van onderwijsteams binnen onderwijsinstellingen vallen buiten die formele verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd stuurt de centrale overheid tamelijk actief op deze laatste aspecten onder de noemer ‘lerende organisatie’. In dit onderzoek beschouwen we het thema ‘de school als lerende organisatie’ als een voorbeeld van een beleidsthema waarbij de centrale overheid in formele zin een kleine verantwoordelijkheid heeft, en veel actief stuurt. We omschreven het thema als volgt voor het vignet.

### Lerende organisatie

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

In deelrapport 1 van dit onderzoeksprogramma is de achtergrond van dit thema beschreven. Ook is daarin het sturingsnetwerk beschreven van actoren op het niveau van het stelsel, die bij de sturing op dit beleidsthema binnen het MBO betrokken zijn (Hooge, 2017). In § 5.1 beschrijven we eerst een aantal specifieke punten die als achtergrond van belang zijn voor het onderhavige onderzoek.

### 5.1 ‘Lerende organisatie’ in het MBO

In het najaar van 2007 kwam de Commissie Leraren - beter bekend als de commissie Rinnooy Kan - met het advies *LeerKracht!* (Commissie Leraren, 2007). Kort daarna gaf het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn reactie in de vorm van het Actieplan *LeerKracht* (OCW, 2007). Voortbouwend op dit actieplan, legden de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, sectorraden en vakbonden in 2008 een aantal afspraken vast in het Convenant *Aktieplan Leerkracht* van Nederland. Eén van die afspraken betrof het wettelijk verankeren van de professionele ruimte (zeggenschap) van de docent.

In navolging van het Convenant, legden de MBO Raad en de vakbonden een aantal specifieke afspraken vast voor het MBO in het zogeheten *professioneel statuut* (Professioneel Statuut, 2009). Het statuut heeft de status van een bindende overeenkomst bij de CAO. In het statuut is een aantal specifieke afspraken gemaakt over het functioneren van docenten in onderwijsteams, de zeggenschap van teams, en extra bevoegdheden voor de Ondernemingsraad. In het laatste geval gaat het om instemmingsbevoegdheid bij het formatie-, het taakbelastings- en het taakverdelingsbeleid. (Zie ook CAO MBO, 2016).

Voor het onderzoeksthema ‘de school als lerende organisatie’ zijn de meest relevante afspraken uit het professioneel statuut (2009):

- De medewerker borgt samen met zijn collega's in teamverband de kwaliteit van de beroepsuitoefening ten behoeve van het onderwijs en legt daarover intercollegiaal actief en ongevraagd verantwoording af.
- De medewerker stelt zich in het team waarbinnen hij werkzaam is collegiaal op. Voor medewerkers die betrokken zijn bij het directe onderwijsproces geldt dat onderwijs geven in hoge

mate teamwerk is. Hierbij wordt erkend dat deze ruimte voor samenwerking beperkingen oplegt aan de individuele invulling van het zelfstandig handelen.

- De professionele medewerkers worden binnen de instelling actief betrokken bij de totstandkoming van het beleid van de organisatie op de terreinen waar hun beroepsuitoefening betrekking op heeft.

Zoals uit deze afspraken al blijkt, nemen onderwijsteams in mbo-instellingen een belangrijke plaats in. Een onderwijsteam is een groep docenten die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het onderwijs van (tenminste één) opleiding. In de toelichting op de afspraken in het professioneel statuut wordt de positie en de zeggenschap van onderwijsteams nog eens onderstreept.

*“In het mbo is het onderwijsteam de basis organisatorische eenheid. ... Het onderwijsteam is in eerste instantie verantwoordelijk voor het onderwijsproces, en bepaalt de didactisch-pedagogische aanpak en lesmethoden binnen de wettelijke eisen en binnen de door de instelling in overleg met de OR vastgestelde kaders. ... Het onderwijsteam legt daarover verantwoording af via de managementlijn teneinde de door de wetgever bij het bevoegd gezag gelegde eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs inhoud te kunnen geven.”* (Professioneel Statuut, 2009).

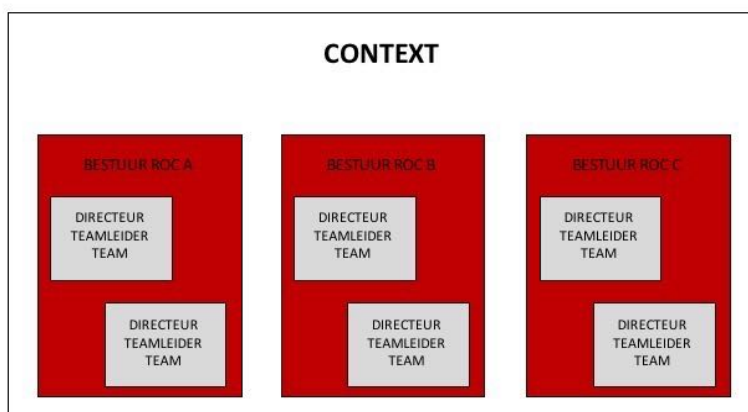
In de CAO voor het MBO (2016) is bovendien opgenomen dat onderwijsteams in beginsel onderling de werkzaamheden verdelen. Daarbij moeten teams wel in overleg met de leidinggevende en rekening houden met vooraf vastgestelde kaders. In de CAO is ook een procedure vastgelegd om daartoe te komen, waarbij de uiteindelijke beslissing bij (de meerderheid van) het team ligt. In de CAO is eveneens beschreven dat onderwijsteams een scholingsplan opstellen. In de jaartaak van docenten is, voor docenten die fulltime werken, 107 uur expliciet benoemd als tijd die beschikbaar is voor teamontwikkeling.

## 5.2 Analyse ‘lerende organisatie’

De term ‘lerende organisatie’ is een breed begrip waar mensen verschillende dingen onder verstaan. Zoals beschreven in het methodedeel van dit rapport (hoofdstuk 2), zijn in stap 1 van de analyse op inductieve wijze coderingen ontwikkeld om inzichtelijk te maken welke betekenis respondenten verlenen aan de term ‘lerende organisatie’. In § 5.3 zijn de resultaten van de analyses beschreven. Daaruit blijkt dat respondenten zowel de individuele professionele ontwikkeling van docenten, als het samenwerken, uitwisselen en leren in teams benadrukken. De meeste nadruk krijgt het werken in teams, vooral onder docenten.

In stap 2 van de analyse zijn beschrijvingen gemaakt voor elk van de negen besturen, en daarbinnen voor elk van de zeventien teams inclusief de leidinggevenden van die teams. De beschrijvingen spitsten zich toe op twee aspecten. Het eerste aspect is hoe de zeggenschap van onderwijsteams vorm krijgt binnen het ROC, en welke ervaringen daarmee zijn opgedaan. Het tweede aspect is de onderlinge samenwerking en uitwisseling tussen docenten van een team.

Uit de ‘within case’ analyse (stap 3) blijkt dat onderwijsteams sterk van elkaar verschillen wat betreft het tweede aspect, de onderlinge samenwerking en uitwisseling. Dat geldt ook voor teams binnen hetzelfde ROC. De ‘between case’ analyse (stap 4) laat verschillende dingen zien. Ten eerste blijkt de zeggenschap van onderwijsteams op heel verschillende manieren vorm te krijgen binnen ROC’s. Niettemin wordt een aantal ervaringen breed gedeeld. In § 5.3 geven we hiervan een beschrijving. Voor dit onderdeel rapporteren we op het niveau van besturen (variant 2).



Ten tweede blijkt uit de ‘between case’ analyse dat teams van verschillende ROC’s vaak meer op elkaar lijken dan teams van hetzelfde ROC’s als het gaat om onderlinge samenwerking en uitwisseling. Voor dit tweede aspect zijn nadere analyses uitgevoerd.

### Analyses op teamniveau

Bij de analyses op teamniveau zijn we als volgt te werk gegaan. In de interviews is aan directeuren, teamleiders en docenten gevraagd óf, en zo ja hóe, de onderlinge uitwisseling en samenwerking vorm krijgt binnen de onderwijsteams die bij ons onderzoek betrokken zijn. Met de vragenlijsten is aanvullende informatie verzameld van docenten in de betreffende teams. Op basis van analyses van alle beschikbare informatie trachten we een beeld te verkrijgen over de mate van professionele samenwerking tussen docenten.

#### Stap 1: Selectie op basis van betrouwbaarheid

Om het ontstane beeld als voldoende betrouwbaar te beschouwen, hanteren we twee criteria. Ten eerste moet er informatie beschikbaar zijn van minimaal drie docenten van hetzelfde onderwijsteam, waarvan met tenminste twee een gesprek is gevoerd. Ten tweede moet de informatie van docenten en teamleiders onafhankelijk van elkaar zijn verzameld. Op basis van deze criteria zijn drie van de zeventien teams buiten de analyses gelaten. Deze drie teams zijn actief in drie verschillende ROC’s. In geen geval leidde dit er toe dat het gehele ROC uit de vervolganalyses verdween.

#### Stap 2: Categoriseren van teams

De resterende veertien teams zijn in vier categorieën in te delen (zie Tabel 10).

##### *Categorie 1: professionele samenwerking*

In vier onderwijsteams - verspreid over vier ROC’s - krijgt *professionele samenwerking* tussen docenten daadwerkelijk invulling. Bovendien komt het beeld dat docenten die werkzaam zijn in deze teams overeen met het beeld dat de betreffende teamleider schetst. Voor de volledigheid merken we hier nogmaals op dat de informatie van docenten en teamleider onafhankelijk van elkaar is verkregen. Daar waar de betreffende directeur zich specifiek over het betreffende team heeft uitgelaten, in een afzonderlijk gesprek, correspondeert ook dat beeld.

**Tabel 10** Typering onderwijsteams voor ‘lerende organisatie’

| Categorisering                                                                            | Aantal teams | Verspreid over aantal ROC's |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------|
| 1. Hoge mate van <i>professionele samenwerking</i> tussen docenten                        | 4            | 4                           |
| 2. <i>Vertrouwen in proces</i> om tot professionele samenwerking tussen docenten te komen | 5            | 5                           |
| 3. <i>Verskil in perspectief</i> van betrokkenen                                          | 2            | 2                           |
| 4. <i>Geen aanzetten</i> om tot professionele samenwerking te geraken                     | 3            | 3                           |

*Categorie 2: vertrouwen in proces*

Bij vijf onderwijsteams - verspreid over evenzovele ROC's - zijn docenten, teamleiders en directeuren het er over eens dat de onderlinge professionele samenwerking op belangrijke onderdelen verbeterd kan of moet worden. Tegelijkertijd zien de betrokkenen - onafhankelijk van elkaar - dat er een *proces* op gang is gekomen op basis waarvan men er *vertrouwen* in heeft dat het team zich in de als wenselijk benoemde richting ontwikkelt.

*Categorie 3: verschil in perspectief*

Bij twee teams geven de interviews geen consistent beeld. Hier lijkt sprake van een *verschil in perspectief* op de samenwerking binnen het team. In het ene geval schetsen de (onafhankelijk van elkaar) geïnterviewde docenten een heel verschillend beeld. In het andere geval tonen docenten zich (zeer) tevreden over de onderlinge sfeer, openheid en uitwisseling, maar uiten zowel de teamleider als de directeur onafhankelijk van elkaar hun ontevredenheid over de samenwerking binnen het team. Ook voor deze onderwijsteams geldt dat ze binnen verschillende ROC's werkzaam zijn.

*Categorie 4: geen aanzetten*

Voor de resterende drie teams geldt dat de interviews met docenten, teamleiders en directeuren een consistent beeld geven, waaruit zorg en onvrede over het functioneren van het team spreekt. In deze teams is geen sprake van professionele samenwerking en zien de betrokkenen ook *geen aanzetten* die aanleiding geven tot het vertrouwen dat hierin verandering op komt is. Juist in deze teams wordt de hoge werkdruk vaak als belemmering genoemd. De drie teams zijn werkzaam in drie verschillende ROC's.

**Stap 3:** contrasterende case-analyse (categorie 1 & 4)

De vier teams met een hoge mate van *professionele samenwerking* zijn vergelijkenderwijs gecontrasteerd met de drie teams waar betrokkenen *geen aanzetten* waarnemen om tot professionele samenwerking binnen het team te komen. We hebben de teams hier beschouwd als ‘most-different cases’ (George & Bennett, 2005). Voor deze contrasterende case-analyses is niet alleen gebruik gemaakt van de case-beschrijvingen, maar ook van de gecodeerde fragmenten van de afzonderlijke interviews. Daar waar onduidelijkheid bestond zijn de transcripties van de betreffende interviews opnieuw integraal bekeken. De vergelijkende analyse resulteerde in vier kenmerken waarop de twee categorieën teams zich van elkaar onderscheiden.



Die vier kenmerken zijn:

1. Leiderschap
2. Routines
3. Structuur
4. Teamsamenstelling

**Stap 4:** process tracing (categorie 2 & 3)

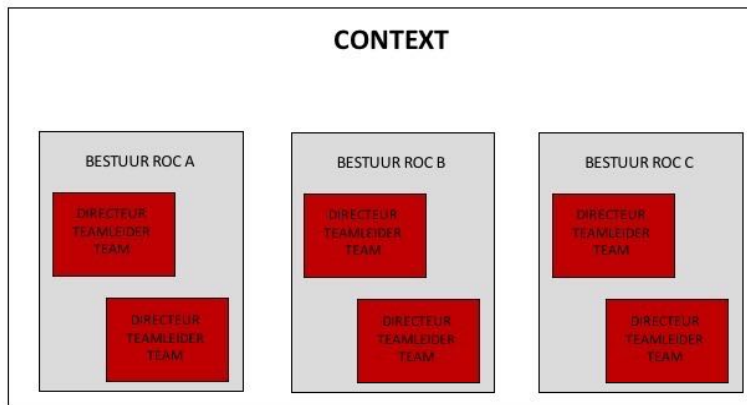
In de daarop volgende stap zijn ook de vijf onderwijsteams in de categorie *vertrouwen in het proces* en de twee teams met een *verschil in perspectief* in de analyse betrokken. Volgens een werkwijze die bekend staat als “process tracing” (George & Bennett, 2005) zijn deze teams systematisch geanalyseerd op bovengenoemde vier kenmerken. Ook bij die analyse zijn gecodeerde fragmenten van de afzonderlijke interviews aanvullend geanalyseerd. En ook hier zijn de transcripties van de interviews opnieuw integraal bekeken in geval van onduidelijkheden.

Uit deze analyse blijkt dat de teams in de tweede categorie *vertrouwen in het proces* voor alle vier kenmerken lijken op de teams in de eerste categorie *professionele ontwikkeling*. Daarnaast constateerden we op alle vier kenmerken gelijkheid tussen de teams in de derde categorie *verschil van perspectief* en de teams in de vierde categorie, waar *geen aanzetten* tot verbetering worden waargenomen.

Al met al blijken de onderwijsteams in twee groepen in te delen op grond van de kenmerken leiderschap, routines, structuur en teamsamenstelling. Het onderscheidende kenmerk tussen beide groepen teams is te benoemen in termen van het tot stand komen van een *productieve ordening van actoren*. In de ene groep teams komt die ordening wel tot stand, in de andere groep teams verloopt dat moeizaam.

Het geringe aantal teams waar deze analyses op gebaseerd zijn, noopt uiteraard tot terughoudendheid. Niettemin is het patroon dat zichtbaar wordt consistent, wat opvallend is gezien de grote variatie tussen teams. Het patroon laat zich bovendien goed interpreteren tegen de achtergrond van ons analytisch kader. Tijdens de bespreking van eerste bevindingen met deelnemers aan het onderzoek is dit onderwerp in de vorm van voorlopige hypothesen besproken en verdiept (member-check, zie bijlage 6). Deelnemers bevestigden de hypothesen op basis van hun eigen ervaring, en gaven aanvullende interpretaties voor de bevindingen. De combinatie van deze overwegingen zijn aanleiding om de bevindingen hier - ondanks de geringe aantallen - als hypothese-vormend te beschrijven.

Om de bevindingen zo duidelijk mogelijk voor het voetlicht te brengen, beschrijven we in § 4.5 de uitkomsten van de bovengenoemde stap 4 van de analyse. Aan de hand van de kenmerken leiderschap, routines, structuur en teamsamenstelling beschrijven we hoe een *productieve ordening van actoren* vorm krijgt in onderwijsteams, en wat redenen kunnen zijn waarom een dergelijke ordening in de praktijk niet tot stand komt. De analyses zijn gebaseerd op veertien onderwijsteams. De bevindingen voor dit onderdeel zijn beschreven op het aggregatieniveau van onderwijsteams (variant 3).



Hoewel dit onderzoek beperkt is tot negen besturen met daarbinnen zeventien teams, is de waargenomen variatie voor het thema lerende organisatie groot en opvallend. Niet één bestuur heeft een interne rolverdeling gelijk aan die van een ander bestuur (§ 4.4). Ook de variatie tussen teams is groot. Bovendien lijkt de variatie tussen teams geheel los te staan van het bestuur. Voor niet één categorie van teams vinden we er meer dan één per bestuur. Andersom geldt logischerwijs ook dat waar meerdere teams van hetzelfde bestuur aan het onderzoek hebben meegedaan, geen van deze teams eenzelfde typering krijgt. De combinatie van kleine aantallen en grote variatie maakt het onmogelijk eventuele patronen te analyseren tussen enerzijds de rolverdeling tussen actoren binnen een ROC, en anderzijds de mate van professionele samenwerking binnen teams.

### 5.3 Wat is een 'lerende organisatie'?

In alle interviews is aan respondenten de vraag gesteld wat ze verstaan onder een 'lerende organisatie'. In hoofdstuk 2 is toegelicht hoe de reacties op deze vraag zijn verwerkt en geanalyseerd. We benadrukken wederom dat de analyses betrekking hebben op aspecten waar respondenten de nadruk op leggen als hen een open vraag wordt gesteld. Het wil niet zeggen dat respondenten andere aspecten van een 'lerende organisatie' niet belangrijk vinden. Hoewel de eerste gedachten van respondenten soms betrekking hebben op hun eigen praktijk, geeft de analyse van deze noties geen beeld van die praktijk. De analyses hebben louter betrekking op de dingen waar mensen in eerste instantie vooral aan denken.

Wat respondenten verstaan onder een 'lerende organisatie' laat zich nog het beste samenvatten met een karakteristieke reactie.

*"Dat is dat docenten leren, natuurlijk individueel, dat kan op verschillend vlak zijn, maar dat je ook als team in teamontwikkeling stappen doormaakt, waarbij teamontwikkeling bestaat aan de ene kant naar mijn idee hoe je als team de taken die er liggen verdeelt ... en dat je gezamenlijk als team voor al die studenten verantwoordelijk bent ... hoe je dat doet en dat je daarin beter wordt."* (Teamleider, ROC de Linde)

In verschillende bewoordingen benadrukken respondenten de professionele ontwikkeling van individuele docenten.

*"... heel belangrijk voor ons, en misschien wel een van onze grootste en lastigste thema's: hoe zorgen we er nou voor dat onze medewerkers goed toegerust zijn en blijven en zichzelf goed toegerust houden."* (Bestuurder, ROC de Beuk)

Daarnaast wordt ook de ontwikkeling van teams onderstreept.

*“In een lerende organisatie gaat het ... dan is het van groot belang dat dat leren op het niveau van de docententeams plaatsvindt en ja, dan heb je mensen die individueel leren, maar veel belangrijker is dat je met elkaar leert.” (Docent, ROC de Linde)*

Beide aspecten - individuele professionele ontwikkeling en teamontwikkeling - komen veelvuldig aan de orde. Daarbij leggen respondenten duidelijk de meeste nadruk op zaken die met het team te maken hebben. Met name docenten benadrukken het belang van het team. Voor docenten gaat het bij ‘lerende organisatie’ om het team, en vooral om onderlinge uitwisseling tussen docenten en het leren van elkaar binnen het team.

*“... wij proberen wel heel duidelijk door bij elkaar in de lessen te kijken, door met elkaar te praten over problemen die er zijn, van: Hoe zou jij dat doen? In sommige gevallen zelfs een coach toe te wijzen aan mensen die bijvoorbeeld opnieuw binnenkomen. Dat ze geen nieuwe docent zijn, maar wel nieuw hier. Ja, dat zijn toch wel essentiële dingen.” (Docent, ROC de Wilg)*

Onderling lesbezoek is daar een element van.

