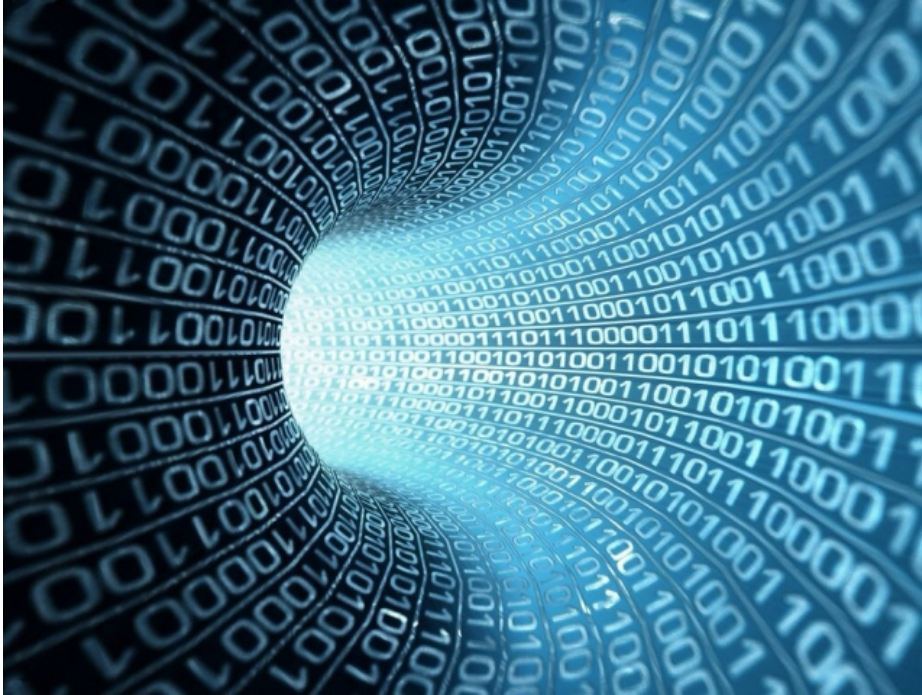




Gebonden vrijheid

De implementatie van opbrengstgericht werken op basisscholen

H.M. van Tol

17-01-2017

Gebonden vrijheid

De implementatie van opbrengstgericht werken op basisscholen

H.M. van Tol

419899

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale wetenschappen

Bestuurskunde (avondprogramma)

Begeleider: dr. R.F.I. Moody

Tweede lezer: dr. A. van Sluis

Voorburg, 17 januari 2017

Inhoud

Samenvatting.....	5
1 Inleiding.....	7
1.1 Doel van het onderzoek.....	8
Hoofdvraag	8
Deelvragen.....	8
1.2 Relevantie	9
1.2.1 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.2.2 Maatschappelijke relevantie	9
1.3 Leeswijzer	10
2 Theoretisch kader	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Implementatie	11
2.2.1 Wat is implementatie?.....	11
2.2.2 De geschiedenis van het implementatie denken	13
2.2.3 Wat is succesvolle implementatie?	16
2.3 Professionals	18
2.3.1 Beleidsvrijheid	18
2.3.2 Effecten van beleidsvrijheid	19
2.3.3 Inperken van beleidsvrijheid	20
2.3.4 Dimensies van beleidsvrijheid	22
2.3.5 Professioneel vermogen	23
2.4 Beleidsvervreemding.....	24
2.4.1 Dimensies van beleidsvervreemding	25
2.4.2 Factoren voor beleidsvervreemding.....	26
3 Methode.....	29
3.1 Hypothesen.....	29
3.1.2 Beleidsvervreemding en beleidsvrijheid	29
3.1.3 Professioneel vermogen	30
3.1.4 Conceptueel model.....	31
3.2 Operationalisering.....	31
3.2.1 Implementatiesucces.....	32
3.2.2 Professioneel vermogen	33
3.2.3 Beleidsvrijheid en autonomie	34

3.2.4 Beleidsvervreemding	35
3.2.5 Achtergrondvariabelen	35
3.3 Strategie	36
3.4 Methode	36
3.5 Kwaliteitsindicatoren	37
3.5.1 Constructvaliditeit	37
3.5.2 Interne validiteit	37
3.5.3 Externe validiteit	37
3.5.4 Betrouwbaarheid	37
4 Context	39
4.1 Onderwijsbeleid in Nederland	39
4.2 Toezicht op kwaliteit van basisscholen	40
4.3 Opbrengstgericht werken	41
4.3.1 Doelen van opbrengstgericht werken	42
4.3.2 Voorwaarden voor opbrengstgericht werken	42
4.3.3 Beleidstheorie	43
4.3.3 Tijdslijn beleid	44
4.3.4 Weerstand tegen opbrengstgericht werken	46
5 Beschrijving van de resultaten	47
5.1 Beschrijving van de kwantitatieve resultaten	47
5.1.1 Achtergrondvariabelen	47
5.1.2 Beschrijvende statistiek	48
5.2 De cases	51
5.3 Beschrijving van de kwalitatief verzamelde gegevens	54
5.3.1 Implementatieproces	54
5.3.2 Teamcultuur	55
5.3.3 Beleidsvrijheid	57
5.3.4 Opbrengstgericht werken	60
5.3.5 Verwachting beleidsvervreemding	65
6 Analyse	69
7 Conclusie en reflectie	77
7.1 Conclusies	77
7.2 Aanbevelingen	79
7.3 Reflectie	81
7.3.1 Reflectie op de theorie	81

7.3.2 Reflectie op de onderzoeksmethode.....	82
7.3.2 Verder onderzoek.....	82
Bibliografie	83
Bijlage 1 Vragenlijst leerkrachten	1
Bijlage 2 Topiclijst interviews schoolleiders	4

Tabellen

<i>Tabel 1 Dimensies van beleidsvrijheid, gebaseerd op Hupe et al., 2015 _ Error! Bookmark not defined.</i>	
<i>Tabel 2 Operationalisering implementatiesucces (Goggin, 1990)</i>	32
<i>Tabel 3 Operationalisering professioneel vermogen (Noordegraaf et. al., 2015)</i>	33
<i>Tabel 4 Operationalisering beleidsvrijheid (Lipsky 1980, Kelly & Taylor 2006, Kim 2009)</i>	34
<i>Tabel 5 Aanpassingen schaal beleidsvervreemding (Tummers, 2012)</i>	35
<i>Tabel 6 Operationalisering achtergrondvariabelen</i>	35
<i>Tabel 7 Tijdlijn beleid OGW</i>	46
<i>Tabel 8 Representativiteit onderzoekspopulatie</i>	47
<i>Tabel 9 Beschrijving centrale begrippen</i>	48
<i>Tabel 10 Vergelijking uitkomsten autonomie en beleidsvrijheid</i>	49
<i>Tabel 11 Correlaties (N=113)</i>	50
<i>Tabel 12 Relatie professioneel vermogen -> beleidsvervreemding</i>	70
<i>Tabel 13 Relatie professioneel vermogen -> implementatiesucces</i>	71
<i>Tabel 14 Relatie Teamcultuur -> implementatiesucces</i>	71
<i>Tabel 15 Relatie beleidsvervreemding -> implementatiesucces</i>	72
<i>Tabel 16 Medierend effect professioneel vermogen</i>	73
<i>Tabel 17 Medierend effect beleidsvrijheid</i>	74
<i>Tabel 18 Relatie beleidsvrijheid -> implementatiesucces</i>	74

Figuren

<i>Figuur 1 Conceptueel model</i>	31
<i>Figuur 2 Samenhang beleidsdoelstellingen (Ministerie van OCW, 2015)</i>	43
<i>Figuur 3 Verdeling afhankelijke variabele implementatiesucces</i>	51
<i>Figuur 4 Conceptueel model</i>	69

Samenvatting

Goed basisonderwijs is belangrijk voor leerlingen om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Voor de maatschappij is de kwaliteit van het onderwijs een belangrijke bouwsteen voor de kenniseconomie. Het ministerie van OCW voert sinds tien jaar beleid om basisscholen opbrengstgericht te laten werken. Dat beleid niet altijd zo wordt uitgevoerd als gepland, is bekend. Dat geldt ook voor de implementatie van opbrengstgericht werken: op sommige scholen wordt OGW zo uitgevoerd als bedoeld, op andere scholen wordt er deels opbrengstgericht gewerkt en op weer andere scholen is OGW alleen op papier of zelfs helemaal niet ingevoerd.

In dit onderzoek is gekeken naar factoren op leerkracht- en organisatieniveau die verschillen in implementatiesucces zouden kunnen verklaren. Beleidsverveemding, *‘een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met beleid dat wordt uitgevoerd door een publiek professional die regelmatig direct in contact staat met klanten’* (Tummers, 2012, p. 516) speelt vooral een rol op tactisch niveau: Als leerkrachten mee kunnen denken over de manier waarop OGW op school wordt ingevoerd en zij het belang van OGW voor hun leerlingen inzien, slaagt de implementatie beter. De rol van de schoolleider is van groot belang. Hoe beter de schoolleider de balans vindt tussen het geven van inspraak, het creëren van draagvlak en het inperken van de vrijheid van handelen van leerkrachten, hoe beter het beleid geïmplementeerd is.