*“Wij gaan bij elkaar op bezoek in de klas en dat is niet om oordelen te vellen, ik heb het genoemd, en dat is ... beleven en leren van elkaar” (Teamleider, ROC de Lijsterbes)*

In mindere mate benoemen docenten het aanspreken van elkaar

*“...lerende organisatie.. nou ja wat ik wel belangrijk vind binnen het team is dat we laagdrempelig met elkaar om moeten gaan, zodat we daar ook elkaar op gedrag kunnen aanspreken.” (Docent, ROC de Beuk)*

Ook worden de mogelijkheden voor docenten om zich binnen een team te specialiseren relatief weinig benoemd.

*“... idealiter zou dat moeten betekenen van: Je moet gaan kijken naar de competentie van je docenten. Wie welke competenties heeft en die zo optimaal benutten, maar ook naar mekaar toe.” (Docent, ROC de Iep)*

In alle groepen respondenten worden noties naar voren gebracht rond de zeggenschap en verantwoordelijkheid van teams.

*“... een ander element van professionalisering is voor mij ook, en dat koppel ik toch een beetje aan het professioneel statuut, dus werken aan een docententeam dat zelf ook zeggenschap krijgt, maar ook neemt, om binnen de kaders zelf vorm en inhoud te geven aan hoe ze met elkaar willen werken en hoe een curriculum eruit ziet, hoe de lessentabel eruit ziet. Maar ook over wie werkt wanneer in de week.” (Directeur, ROC de Eik)*

Bestuurders en directeurs noemen daarnaast expliciet het aanpassen van de inrichting van de organisatie en het doorbreken van hiërarchische structuren.

*“... de centralisatie ... begon te storen, begon te hinderen. ... dat kun je volhouden, je kunt meer gas geven, je kunt ook schakelen. Schakelen van grootschaligheid naar kleinschaligheid, maar wel met verstandige grenzen om een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren. ... Van alles er bovenin gooien, daar kappen we mee ... dat is wel onderdeel van een lerende organisatie.” (Bestuurder, ROC de Wilg)*

Docenten noemen daarnaast nog andere aspecten. Zoals hun eigen voorbeeldrol richting studenten.

*“... als je onderwijs geeft, je vraagt van je klanten om een lerende houding te hebben, en ja het is natuurlijk een beetje vreemd als je daarin zelf geen rolmodel bent.” (Docent, ROC de Berke)*

Zo er al kritiek wordt geuit, dan komt die van docenten. Die kritiek betreft de term zelf.

*“Tja, daar heb ik dus helemaal niks mee.” (Docent, ROC de Eik)*

Of waar de term in de ogen van betrokkenen voor staat.

*“Lerende organisatie is een management term.” (Docent, ROC de Hazelelaar)*

Anderen denken als eerste aan de discrepantie tussen het ideaalbeeld van een lerende organisatie en de eigen praktijk. Dan richt de kritiek zich eerder op het eigen team.

*“Het schort eraan dat veel ... dat een aantal vakdocenten nog heel erg vanuit hun eigen expertise en hun eigen ja, hun eigen expertise denken.” (Docent, ROC, de Berk)*

Bij nadere analyses lijken er geen substantiële verschillen zijn tussen de ROC's, maar is wel sprake van nuanceverschillen. Zo zien we dat respondenten binnen sommige besturen wat meer de nadruk leggen op individuele professionele ontwikkeling, en besturen waarbinnen respondenten wat sterker de verantwoordelijkheid van teams benadrukken. Ook op het niveau van teams lijkt sprake van nuanceverschillen in de betekenis die docenten aan de term geven. Zo zijn er teams waarin docenten wat meer de nadruk leggen op de onderlinge uitwisseling tussen docenten, en teams waarin nadrukkelijker wordt gesproken in termen van continu verbeteren omwille van het onderwijs aan studenten.

## 5.4 Vorm geven aan zeggenschap voor teams

In deze paragraaf beschrijven we hoe ROC's vorm geven aan zeggenschap voor onderwijsteams, en welke ervaringen ze daarmee hebben opgedaan. De bevindingen worden gerapporteerd op het aggregatieniveau van de negen ROC's die participeerden in dit onderzoek.

Het professioneel statuut en daarop gebaseerde afspraken in de CAO, zijn van grote invloed geweest voor de negen ROC's in dit onderzoek. In bijna alle gevallen heeft de zoektocht naar meer autonomie en eigenaarschap bij onderwijsteams ook een vertaling gekregen in de inrichting van de organisatie. Er is één uitzondering. Het betreft een relatief klein ROC met relatief kleine, logisch van elkaar onderscheiden eenheden. Dit bestuur heeft in het professioneel statuut en de daaruit voortvloeiende discussie over de verantwoordelijkheid van teams geen aanleiding gezien om de organisatie-inrichting opnieuw tegen het licht te houden. Wel is binnen dit ROC een discussie gaande over de manier waarop onderwijsteams, via het versterken van de medezeggenschap, meer betrokken kunnen worden en invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming van het College van Bestuur.

De andere acht ROC's hebben op verschillende momenten en op verschillende manieren de interne rolverdeling herzien. Voor één van de ROC's lag dat moment meer dan vijftien jaar geleden, ver voordat sprake was van een professioneel statuut. De andere ROC's hebben de verandering recenter ingezet. De ROC's in ons onderzoek die het meest recent hun interne rolverdeling hebben aangepast, deden dat circa twee jaar geleden.

Al met al heeft het inzetten van een beweging naar meer autonomie en eigenaarschap van onderwijsteams op acht van de negen ROC's geleid tot het opnieuw benoemen en verdelen van rollen, en reorganiseren. Op het moment van onderzoek was de rolverdeling tussen College van Bestuur, directeuren, teamleiders en docenten binnen teams, verschillend voor alle negen ROC's. Niet één ROC is wat betreft het verdelen van rollen gelijk aan een ander ROC.

De verschillen zijn aan de hand van een aantal dimensies te benoemen.

- Heeft ieder team een eigen teamleider, of heeft een teamleider meerdere teams?
- Is 'teamleider' een coördinerende rol of een hiërarchische functie?
- Opereren actoren tussen docenten en College van Bestuur op één of op verschillende hiërarchische niveaus? In andere woorden, hoeveel hiërarchische lagen worden onderscheiden? Het antwoord op deze vraag hangt slechts ten dele samen met het aantal studenten.
- Vervullen docenten coördinerende rollen? En zo ja, doen ze dat dan binnen het team, tussen teams en/of op ROC-niveau?
- Is degene bij wie het onderwijskundig leiderschap is belegd wel of niet ook de direct-leidinggevende van docenten?

Een aantal ROC's heeft middels een matrix-structuur, waarin docenten coördinerende rollen vervullen op ROC-niveau, een vorm van 'permanent overleg georganiseerd'. Andere ROC's hebben ingezet op een zo 'plat' mogelijke organisatie. Dat krijgt dan bijvoorbeeld vorm door één hiërarchische laag tussen het College van Bestuur en het onderwijsteam te onderscheiden. In dat geval vervullen docenten zoveel mogelijk coördinatietaken binnen - en in mindere mate tussen - teams. Weer andere ROC's hebben teamautonomie als vertrekpunt gekozen en er op ingezet dat ieder team een eigen teamleider heeft om het proces van teamontwikkeling optimaal te stimuleren en te faciliteren. Opvallend is ook dat geen van de ROC's onverdeeld tevreden is met de gekozen roltoedeling.

Ondanks alle verschillen wordt een aantal ervaringen breed gedeeld. (Zie ook bijlage 6.) Die zijn het waard om hier kort te worden beschreven. Om te beginnen zijn de organisatieveranderingen - hoe verschillend ook - mede ingezet om *directe relaties* tussen bestuurders en teams mogelijk te maken en te intensiveren.

Ten tweede zijn bestuurders en directeuren het er over eens dat *'zelfsturing' van teams een illusie is*. *"Nee want daar geloof ik absoluut niet in. Nee geloof ik absoluut niet in. Maar ik denk dat een team altijd een coach nodig heeft, iemand die begeleidt wat er gebeurt. Ik denk eerder dat een school zonder directeur kan dan zonder teamleiders."* (Directeur, ROC de Wilg)

Hoewel die opvatting breed wordt gedeeld, lijkt die nog sterker te gelden voor ROC's die al langere tijd met - een vorm van - resultaatverantwoordelijke teams werken. Hoe het leiderschap vorm krijgt, kan er wel verschillend uitzien. Waarmee we bij het derde punt komen, de veranderende *rol van teamleiders*. De rol van teamleiders is binnen bijna alle ROC's onderwerp van gesprek.

*"Dat betekent dat wij heel veel dingen steeds meer laag in de organisatie willen hebben, met die verantwoordelijkheden. En dat vind ik best wel spannend. Want dat betekent, wij moeten als leidinggevenden, als teamleiders, zorgen dat dingen bij [docenten] liggen, dat je je op het juiste moment daar wel mee bemoeit en soms ook niet."* (Teamleider, ROC de Hazelaar).

Een terugkerend punt is ook *vertrouwen*, en de tijd die er voor nodig is om dat vertrouwen zich te laten ontwikkelen. Er is tijd voor nodig om vertrouwen te laten ontstaan in de relatie tussen College van Bestuur en onderwijsteams. Zowel bestuurders als docenten spreken over argwaan die overwonnen moet worden. Dat kan alleen met ervaringen waaruit blijkt dat bestuurders onderwijsteams daadwerkelijk ruimte geven, en niet - zoals docenten vermoeden - afrekenen op dingen die niet goed gaan als ze daarover openheid betrachten. Uit de interviews blijkt ook dat vertrouwen moeilijk is gewonnen en snel is beschaamd. Vooral als de belofte van ruimte en zeggenschap voor teams in de ogen van docenten niet gestand wordt gedaan.

Een vijfde punt is dan ook de voortdurende spanning tussen *zeggenschap voor teams en gezamenlijke kaders*. Het besef dat het team functioneert binnen kaders van een grotere instelling en dat dat beperkingen met zich meebrengt, is vaak een lastig punt binnen onderwijsteams. Ook als bestuurders grote zorgvuldigheid proberen te betrachten met besluitvorming, en daar zoveel mogelijk mensen en geledingen bij proberen te betrekken, kan een besluit al snel als onwenselijke ‘top down’ sturing worden ervaren door docenten.

Een laatste gedeelde ervaring binnen ROC's is dat het werken in onderwijsteams veel heeft gebracht, maar ook risico's met zich meebrengt. Een van die risico's is de neiging van teams om naar binnen gericht te raken, in de zin van minder gericht te raken op uitwisseling tussen onderwijsteams. De gerichtheid op het beroepenveld blijft. Omdat de uitwisseling tussen teams niet vanzelf gaat, is het leren tussen teams een belangrijk aandachtspunt voor bestuurders en leidinggevend.

## 5.5 Het ‘productief ordenen van actoren’ in onderwijsteams

In deze paragraaf staan de onderwijsteams centraal en rapporteren we onze bevindingen op het aggregatieniveau van onderwijsteams. Bij de citaten is het betreffende ROC hier weinig informatief. Om die reden is in deze paragraaf niet de gefingeerde naam van het ROC toegevoegd, maar de categorie waarin het team is ingedeeld (zie § 5.2).

Onderwijsteams verschillen aanzienlijk van elkaar wat betreft de mate van professionele samenwerking. Er zijn onderwijsteams waar uitwisseling tussen docenten en onderling leren vanzelfsprekend is. *“Wij leren van elkaar en ... wij zitten sociaal heel dicht bij elkaar en dat geeft ook openheid. Wij zijn heel erg open tegen elkaar.” (Docent, Team Professionele samenwerking)*

Er zijn ook onderwijsteams waar onderling leren moeilijk van de grond komt. *“Ik vind het lerend vermogen best nog wel tegenvallen. ... Ik vind dat moeilijk. Dat is toch een stuk stroperige cultuur. ... de veranderbereidheid in het onderwijs is moeilijk hoor.” (Teamleider, Team Geen aanzet)*

Op basis van de mate waarin professionele samenwerking tussen docenten binnen het team tot stand komt, zijn teams in vier categorieën in te delen. Nadere analyses laten zien dat zowel in teams met een hoge mate van *professionele samenwerking* als in teams met *vertrouwen in het proces* om zich in die richting te ontwikkelen, sprake is van het *productief ordenen van actoren*. Voor teams met een *verschil in perspectief* en voor teams waar *geen aanzetten* waarneembaar zijn om tot professionele samenwerking te komen, komt zo'n ordening niet of slechts moeizaam tot stand. Met een productieve ordening van actoren bedoelen we dat leden van een team verschillende rollen vervullen, op een manier die bijdraagt aan het daadwerkelijk samenwerken van teamleden in de dagelijkse praktijk. Onze case-analyses van teams doen vermoeden dat een productieve ordening op verschillende manieren en om verschillende redenen wel of niet tot stand komt.

### *Leiderschap*

Bij het verdelen van rollen binnen een team, en het faciliteren van samenwerking tussen leden van het team, speelt de direct-leidinggevende een cruciale rol. In teams waar sprake is van professionele samenwerking of waar betrokkenen vertrouwen hebben in het proces daar naartoe, zien we specifiek gedrag van teamleiders. Een team waar professioneel wordt samengewerkt kan hier als voorbeeld dienen.

*“Ik ben meestal wel bezig om te kijken .... je hebt altijd een aantal mensen die enthousiast zijn voor iets en ik geloof er heilig in dat je vanuit een kleine groep de olieplekwerking krijgt. Zowel door gesprekken op de werkvloer met elkaar op allerlei momenten, maar ook mensen die vernieuwende ideeën hebben om die in te brengen. Om te kijken wat kunnen we daarmee en dan kun je kijken wat voor scholing zou ik daarbij kunnen halen, welke experts kan ik erbij halen, kan ik een team daarmee een stuk verder brengen. ... wat mij opvalt is als je een stukje eigenaarschap neerzet bij mensen, die zich hard willen maken voor iets en dat gaan bespreken met anderen, kijk je kunt dat in een team vragen dan zit je met 25 man bij elkaar en dan werkt het toch niet. Het zijn juist werkvormen zoeken waarbij je met zo’n klein voorbereidingsgroepje werkt ... kijk, ik wil wel met de vlag vooraan staan, maar ik wil zoveel mogelijk overdragen aan anderen die zorgen dat ze het inbrengen, dat het ook vanuit de groep komt.” (Teamleider, Team Professionele samenwerking)*

Met name bij grotere teams zien deze teamleiders er vanaf alle zaken gezamenlijk in het teamoverleg te bespreken. Zij stimuleren dat docenten de (overleg)tijd benutten om in kleinere groepjes en in wisselende samenstellingen aan concrete activiteiten werken. De teamleider fungeert daarbij zelf als initiator en verbindende schakel.

In teams waar het productief ordenen van actoren niet of slechts moeizaam op gang komt, geven de interviews geen indicaties dat de betreffende teamleider rollen verdeelt en dat docenten in kleine groepjes dingen voorbereiden of uitwerken. De betreffende teamleiders lijken daar verschillende overwegingen bij te hebben. Een deel van de teamleiders is van mening dat initiatieven ‘uit het team’ zelf moeten komen en ziet bewust van deze vorm van sturing af, om initiatieven maximaal de kans te geven.

*“... maar ik laat wel het team vrij ...dat laat ik wel uit het team zelf komen.” (Teamleider, Team Verschil in perspectief)*

In teams waar professioneel wordt samengewerkt wijst de ervaring ook op het belang van meer directieve manieren van sturen.

*“We hadden eerst een andere [teamleider], die zei van... ik heb graag dat jullie bij elkaar in de klas kijken, doe dat en zo. Dat was allemaal vrijblijvend. Nou dat gebeurt dan niet. Dus nu heeft [de huidige teamleider], die heeft gewoon een lijst gemaakt, die gaat bij die, die gaat bij die en voor 1 januari moet het gepiept zijn.” (Docent, Team Professionele samenwerking)*

Een voorwaarde om zo te werk te kunnen gaan, is wel dat de teamleider voldoende gezag heeft bij het team.

*“Bij ons was het nooit zo’n succes met die [teamleider] ... nou, ja, ik weet niet hoe ik dat moet zeggen, maar ze gedogen elkaar, laat ik het zo zeggen.” (Docent, Team Geen aanzet)*

## Routines

Een bijkomende manier waarop een productieve ordening binnen teams tot stand lijkt te komen, is via organisatie-routines (Spilane, Parise & Sherer, 2011). De bord-sessies waarmee de Stichting LeerKracht werkt zijn hier een exemplarisch voorbeeld van. In vier van de zeventien deelnemende onderwijsteams is in het verleden gewerkt met Stichting LeerKracht, werkt met daar nu mee, of is men voornemens dat binnenkort te doen. Ook werken teams met vergelijkbare sessies die voortvloeien uit de Lean Six Sigma benadering. De teams waarvoor dit geldt variëren sterk van elkaar. Soms heeft het werken volgens deze routines bijgedragen aan professionele samenwerking, soms is het gebrek daaraan juist de reden om hulp in te roepen.



De sessies dragen er aan bij dat docenten op vaste momenten van de dag en vaste momenten in de week, voor korte momenten bij elkaar komen. Tijdens deze sessies maken docenten praktische afspraken, waar ze op volgende dagen ook weer op terug komen.

*“’s morgens hebben wij een briefing van kwart over acht tot half negen en dat is een kwartiertje, dat is dagelijks voor degenen die dan op die dag werken. En daarin kunnen dus ook de vragen gesteld worden, dingen medegedeeld worden.”*  
(Docent, Team Professionele samenwerking)

De gebruikelijke teamvergadering heeft lang niet altijd die functie.

*“Want eerst hadden wij teamvergadering, dat was een keer in de week, dat was vrij log en lang vergaderen.”* (Docent, Team Professionele samenwerking)

Veel docenten lopen er tegen aan dat er onvoldoende focus en opvolging is, waardoor het werk een ad hoc karakter krijgt.

*“... dat we meer tijd hebben om een paar wezenlijke onderwerpen te bespreken in plaats van heel veel onderwerpen allemaal een keer kort aanstippen, maar alles moet en dit moet en dat moet en het moet voor die en die dag, ja je bent eigenlijk meer ad hoc aan het werken dan iets anders.”* (Docent, Team Geen aanzet)

Van teamleiders wordt verwacht dat ze het ad hoc werken temperen, verbinding aanbrengen tussen activiteiten en voor opvolging zorgen.

*“Losse dingen die dan komen en dan weer verdwijnen hebben niet zoveel zin, alleen maar iets van boven droppen en zonder daar iets omheen te bouwen heeft niet zo heel veel zin.”* (Docent, Team Verschil in perspectief)

Met name in teams waar betrokkenen geen aanzetten waarnemen om tot professionele samenwerking te komen, benoemen docenten de werkdruk als belangrijke reden daarvoor.

*“We zijn te druk om als lerende organisatie te kunnen functioneren. ... Er is geen tijd voor overleg en kruisbestuivingen. ... Het vastleggen van bevindingen en het daar dan weer op voortborduren en het er samen over hebben, gebeurt niet.”*  
(Docent, Team Geen aanzet)

Waar men met name op lijkt te wijzen is het ontbreken van gelegenheden om collega's te ontmoeten en onderling samen te werken.

*“Je moet natuurlijk wel de tijd hebben om ook elkaar af en toe ook recht in de ogen te kunnen kijken.”* (Docent, Team Vertrouwen in proces)

## Structuur

Een aantal teams is werkzaam in een ROC, of onderdeel daarbinnen, waar de organisatiestructuur is ingericht als een (variant op) een matrixorganisatie. Dat betekent dat docenten deel uitmaken van een team en in dat team op een specifiek onderdeel een coördinerende rol vervullen. Die coördinerende rol kan betrekking hebben op een vak - bijvoorbeeld avo-vakken of burgerschap - of op een proces, zoals studieloopbaanbegeleiding. De coördinatoren van verschillende teams ontmoeten elkaar in aparte groepen (vak-, regie-, werk-, of ontwikkelgroepen). Deze groepen zijn verantwoordelijk voor de afstemming tussen de teams. Deze manier van werken zorgt er - via de weg van de formele structuur - voor dat rollen binnen teams worden verdeeld. Omdat coördinatoren afstemming moeten zoeken met andere coördinatoren én met hun eigen team, liggen uitwisseling en samenwerking in diezelfde structuur besloten.

In een aantal teams lijkt de productieve ordening tot stand te komen via de weg van de matrix-structuur. In die teams zijn de rollen binnen het team duidelijk verdeeld én is sprake van onderlinge

uitwisseling en samenwerking. Echter, er zijn ook teams in het onderzoek betrokken die wél volgens een matrix-structuur werken, maar waar géén productieve ordening tot stand komt. Zoals verschillende respondenten aangeven, vereist het werken in een matrix-structuur een zekere rolvastheid van betrokkenen. Het vraagt tijd om de rolverdeling ‘in te regelen’ zodat onderwerpen op de goede plek worden besproken.

*“Dat je luistert en ook de goede dingen zegt óp de goede plekken. ... daar hebben wij een aantal jaren geleden ... bewust eigenlijk een spanningsveld opgezocht, om de collega’s helder te maken dat, een vraag is goed. Maar een vraag op de goede plek stellen is beter.” (Directeur, Team Vertrouwen in proces)*

ROC’s of organisatie-onderdelen die al langer met een matrix-structuur werken maken nog een andere relativiserende opmerking. De structuur nodigt uit tot veel betrokkenheid, maar leidt ook snel tot veel overleg, wat op zijn beurt wel de werkdruk verhoogt.

*“Om zeg maar die afstemming, nou een soort matrixhouding ... maar dat zorgde op een gegeven moment voor zoveel verwarring en vergaderdrukke, bestuurlijke drukke, dat we nu moeten gaan herzien ... met behoud van wat wel goed daarin is.” (Bestuurder)*

#### *Teamsamenstelling*

In teams waar een productieve ordening niet of moeizaam tot stand komt, wordt de samenstelling van het team opvallend vaak als achterliggende oorzaak genoemd. Zo wijzen docenten op de omvang het team, de samenvoeging van sub-teams met docenten met heel verschillende opvattingen en werkwijzen, en constateren zij een generatiekloof binnen het team. Welke rol die factoren spelen kunnen wij onmogelijk nagaan. Wel valt ons op dat teams waar geen aanzetten tot professionele samenwerking worden waargenomen, niet per se groter zijn dan veel andere teams. Ook bij teams waar professionele samenwerking wel van de grond komt is sprake van samenvoeging van teams, wat volgens de betrokkenen de nodige aandacht heeft gevraagd. We hebben eerder de indruk dat deze factoren een (nog) groter beroep doen op het leiderschap van teamleiders. De samenstelling van het team en de ervaren werkdruk lijken vooral een belemmering te zijn als er geen gelegenheden worden gecreëerd om elkaar te ontmoeten, en er geen routines zijn om daadwerkelijk samen te werken.

## **5.6 Tot slot**

Het thema ‘de school als lerende organisatie’ is in dit onderzoek een voorbeeld van een thema waarvoor de centrale overheid in formele zin weinig verantwoordelijkheid heeft, maar wel actief op stuurt. In het MBO zijn voor dit thema vooral het professioneel statuut uit 2009 en de daaruit voortvloeiende afspraken in CAO’s belangrijk geweest. In de afspraken tussen werkgevers en werknemers is vastgelegd dat onderwijsteams meer zeggenschap krijgen. In CAO’s zijn tamelijk gedetailleerde afspraken neergelegd over de reikwijdte en invulling van die zeggenschap.

Noties rond zeggenschap en verantwoordelijkheden van teams zien we duidelijk terug in onze analyses van de open vraag aan respondenten over wat zij verstaan onder een ‘lerende organisatie’. Verder blijkt daaruit dat zowel de individuele professionele ontwikkeling van docenten als de teamontwikkeling wordt benadrukt. Met name docenten benadrukken het belang van het team.

Uit de analyses blijkt verder dat de negen ROC’s die bij dit onderzoek betrokken zijn op heel verschillende manieren vorm hebben gegeven aan meer zeggenschap voor teams. Wat betreft de verdeling van rollen lijkt niet één van deze ROC’s op een ander ROC. Ondanks die grote verscheidenheid wordt een aantal ervaringen breed gedeeld. Een van die ervaringen wijst op de

veranderende rol van teamleiders, een andere ervaring op de tijd die ervoor nodig is om het vertrouwen tussen College van Bestuur en onderwijsteams zich te laten ontwikkelen. Het spanningsveld tussen zeggenschap voor teams en het werken met gezamenlijke kaders wordt alom gevoeld.

Op het niveau van teams constateerden we een grote mate van verscheidenheid op het punt van professionele samenwerking tussen docenten. Voor veertien teams voerden we aanvullende analyses uit om beter zicht te krijgen op factoren die daarbij een rol spelen. Het geringe aantal teams waar deze analyses op gebaseerd zijn, noopt uiteraard tot terughoudendheid. Niettemin is het patroon dat zichtbaar wordt consistent, wat opvallend is gezien de grote variatie tussen teams. Tijdens de member-check werden de eerste bevindingen bevestigd en aangevuld. De combinatie van deze overwegingen zijn aanleiding om de bevindingen hier als hypothese-vormend te beschrijven.

Uit de analyses ontstaat de indruk dat vier kenmerken met name een rol spelen bij de mate waarin binnen onderwijsteams sprake is van professionele samenwerking. Deze kenmerken zijn: leiderschap, routines, structuur en teamsamenstelling. Op het niveau van het team lijken vooral deze kenmerken een rol te spelen bij het al dan niet tot stand komen van een *productieve ordening van actoren*. Daarmee bedoelen we dat leden van een team verschillende rollen vervullen, op een manier die bijdraagt aan het daadwerkelijk samenwerken van teamleden in de dagelijkse praktijk. De wijze waarop teamleiders hun rol invullen lijkt daarbij vooral cruciaal. De andere factoren helpen of hinderen teamleiders in meer of mindere mate om die rol adequaat te vervullen. Zo lijken de samenstelling van het team en de ervaren werkdruk vooral een belemmering te zijn als er geen gelegenheden worden gecreëerd om elkaar te ontmoeten, en het aan routines ontbreekt om daadwerkelijk samen te werken.

## Hoofdstuk 6 Eigen thema besturen

Voor de drie thema's die in de hoofdstukken hiervoor zijn besproken, heeft de centrale overheid óf een grote mate van verantwoordelijkheid óf een actieve, sturende rol gericht op het middelbaar beroepsonderwijs (zie ook deelrapport 1 van dit onderzoeksprogramma, Hooge 2017). In het geval van *taal en rekenen* zijn ROC's verplicht studenten deel te laten nemen aan centrale examens. Bij *burgerschap* is voor het MBO sprake van formele eisen die via een inspanningsverplichting voor studenten hun vertaling in het curriculum vinden. Het examenbesluit stelt de kaders, daarbinnen zijn instellingen vrij om er in invulling aan te geven. De Inspectie van het Onderwijs controleert niet de specifieke inhoud van het onderwijs, maar de werkwijze. Bij het thema *de school als lerende organisatie* heeft de centrale overheid weliswaar een formele verantwoordelijkheid voor de bevoegdheid van docenten, maar vallen aspecten omtrent de inrichting van de organisatie en het werken met onderwijsteams buiten die verantwoordelijkheid. Ook voor dit thema is sprake van actieve sturing door de centrale overheid. Die sturing werkt in het MBO door in de vorm van het professioneel statuut - met afspraken tussen de sectororganisatie en vakbonden - en daarop gebaseerde uitwerkingen en afspraken in de CAO.

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

### Eigen thema

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

Het waren de *bestuurders* van de negen ROC's die een eigen thema kozen. Vervolgens werd dat thema in alle interviews binnen het bestuur aan de orde gesteld. We volgden deze werkwijze om na te kunnen gaan of besturen bij een min of meer extern opgelegd thema anders te werk gaan dan bij een thema waarbij het initiatief bij henzelf ligt. Om vervolgens te kunnen reconstrueren of de sturingsdynamiek die zich rond een eigen thema binnen een ROC ontwikkelt andere kenmerken heeft dan de sturingsdynamiek bij de eerder genoemde thema's.

### Analyse eigen thema's

Niet alle thema's die bestuurders hebben benoemd als 'eigen thema' lenen zich voor een volledige en systematische analyse. In een enkel geval is het eigen thema door tijdgebrek niet in alle interviews aan bod gekomen. In een aantal gevallen is het eigen thema zo nauw verwant met één van de drie andere beleidsthema's in het onderzoek, dat een separate analyse nauwelijks zinvol is. Dat geldt met name voor eigen thema's die betrekking hebben op de professionalisering van docenten, dat nauw verwant is met het eerder besproken thema 'de school als lerende organisatie'. Om vertrouwelijkheid te garanderen, worden de thema's en de uitkomsten van de analyses in dit rapport alleen in generieke termen beschreven. § 6.1 geeft een beknopt overzicht van de eigen thema's zoals die door onderwijsbestuurders werden benoemd. In § 6.2 beschrijven we kort hoe binnen ROC's zoal sturing wordt gegeven aan deze thema's. Uit de analyses blijkt dat ook - of wellicht juist - bij de eigen thema's van onderwijsbesturen klassieke innovatiedilemma's zichtbaar worden binnen ROC's (§ 6.3).

## 6.1 Innovatie, docenten en de regio

Inherent aan de bedoelingen van het onderzoek, kozen alle onderwijsbestuurders een verschillend onderwerp als 'eigen thema'. De eigen thema's hebben betrekking op innovaties in het onderwijs zelf, op docenten, en op samenwerken met andere organisaties in de regio.

### *Innovatie van het onderwijs*

Drie ROC's kozen een onderwerp dat direct verband houdt met het onderwijs zelf. Men benoemt dat in termen van het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs als zodanig en/of als het realiseren van innovaties op het gebied van de inhoud van het onderwijs en de didactiek voor het beroepsonderwijs. Bestuurders van deze drie ROC's hebben heel vergelijkbare overwegingen om hier binnen hun organisatie expliciet en specifiek aandacht aan te besteden. Het gaat steeds om een ambitie en ervaren noodzaak om het onderwijs binnen de instelling zoveel als mogelijk 'bij de tijd' te brengen en te houden. De ervaren noodzaak komt vooral voort uit twee constatering. Ten eerste merken vooral docenten in toenemende mate dat het onderwijs niet meer voldoende aansluit bij de leefwereld en de belevingswereld van studenten. Ten tweede zijn in veel beroepenvelden ontwikkelingen gaande, die vereisen dat het middelbaar beroeps onderwijs zich daar snel op aanpast. Veel van de genoemde ontwikkelingen komen voort uit technologische innovaties in werkvelden.

### *Docenten*

Drie andere ROC's kozen een eigen thema dat betrekking heeft op docenten. In alle drie gevallen gaat het om aspecten van professionalisering. Achter de genomen initiatieven ligt vaak een interne discussie binnen de instelling ten grondslag, over de vraag over welke competenties een 'mbo-docent van de toekomst' moet beschikken. Een professionele houding, het werken in teams, en het verbonden zijn met het beroepenveld zijn daarin terugkerende elementen. Met een verschil in accent, variëren ook de achterliggende overwegingen. Al eerder is aan de orde gekomen dat binnen ROC's verschillen worden geconstateerd tussen oudere en jongere docenten. Het gaat dan vooral om houdingen. Bovendien gaat in veel ROC's een relatief grote groep oudere docenten de organisatie verlaten vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Dit leidt binnen instellingen tot twee hoofdvragen. Hoe zijn ook in de toekomst voldoende en voldoende gekwalificeerde docenten aan te trekken en te behouden voor het middelbaar beroepsonderwijs? Hoe kan - mede gegeven de instroom van nieuwe docenten - invulling worden gegeven aan de veranderende rol van docenten in het MBO?

### *Samenwerken in de regio*

De regio is uiteraard voor alle ROC's van grote betekenis. Drie ROC's kozen als eigen thema voor dit onderzoek een specifiek aspect van samenwerken in de regio, dat voor de betreffende ROC's actueel is. In twee gevallen gaat het om de samenwerking met andere onderwijsinstellingen in de regio. In beide gevallen betreft het een relatief klein ROC, dat samenwerking zoekt om ook op termijn een breed en kwalitatief hoogwaardig aanbod aan opleidingen binnen de regio in stand te houden. In het derde geval gaat het om 'opleiden voor de regio' en is de ambitie om er als ROC zoveel als mogelijk aan bij te dragen dat studenten na het afronden van hun opleiding ook werk vinden. Omdat voornamelijk de regionale arbeidsmarkt relevant is voor mbo-studenten, leidt die ambitie tot het zoeken naar en aangaan van, adequate vormen van samenwerking met werkgevers in de regio.

De combinatie van eigen thema's van onderwijsbesturen weerspiegelen de karakteristieke kenmerken van het middelbaar beroepsonderwijs. Het zoeken naar verbanden tussen *beroepsonderwijs* - met een eigen didactiek en specifieke eisen aan docenten - en het *regionale werkveld* klinkt in alle thema's door.

## 6.2 Sturen op een ‘eigen thema’

Voor ons onderzoek is een belangrijke vraag hoe binnen ROC's sturing wordt gegeven aan het eigen thema en welke sturingsdynamiek zich binnen ROC's ontwikkelt. De thema's die de onderwijsbestuurders van de negen ROC's als *eigen thema* kozen zijn heel verschillend van aard en krijgen daardoor ook binnen de instelling een heel verschillende invulling. In een aantal gevallen is sprake van een meer 'bestuurlijke' invulling van het thema wat het dagelijks werk van de docenten met wie we spraken (nog) niet raakt. Bijvoorbeeld: in ROC's die de samenwerking met organisaties in de regio op een specifieke manier intensiveren, zijn Colleges van Bestuur daar vaak gericht mee bezig. Directeuren in deze instellingen zijn daar veelal op enigerlei wijze bij betrokken. Docenten hebben er doorgaans zeker weet van, maar hebben er (lang) niet allemaal een rol in. Iets vergelijkbaars geldt voor thema's die pas recentelijk specifieke aandacht hebben gekregen van het College van Bestuur. Daar is het eigen thema bijvoorbeeld in de planfase en is het nog niet actueel voor teamleiders en docenten.

De grote diversiteit beperkt de mogelijkheden om met negen onderwijsbesturen systematische analyses uit te voeren. Ondanks de grote diversiteit vallen twee zaken op.

### *Raad van Toezicht*

Juist bij de eigen thema's van besturen valt de rol van de Raad van Toezicht op. De Raad van Toezicht is nauw betrokken bij deze onderwerpen. Vaak zijn het onderwerpen die in nauw overleg tussen College van Bestuur en Raad van Toezicht tot speerpunt zijn benoemd. Dat overleg kan ook de vorm aannemen van een (dringend) advies, en een enkele keer een opdracht.

*“Ja, ik denk dat je wel kan zeggen dat het in ieder geval gedeeltelijk vanuit onze raad is. Het heeft er mee te maken dat wij in onze raad ook veel kennis hebben op dat terrein. En dat mensen zeggen: luister eens, maar daar en daar doen ze het zus, waarom doen wij dat hier niet?” (Raad van Toezicht)*

### *Sturen*

De activiteiten die besturen ondernemen om binnen de onderwijsinstelling invulling te geven aan het eigen thema, zijn zeer divers en lijken ten dele samen te hangen met het specifieke onderwerp. Over het geheel genomen springen drie manieren van sturen vooral in het oog.

#### 1. Communicatie in persoon

De eigen thema's krijgen - uiteraard - aandacht van de Colleges van Bestuur. Alleen al daarmee communiceren zij naar anderen dat ze het betreffende onderwerp belangrijk vinden. Ze doen dat onder meer door er vragen over te stellen aan anderen. Bestuurders benoemen hun manier van sturen vooral in termen van 'spreken'.

*“Door het gesprek te organiseren.” (Bestuurder)*

Ze bespreken het onderwerp met medewerkers, ze brengen het onderwerp in gesprek en zorgen er voor dat er binnen de organisatie ook door anderen over wordt gesproken. Ook nodigen ze anderen uit om over het onderwerp te spreken. Uit de interviews blijkt dat veel mensen binnen de organisatie weet hebben van het betreffende onderwerp en ook weten dat het College van Bestuur het een belangrijk onderwerp vindt.

#### 2. Communicatie op papier

Vaak is het eigen thema dat ROC's kozen voor dit onderzoek een speerpunt voor het betreffende ROC. Dat brengt met zich mee dat het onderwerp vaak expliciet is benoemd in een strategisch plan. Vaak is het thema onderdeel van de eigen beleidscyclus. Er worden visiestukken geschreven, het ROC

maakt eigen beleid, wijdt er beleidsnotities aan, legt afspraken vast en werkt plannen uit. Stafafdelingen zijn nadrukkelijk bij deze activiteiten betrokken. Via de gebruikelijke beleidscycli worden de ambities van bestuur, via directeuren en teamleiders, vertaald naar onderwijsteams. Dat gaat in enkele gevallen gepaard met formats en eigen indicatoren.

*“Dat wordt vertaald door het CvB aan de hand van een kaderbrief ... aangevuld met indicatoren die het beleid, tenminste die richtinggevend zijn.” (Directeur)*

*“Waar het team dan vervolgens weer een teamplan voor gaat maken.” (Directeur)*

### 3. Financiële middelen

Een derde manier waarop de eigen thema's van onderwijsbesturen invulling krijgen, is via de inzet van financiële middelen. Mensen worden vrij gemaakt, men investeert in pilots en onderzoeken, middelen worden ingezet om extra mensen aan te trekken of voor tijdelijke externe ondersteuning. Ook worden middelen ingezet voor training en scholing.

*“Dat doen we door geld beschikbaar te stellen. Nou, dat helpt.” (Bestuurder)*

De meest in het oog springende vormen van sturen hebben verwantschap met de klassieke indeling in drie families van beleidsinstrumenten (Van der Doelen, 1993). Deze families zijn te benoemen als:

- Juridische instrumenten, zoals wetten en regels
- Economische instrumenten, zoals financiële prikkels
- Communicatieve instrumenten, zoals informatie en onderhandelen.

Bij de sturing binnen onderwijsbesturen in het MBO zijn de economische en communicatieve instrumenten direct herkenbaar. ROC's beschikken niet over eigen juridische middelen, maar wel over mogelijkheden om zelf beleid te ontwikkelen. Bij de sturing van de eigen thema's wordt dat ook zichtbaar, met name als het onderwerp wordt opgenomen in de eigen beleidscyclus van de instelling.

### 6.3 Klassieke innovatie-dilemma's

In de analyses gericht op de sturingsdynamiek binnen ROC's, valt op dat ook - of misschien wel juist - bij deze eigen thema's *klassieke innovatie-dilemma's* optreden (zie o.a. Waslander, 2007). Twee dilemma's die bij meerdere ROC's zichtbaar worden, lichten we toe aan de hand van geanonimiseerde illustraties. Het ene dilemma heeft betrekking op de interactie tussen het ROC en de omgeving, het ander dilemma verwijst naar de interactie tussen verschillende actoren binnen een ROC.

#### 1. Snelle ontwikkelingen in de praktijk - trage aanpassing van de institutionele context

In de praktijk voltrekken zich voortdurend allerlei veranderingen. Veranderingen in de institutionele context verlopen trager. Daardoor is het onvermijdelijk dat ontwikkelingen die zich in de praktijk voordoen, botsen met een institutionele context die nog geënt is op het verleden. Dat geldt bij uitstek voor de harde elementen uit de institutionele context, zoals wet- en regelgeving en financieringswijzen. De discrepantie tussen enerzijds bestaande regels vanuit de externe omgeving en anderzijds ontwikkelingen die men binnen de organisatie wil stimuleren, zorgt binnen onderwijsorganisaties voor dilemma's. We zien deze dilemma's vooral bij twee ROC's die de samenwerking met organisaties in de regio intensiveren.

In het ene geval loopt het ROC er tegenaan dat de institutionele context lange tijd gericht is geweest op onderlinge concurrentie tussen instellingen, terwijl het betreffende ROC wil inzetten op regionale samenwerking tussen ROC's. In de organisatie wordt de opvatting breed gedeeld dat de regio gebaat is



bij onderlinge samenwerking tussen ROC's. In de betreffende regio is sprake van demografische krimp. Om ook in de toekomst een breed en actueel aanbod aan opleidingen in de regio aan te bieden, wordt onderlinge samenwerking noodzakelijk geacht. Eén van de vormen waarin de onderlinge samenwerking wordt gezocht, is het maken van afspraken over de verdeling van studenten.