De onderwijsinspectie ziet toe op de kwaliteit van basisscholen. Dat toezicht gebeurt risicogestuurd: als de resultaten van leerlingen tegenvallen, wordt het toezicht geïntensiveerd. Dat leidt tot het implementeren van OGW ‘omdat het moet’. Scholen gaan ‘het meetbare belangrijk maken in plaats van het belangrijke meetbaar. En op sommige scholen leidt het tot papieren implementatie: het beleid wordt op papier uitgevoerd, maar het daadwerkelijk handelen van leerkrachten in de klas verandert nauwelijks.

Is dat erg? Wel als dat zou betekenen dat leerlingen zich niet naar hun volle mogelijkheden kunnen ontwikkelen en in de toekomst niet optimaal kunnen bijdragen aan de kenniseconomie. Daarvoor is het nodig dat leerkrachten en schoolleiders kunnen meepraten over onderwijsdoelen en over manieren om die te bereiken. Het beste kunnen zij dit binnen hun eigen organisatie in een professionele cultuur. In gebonden vrijheid werken scholen het meest opbrengstgericht!

1 Inleiding

Onderwijs is van alle tijden, net als het debat over wat goed onderwijs is en wat het moet opbrengen. Drie doeldomeinen die daarbij onderscheiden kunnen worden zijn *'kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming'* (Biesta G. , 2012). De afgelopen decennia is de kwalificatiefunctie van het onderwijs dominant geweest in het maatschappelijke en politieke debat over het basisonderwijs. In 2000 werd in de Lissabon-doelstellingen vastgelegd dat Europa de meest concurrerende kenniseconomie moest worden. 'Toekomstbestendig' onderwijs, met hogere leeropbrengsten in de basisvaardigheden taal en rekenen, zou daarvoor de basis vormen. Het ministerie van Onderwijs liet in 2007 onderzoeken hoe *data driven teaching* hieraan zou kunnen bijdragen. Ondanks dat de adviescommissie Ledoux de voorkeur gaf aan de term *meetgestuurd onderwijs* (Ledoux, 2009) raakte in het onderwijsbeleid en op de scholen de term *opbrengstgericht werken* (hierna afgekort tot OGW) in zwang. In de Kwaliteitsagenda *Scholen voor morgen* (Ministerie van Onderwijs, 2007) werd als doelstelling 80% in 2011 genoemd. Die werd niet gehaald, in 2011 werkte 30% van de basisscholen opbrengstgericht. De onderliggende doelen van het beleid zijn het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs en het verbeteren van de resultaten van basisschoolleerlingen in Nederland, zodat het Nederlandse onderwijs zijn internationale toppositie weet te behouden (Ministerie van OCW, 2011). In 2018 moet 90% van de Nederlandse basisscholen opbrengstgericht werken, dat wil zeggen *'systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties van leerlingen'* (Onderwijsinspectie, 2012).

Onderwijs is uiteindelijk niet dat wat in beleidsnota's en adviesrapporten wordt beschreven, maar het proces dat plaatsvindt in de klaslokalen tussen leerkracht en leerlingen. Leerkrachten vervullen een sleutelrol in het begeleiden van leerlingen in hun leerproces. Zij zijn primair gericht op de behoeften van leerlingen en werken vanuit hun eigen professionele normen en waarden en op basis van de regels en afspraken die gelden binnen de school. Zij zijn degenen die OGW in de praktijk moeten brengen. Het lijkt dus van belang dat leerkrachten als publieke professionals zich herkennen in de beleidsdoelen van OGW en dat zij die willen en kunnen nastreven binnen hun eigen groep en hun eigen school.