*“... dat is heel erg nodig, omdat wij veel te weinig stageplekken hebben en anders zit je elkaar alleen maar te verdringen. Wij waren er bijna uit totdat één van de ROC's merkte, dat de leerlingen uit het gebied van [een ander ROC] naar zijn ROC kwamen. En als je ... [op de afgesproken manier] zou gaan werken zou hij leerlingen gaan verliezen. Toen is de stekker eruit getrokken.” (Directeur)*

Concurrentieoverwegingen lijken een minder grote rol te spelen bij het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe opleidingen. Dankzij grote en continue inzet van het bestuur, komt die vorm van samenwerking schoorvoetend op gang.

*“Het heeft wel drie jaar geduurd, maar inmiddels zijn we zo ver dat er groepen leerlingen, die hier ingeschreven zijn, een ochtend naar [een ander ROC] gaan. .. En van [een derde ROC] komen de leerlingen hierheen.” (Bestuurder)*

Een ander ROC zoekt om vergelijkbare redenen samenwerking met andere ROC's in de regio. Ook dit ROC heeft de ambitie om in de nabije toekomst gezamenlijk met andere ROC's nieuwe opleidingen aan te bieden. Ook in dit geval roept de onderlinge samenwerking dilemma's op die voortkomen uit de discrepantie tussen de bestaande institutionele context en de doorgaande ontwikkelingen in de praktijk. Concreet: om gezamenlijk opleidingen aan te kunnen bieden worden elektronische leeromgevingen van verschillende ROC's op elkaar afgestemd. Daarmee loopt men alvast vooruit op een situatie waarin studenten van het ene ROC toegang krijgen tot het systeem van het andere ROC. Dat roept vragen op. 'Hoe reageert DUO daarop?' Welke eisen gaat de Inspectie stellen aan de bemensing van een examencommissie? Moeten beide ROC's die expertise zelf in huis hebben, of mag de expertise van het ene ROC worden ingezet op het andere ROC?

*“Neem nou bijvoorbeeld ... een student, doet half de opleiding hier, half daar. Is hier ingeschreven. Wat betekent dat dan voor de resultaten van mij, of van [het andere ROC] als je kijkt naar de Inspectie? ... Hoe moet je je daartoe verhouden? Terwijl je nu eigenlijk besluiten moet nemen die je nog niet goed kunt overzien.” (Bestuurder)*

Om noodzakelijke geachte ontwikkelingen in de praktijk mogelijk te maken en te stimuleren, is het onvermijdelijk dat besturen een voorschot nemen op veranderingen in de institutionele context.

## 2. Kaders stellen - ruimte bieden

Een tweede klassiek innovatiedilemma verwijst naar het spanningsveld tussen kaders stellen en ruimte bieden. Het dilemma is als volgt samen te vatten (zie voor onderbouwing en toelichting Waslander, 2007). Het stellen van geen, of heel ruime kaders heeft als voordeel dat een deel van de docenten zich aangesproken en uitgedaagd voelt, wat leidt tot een grote diversiteit aan initiatieven. Het nadeel is dat een ander deel van de docenten van oordeel is (al lang) zo te werken, waardoor een deel van de praktijk onveranderd blijft. Een bijkomend nadeel kan zijn dat de 'duizend bloemen' die gaan bloeien, op de langere termijn snoeiwerk vereisen. De instelling moet zich kunnen verantwoorden en laten zien 'in control' te zijn. Snoeiwerk op een later moment is te ondervangen met kaders vooraf, zodat docenten vanaf het begin weten waar ze aan toe zijn. Maar kaders vooraf worden als keurslijf en beknotting van ruimte ervaren, waardoor verzet ontstaat en innovatie niet van de grond komt.

Precies dit dilemma wordt zichtbaar in de analyses van twee ROC's die als eigen thema het innoveren van het onderwijs kozen. De innovatiestrategie van het ene bestuur laat zich samenvatten onder de noemers inspireren, confronteren, stimuleren en faciliteren. Op belangrijke momenten voor het ROC

worden bekende sprekers uitgenodigd om medewerkers te inspireren. Maar om beweging te krijgen is het ook nodig mensen te

*“... confronteren ... met inzichten die elders worden opgedaan. Dat is de truc. Nou, en ik probeer onze organisatie daarin mee te krijgen. .... (Innovaties) moet je in de praktijk zien. Daar waar in het bedrijfsleven, het werkveld, sprake is van de meeste innovaties. Dat zijn soms niet de oude bedrijven, maar dan moet je op zoek naar nieuwe.” (Bestuurder)*

Op alle mogelijke manieren wordt samenwerking gezocht met partijen in de regio, zowel met bedrijven als met Hogescholen en Universiteiten. Het ROC stelt faciliteiten, extra uren voor docenten en middelen om externen in te huren beschikbaar om de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingsrelaties en nieuwe onderwijsconcepten te stimuleren.

Docenten blijken op heel verschillende manieren te werken aan de beoogde onderwijsinnovatie. Eén van de onderwijsteams bekwaamt zich bijvoorbeeld in een nieuw pedagogisch-didactisch concept. Anderen werken aan specifieke initiatieven passend bij het specifieke domein van de opleiding (bv zorg of techniek). Ook volgens docenten zelf, er is een groot verschil tussen onderwijsteams wat betreft de mate van innovativiteit.

*“Wij schrijven op dit moment ook aan het nieuwe curriculum... dat is niet zozeer innovatief, maar het meest innovatieve eigenlijk wat we op dit moment doen.” (Docent)*

Dit ROC illustreert de voor- en nadelen van het aanjagen van onderwijsinnovaties met veel ruimte en weinig kaders. Een ander ROC besloot tot vooraf duidelijke kaders te stellen, nadat men grote verschillen tussen teams had geconstateerd. In dit ROC ging de innovatie van start met een pilot. Teams die meededen aan de pilot werden gefaciliteerd in de vorm van ondersteuning door de staf en ontwikkeltijd voor docenten. Het bestuur wil stimuleren dat wat op de ene plek ontwikkeld is, ook op een andere plek gebruikt kan worden.

De poging van het bestuur om tot enige uniformering te komen, blijft binnen de organisatie niet onopgemerkt. En het zijn precies de pogingen om tot enige uniformering te komen, die door medewerkers minder enthousiast worden ontvangen.

*“Wat ik er wat minder aan vind, is dat als je kijkt naar hoe het CvB dat toch aanstuurt en eigenlijk op probeert te sturen... ja veel ingegeven is op, ik noem het maar, beheersmatige logistieke elementen. Dus rigide voorschrijven ... en al dat soort (dingen) ...” (Directeur)*

Ook een andere directeur merkt

*“... dat binnen de organisatie meer gelet wordt op de logistieke thema's die daarbij hangen in plaats van onderwijsinhoudelijke. ... Ik vind dat het CvB met sommige dingen wat dogmatisch omgaat.” (Directeur)*

Directeuren en teamleiders nemen daarom de vrijheid om af te wijken van de kaders.

*“Ook de richtlijn ... heb ik links laten liggen.” (Directeur)*

Het gesprek dat zij met docenten voeren is dat de kaders een intentie uitspreken en niet rigide opgevat moeten worden. Het is een boodschap waar docenten mee uit de voeten kunnen. Docenten van verschillende teams geven dan ook aan

*“We houden ons er niet strikt aan ...” (Docent)*

Ook andere uitingen, met name van docenten, zijn indicatief voor het precaire evenwicht tussen ruimte bieden aan teams om duizend bloemen te laten bloeien en de wens om op instellingsniveau door de bomen het bos te blijven zien.

#### 6.4 Tot slot

Bij de eigen thema's van besturen die in dit hoofdstuk aan bod kwamen, heeft de centrale overheid geen formele verantwoordelijkheid, noch een actief sturende rol. We vroegen onderwijsbestuurders zelf een thema te kiezen dat voor het betreffende bestuur bij uitstek relevant of actueel is.

De thema's van de negen ROC's zijn allemaal verschillend en in drie categorieën te clusteren. Drie ROC's kozen voor een specifiek thema op het gebied van *innovatie van het onderwijs*. Voor drie ROC's had het gekozen thema betrekking op de professionalisering van *docenten*. En drie ROC's kozen voor een thema waarin de samenwerking met organisaties in *de regio* centraal staat. In alle aangedragen thema's klinkt het zoeken naar verbindingen tussen *beroeps*onderwijs - met een eigen didactiek en specifieke eisen aan docenten - en het *regionale werkveld* duidelijk door.

Inherent aan de eigen thema's van besturen is de grote diversiteit. Bovendien lenen niet alle thema's zich voor een volledige en systematische analyse binnen het bestuur. Bijvoorbeeld, omdat het eigen thema rond de professionalisering van docenten nauw verwant is met het onderzoeksthema 'de school als lerende organisatie'.

Ondanks alle verscheidenheid vallen twee dingen op als we kijken naar de manier waarop sturing vorm krijgt binnen de instellingen. Het eerste is de rol van de *Raad van Toezicht*. Juist bij de eigen thema's van besturen is de Raad van Toezicht in beeld als gesprekspartner en aanjager voor het College van Bestuur. Ten tweede worden in de activiteiten die Colleges van Besturen (doen) ontplooiën vooral *drie manieren van sturen* zichtbaar. Sturing vindt plaats door zelf over het onderwerp te praten en te stimuleren dat anderen er over praten. Daarnaast is sprake van communicatie op papier, vooral als het eigen thema onderdeel is van de beleidscyclus van de instelling. Ook wordt gestuurd via financiële middelen, wat het onder meer mogelijk maakt medewerkers vrij te maken, nieuwe medewerkers aan te nemen, of tijdelijk expertise of ondersteuning van buiten in te huren. In de drie meest prominente vormen van sturen is de klassieke indeling in drie families van beleidsinstrumenten onmiddellijk herkenbaar.

De analyses van de sturingsdynamiek binnen ROC's rond de eigen thema's wijzen op twee *klassieke innovatie-dilemma's*. Het eerste dilemma verwijst naar de interactie tussen het ROC en diens omgeving. Het komt voort uit de spanning die ontstaat omdat zich in de praktijk ontwikkelingen voordoen, terwijl de institutionele context zich niet anders dan met vertraging kan aanpassen. Dit dilemma kwam naar voren bij twee ROC's die de samenwerking met organisaties in de regio intensiveren. Het tweede dilemma verwijst naar de interactie tussen verschillende actoren binnen hetzelfde ROC. Daarbij gaat het om het spanningsveld tussen kaders stellen en ruimte bieden. Bij twee ROC's met een eigen thema op het gebied van onderwijsinnovatie wezen de analyses nog eens op het precaire evenwicht tussen ruimte bieden aan teams om te stimuleren dat duizend bloemen gaan bloeien, en de behoefte om op instellingsniveau door de bomen het bos te blijven zien.

## **DEEL III**

### **Analyse en Conclusies**

## Inleiding

In Deel II van dit rapport zijn de bevindingen voor elk van de vier beleidsthema's beschreven. In dit derde deel analyseren we deze bevindingen aan de hand van het theoretische kader van het onderzoeksprogramma.

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

### *Thinkable thema*

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

### *Thinkable rollen*

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

### *Practicable*

Sturen de relevante actoren bewust op het thema, en waarom (niet)?

Welke sturingsinstrumenten gebruiken actoren, en waarom? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?

### *Calculable*

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

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

Wiens sturing en welke vorm van sturing is herkenbaar in (a) de betekenis die docenten aan het thema en de term geven, (b) de informatie die docenten gebruiken, en (c) het handelen van docenten?

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

### *Sturingsdynamiek*

Stemmen de relevante actoren hun eigen sturing af op (a) de betekenis die andere actoren aan thema's en termen geven, (b) de informatie die andere actoren gebruiken, en (c) de sturingsinstrumenten die andere actoren inzetten? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?

Hoe versterkt, vervormt, neutraliseert en/of conflicteert de sturing van de relevante actoren elkaar?

Tot slot maken we in hoofdstuk 11 een aantal vergelijkingen om de laatste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

### *Vergelijkingen*

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

## Hoofdstuk 7 Analyse taal en rekenen

In dit onderzoek dient het thema ‘onderwijskwaliteit, in het bijzonder het stellen van minimumeisen voor taal en rekenen’ als voorbeeld van een beleidsthema waarvoor de centrale overheid in formele zin een *grote verantwoordelijkheid* heeft, en sprake is van *veel actieve sturing*.

De analyses laten geen verschillen zien tussen de negen ROC’s die participeerden in dit onderzoek. De bevindingen zijn het best te beschrijven op het *analyseniveau van besturen*. Binnen alle ROC’s krijgen taal en rekenen een *speciale behandeling*.

### *Thinkable thema*

Docenten, teamleiders, directeuren en bestuurders *onderschrijven* in hoge mate *het belang* van taal en rekenen. De drie overwegingen die hoofdzakelijk worden genoemd weerspiegelen de drievoudige kwalificatietask van het MBO. Ten eerste zijn taal en rekenen basisvaardigheden die belangrijk zijn voor het dagelijks leven. Ten tweede worden taal en rekenen noodzakelijk geacht voor een adequate uitoefening van het toekomstige beroep. En ten derde zijn taal en rekenen van belang voor het vervolgonderwijs. Docenten leggen verhoudingsgewijs veel nadruk op het belang van taal en rekenen voor de beroepsuitoefening.

Hoewel het belang van taal en rekenen breed wordt gedeeld, hebben respondenten veel *kritiek* op de *invoering* van centrale examens voor taal en rekenen. De examens voor taal en rekenen zijn in twee opzichten generiek en beide stuiten op kritiek. Ten eerste zijn de examens generiek in de zin van *inhoudelijk algemeen*. Omdat de inhoudelijke invulling voor iedereen gelijk is, worden deze vaardigheden nu los van de beroepscontext aangeboden. Mensen in het MBO vinden dat onwenselijk. Ten tweede zijn de centrale examens generiek in de zin van *voor iedereen gelijk*. Inherent aan het stellen van minimumeisen is dat sommige studenten meer moeite hebben dan andere om aan die eisen te voldoen. Of minimumeisen ook echt voor iedereen het minimum moeten zijn of dat uitzonderingen mogelijk moeten zijn, is onderwerp van discussie. Bestuurders van ROC’s benoemen dit aspect (nog) meer dan docenten in hun reactie op het stellen van minimumeisen voor taal en rekenen.

### *Thinkable rollen*

Alle negen ROC’s hebben specifiek beleid ingezet om te bewerkstelligen dat studenten aan de door de overheid vastgestelde minimumnormen voor taal en rekenen voldoen. Binnen alle instellingen zijn *speciale actoren* in het leven geroepen om het taal- en/of rekenbeleid vorm te geven. Het gaat dan onder meer om speciale taalspecialisten, speciale rekencoördinatoren, aparte vakgroepen voor taal en rekenen en aparte overlegvormen.

De komst van deze speciale actoren gaat gepaard met verschillende vormen *centralisering*. Zowel bij kleine als grote instellingen zien we varianten van een instellingsbrede aanpak. Bijvoorbeeld: er wordt een speciaal team in het leven geroepen dat verantwoordelijk is voor de taal- en rekentoetsen van de hele instelling. Of een managementteam stuurt zelf actief op taal en rekenen. Of een ROC richt een Centrum Taal en Rekenen in, waar alle studenten van het hele ROC terecht kunnen voor lessen en ondersteuning.

De speciale actoren voor taal en rekenen moeten zich bovendien verhouden tot bestaande actoren. Die bestaande actoren hebben niet alleen een gangbare onderlinge rolverdeling, maar ook een nagestreefde

rolverdeling. De speciale actoren voor taal en rekenen - in de vorm aparte vakgroepen, coördinatoren enzovoort - doorkruisen zowel de gangbare als de nagestreefde rolverdeling. Los van de specifieke instelling en los van de specifieke aanpak, ervaren diverse docenten, teamleiders en directeuren de aanpak binnen de eigen instelling als 'top down' sturen. Terwijl onderwijsontwikkeling in beginsel 'binnen' de teams plaatsvindt, krijgt de aanpak van taal en rekenen 'boven' de teams vorm. Met de beweging naar meer zeggenschap voor teams werd een andere belofte gedaan.

#### *Practicable*

Het in het leven roepen van de eerder genoemde speciale actoren voor taal en rekenen, werd mede mogelijk gemaakt door de financiële middelen die van overheidswege beschikbaar zijn gesteld rond de invoering van centrale examens voor taal en rekenen.

Daarnaast bewandelen ROC's in grote lijnen drie wegen om studenten zo goed mogelijk voor te bereiden op de examens voor taal en rekenen. Ten eerste is binnen alle ROC's sprake van specifieke *scholing voor docenten*. Veel activiteiten richten zich op het verhogen van de bekwaamheid van docenten. Er worden specialisten van buiten aangetrokken, docenten die voorheen andere vakken gaven worden (om)geschoold, en het aantal docenten wordt uitgebreid.

Ten tweede richt de aandacht zich er op dat alle studenten de minimumnormen behalen. Iedereen moet over de lat. Dat leidt al snel tot het *maken van onderscheid* tussen studenten. Voor de lagere opleidingsniveaus wordt veelal een klassikale aanpak ingezet waarbij alle studenten taal- en rekenles krijgen. Voor de hogere opleidingsniveaus is een andere aanpak ontstaan. De prestaties van studenten worden op verschillende momenten getoetst en gemonitord. Studenten die 'op schema' liggen bereiden zich via zelfstudie voor op de examens, studenten die achterblijven krijgen extra ondersteuning. Daarvoor worden studenten van verschillende opleidingen, maar met eenzelfde taal- of rekenniveau, vaak bij elkaar gebracht.

Een derde weg, die door velen als meest ideaal wordt beschouwd, is de benodigde taal- en rekenvaardigheden zoveel mogelijk *integreren in de beroepsgerichte vakken*. Het is één van de redenen waarom men kritisch is over de huidige praktijk, die daar ver vanaf staat. Mede door de komst van speciale actoren, hebben lang niet alle docenten direct te maken met het onderwijs in taal en rekenen. In zes van de zeventien onderwijsteams lijkt wel sprake van afstemming tussen het taalonderwijs en het beroepsgerichte onderwijs. In alle zes gevallen is er een actor die heel gericht stuurt op een gezamenlijke aanpak voor het betreffende team. Wie die actor is, varieert. Soms is het een teamleider, soms is het een directeur, soms is het een speciale functionaris voor taal en rekenen, en in een enkel geval vervult een docent binnen het team die rol. De analyses maken ook duidelijk dat het hier gaat om een zogeheten 'noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde'. Als een actor gericht stuurt op een gezamenlijke aanpak voor een team, is dat geen garantie dat het betreffende team ook op die manier te werk gaat.

#### *Calculable*

Informatie en instrumenten spelen een *sleutelrol* bij taal en rekenen. Uit de interviews blijkt hoezeer de letter-en-cijfer combinaties 2F en 3F tot de gangbare taal is gaan behoren. Het verbeteren van taal- en rekenvaardigheid van studenten wordt bijna synoniem met het behalen van het examen. Het generieke karakter van de minimeisen voor taal en rekenen heeft als gevolg dat zowel binnen als buiten instellingen een zekere schaalgrootte ontstaat. Dit heeft het - kennelijk - voldoende aantrekkelijk gemaakt voor educatieve uitgevers om ook digitale varianten van lesmethoden te ontwikkelen.



Voor ROC's biedt het generieke karakter van taal en rekenen mogelijkheden voor het centraal inkopen van lesmateriaal, toetsen en scholings- en opleidingstrajecten. Met name de digitale lesmaterialen genereren veel informatie. Die informatie maakt het mogelijk onderscheid te maken tussen studenten en te differentiëren in aanpak. Door de inzet van stafafdelingen komt geaggregeerde informatie over prestaties van studenten beschikbaar voor teams, voor teamleiders, voor directeuren, voor bestuurders, en in een enkel geval ook voor toezichthouders. Al die actoren kunnen de informatie gebruiken om (bij) te sturen, en veel actoren doen dat ook.

## *Sturingsdynamiek*

Zoals de analyse hierboven illustreert, grijpen de onderdelen van de sturingstrilogie naadloos in elkaar. De onderlinge verwevenheid is zeer sterk. Het ene onderdeel versterkt het andere. Informatie en instrumenten vervullen een sleutelrol. Referentieniveaus worden synoniem voor het verbeteren van taal- en rekenvaardigheden; geüniformeerde en gestandaardiseerde toetsen maken een centrale aanpak mogelijk; digitaal lesmateriaal genereert informatie om (bij) te sturen. Los van de vraag of het centraal examen rekenen in de toekomst meetelt voor het examen, hebben de uniforme referentieniveaus en toetsen de digitalisering van het onderwijs een flinke impuls gegeven. Het digitale lesmateriaal genereert informatie waarmee een gedifferentieerde aanpak tussen studenten mogelijk is, zodat de meeste aandacht gaat naar studenten die de meeste moeite hebben om het examen te halen.

Het generieke karakter van toetsen en lesmateriaal maakt het ook mogelijk dat ROC's kiezen voor een centrale aanpak. Hierdoor kan aan studenten van verschillende opleidingen in tamelijk homogene groepen les worden gegeven, wat efficiency voordelen heeft. Differentiatie tussen opleidingsniveaus en studenten gaat op die manier samen met, en versterkt op zijn beurt, een centrale aanpak voor taal en rekenen. Met die centrale aanpak krijgt het thema taal en rekenen binnen ROC's een speciale behandeling. ROC's hebben speciale actoren in het leven geroepen voor taal en rekenen, die in alle gevallen 'boven' de teams en soms zelfs op ROC-niveau opereren. De introductie van deze speciale actoren roept vragen, ongemak en onvrede op over hun relatie met bestaande actoren en hun onderlinge rolverdeling. Dat levert spanning op met de ingezette beweging naar meer zeggenschap voor onderwijsteams.

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

## Hoofdstuk 8 Analyse burgerschapsvorming

Instellingen die middelbaar beroepsonderwijs aanbieden zijn wettelijk verplicht burgerschapsvorming in de onderwijsprogramma's op te nemen. In het examenbesluit zijn de kaders voor het onderwijs in burgerschap ruim omschreven. De centrale overheid schrijft niet voor hoe dat onderwijs er precies uit moet zien, daar zijn instellingen vrij in. Studenten hebben alleen een inspanningsverplichting, er zijn geen verplichte toetsen of examens. De Inspectie van het Onderwijs controleert óf instellingen aandacht besteden aan burgerschap en hoe examencommissies nagaan of studenten aan de inspanningsverplichting hebben voldaan. In termen van sturing is burgerschap een thema waarvoor de centrale overheid een *grote formele verantwoordelijkheid* heeft, en waar sprake is van relatief *weinig actieve sturing*.

Uit de analyses van de interviews blijkt dat de negen ROC's die bij dit onderzoek betrokken zijn op heel verschillende manieren omgaan met het onderwijs in burgerschap. Op het niveau van *besturen* is een onderscheid te maken tussen ROC's in termen van de *mate van bestuurlijke aandacht* voor het thema. Ook tussen *onderwijsteams* vonden we systematische verschillen, die we categoriseerden in termen van het al dan niet blijken geven van een *teambenadering*. De bevindingen zijn het best te beschrijven op het *analyse-niveau van besturen*.

### *Thinkable thema*

Respondenten geven een zeer gevarieerd en breed beeld van wat onder burgerschap verstaan kan worden. De aspecten die respondenten vooral benadrukken zijn samen te vatten onder vier noemers: *goede burger*, *goede beroepsuitoefening*, *goed gedrag* en het vinden van een *goede plek*. Daarnaast worden onder meer aspecten genoemd als 'aandacht voor actuele thema's' (zoals aanslagen en radicalisering), pluriformiteit van de samenleving en een gezonde leefstijl. Volgens het examenbesluit moeten ROC's in hun onderwijs aandacht besteden aan vier dimensies van burgerschap: een politiek-juridische-, economische- en sociaal-maatschappelijke dimensie en vitaal burgerschap. In de noties uit de interviews zijn deze vier dimensies grotendeels te herkennen. De politiek-juridische dimensie krijgt in de interviews de meeste nadruk. Docenten lijken verhoudingsgewijs - ongeacht de dimensies - meer nadruk te leggen op de kennisaspecten die verbonden zijn met burgerschap. In ROC's waar burgerschap *weinig bestuurlijke aandacht* krijgt (zie hierna), lijken docenten het kennisaspect van burgerschap nog iets sterker te benadrukken, net als de aansluiting bij het beroep. In ROC's waar burgerschap *veel bestuurlijke aandacht* krijgt lijken de noties over burgerschap - zowel van docenten als van teamleiders en directeurs - een breder spectrum van aspecten te omvatten.

### *Thinkable rollen*

Uit de analyses blijkt ten eerste een verschil in rolopvatting tussen bestuurders van ROC's. Alle bestuurders vinden burgerschap belangrijk. Ook zijn alle bestuurders van oordeel dat de invulling van burgerschap in de teams moet plaatsvinden, aansluitend bij de specifieke beroepsopleiding. Het grote verschil tussen ROC's waar burgerschap veel respectievelijk weinig bestuurlijke aandacht krijgt, is of bestuurders ook voor zichzelf een actieve rol zien.

In ROC's waar het thema burgerschap veel bestuurlijke aandacht krijgt, zijn alle actoren bij de sturing betrokken. Uit de interviews blijkt dat het College van Bestuur het onderwerp bespreekt met de Raad van Toezicht, met de Ondernemingsraad en met directeurs. Ook is burgerschap onderwerp van gesprek in overleggen met teamleiders en met docenten. Ook binnen onderwijsteams wordt gesproken over burgerschapsvorming.

In ROC's waar het thema *weinig bestuurlijke aandacht* krijgt, zien we veel minder betrokkenheid van andere actoren bij de sturing. In lijn met de besturingsfilosofie binnen deze ROC's, besteden directeuren en teamleiders er wel of geen aandacht aan in hun overleg met onderwijsteams.

## *Practicable*

Bestuurders die voor zichzelf een actieve rol zien als het gaat om burgerschapsvorming, geven daar onder meer uiting aan door het onderwerp te agenderen, te bespreken met directeuren, teamleiders en docenten en door zelf initiatieven te nemen. Die initiatieven nemen bijvoorbeeld de vorm aan van het (doen) organiseren van evenementen, en het inzetten van stafdiensten om docenten te ondersteunen. Directeuren en teamleiders agenderen en bespreken het thema, zowel onderling als in interactie met docenten.

We constateerden systematische verschillen tussen onderwijsteams op het punt van omgaan met het thema burgerschap. In onderwijsteams mét een teambenadering ervaren alle docenten in het team zich betrokken bij het onderwijs in burgerschap, ook als één docent de specifieke lessen verzorgt. Ook andere docenten besteden in hun (vak)onderwijs aandacht aan het brede domein van burgerschap. Daarmee contrasterend zien we onderwijsteams zónder een teambenadering. In die teams is het onderwijs in burgerschap voornamelijk belegd bij de docent burgerschap, zonder dat er binnen het team als geheel afstemming plaatsvindt. Voor de duidelijkheid: in alle ROC's en in alle teams zijn ook (vak-)docenten werkzaam die aandacht besteden aan burgerschap. Die aandacht gaat echter zelden samen met uitwisseling en afstemming binnen het onderwijsteam. De sturing die deze docenten zelf geven aan het thema burgerschap, wordt door andere actoren niet versterkt.

Onderwijs in burgerschap hoort tot de reguliere taken voor ROC's. Deze taken worden gefinancierd via de lumpsum voor instellingen. Binnen alle instellingen worden middelen besteed aan docenten die het betreffende onderwijs verzorgen. In ROC's waar burgerschap veel bestuurlijke aandacht krijgt, worden ook middelen vrijgemaakt voor evenementen en ondersteuning door stafdiensten.

## *Calculable*

Informatie en instrumenten spelen bij het thema burgerschap een geringe rol. In het examenbesluit zijn vier dimensies benoemd en uitgewerkt, die herkenbaar zijn in de noties van respondenten. Toch is zeker geen sprake van een 1-op-1 correspondentie, niet voor de formele dimensies, noch voor de geformuleerde leerdoelen. Binnen een aantal teams is de - keuze voor een - onderwijsmethode wel een punt van discussie. Tegelijkertijd zijn er tal van indicaties dat docenten invulling geven aan het thema burgerschap lós van onderwijsmethoden. Behalve dat er verschillende lesmaterialen beschikbaar zijn, relativeert dit de mogelijk sturende werking van welke onderwijsmethode dan ook.

## *Sturingsdynamiek*

Voor het thema burgerschap is sprake van ruime kaders waarbinnen ROC's hun eigen invulling geven. Dat biedt ruimte voor variëteit, en dat is precies wat het onderzoek laat zien. In de analyses is de mate waarin een ROC's bestuurlijke aandacht heeft voor het thema burgerschap in verband gebracht met het wel of niet blijken van een teambenadering. Door de geneste case-studies te analyseren als most-different cases, is analytische generalisatie mogelijk (George & Bennett, 2005). Deze analyses zijn gebaseerd op kleine aantallen - twee ROC's met vijf teams versus vier ROC's met zeven teams - wat aanleiding is voor de nodige voorzichtigheid. Niettemin leggen de analyses een duidelijk patroon bloot, wat bovendien goed te duiden is. Nadere analyse van één uitzondering geeft bovendien eerder de

indruk dat deze uitzondering het bredere patroon bevestigt, dan dat het de uitzondering is die de regel ontkracht.

Al met al laat de sturingsdynamiek voor het thema burgerschap zich het best interpreteren in termen van policy and people alignment (Honig, 2003; 2006). Als onderwijs in burgerschap onderwerp van gesprek is tussen alle actoren in de ‘sturingsketen’, lijkt een consistent patroon te ontstaan tussen veel bestuurlijke aandacht op ROC-niveau en een teambenadering op het niveau van onderwijsteams. Een gesloten sturingsketen omvat - in ieder geval - het College van Bestuur, de Raad van Toezicht, de Ondernemingsraad, directeuren, teamleiders en docenten. Een aantal ROC’s in ons onderzoek maken een bewuste keuze om burgerschap weinig prioriteit te geven. Zij hebben, met andere woorden, voor dit thema niet de doelstelling om binnen de eigen instelling alignment te realiseren. In deze ROC’s ontstaan geen sturingsketens. In de tussencategorie van ROC’s is het onderwijs in burgerschap pas recent op de bestuurlijke agenda gekomen, of vindt het College van Bestuur het onderwerp wel belangrijk, maar niet zo belangrijk dat het prioriteit krijgt. In deze ROC’s lijkt sprake van onvolledige sturingsketens. In deze ROC’s is het (nog) vooral aan directeuren en teamleiders of en hoe ze aandacht besteden aan onderwijs in burgerschap. Die ruimte voor variëteit uit zich vervolgens als de aanwezigheid van teams met, en teams zonder teambenadering binnen hetzelfde ROC.

Instrumenten spelen bij de sturing op onderwijs in burgerschap slechts een geringe rol. De vier dimensies van burgerschap die in het examenbesluit zijn beschreven zijn weliswaar herkenbaar in de noties van respondenten, maar de correspondentie is niet groot. Ook onderwijsmethoden, toetsen en indicatoren spelen binnen ROC’s nauwelijks een rol bij in de sturing. De verwevenheid tussen de elementen van de sturingstrilogie is zwak.

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

## Hoofdstuk 9 Analyse de school als lerende organisatie

Het thema ‘de school als lerende organisatie’ is in dit onderzoek een voorbeeld van een beleidsthema waarbij de centrale overheid in formele zin een geringe verantwoordelijkheid draagt, in combinatie met veel actieve sturing. In het MBO hebben de sectorraad en de vakbonden een aantal bindende afspraken gemaakt rond dit thema. In 2009 werd het professioneel statuut vastgesteld. Daarin is afgesproken dat onderwijsteams meer zeggenschap krijgen. In de jaren daarna zijn daaruit voortvloeiende afspraken in CAO’s beschreven. Met name in de CAO’s zijn tamelijk gedetailleerde afspraken vastgelegd over de reikwijdte en invulling van de zeggenschap voor teams.

### *Thinkable thema*

Uit de interviews blijkt dat bestuurders, directeuren, teamleiders en docenten de term ‘lerende organisatie’ vooral associëren met enerzijds de individuele professionele ontwikkeling van docenten en anderzijds de ontwikkeling van onderwijsteams. Het team krijgt de meeste nadruk, vooral bij docenten. Voor docenten gaat het bij ‘lerende organisatie’ op het niveau van het team vooral om onderlinge uitwisseling en het leren van elkaar binnen het team. Onderling lesbezoek is daar een onderdeel van. In alle groepen respondenten worden noties naar voren gebracht rond de zeggenschap en verantwoordelijkheid van teams. Bestuurders en directeuren noemen ook het doorbreken van hiërarchische structuren en het aanpassen van de inrichting van de organisatie. Een klein aantal docenten beschouwt ‘lerende organisatie’ als een management term, en staat er kritisch tegenover.

Nadere analyses laten geen substantiële verschillen tussen de negen ROC’s zien, wel lijkt sprake van nuanceverschillen. Zo zijn er ROC’s waarin de nadruk wat meer lijkt te liggen op individuele professionele ontwikkeling en ROC’s waarin de verantwoordelijkheid van teams iets sterker benadrukt wordt. Ook op het niveau van teams lijkt sprake van nuanceverschillen in de noties die docenten naar voren brengen. Zo zijn er teams waarin docenten wat meer de nadruk leggen op onderlinge uitwisseling, en teams waarin nadrukkelijker wordt gesproken in termen van continue verbetering omwille van het onderwijs aan studenten.

### *Thinkable rollen*

Voor het onderdeel rollen van de sturingstrilogie is het bij het thema ‘de school als lerende organisatie’ belangrijk een onderscheid te maken tussen het analyiseniveau van besturen, en het analyiseniveau van onderwijsteams.

#### Besturen

De beweging naar meer zeggenschap en verantwoordelijkheid voor teams, heeft in acht van de negen ROC’s een vertaling gekregen in de vorm van een herziening van de interne rolverdeling. Binnen deze ROC’s zijn rollen van bestuurders, directeurs, teamleiders en onderwijsteams opnieuw benoemd en verdeeld. Dat heeft geleid tot reorganiseren, of in termen van dit onderzoek, het herordenen van actoren. Een aantal ROC’s is gaan werken met een matrix-structuur waarin docenten coördinerende rollen vervullen op ROC-niveau. Op die manier is, via de structuur, een vorm van ‘permanent overleg georganiseerd’. Andere ROC’s hebben ingezet op een zo ‘plat’ mogelijke organisatie. In dat geval vervullen docenten zoveel mogelijk coördinatietaken binnen - en in mindere mate tussen - teams. Weer andere ROC’s hebben ‘verantwoordelijke teams’ als vertrekpunt genomen. De manier waarop ROC’s verschillende rollen benoemen en toedelen, is heel verschillend. Niet één van de negen ROC’s in dit onderzoek heeft een interne rolverdeling die gelijk is aan die van een ander ROC. Anders gezegd, alle

ROC's werken met een verschillende ordening van actoren. Te midden van alle verscheidenheid valt op dat de veranderende rol van de teamleider - de direct-leidinggevende van docenten - in alle ROC's onderwerp van gesprek is.

Door de grote variëteit in rolverdeling binnen ROC's, is het onmogelijk gebleken om op het niveau van besturen zinvolle en systematische vergelijkingen te maken. Om dezelfde reden was het niet mogelijk de interne rolverdeling op ROC-niveau te relateren aan de rolverdeling binnen onderwijsteams.

## Onderwijsteams

Uit de analyses komt naar voren dat onderwijsteams sterk van elkaar verschillen wat betreft de mate van onderlinge samenwerking en uitwisseling. Ook de teams binnen eenzelfde ROC die bij dit onderzoek betrokken waren verschilden onderling sterk. Voor veertien onderwijsteams zijn gedetailleerde aanvullende analyses uitgevoerd. Onderwijsteams lijken zich met name van elkaar te onderscheiden wat betreft de invulling van het leiderschap, routines, structuur en teamsamenstelling. Deze kenmerken zijn vervolgens in samenhang met de mate van professionele samenwerking beschouwd. Al met al lijkt in onderwijsteams waar - het vertrouwen bestaat dat - professionele samenwerking tot stand komt, sprake van een productieve ordening van actoren. Daarmee bedoelen we dat leden van het team verschillende rollen vervullen, op een manier die bijdraagt aan het daadwerkelijk samenwerken van leden in de dagelijkse praktijk. In onderwijsteams waar geen overeenstemming bestaat over de mate van onderlinge samenwerking en in teams waar betrokkenen het er over eens zijn dat er (zeer) weinig onderlinge samenwerking bestaat, lijkt zo'n productieve ordening van actoren niet tot stand te komen. De wijze waarop teamleiders hun rol invullen lijkt daarbij vooral cruciaal. De andere factoren - routines, structuur en teamsamenstelling - helpen of hinderen teamleiders in meer of mindere mate om die rol adequaat te vervullen. Zo lijken de samenstelling van het team en de ervaren werkdruk vooral een belemmering te zijn als er geen gelegenheden worden gecreëerd om elkaar te ontmoeten, en het aan routines ontbreekt om daadwerkelijk samen te werken.

## *Practicable*

Om de individuele professionele ontwikkeling van docenten te stimuleren, is in ROC's veel geïnvesteerd in opleidingen en scholing voor docenten. Nagenoeg alle docenten geven aan dat ze worden gestimuleerd opleidingen en cursussen te volgen, en dat faciliteiten (bijna) nooit een belemmering vormen. Bestuurders, directeuren en teamleiders stimuleren de individuele professionele ontwikkeling van docenten vooral door financiële middelen ter beschikking te stellen, het onderwerp te agenderen, te bespreken, zelf het goede voorbeeld te geven, gerichte vragen te stellen (o.a. als onderdeel van de gesprekscyclus), docenten te stimuleren en in de brede zin van het woord te faciliteren.

Binnen ROC's wordt ook geïnvesteerd in de ontwikkeling van onderwijsteams. Onder meer door tijd vrij te maken en middelen ter beschikking te stellen voor externe begeleiding of extra tijdelijke ondersteuning. Daarnaast geven actoren praktische uiting aan dit thema door het (doen) organiseren van onderlinge interactie. Dat neemt heel veel verschillende vormen aan, zoals: het uitnodigen van experts, het (doen) organiseren van overleggen in klein verband, het (doen) organiseren van grootschalige evenementen, het opzetten van werkgroepen, en zo voorts.

Op het niveau van besturen krijgt het doen organiseren van onderlinge interactie ook een vertaling naar de structuur van de organisatie. Daarbij is de achterliggende vraag steeds: wie spreekt wanneer met wie over welke onderwerpen? Bij acht van de negen ROC's was dat aanleiding om te reorganiseren. Op het niveau van onderwijsteams neemt het doen organiseren van onderlinge interactie ook de vorm aan routines. Dergelijke vaste patronen kunnen bewerkstelligen dat docenten ook daadwerkelijk en regelmatig de gelegenheid hebben collega's te ontmoeten, onderling samen te werken, en terug te komen op eerder gemaakte afspraken. Vooral in grotere teams vervullen teamvergaderingen niet altijd die functie.

Teamleiders van onderwijsteams waar - het vertrouwen bestaat dat - professionele samenwerking tot stand komt, kenmerken zich door een specifieke invulling van hun leiderschap. Zo nemen zij zelf initiatieven in relatie tot het team en verbinden ze individuele docenten rond concrete taken.

## *Calculable*

Het *professioneel statuut* en meer nog de tamelijk gedetailleerde bepalingen in de CAO voor het MBO, zijn te beschouwen als *instrumenten* waarmee een specifieke werkwijze en rolverdeling binnen alle ROC's wordt bewerkstelligd. Zoals hierboven beschreven, hebben deze instrumenten hun uitwerking niet gemist.

ROC's ontwikkelen ook hun *eigen instrumenten* die gerelateerd zijn aan het thema 'de school als lerende organisatie'. In de communicatie tussen bestuurders, directeuren, teamleiders en onderwijsteams spelen *teamplannen* en periodieke *teamrapportages* een *ondersteunende rol*. Leidinggevend en geven via een 'format' aan welke onderwerpen in het plan aan bod moeten komen. Met behulp van informatie op specifieke indicatoren - veelal verzameld door stafafdelingen - wordt de stand van zaken en voortgang van onderwijsteams inzichtelijk gemaakt. Deze informatie is vervolgens onderwerp van gesprek, binnen en tussen alle actoren (binnen een onderwijsteam; tussen onderwijsteam en teamleider en/of directeur; tussen teamleider en directeur; tussen teamleider en/of directeur en college van bestuur; tussen onderwijsteam en college van bestuur). Het gebruik van indicatoren en gelijksoortige informatie maakt ook onderlinge vergelijking mogelijk.