OGW is tien jaar lang speerpunt van landelijk onderwijsbeleid. Er lijken nog steeds grote verschillen te bestaan tussen scholen in de mate van opbrengstgericht werken. Hoe kunnen die verklaard worden? In verschillende beleidsevaluaties is geprobeerd deze vraag te beantwoorden. Daarbij kwam de rol van de leerkracht als sleutelfiguur naar voren, maar werd niet duidelijk waarom op sommige scholen OGW wel en op andere niet succesvol werd geïmplementeerd. Scholen zelf weten dit vooral aan tijdgebrek; onderwijsexperts aan onvoldoende expertise bij leerkrachten. Ook gebrek aan belangstelling en draagvlak werden genoemd, net als de angst voor een afrekencultuur in het onderwijs en voor verschuiving van onderwijswaarden (Ledoux, 2009). In een beleidsevaluatie twee jaar later werd geconstateerd dat de *'voorwaarden voor effectief OGW op het niveau van de klas en schoolorganisatie in Nederlandse basisscholen doorgaans niet vervuld zijn'* (Visscher, 2011, p. 1). Als voorwaarden worden genoemd een prestatiegerichte cultuur en kennis, tijd en geld om OGW te implementeren. Ook de spanning tussen het doelrationalistische karakter van OGW en de intuïtieve werkwijze op veel basisscholen zou aan de basis staan van het tegenvallende implementatiesucces: *'in organizational life, decision-making points are not always planned or apparent (...) certain activities apparently occur without any explicit decision point'* (Young, 2010), gevonden in (Visscher, 2011). Tenslotte zouden ook leerkrachten in de wijze waarop ze beslissingen nemen in hun onderwijs aan leerlingen weinig rationeel handelen, maar vooral routinematig te werk gaan (Visscher, 2011). Het lijkt dus relevant om vanuit bestuurskundig oogpunt de implementatie van OGW te beschouwen en het wel of niet slagen van implementatiesucces op schoolniveau te verklaren.

1.1 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen voor succesvolle implementatie van beleid op basisscholen door te onderzoeken hoe en in welke mate beleidsvervreemding onder leerkrachten van invloed is op het implementatiesucces van 'opbrengstgericht werken'. Nagegaan wordt in hoeverre leerkrachten zich herkennen in beleid zoals dat is vastgesteld door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op het gebied van OGW en in welke mate en op welke wijze dit invloed heeft op de mate van opbrengstgericht werken binnen de school, om te komen tot een verklaring waarom OGW succesvol geïmplementeerd wordt op scholen en aanbevelingen voor verbetering van het implementatiesucces.

Hoofdvraag

Om de doelstelling van dit onderzoek te realiseren zal onderstaande hoofdvraag beantwoord moeten worden:

Wat is de invloed van beleidsvervreemding onder leerkrachten op succesvolle implementatie van opbrengstgericht werken binnen Nederlandse basisscholen?

Deelvragen

Deze hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen, waarop de antwoorden samen het antwoord op de hoofdvraag zullen vormen. Allereerst zal de literatuur geraadpleegd worden om de begrippen uit de hoofdvraag te verkennen, uit te diepen en te definiëren.

1. Wat is implementatie en wat wordt verstaan onder implementatiesucces?
2. Wat is beleidsvervreemding?

Ook zal in de theorie gezocht worden naar mogelijke relaties tussen de geïdentificeerde begrippen en over mogelijke andere factoren die implementatiesucces beïnvloeden:

3. Wat kan op grond van de literatuur verwacht worden over de relatie tussen beleidsvervreemding en implementatiesucces?
4. Welke andere factoren zijn van invloed op implementatiesucces?

De in het zo ontstane conceptuele model veronderstelde relaties zullen getoetst worden aan de empirie.

5. Welk empirisch materiaal is nodig om het conceptuele model te toetsen en hoe wordt dit verzameld?

Met het verzamelde empirisch materiaal kunnen de volgende deelvragen beantwoord worden:

6. In welke mate ervaren leerkrachten beleidsvervreemding ten aanzien van OGW?
7. In hoeverre is de implementatie van OGW op scholen succesvol?
8. Welke relatie tussen implementatiesucces en beleidsvervreemding kan worden aangetoond en hoe kan deze worden verklaard?
9. Welke andere factoren dragen bij aan implementatiesucces?

1.2 Relevantie

1.2.1 Wetenschappelijke relevantie

Implementatie wordt wel de *'link gone missing'* (Hill & Hupe, 2014) genoemd. Niet alleen is implementatie als fase in het beleidsproces de – soms missende – link tussen vaststelling van beleid en de uiteindelijke effecten ervan en tussen politiek en bestuurlijke organisatie (Schofield J. , 2001); ook implementatieonderzoek bevindt zich op een snijvlak van beleidswetenschap en publiek management.

De publieke professional is daarin een enigszins merkwaardige sleutelfiguur. Enerzijds wordt hij de sleutel tot succesvolle beleidsuitvoering genoemd (bron!), anderzijds valt aan zijn gedrag maar weinig te sleutelen en kan hij *'helemaal niet gemanaged worden'* (Lipsky, 1980).