## *Sturingsdynamiek*

Voor het thema 'de school als lerende organisatie' is de sturingsdynamiek binnen MBO-instellingen het best te typeren in termen van het *ordenen van actoren*. Dat geldt zowel op het analyiseniveau van besturen, als op het analyiseniveau van teams. Mede door specifieke *instrumenten* voor het MBO, afkomstig van actoren op stelselniveau, in de vorm van het professioneel statuut en daarop gebaseerde bepalingen in de CAO, is een beweging naar meer zeggenschap voor teams ingezet en versterkt.

Ook binnen ROC's worden instrumenten ontwikkeld die gerelateerd zijn aan dit thema. Die nemen de vorm aan van teamplannen en periodieke teamrapportages. Deze instrumenten vervullen met name een *ondersteunende rol* in de onderlinge communicatie tussen actoren. De verwevenheid tussen de verschillende elementen van de sturingstrilogie *niet sterk* maar ook *niet zwak*.

Op het niveau van *besturen* brengt dit met zich mee dat ROC's minder gaan functioneren als hiërarchische organisaties. ROC's krijgen meer kenmerken van netwerken. Hierdoor ontstaan nieuwe vragen omtrent het benoemen en verdelen van rollen. In acht van de negen ROC's is een grotere verantwoordelijkheid voor teams vertaald naar een herordening van actoren (reorganiseren). De negen ROC's verschillen onderling sterk wat betreft de toedeling van rollen. Geen van de ROC's is



onverdeeld tevreden met de eigen roltoedeling. Er zijn diverse indicaties dat ROC's naar manieren zoeken om het werken in netwerken - binnen de eigen instelling - productief te maken. Door de grote mate van variatie tussen ROC's, was het niet mogelijk zinvolle systematische vergelijkingen te maken op het niveau van besturen.

De analyses doen vermoeden dat ook *onderwijsteams* zijn te beschouwen als netwerken en dat ook teams ordening behoeven. Op basis van gedetailleerde analyses van veertien onderwijsteams ontwikkelen we de hypothese dat er een belangrijke *sturende werking* uit kan gaan van het productief *ordenen van actoren* (docenten) in een team. Met een specifieke invulling van hun leiderschap kunnen teamleiders - daarbij geholpen of juist gehinderd door structurele kenmerken, routines en teamsamenstelling - middels het ordenen van actoren mogelijk in belangrijke mate bijdragen aan het tot stand brengen van professionele samenwerking tussen docenten in onderwijsteams.

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

## Hoofdstuk 10 Analyse eigen thema's

Als contrast met de overige drie thema's vroegen we onderwijsbestuurders zelf een thema te kiezen dat voor het betreffende bestuur bij uitstek relevant of actueel is. Bij deze eigen thema's van onderwijsbesturen heeft de centrale overheid *geen formele verantwoordelijkheid* en is sprake van *geringe actieve sturing* door de centrale overheid.

De thema's die de negen ROC's benoemen als eigen thema, zijn allemaal verschillend en in drie categorieën te clusteren. Drie ROC's kozen voor een specifiek thema op het gebied van *innovatie van het onderwijs*. Voor drie ROC's had het gekozen thema betrekking op de professionalisering van *docenten*. En drie ROC's kozen voor een thema waarin de samenwerking met organisaties in *de regio* centraal staat.

Niet alle eigen thema's van bestuurders lenen zich voor een volledige en systematische analyse van de componenten van de sturingstrilogie en de zich ontwikkelende sturingsdynamiek binnen de instelling. In een aantal gevallen is het eigen thema zo nauw verwant met één van de drie andere beleidsthema's in het onderzoek, dat een separate analyse nauwelijks mogelijk is. Dat geldt met name voor eigen thema's die betrekking hebben op de professionalisering van docenten, dat nauw verwant is met het eerder besproken thema 'de school als lerende organisatie'. Ook de grote diversiteit aan thema's beperkt de mogelijkheden om met negen onderwijsbesturen systematische analyses uit te voeren. We beperken ons hier tot de meest opvallende constatering.

### *Thinkable thema*

In een aantal gevallen staat het eigen thema pas tamelijk recent op de bestuurlijke agenda. In andere gevallen krijgt het thema (vooralsnog) een bestuurlijke invulling en wordt het dagelijks werk van docenten (nog) niet geraakt. Desondanks valt in de interviews op dat (bijna) alle respondenten weet hebben van het specifieke thema en ook weten dat het College van Bestuur het thema als speerpunt heeft benoemd.

### *Thinkable rollen*

Welke actoren bij de invulling van het eigen thema betrokken zijn, verschilt uiteraard sterk tussen de thema's. Het meest opvallend is de rol van de Raad van Toezicht. Vaak betreft het onderwerpen die in nauw overleg tussen College van Bestuur en Raad van Toezicht tot speerpunt zijn benoemd. Overleg kan ook de vorm aannemen van een (dringend) advies, of een gerichte opdracht.

### *Practicable*

De activiteiten die besturen ondernemen om binnen de onderwijsinstelling invulling te geven aan het eigen thema, zijn zeer divers en lijken ten dele samen te hangen met het specifieke onderwerp. Over het geheel genomen springen drie manieren van sturen vooral in het oog. Ten eerste krijgt het thema invulling door het onderwerp zelf met anderen te bespreken, en te stimuleren dat anderen het onderling bespreken. Daarnaast is sprake van communicatie op papier, onder meer door het eigen thema onderdeel te maken van de beleidscyclus van de instelling. Ook wordt gestuurd via financiële middelen, wat het onder meer mogelijk maakt medewerkers vrij te maken, nieuwe medewerkers aan te nemen, of tijdelijk expertise of ondersteuning van buiten in te huren.

### *Calculable*

De mate waarin instrumenten een rol spelen verschilt sterk tussen ROC's. Dit hangt ten dele samen met de aard van het eigen thema. Niettemin zien we ook bij ROC's met een vergelijkbaar thema - bijvoorbeeld onderwijsinnovatie - instellingen die doelbewust wel, en instellingen die doelbewust geen instrumenten ontwikkelen. Daar waar ROC's eigen instrumenten ontwikkelen, worden deze veelal ingebed in de reguliere beleidscyclus van de instelling.

### *Sturingsdynamiek*

De analyses van de sturingsdynamiek binnen ROC's rond de eigen thema's wijzen op twee *klassieke innovatie-dilemma's*. Het eerste dilemma verwijst naar de interactie tussen het ROC en diens omgeving. Het komt voort uit de spanning die ontstaat omdat zich in de praktijk ontwikkelingen voordoen, terwijl de institutionele context zich met vertraging aanpast. Dit dilemma kwam het meest prominent naar voren bij twee ROC's die de samenwerking met organisaties in de regio intensiveren. Het tweede dilemma verwijst naar de interactie tussen verschillende actoren binnen hetzelfde ROC. Daarbij gaat het om het spanningsveld tussen kaders stellen en ruimte bieden. Bij twee ROC's met een eigen thema op het gebied van onderwijsinnovatie wezen de analyses nog eens op het precaire evenwicht tussen ruimte bieden aan teams om te stimuleren dat duizend bloemen gaan bloeien, en de behoefte om op instellingsniveau door de bomen het bos te blijven zien.

## Hoofdstuk 11 Conclusies

Na de analyse van de beleidsthema's afzonderlijk, kunnen we nu een vergelijking tussen de thema's maken. De eigen thema's van besturen zijn - uit de aard der zaak - allemaal verschillend. Een algemene typering van de sturingsdynamiek voor de eigen thema's is daarom niet zinvol. In Tabel 11 zijn de analyses van drie beleidsthema's samengevat.

Voor alle beleidsthema's geldt dat de *noties* die naar voren worden gebracht bij de thema's *niet of nauwelijks van elkaar verschillen*. Niet tussen groepen respondenten, noch tussen instellingen. Eerder is sprake van accentverschillen. Zo benadrukken bestuurders en directeuren bij het thema lerende organisatie ook de inrichting van de organisatie en leggen docenten bij het thema burgerschap wat meer accent op het kennisaspect. In deelrapport 4 van dit onderzoeksprogramma gaan we na of noties van respondenten in het MBO overeenkomen met noties van actoren op stelselniveau en met noties binnen het VO.

De *relevante actoren* die bij de sturing betrokken zijn, *verschillen* voor de beleidsthema's. Bij het thema burgerschap verloopt de sturing grotendeels via de keten van actoren zoals de instelling die onderscheidt. Voor taal en rekenen zijn juist speciale actoren in het leven geroepen, die vaak 'boven' de teams hun werk doen. Dat doorkruist de gebruikelijke en beoogde rolverdeling tussen actoren binnen ROC's. De analyses voor het thema lerende organisatie onderstrepen nog eens dat het benoemen van actoren en het verdelen van rollen in zichzelf een belangrijke sturende activiteit is.

Binnen instellingen krijgt *sturen* op *veel verschillende manieren* vorm. Zo zagen we bij alle thema's - onder anderen - illustraties van agenderen, bespreken, in gesprek brengen, organiseren en middelen toedelen. Vooral de vele varianten van 'gesprek' vallen op. Dat onderstreept nog eens hoezeer sturing zich voltrekt in de interactie tussen actoren. In deze interactie ontmoeten 'een ander gericht beïnvloeden' en 'door een ander beïnvloed worden' elkaar. Met name bij het beleidsthema burgerschap en het beleidsthema lerende organisatie noemen - vooral - leidinggevenden ook het geven van het goede voorbeeld. In termen van Foucault is dit een voorbeeld van 'zichzelf beïnvloeden'. Volgens Foucault is het besef dat anderen meekijken al genoeg om deze vorm van zelf-disciplinerende te laten ontstaan. Dat zien we hierin geïllustreerd; leidinggevenden zijn zich van het 'meekijken' door anderen zeer bewust.

*Instrumenten* spelen bij de sturing een *heel verschillende rol*. Het meest prominent zijn instrumenten bij de sturing van taal en rekenen. Volgens Foucault vindt sturing in moderne samenleving plaats via instrumenten, die fungeren als 'connecting devices' tussen actoren. Dit zien we bij uitstek geïllustreerd in de rol van referentieniveaus, digitale leermiddelen en uniforme toetsen. Geheel in lijn met het werk van Foucault, is ook bij taal en rekenen sprake van 'dividing practice' in de vorm van differentiatie tussen opleidingsniveaus en tussen studenten. Op basis van instrumenten - de score op een toets - wordt bepaald wat 'normaal' is en geen verdere actie behoeft, en wat 'niet normaal' is en bijsturing legitimeert. Op deze manier maken instrumenten inherent onderdeel uit van een 'technology of discipline'. Het thema burgerschap staat hiermee in groot contrast; daar spelen instrumenten nauwelijks een rol. Bij het thema lerende organisatie is de rol van instrumenten ondersteunend voor de communicatie tussen actoren. In lijn met Foucault gaat er wel degelijk een sturend effect uit van formats voor teamplannen en periodieke rapportages met de stand van zaken op een aantal indicatoren.

**Tabel 11** Samenvattend Overzicht Sturingsdynamiek MBO

|                                            | Taal en rekenen                                                        | Burgerschap                                                     | Lerende organisatie                                                                       |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Centrale overheid</b>                   |                                                                        |                                                                 |                                                                                           |
| Formele verantwoordelijkheid               | Groot                                                                  | Groot                                                           | Gering                                                                                    |
| Actieve sturing                            | Veel                                                                   | Weinig                                                          | Veel                                                                                      |
| Kenmerkend                                 | Generieke centrale examens (inhoudelijk algemeen; voor iedereen)       | Ruime kaders, Inspectie controleert procedure                   | Bindende afspraken tussen sectorraad en vakbonden (professioneel statuut & CAO's)         |
| <b>MBO</b>                                 |                                                                        |                                                                 |                                                                                           |
| Verschillen tussen ROC's (N=9)             | Nee                                                                    | Ja (3 categorieën)                                              | Ja (9 x verschillend)                                                                     |
| Verschillen tussen onderwijsteams (N=17)   | Ja, voor taal<br>Nee, voor rekenen                                     | Ja (3 categorieën)                                              | Ja (4 categorieën)                                                                        |
| Relatie verschillen ROC's & teams          | Nee                                                                    | Ja                                                              | Onbekend                                                                                  |
| <b>Sturingstrilogie</b>                    |                                                                        |                                                                 |                                                                                           |
| Thinkable thema                            | Belang vaardigheden onderschreven; kritiek op invoering aparte examens | Goede burger, goede beroepsuitoefening, goed gedrag, goede plek | Individuele professionele ontwikkeling & teamontwikkeling                                 |
| Thinkable rollen                           | Speciale actoren, op centraal niveau                                   | Verschillen in rolopvatting bij alle actoren                    | Besturen: herordenen van actoren Teams: rol teamleiders bij productieve ordening in teams |
| Practicable                                | Centrale aanpak; differentiatie tussen leerwegen en studenten          | Bestuurlijke aandacht; teambenadering                           | Besturen: reorganiseren Teams: routines, invulling leiderschap, structuur                 |
| Calculable (rol instrumenten)              | Sleutelrol                                                             | Geringe rol                                                     | Ondersteunende rol                                                                        |
| Relaties tussen elementen sturingstrilogie | Zeer sterk                                                             | Zwak                                                            | Niet sterk, niet zwak                                                                     |
|                                            |                                                                        |                                                                 |                                                                                           |
| <b>Sturingsdynamiek</b>                    |                                                                        |                                                                 |                                                                                           |
| <b>Typering: Sturing middels</b>           | <b>Instrumenten</b>                                                    | <b>Ketens van actoren</b>                                       | <b>Het ordenen van actoren</b>                                                            |

Al met al zijn de patronen van *sturingsdynamiek* heel *verschillend* voor de *verschillende beleidsthema's*. De beleidsthema's zijn gekozen op basis van twee dimensies: de mate waarin de centrale overheid in formele zin verantwoordelijk is, en de mate van actieve sturing door de centrale overheid. Op grond van alleen het onderhavige deelonderzoek is niet na gaan of de verschillen in sturingsdynamiek die we waarnemen gerelateerd zijn aan de twee dimensies op basis waarvan de thema's zijn gekozen. In deelrapport 4 van dit onderzoeksprogramma kunnen we hier meer licht op werpen, als we de

sturingsdynamiek binnen besturen in de sector van het MBO vergelijken met besturen in de sector van het VO.

De vraag naar *verschillen tussen onderwijsbesturen* is lastiger te beantwoorden. Voor het thema taal en rekenen constateren we geen verschillen tussen besturen; voor het thema burgerschap zijn er wel verschillen tussen besturen; en voor het thema lerende organisatie zijn de verschillen tussen besturen zo groot dat systematische vergelijking niet mogelijk is. Door de combinatie van deze bevindingen valt niet na te gaan of besturen wellicht - los van de beleidsthema's - een 'typisch eigen' sturingsdynamiek hebben.

Bij alle beleidsthema's, inclusief de eigen thema's van besturen, valt op dat de *externe omgeving* van *grote invloed* is op de sturing binnen de onderwijsinstelling. In het geval van taal en rekenen is het vooral de centrale overheid die grote invloed heeft. Bij het thema 'lerende organisatie' zijn het vooral de sectorraad en de vakbonden die - via afspraken in het professioneel statuut en CAO's - veel invloed uitoefenen. Voor burgerschap geldt dat bestuurders die het thema prioriteren, dit allemaal doen onder verwijzing naar de maatschappelijke context. Ook bij de eigen thema's is de externe omgeving nadrukkelijk in beeld, in de vorm van demografische ontwikkelingen in de regio, veranderingen in het beroepenveld, veranderingen in de studentenpopulatie, en de daaruit voortvloeiende ervaren noodzaak voor onderwijsinnovatie.

Een laatste conclusie is dat daar *waar beleidsruimte bestaat*, die ruimte *ook* wordt *benut*. Dat geldt voor alle actoren binnen besturen. *Besturen* hebben de ruimte om meer of minder aandacht te besteden aan onderwijs in burgerschap, en besturen verschillen ook in de mate van bestuurlijke aandacht voor het beleidsthema. Besturen hebben de ruimte om de eigen organisatie in te richten, en besturen doen dat ook op heel verschillende manieren. Als bestuurders weinig prioriteit geven aan burgerschap, hebben *directeuren* en teamleiders de ruimte om dat zelf wel te doen, en dat doen ze ook. *Teamleiders* hebben de ruimte om zelf invulling te geven aan hun leiderschap, en met name bij het thema 'lerende organisatie' zien we ook relevante verschillen in die invulling. Bij alle thema's hebben *onderwijsteams* ruimte voor eigen invulling, en bij alle thema's zien we ook verschillen tussen teams. Bij alle thema's hebben *docenten* ruimte h<sup>ó</sup>e - en vaak ook óf - ze er zelf aandacht aan besteden, en bij alle thema's benutten docenten die ruimte ook. In deze conclusie zien we het uitgangspunt van Foucaults governmentality terug, namelijk dat actoren altijd zowel object als subject zijn van sturing.

Uit de conclusies blijkt bovenal dat het theoretisch kader dat we in dit onderzoeksprogramma ontwikkelden uitermate vruchtbaar is om via gedetailleerd empirisch onderzoek meer zicht te krijgen op complexe sturingsprocessen.

## Literatuur

- Bergen, K. van, Paulussen, M., Dekker, B., Kroonemand, P. & Leerdan, J. van (2016). *Taal en rekenen in het vo en mbo*. Activiteiten en middeleninzet. Amsterdam: Regioplan.
- Gemeenschappelijk procesmanagement competentiegericht beroepsonderwijs. (2007). *Brondocument Leren, Loopbaan en Burgerschap* (2007). [https://www.sbb.nl/sites/sbb/files/uploads/brondocument\\_leren\\_loopbaan\\_en\\_burgerschap\\_2007.pdf](https://www.sbb.nl/sites/sbb/files/uploads/brondocument_leren_loopbaan_en_burgerschap_2007.pdf).
- Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (eds.). (1991). *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Commissie Leraren (Commissie Rinnooy-Kan) (2007). *LeerKracht!* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- CAO (2016). *Collectieve arbeidsovereenkomst voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*. CAO MBO 1 juli 2016 tot en met 30 september 2017.
- Doelen, F.C.J. van der (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie. In J.T.A. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok & A.F.A. Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, 17-31. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Edwards, R. (2010). Mobilizing lifelong learning: governmentally in educational practices. *Journal of Education Policy*, 17(3): 353-365.
- Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB (2016). Geldend vanaf 01-08-2016. Bijlage 1. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027963/2016-08-01#Bijlage1>.
- Foucault, M. (1988.) *Madness and Civilization. A History of Insanity in the Age of Reason*. London, Tavistock.
- Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. New York, Vintage.
- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge (MA): MIT Press. & Bennett cases 2005
- Gioia, D.A. & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*, 12: 433-448.
- Gillies, D. (2008). Developing governmentality: conduct(3) and education policy. *Journal of Education Policy*, 23 (4): 415 – 427.
- Honig, M.I. (2003). Building policy form practice: central office administrators' roles and capacity in collaborative education policy implementation. *Educational Administration Quarterly*, 39(3): 292 - 338.



- Honig, M.I. (2006). Street-level bureaucracy revisited: Frontline district central office administrators as boundary spanners in education policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28 (4): 357 - 383.
- Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in het onderwijs op stelselniveau*. Deelrapport 1. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Hufen, J. and A. Ringeling (1990). *Beleidsnetwerken, Overbeids, Semi-Overbeids- En Particuliere Organisaties In Wisselwerking*, VUGA.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Veelgestelde vragen toezicht mbo*. (Versie 1 juli 2016). De Meern: Inspectie van het Onderwijs. 6 oktober 2015.
- Karsten, S. (2016). *De hoofdstroom in de Nederlandse onderwijsdelta*. Een nuchtere balans van het mbo. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London, Sage.
- Laegreid P. and T. Christensen (2011). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate Publishing, Ltd.
- Miles, M.B., Huberman, A.M. & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis*. A methods sourcebook. Third edition. Thousand Oaks (CA): Sage Publications Inc.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Actieplan LeerKracht van Nederland*. Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 332 nr. 52. 6 oktober 2015.
- OECD (2013). *Trends Shaping Education 2013*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/trends\\_edu-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/trends_edu-2013-en)
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), pp. 641–672.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Professioneel Statuut (2009). Overeenkomst tussen MBO-Raad en vakbonden. De Bilt. Via <http://www.aob.nl/default.aspx?id=48&article=47565&q=&m=>.

- Rhodes, R.A.W. (1997). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding governance ten years on. *Organization Studies*, 28(08), 1243-1264.
- Rose, N. (1999). *Governing the soul. The shaping of the private self*. Second edition. London/New York: Free Association Books.
- Rose, N. (2006). Government, authority and expertise in advanced liberalism. *Economy and Society*, 22(3): 283 – 299.
- Staatscourant (2009). *Convenant LeerKracht van Nederland*, Nr. 42, 3 maart 2009.
- Suspitsyna, T. (2010). Accountability in American education as a rhetoric and a technology of governmentality. *Journal of Education Policy*, 25(5): 567-586.
- Thompson, G. et al. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks, The Coordination of Social Life*. Sage Publishers.
- Thiel, van S. & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & Management Review*, 25 (3): 267-
- Theisens, H., Hooge, E.H. & Waslander, S. (2016). Steering dynamics in complex education systems. An agenda for empirical research. *European Journal of Education*, 51(4): DOI 10.1111/ejed.12187
- Thomsen, M. & L. Van de Venne (2012). *Goed bestuur in het MBO*. Vorderingen in de implementatie van de Code Goed Bestuur in de BVE-sector. Den Bosch: ECBO.
- Van 'Twist, M., M. van der Steen, M. Kleiboer, J. Scherpenisse & H. Theisens (2013). *Coping with very weak primary schools: towards smart interventions in Dutch education policy*. A Governing Complex Education Systems Case Study. Paris: OECD.
- Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Overzichtstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Project.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yin, R.K. (2003). *Applications of case study research*. Second edition. London: Sage publications.
- Yin, R.K. (2009). *Case study research*. Design and methods. Third edition. Sage publications.
- Zehavi, A. (2012). New governance and policy instruments: are governments going 'soft'. In: Levi-faur, D. (ed.) (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford, Oxford University Press, 242 – 254.

## Bijlagen

### Overzicht van bijlagen

|           |                                |
|-----------|--------------------------------|
| Bijlage 1 | topiclist interviews           |
| Bijlage 2 | Basis voor case-beschrijvingen |
| Bijlage 3 | Within-case analyse            |
| Bijlage 4 | Between-case analyse           |
| Bijlage 5 | Analyse noties                 |
| Bijlage 6 | Verslag workshop               |

## **Bijlage 1 Topiclist interviews**

*Te bevragen beleidsthema's:*

*Lerarenbeleid (alleen aspecten lerende organisatie en professionele cultuur)*

*Taal/rekenen*

*Burgerschap*

*eigen thema bestuur.*

### **Besturen**

1. Per onderwerp, met vignet: Wat betekent dit voor u? (wat verstaat u eronder, belangrijk, willen ze er iets mee of niet, waarom, wat bedoelen ze ermee)
2. Hoe ziet uw beleid op <beleidsthema> eruit? (wat zijn de doelen, wat beogen jullie ermee)
3. Wat zijn de achtergronden van dit beleid/de standpunten? (welke noties, wat verstaan ze er onder, wat hebben ze ermee voor ogen, opvattingen over functies van onderwijs, wat doen ze wel/niet en waarom; doorvragen op genoemde termen)
4. Hoe probeert u dit beleid te verwezenlijken? Concreet: Welke instrumenten of acties zet u hiervoor in? (dus hoe wordt het zichtbaar) + rol financiële middelen. Waarom zo?/met welk doel precies?
5. Heeft uw bestuur kennis genomen van informatie, standpunten van andere actoren in het onderwijsveld (incl. de eigen scholen) over dit beleidsthema? Zo ja van welke actoren en op welke manier? Evt. specifieke check ministerie en inspectie.

### **Directeuren en teamleiders**

1. Hoe kijkt u aan tegen <beleidsthema>? (welke noties, wat verstaan ze er onder, wat hebben ze ermee voor ogen, opvattingen over functies van onderwijs)
2. Voert u binnen uw school/team beleid op <beleidsthema>? (met welk doel, wat zijn standpunten, achtergronden, visie)
3. Is er sprake van bestuursbeleid op dit onderwerp? Zo ja, wat voor beleid? (doorvragen om idee te krijgen in hoeverre instemming met bestuur en eigen/additionele opvattingen)
4. Hoe probeert u het beleid op <thema> te verwezenlijken? Concreet: Welke instrumenten of acties zet u hiervoor in? (dus hoe wordt het zichtbaar) + rol financiële middelen. Waarom zo?/met welk doel precies? (doorvragen om idee te krijgen wat aan de schoolleider is en wat aan de docenten)
5. Heeft u kennis genomen van informatie, standpunten van andere actoren in het onderwijsveld (incl. de eigen docenten) op dit thema/dit beleid? Zo ja van welke actoren en op welke manier? Evt. specifieke check ministerie en inspectie.

## **Docenten**

1. Wat verstaat u onder/Waar denkt u aan bij <thema>? + houding t.o.v. beleid ministerie, bestuur en school op <thema>.
2. In hoeverre geeft u zelf vorm aan <thema>? Zo ja, op wat voor manier en waarom op die manier?
3. Gebruikt u middelen (documenten, instrumenten) om na te gaan of u op het spoor zit wat betreft prestaties van leerlingen (tussentoetsen) of als school als geheel (monitoren ze zichzelf).

## **Voorzitters RvT/MR**

1. Is de RvT/MR over <thema> in contact met het CvB?
2. Zo ja, op welke manier?
3. Wat vindt de RvT/MR van het beleid dat het CvB op dit thema voert?

## Bijlage 2 Basis voor case-beschrijvingen

Voorbeeld 1

Thema: burgerschapsvorming

Sector: voortgezet onderwijs

Onderverdeling: naar bestuur

| Code System                            | Dommel | Amstel | Gouwe | Waal | Maas | Rijn | Aa  | Schelde | Vecht |
|----------------------------------------|--------|--------|-------|------|------|------|-----|---------|-------|
| • BURGRol zelf                         |        |        | 8     |      | 5    | 1    | 1   |         |       |
| • BURGRol ander                        | 6      |        | 2     | 4    | 7    |      | 1   | 2       |       |
| • BURGAgendasetting                    |        |        | 1     | 1    | 4    |      |     |         |       |
| • BURGBeleidsvoorbereiding/ beleidsvor |        |        | 1     |      | 3    |      | 1   | 4       |       |
| • BURGBesluitvorming                   |        |        |       |      | 1    |      |     |         |       |
| ► • BURGEvaluatie (incl monitoring)    |        |        |       |      | 2    |      |     | 2       |       |
| • BURGNiet aangesproken                |        |        | 2     |      | 5    | 2    | 2   |         |       |
| • BURGAanwenden                        |        |        |       |      |      |      |     | 1       | 3     |
| • BURGAanvaarden                       |        |        |       | 1    | 1    |      | 1   | 3       | 3     |
| • BURGCompromis zoeken                 |        |        |       |      |      |      |     |         |       |
| • BURGVermijden                        |        |        |       |      |      |      |     |         |       |
| • BURGTrotseren                        |        |        | 1     |      | 1    |      |     |         |       |
| • BURGBeïnvloeden                      |        |        | 2     |      |      |      |     |         |       |
| • BURGsec                              | 5      | 6      | 10    | 11   | 21   | 10   | 15  | 16      | 16    |
| • BURGbij                              | 1      |        | 18    |      | 8    | 6    | 5   | 9       | 8     |
| • BURGdoel                             |        |        | 9     |      | 6    | 7    | 5   | 4       | 5     |
| • BURGeffect                           |        |        | 3     |      |      | 1    |     | 1       | 1     |
| • BURGInfo doc                         |        |        |       |      |      |      | 1   |         |       |
| • BURGInfo tekst                       |        | 1      |       |      |      |      | 1   |         |       |
| • BURGInfo onderzoek                   |        |        | 1     |      |      |      |     |         |       |
| • BURGInfo media                       |        |        |       |      |      |      |     |         |       |
| • BURGInfo gesprek                     |        |        | 1     |      |      |      |     |         |       |
| • BURGINformatie bijeenkomst           |        |        |       |      |      |      |     |         |       |
| • BURGIndirect instrument              |        |        |       |      |      |      |     |         |       |
| • BURGAndermans instrument             |        |        | 4     |      | 2    |      | 2   | 2       | 4     |
| • BURGEigen instrument                 | 1      |        | 7     |      | 28   | 4    | 5   | 4       | 4     |
| • BURGLLB                              |        |        |       |      |      |      |     |         |       |
| • BURGJonge burgers                    |        |        |       |      |      |      |     |         |       |
| • BURGAlliantie burgerschap            |        |        |       |      |      |      |     |         |       |
| • BURGPrac                             | 6      | 8      | 26    | 9    | 63   | 37   | 40  | 19      | 15    |
| • BURGgeenrol                          |        |        |       |      |      |      |     |         |       |
| • BURGNiet sturen                      | 2      | 2      | 1     |      |      | 10   | 4   | 8       | 5     |
| • BURGDoelstellen                      |        |        |       |      | 4    |      |     | 1       | 1     |
| • BURGAdviseren                        |        |        | 1     |      |      |      |     | 3       |       |
| • BURGOperationaliseren                | 4      | 3      | 3     | 4    | 7    |      | 3   |         | 1     |
| • BURGBespreken                        |        | 6      | 8     | 2    | 13   | 5    | 5   | 7       | 3     |
| • BURGOnderzoeken                      |        |        |       |      |      | 1    | 1   |         |       |
| • BURGOndersteunen                     | 3      | 1      | 5     |      | 2    |      | 3   |         | 2     |
| • BURGVoorleven                        |        |        | 6     |      | 6    |      | 7   | 4       | 5     |
| • BURGVBStellen                        |        |        | 3     |      | 5    |      |     | 2       |       |
| • BURGAanspreken                       |        | 2      | 7     |      | 3    |      |     | 3       | 1     |
| • BURGBeoordelen                       | 1      |        | 3     |      | 11   |      | 4   | 1       | 1     |
| Σ SUM                                  | 29     | 29     | 133   | 32   | 208  | 84   | 107 | 96      | 78    |

## Voorbeeld 2

Thema: kwaliteit: taal en rekenen

Sector: voortgezet onderwijs

Onderverdeling: naar actor

| Code System                          | Raden van Toezicht | Medezeggenschap | Bestuurders | Directeuren en schoolleiders | Teamleiders VO | Docenten |
|--------------------------------------|--------------------|-----------------|-------------|------------------------------|----------------|----------|
| KWALRol zelf                         |                    |                 | 18          | 10                           | 10             | 10       |
| KWALRol ander                        |                    | 1               | 18          | 8                            | 14             | 16       |
| KWALAgendasetting                    |                    |                 | 7           | 4                            | 2              | 2        |
| KWALBeleidsvoorbereiding / beleidsvo | 1                  |                 | 7           | 8                            | 7              | 4        |
| KWALBesluitvorming                   | 1                  |                 | 2           | 3                            | 1              | 3        |
| KWALUitvoering / implementatie       |                    | 1               | 6           | 13                           | 12             | 3        |
| KWALEvaluatie (incl monitoring)      |                    |                 | 13          | 12                           | 4              | 2        |
| KWALNiet aangesproken                | 2                  | 2               | 1           | 4                            |                | 2        |
| KWALAanwenden                        |                    | 2               | 3           | 3                            | 3              | 1        |
| KWALAanvaarden                       |                    | 2               | 21          | 11                           | 12             | 4        |
| KWALCompromis zoeken                 |                    |                 | 4           | 1                            | 9              | 9        |
| KWALVermijden                        |                    |                 | 1           |                              | 1              |          |
| KWALTrotseren                        |                    |                 | 1           | 6                            |                | 1        |
| KWALBeïnvloeden                      |                    |                 | 4           |                              | 1              |          |
| KWALsec                              |                    | 2               | 17          | 19                           | 34             | 42       |
| KWALbij                              | 3                  |                 | 11          | 17                           | 17             | 39       |
| KWALdoel                             |                    |                 | 1           | 5                            | 3              | 8        |
| KWALeffect                           |                    |                 | 4           | 6                            | 8              | 15       |
| KWALInfo doc                         |                    |                 |             | 1                            |                | 1        |
| KWALInfo tekst                       |                    |                 | 2           | 1                            | 1              | 1        |
| KWALInfo onderzoek                   |                    |                 | 9           |                              |                |          |
| KWALInfo media                       |                    |                 | 1           | 1                            |                | 2        |
| KWALInfo gesprek                     |                    |                 | 2           | 4                            | 1              | 1        |
| KWALInfo bijeenkomsten               |                    |                 | 3           | 4                            | 1              | 5        |
| KWALIndirect instrument              |                    |                 |             |                              |                |          |
| KWALAndermans instrument             |                    |                 | 10          | 21                           | 16             | 28       |
| KWALEigen instrument                 |                    |                 | 6           | 7                            | 16             | 23       |
| KWALReferentieniveau taal            |                    |                 | 2           | 6                            | 2              | 4        |
| KWALReferentieniveau rekenen         |                    |                 | 4           | 8                            | 3              | 5        |
| KWALRekentoets                       | 1                  | 3               | 12          | 15                           | 25             | 30       |
| KWALDialtaal                         |                    |                 |             | 2                            | 2              | 2        |
| KWALPrac                             | 11                 | 2               | 20          | 52                           | 57             | 140      |
| KWALGeenrol                          |                    |                 |             |                              |                |          |
| KWALnietsturen                       | 10                 | 8               | 6           | 8                            | 9              | 6        |
| KWALDoelstellen                      |                    |                 | 1           | 5                            | 1              |          |
| KWALAdviseren                        |                    |                 | 1           | 3                            |                |          |
| KWALOperationaliseren                |                    |                 | 3           | 5                            | 12             | 5        |
| KWALBespreken                        | 1                  | 2               | 6           | 12                           | 9              | 5        |
| KWALOnderzoeken                      | 2                  |                 | 8           | 13                           | 9              | 4        |
| KWALOndersteunen                     | 1                  |                 | 8           | 9                            | 9              | 2        |
| KWALVoorleven                        |                    |                 |             |                              | 1              |          |
| KWALVBstellen                        |                    |                 | 1           | 2                            | 1              | 1        |
| KWALAanspreken                       |                    |                 | 5           | 4                            | 2              | 4        |
| KWALBeoordelen                       |                    | 1               |             | 1                            | 1              |          |
| SUM                                  | 33                 | 26              | 249         | 314                          | 316            | 430      |



## Bijlage 3 Within-case analyse

Impressie van een case-analyse voor één thema, voor een deel van één bestuur

Thema: kwaliteit: taal en rekenen

Sector: middelbaar beroepsonderwijs

| Code                                            | Segment                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 08 Kwalinhoud\Kwalinhoud Lijn 1                 | Dir vindt dat Nederlands zo veel mogelijk ook in integrale opdrachten moet zitten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 08 Kwalinhoud\Kwalinhoud Lijn 1                 | <p>PST:</p> <p>Bij taal zie je het ook terugkomen in allerlei onderdelen die voor het kwalificatiedossier van belang zijn, vaak is de verwevenheid van taal hè, als je bijvoorbeeld denkt aan presentaties, verkoopgesprek.....gesprekken voeren, schriftelijke stukken, daar zie je het steeds weer terugkeren en bij rekenen is het geïsoleerder, dat zie je heel duidelijk. Het zou de motivatie zeker kunnen verhogen, ik vraag me alleen af als je kijkt naar de onderdelen uit die domeinen, of je integratie heel ver kunt doorvoeren. Ja, dat er altijd een stukje is wat in een lijn moet plaatsvinden. Ja kijk, als je het over grammetjes hebt en weet ik wat allemaal, dan kun je natuurlijk nog in goederen spreken hè, maar uiteindelijk zover als het daar gaat, zover komt het eigenlijk niet voor, dat ligt toch wel anders en bij taal is die integratie wel duidelijk makkelijker.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 09 Kwaloordeelsturing\Kwaloordeelsturing Lijn 1 | <p>PST: Nou ja, ik denk dat dat duidelijk de landelijke lijn volgt en ik moet zeggen wij hebben hier een medewerker die daar speciaal mee belast is, ik vind ook dat er goed gekozen is om bijvoorbeeld binnen zo'n cluster een duidelijke taalcoach en een duidelijke rekencoach aan te wijzen zodat je binnen die opleidingen binnen het cluster zorgt dat er meer uniformiteit komt, dat men van elkaar leert dat zaken als scholing, het zetten van stappen in de ontwikkeling van taal- en rekenonderwijs duidelijker vorm gegeven wordt, dat vind ik op zich goed en Frank Haken, die naam is misschien al een keer genoemd, is daar speciaal mee belast, die toch steeds.....Ja, en dat is goed, en ik zeg al het instellen van kijk, als je die docenten allemaal afzonderlijk daarmee zou laten pionieren, want er is natuurlijk ontzettend veel gebeurd de laatste 10 jaar, dan denk ik dat het alle kanten heen zo schieten, terwijl als je nu met dat soort coaches te werken, duidelijk een stuk begeleiding vanuit Frank Haken, dan denk ik dat dat wel zijn vruchten afwerpt.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 12 Kwalsturingmidman\Kwalsturingmidman Lijn 1   | <p>PST</p> <p>Nee, eigenlijk is het zo dat wat er gebeurt vanuit de clustercoaches, dat dat eigenlijk is wat er plaatsvindt en ik zit eigenlijk meer vanaf de zijlijn te kijken of het dan ook inderdaad opgepikt wordt door de verschillende docenten die die vakken verzorgen, dus ik heb daar zelf eigenlijk geen echte duidelijke rol in.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 07 Kwalthinkable\Kwalthinkable Lijn 1           | <p>Doc1</p> <p>Ik vind dat als het gaat om taalniveau, om daarmee te beginnen, vooral voor de internationale opleiding vind ik het een must. Wij leiden ook op B2 niveau Engels op, B2 niveau Nederlands daarbij en B1 voor de tweede vreemde taal, Spaans of Duits. Dat vinden wij ook noodzakelijk omdat deze studenten ook veelal naast een buitenlandse stage vaak in het buitenland gaan werken of studeren, daar leiden wij ook voor op. Dus dat voor betreft het internationale stuk. Gaat het om mbo 4 manager Handel sector Nederland dan komt er nu vanaf komend jaar een tweede vreemde taal bij, ja hoe belangrijk dat gaat zijn, dat niveau, ook zij gaan op niveau B1 uitstromen en dat is best hoog voor deze studenten die in principe de tweede taal eigenlijk wat minder machtig zijn, maar in ieder geval daar ook niet de affiniteit meteen mee hebben. Dus ja, dat zal zich moeten bewijzen, maar ja.....we zitten in een globaliserende wereld, dus dat is gewoon echt wel een must.</p> <p>Wat betreft het Nederlands vind ik sowieso, ik ben een beetje puriteins daarin, ik vind wat betreft Nederlands kan het niet hoog genoeg om de simpele reden dat je in de correspondentie in het beroepsgebeuren dat je gewoon fatsoenlijk en grammaticaal juist Nederlands moet kunnen bezigen, ja dan zien wij bij studenten op dat niveau en vaak ook op hoger niveau nog.....daar zien wij af en toe toch....ja nogal forse fouten voorkomen. Ik maak mij daar graag sterk voor dat het wat beter kan.En wat betreft het rekenen zeg ik, ik vind het goed dat rekenen op een fatsoenlijk niveau wordt aangeboden binnen onze opleiding als instrument voor de vakken waar rekenen uiteindelijk nodig bij is, vooral de vakken waar ik dan mee te maken heb, de economische vakken. Daar vind ik rekenen absoluut heel belangrijk in. Wat ik wel vind is dat rekenen als een soort fremdkörper, even netjes Duits geformuleerd, in de opleiding als een vak examinerend en ook dus zeg maar als een</p> |
| 11 Kwalinstrumenten\Kwalinstrumenten Lijn 1     | Doc1 verwijst naar rekentoets                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 13 Kwalhandelen\Kwalhandelen Lijn 1             | <p>Doc1</p> <p>Bekijkt verslagen van studenten op Nederlands. Is streng en geeft feedback. Refereert aan de vaklessen Nederlands. Weet wat daar gebeurt. Probeert inzicht in rekenen te geven in plaats van een kunstje uitvoeren. Dat is een logisch onderdeel van de lessen. Weet wat nodig is in het bedrijfsleven.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 07 Kwalthinkable\Kwalthinkable Lijn 1           | <p>Doc2:</p> <p>Onderschrijf ik. Maar het gaat vooral om het door willen groeien. Het moet niet zo zijn dat als iemand zegt van, nou ja, ik weet niet precies wat het inhoudt, ik weet wel 2F of zo. Maar ehm, misschien kan iemand wel meer aan, weet je wel? Dus je moet ook stimuleren dat mensen wat verder kunnen. We moeten niet alleen aan die onderkant gaan denken maar we moeten vooral ook denken dat er geen plafond is en dat mensen verder willen en verder kunnen.</p> <p>Het stimuleren van het positieve gedrag vind ik weer...altijd heel erg belangrijk.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 13 Kwalhandelen\Kwalhandelen Lijn 1             | Doc2 corrigeert taalgebruik in verslagen maar doet niet aan rekenen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

# Bijlage 4 Between-case analyse

Impressie van een between-case-analyse voor één thema

Thema: lerende organisatie

Sector: voortgezet onderwijs

| invulling                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | sturing ri scholen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | bijzonderheden                                                                                                                                                                                                                           | docs                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | samenwe rken in team | wat doet tl                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | wat doet dir                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                          | Lesbezoek komt op gang (sinds 2 jaar). Er kan heel veel, maar meureren ook jouw probleem. 'stiekem' lero ped verg. inspectie oordeel aanzet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| RvT: ruimte in begroting voor vernieuwingen, discussie over HMA-factoren, wat als initiatief niet van docs komt, onbevoegden, oudere docs, thematische sessies in RvT, ondersteunen gesprekskenniscyclus. Rol = stimuleren, vragen stellen. MR: stimuleert, discussie werkdruk, lang gesprek over gesprekskenniscyclus. It's geven nu eigen draai. machtspel tussen BO en TL's. Mensen in org gaan graag hun eigen gang. discussie over functieim (criteria LC LD). leren van elkaar ook overzwaardeerd, ook leraren, die niet veel meer te leren hebben van collega's. | voorleven, taal cruciaal. bovenscholse werkgroep OOW. Discussie met MR over in kaart brengen kwaliteiten docenten, irt beoordeling en zeggenschap. Heeft Zjr geleiden didactisch coachen geïntroduceerd, bevorderen reflectie, opletiek. Nu in alle teams mensen opgeleid. Verondersteld dat er vragen zouden ontstaan, blijft lastig, tijd, bedreigend. Nu stap iedere docent lesbezoek. Moeten dir en It's op sturen. Zet directies aan rol te nemen, stimuleert, faciliteert, agendeert, voert gesprekken, collega's. | sinds 5 jr matrix, tl zijn docent. Constatieering zekere vrijblijvendheid. (bemoedigt beoordelen) Aanvankelijk niet vraag wat het opleverde. Later meer ingezet op opbrengsten. Nieuwe gesprekskenniscyclus met instemming MR van kracht | gedragsverandering, veel tijd nodig, moet landen, moet rijden; veel verantwoordelijkheid bij docent die zich wil verbeteren. Verschillen: 'echt wel heel professionele cultuur' maar ook terecht dat er stappen worden gezet. Veel mogelijkheden voor scholing. Veel ruimte, maar vrijblijvend. Aangenomen dat het wel goed zit met primaire proces, is maar de vraag. Wildgroei nu samengebracht. 'op andere scholen zit het muurvast'. relevantie van samen leren moet voor docenten duidelijk zijn, veel gesprek nodig. Nieuwe docenten lerende houding, verschil tussen docenten, ene team gewend dat mensen bij elkaar binnenlopen, anderen niet, tijdskud, praktische belemmeringen. |                      | tl kritisch op kwaliteit docs irt dalen. autonome. Veel ruimte scholing. Tot voor 2 jaar LD te worden met 'onderzoeken en congressen' zonder fatsoenlijk les te geven. Nu 5 rollen docenten op orde. Bij scholing eerst vraag wat het II oplevert. Vindt het goed dat er gesprekskenniscyclus is, systematische bevraging. Cultuurwomslag gaat te langzaam, kwaliteit docenten moet in beeld gebracht, grote verschillen. Nu werkgroep ROM. Geen professionele cultuur, door directie voorgaande jaren, geen verwijt collega's. TL probeert voorbeeld te zijn op 5 rollen; al vier jaar bezig met cijfers kwaliteiten docs op agenda te krijgen. TL met klas meegelopen 'baas aenschamde', roosters uiteindelijk 'gelu' | dir heel kritisch op docenten, kritisch op kwaliteit lessen irt autonome. Kritisch op TL's. TL's zijn mededocenten die nagaan, geen lesbezoek It's, geven geen leiding, managen. Worsteling van school. Weerstand tegen in beeld brengen kwaliteit docenten, lastig. Stimuleert, o.a. onderzoek en cursussen. Elst onderbouwing ideeën met data. School is slecht in pdca, maakt niet af. Gesprekskenniscyclus moet professioneler. School heeft niet lesbezoek verplicht te stellen. TL's denken daar verschillend over, nu inspectie meer aandacht primair proces, werkgroep ROM, beoordeling obv 5 rollen. gebruikt SaZ, stuurt mensen daar naartoe |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                          | terecht dat docs bevoegdheid moeten halen; alle ruimte voor docenten voor studie, scholing, lesbezoek anoniem omwille van veiligheid, oproep binnen team, weinig respons. Video-coaching.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                      | facilitering voor opleiden en scholing goed geregeld, bijna iedere aanvraag gehonoreerd. Gesprekskenniscyclus was te vrijblijvend, ontwikkelen moet wel passen binnen schoolplan. Lesbezoek blijft moeizaam, gaat langzaam beter (in 2002 'onmogelijk'). Eigen rol = delen kennis binnen team, laat dingen terugkomen in teamvergaderingen, blijven herhalen. gedragsverandering, tijd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ingezet op scholing, ontwikkeling, lerarenbeurzen, aanmoedigen en faciliteren, veel ruimte. Veel gesprekken gevoerd. Afpraken met tl, belang onderzoek onderstrepen. Schoolleiding straalt uit 'alles kan als je maar wilt'. Gesprekskenniscyclus zet in op ontwikkeling, TIAS-traject, stimuleren podiummiddagen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| RvT: heel belangrijk, ow van gesprek. Zvt's, It's als meenwerkend, experts, kennisdialing, spreekt over bevoegdheden, onderzoek, faciliteren. Stelt vragen. Belangrijk tijdens werkbezoeken, spreekt directuren en op aan. Mede bewaker bestuursfilosofie. MR: voortdurend over in gesprek, zorg over werkdruk, bij niet teams.                                                                                                                                                                                                                                         | proberen te verleiden (niet dwingen), inzetten op 'in gesprek gaan' HR-beleid, veel scholing, simpele taamplannen, functieim benut. Eigen rol = blijven herhalen, waartoe. Dir moeten zeggen wat ze willen bereiken, wordt vastgesteld, dan is dat het ook.                                                                                                                                                                                                                                                              | ingezet op lero worden, kernteams, experts, matrix. Dilemma rond beleid, niet aan toeval over willen laten vs ervaren als keurslijf. Dilemma: decentraal initiatief, maar ook niet alle kanten op.                                       | doc: beperkt van elkaar leren. Verschillen tussen secties wb lesbezoek. Veel meer scholing, cursussen. individueel druk bezig, leren te weling van elkaar. Team organiseert volgend jaar middag/week tijd. Nadenken over invulling, bekostiging. Niet helemaal rvt, moeten met scenario's bezig, zou team niet opgekomen zijn, wel de taken, niet de bevoegdheden, dan niet zo noemen. er kan veel, veel aangereikt, geen dwang. (mn scholing, opleiding, cursussen). Tijd. Visiteren is verwaterd door weerstand en tijdgebrek.                                                                                                                                                           |                      | ingezet op rvt's, kunnen werken aan eigen doelen, middel om lero te zijn. 'Verantwoordelijkheid' 'aans gelu'd. Docs zitten zowel in sectie als in team: wie is dan waarvoor verantwoordelijk?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                          | studie wordt heel erg gestimuleerd, ruimte, geld, bijna alles kan. Veel aangereikt. Lesbezoek gestimuleerd (initiatief uit team zelf) digitaal observatietool. Docs sturen II naar elkaar. Video-coaching. Kwelzorg kijkt naar had cijfers, gesprek over betekenis, uitwisseling.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                      | aandachtspunt is communicatie tussen teams; heeft neiging zelf beleid te maken maar dat is aan experts. Bepaalt met team doelen, waent 'lg', zwengelt aan, zet docenten bij elkaar, koppelt, organiseert, maakt mogelijk. Clubjes docenten die zich ergens in verdiepen. afspraak in team Zvt] lesbezoeken. komt aan orde in PGS-gesprek, voert talent-gesprekken, waar ben je goed in. bespreken boedk op teamvergadering, collega's presenteren aan elkaar. stimuleert collega's dossier op orde, stelt aan de orde, stelt vragen, geeft zelf goede voorbeeld                                                                                                                                                         | spreekt ontwikkelingsgericht, spreekt docs aan op voorbeeldrol ri It; blijven benadrukken dat feedback cadeau'tjes zijn; afgerekend op geen feedback geven en ontvangen. Kwaliteitszorgm'w'er in elk team. Cultuur enorm veranderd. Deuren open, meer scholing, meer collegiale consultatie, lesbezoek wordt op gestuurd, veel benomen, zelf goede voorbeeld geven, ruimte geven, stimuleren.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| went organisatie die zichzelf in stand houdt, niet naar boven kijkt, moet bij leraren zitten. RvT heeft onrustie gevoel bij voortaan en                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | afgelopen 5 jaar professioneler geworden, goede cycli, planvorming, functieim beleidrijd ineevoerd. Ondersteunen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                          | veel ruimte voor scholing, kan bijna altijd. Gesagd maar niet naar geleefd. Ergernis over externe (dure) bureaus met weinig kwaliteit. 'als een klein kind aanesproken'                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                      | DIR in TL te direct leidingnende docenten) DIR heeft initiatief inzet Stichting Leerkracht enomen. in MT                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

## Bijlage 5 Analyse noties 'thinkable'

Analyse van noties op basis van inductieve coderingen

Thema: burgerschapsvorming

Sector: voortgezet onderwijs

| Code System                            | Casebeschrijvingen VO | SUM |
|----------------------------------------|-----------------------|-----|
| ▼ Think BURG                           |                       | 0   |
| ▶ Beroep                               |                       | 2   |
| ▶ Individueel                          |                       | 43  |
| Vitaliteit (gezonde leefstijl)         |                       | 0   |
| ▶ Vaardigheden voor het leven          |                       | 16  |
| Omgangsvormen, respect, harmoni        |                       | 13  |
| Moreel en ethisch besef, oordeelsv     |                       | 8   |
| Goede burger zijn                      |                       | 0   |
| ▶ Actieve deelname maatschappij        |                       | 23  |
| Normen&waarden, rechten&plichte        |                       | 10  |
| Hoe je je hoort te gedragen            |                       | 4   |
| Nederlandse cultuur                    |                       | 4   |
| ▶ Kennis vd maatschappij               |                       | 27  |
| ▶ Pluriformiteit/tolerantie/open staan |                       | 18  |
| Wereldburgerschap, globalisering       |                       | 6   |
| Milieu, duurzaamheid, aarde            |                       | 5   |
| ▶ actuele thema's/ingrijpende gebeur   |                       | 15  |
| ▼ Puur praktische notie                |                       | 1   |
| dagopening/handelingen docen           |                       | 3   |
| moet in alles zitten, geen apart       |                       | 13  |
| voorleven als docent                   |                       | 4   |
| LOB/SLB/LLB (mbo)                      |                       | 1   |
| driev. kwalificatieopdr. (mbo)         |                       | 0   |
| mijleer + mijwetenschappen en          |                       | 7   |
| (maatschappelijke) stage               |                       | 9   |
| school als minimaatschappij/oe         |                       | 10  |
| Onbekend                               |                       | 0   |
| Onbemind                               |                       | 2   |
| ▼ Belang                               |                       | 0   |
| niet belangrijk                        |                       | 0   |
| heel belangrijk                        |                       | 5   |
| belangrijk                             |                       | 5   |
| niet (alleen) mijn taak                |                       | 3   |
| aansluiten bij/in 1e plaats beroe      |                       | 0   |
| Σ SUM                                  | 257                   | 257 |

## Bijlage 6 Verslag workshop

**Sector:** middelbaar beroepsonderwijs

**Datum:** 15 september 2016

**Locatie** TIAS, Campus Utrecht

### Programma

|         |                                                             |                                 |
|---------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Ochtend | Toelichting aanleiding en opzet van het onderzoeksprogramma |                                 |
|         | Terugkoppeling eerste overall bevindingen                   |                                 |
| Lunch   |                                                             |                                 |
| Middag  | Thematische verdieping in subgroepen                        |                                 |
|         | Thema 1                                                     | Sturen tussen 'strak' en 'soft' |
|         | Thema 2                                                     | Sturen met teams                |

### Introductie Thema 1 Sturen tussen 'strak' en 'soft'

Onderbouwd, geïllustreerd en toegelicht aan de hand van de eerste bevindingen, werd het eerste thema voor verdieping als volgt geïntroduceerd.

#### Strakke sturing inclusief accountability (bv rekenen in VO & MBO)

- geeft veel onrust en weerstand bij veel actoren
- 'speciale behandeling' en zichtbare doorwerking in de praktijk
- volgens de meeste scholen gestaag hogere prestaties voor studenten
- afzwakken op stelselniveau – afbouwen binnen onderwijsbesturen

#### Softere sturing inclusief ruimte voor eigen invulling (bv taal in VO)

- minder onrust, minder discussie
- minder zichtbare doorwerking in de praktijk
- effecten voor leerlingen onbekend (ook bij scholen)
- breed gedeelde urgentie gezamenlijke aanpak
- komt zelden van de grond en weinig duurzaam

#### Belangrijkste punten uit de verdieping in subgroepen

- Werking prestatie-akkoorden met MBO-instellingen: deel financiering (voorheen lumpsum) nu afhankelijk van specifiek geformuleerde doelen. Geeft andere dynamiek. Krijgt andere aandacht / prioritering 'omdat er geld achter zit'
- Als bestuurder zit je in "hetzelfde ecosysteem"; je neemt vaak zaken over van OCW
- Doordat er financiën aan rekenen gekoppeld zijn, hebben bestuurders er 'automatisch' aandacht voor, dan staat het op de agenda.
- Bij soft is de uitwerking vaak diffuus (afhankelijk van het team); teams geven bijvoorbeeld heel verschillend invulling aan burgerschap.
- Hoe makkelijk het opgepakt wordt is ook afhankelijk van het belang dat docenten er zelf aan hechten. Rekenen bijvoorbeeld geen punt in de techniekopleidingen, veel meer weerstand bij teams zorg en welzijn. Conclusie: het is situationeel.
- In die lijn is het bij 'strak' problematisch dat er één stok komt. Die op niemand past.
- De stok geldt ook voor leerlingen, het maakt voor de hoeveelheid activiteit uit of rekenen meetelt of niet.

- Veel aandacht voor een thema, bv. rekenen, gaat ten koste van andere thema's die ook van belang zijn. OCW zou daar ook oog voor moeten hebben; of het nog "te verstouwen" is op scholen.
- Aspect bij BBL: Het werkveld hecht aan de beroepsgerichte vakken, maar wil leerlingen niet vrij stellen van het werk voor de uren taal/rekenen op het rooster.
- "Een stok achter de deur werkt. Bv. Prestatiebepoering: dat werkt. Je gaat als instelling, als school als team harder lopen. "Die prikkels zijn nodig, zo van: als je goed presteert krijg je het budget." Een ander groepslid zegt juist het omgekeerde: "Ik denk er wel eens over, wat zou er gebeuren als je dat extra geld weigert, dat je het geld niet aanneemt en dan ook die prikkel niet hebt..."
- Dat geld, die beloning is natuurlijk indirect voor docenten, die ervaren het niet als directe prikkel, maar de aandacht wordt wel gekanaliseerd op thema's waar druk/geld/prikkel op staat.
- In het mbo wordt juist een grotere urgentie op verhoging taalniveau ervaren. Dat komt omdat taal en het niveau ervan de hele tijd zichtbaar wordt voor alle docenten in het onderwijs, i.t.t. rekenen. Het draagvlak om echt werk te maken van beter taalonderwijs – taalniveau bij studenten is groter dan voor rekenen.
- Softe sturing, ook binnen de mbo-instelling zou wel eens heel goed duurzaam op langere termijn kunnen doorwerken. Maar daar moet dan wel gericht op gestuurd worden en is tijd voor nodig/momentum.

## Introductie Thema 2 Sturen met teams

Onderbouwd, geïllustreerd en toegelicht aan de hand van de eerste bevindingen, werd het tweede thema voor verdieping geïntroduceerd aan de hand van een aantal 'werkhypothesen'.

- Besturen hebben behoefte om een directe verbinding tot stand te brengen tussen het College van Bestuur en onderwijsteams.
- Teams hebben een vorm van leiderschap nodig.
- (vak-)Expertise-ontwikkeling is gebaat bij een teamoverstijgende aanpak (bv vakgroepen, ontwikkelgroepen).
- Het belang van 'tijd' wordt chronisch onderschat:
  - o Tijd in roosters, zodat docenten elkaar spreken
  - o Tijd voor teams, ook in de zin van doorlooptijd
  - o Tijd in onderlinge relaties, wegnemen argwaan /opbouwen vertrouwen
- Een hiërarchische taak (beoordelen) beleggen bij een docent-met-een-taak werkt niet.
- Werken in teams heeft als risico interne gerichtheid; leren tussen teams is een belangrijk aandachtspunt.
- Teams zijn te beschouwen als netwerken. Netwerken behoeven ordening om productief te zijn.
- Teams functioneren 'beter' als er een 'ordenende rol' wordt vervuld; dát die rol wordt vervuld, is belangrijker dan wie die rol vervult.

### *Aanvullingen en nuanceringen door deelnemers:*

- Niet alleen het professioneel statuut is een 'sturende' factor, ook de cao stuurt, en heel gedetailleerd.
- Zelfstuderende teams zijn onwenselijk.
- Het is belangrijk dat teams zelf input geven op de vorm van leiderschap.
- Tijd is een beladen term, want raakt snel aan discussies over werkdruk en taakbeleid. Het is de vraag of dat het springende punt is. Het gaat niet (alleen) om tijd, maar om gelegenheid. Dat is een kwestie van organiseren.
- Tijd is ook van belang in de betekenis van 'stabiliteit' en 'continuïteit' zodat mensen elkaar – vooral ook informeel – weten te vinden. Speelt ook een rol bij reorganiseren, waardoor bestaande verbindingen worden verbroken, en nieuwe moeten worden opgebouwd.
- Ook tijdigheid van belang. Een team heeft te maken met diverse vraagstukken met verschillende cycli. Nieuwe thema's komen als versturende factoren tussendoor, zeker als ze ineens veel

prioriteit hebben (rekenen). Ad hoc acteren is lastig, en ‘onvoorspelbaarheid is moeilijk te plannen’.

- Interne gericht moet genuanceerd worden. De gerichtheid op het beroepenveld blijft en wordt misschien wel versterkt. Wat deelnemers wel bevestigen is dat oriëntatie op wat er bij andere onderwijsteams gebeurt gering is.
- Het belang van staf(diensten) moet worden meegewogen bij ‘sturen met teams’. Als stafdiensten niet meebewegen, werkt het niet; dan is nog steeds sprake van een – variant op – top-down sturing.
- Discussiepunt binnen instellingen is de verantwoordelijkheid van teams in relatie tot staf. Teams willen / kunnen niet verantwoordelijk zijn voor dingen en mensen waar ze niet over gaan.
- Discussie over de vraag of dynamiek tussen sturende actoren (team, teamleider, directeur, CvB) afhankelijk is van het thema (bv lerende organisatie, burgerschap etc.). Een aantal mensen denkt dat dat zo is, omdat het een meer afstemming tussen teamleden vraagt dan het andere. Het verdelen van taken / toedelen van rollen is afhankelijk van de aard van de taak. De ene taak is een echte ‘teamtaak’ – vereist samenwerking en afstemming binnen het team – de andere taak is dat niet, vereist niet perse afstemming tussen docenten. Het is afhankelijk van de aard van de taak de vraag of die binnen het team belegd moet worden, of juist niet.