Nieuwe benaderingen van implementatie zoeken naar verklaringen voor de wisselwerking tussen beleidsmaker en beleidsuitvoerder (Noordegraaf & et al, Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit, 2015), (Tummers, 2012). De constructen die uit deze onderzoeken naar voren zijn gekomen worden in dit onderzoek getest in een nieuwe context, die van het basisonderwijs (beleidsvervreemding) en gerelateerd aan de daadwerkelijke beleidsimplementatie op basisscholen (beleidsvervreemding en professioneel vermogen).

1.2.2 Maatschappelijke relevantie

'Besturing van onderwijs blijkt in de praktijk een suboptimale, beperkt-rationele, indirecte en moeilijk beheersbare aangelegenheid te zijn' (Hooge, Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties., 2013, p. 5). Zoals de commissie Dijsselbloem (2008) opmerkte, is het waarborgen van deugdelijk onderwijs een kerntaak van de overheid, vastgelegd in de Grondwet. *'Dit betekent dat om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen bewaken, het noodzakelijk is om het 'wat' te definiëren'* (Bekkers V. J., 2008). Deze verantwoordelijkheid van de overheid grenst aan de autonomie die scholen en schoolbesturen hebben om vorm te geven aan het 'hoe' van hun onderwijs. Het beleidsonderwerp dat centraal staat in dit onderzoek, opbrengstgericht werken, bevindt zich op het grensvlak van het 'wat' (regulering overheid) en het 'hoe' (autonomie scholen). Het woord opbrengstgericht werken suggereert dat het gaat om een werkwijze, een manier waarop leerkrachten binnen scholen werken om hun leerlingen tot betere leerprestaties te brengen. Dit beleid raakt dus aan de autonomie van scholen. In hoeverre het succesvol geïmplementeerd wordt, is daarom een interessante vraag voor beleidsmakers en beleidsuitvoerders. In het bestuursakkoord stellen de overheid en de PO-raad, de sectororganisatie voor het primair onderwijs, vast dat *'de stap van de analyse van de opbrengstgegevens naar een gerichte verbeteraanpak'* nog moeizaam gaat en dat onderzoek nodig is om te weten welke aanpak werkt (Ministerie van OCW, 2014).

Beleid wordt niet altijd zo uitgevoerd als het is vastgesteld. Dat geldt zeker voor beleidsvelden waarin publieke professionals werken, zoals leerkrachten. Hun autonomie is niet alleen van institutionele oorsprong, omdat die in de Grondwet is vastgelegd, maar heeft haar bron vooral vanuit de professionele waarden en normen. Het professionalisme van leerkrachten zal hun opvattingen over beleid en de keuzes voor hun handelen bepalen. In hoeverre zij zich vervreemd voelen van beleid dat hun werkwijze stuurt en hun handelingsvrijheid beperkt, zoals OGW, is een belangrijke vraag voor beleidsmakers en uitvoerders en hun managers. Hooge (2013) doet de aanbeveling zoveel mogelijk aan te sluiten bij kennis, ervaring, en toewijding van de professionals die onderwijs geven. Dit onderzoek kan helpen bij het beantwoorden van de vraag hoe die aansluiting gevonden kan worden.

1.3 Leeswijzer

Deze scriptie is de weergave van een empirisch-analytisch onderzoek naar de invloed van beleidsvervreemding op implementatiesucces, waarbij andere relevant gebleken begrippen, zoals professioneel vermogen en beleidsvrijheid ook aan de orde komen.

Een overzicht van de theoretische inzichten zoals die werden aangetroffen in de literatuur staat in hoofdstuk 2, waarin de deelvragen 1 tot en met 4 worden beantwoord.

Hoofdstuk 3 beschrijft de gevolgde methode, beginnend met het conceptueel model, en vervolgens de onderzoeksopzet met de gekozen strategie en methoden en de wijze waarop de kwaliteitsindicatoren geborgd zijn, zodat deelvraag 5 beantwoord wordt.

Hoofdstuk 4 behandelt de context waarin dit onderzoek plaatsvindt, het basisonderwijs in Nederland en beschrijft het beleid dat in dit onderzoek centraal staat, opbrengstgericht werken. Een beschrijving van de resultaten van dit onderzoek staat in hoofdstuk 5 en beantwoordt de deelvragen 6 en 7.

In hoofdstuk 6 worden de resultaten geanalyseerd voor de antwoorden op de deelvragen 8 en 9.

In hoofdstuk 7 volgen de conclusie, aanbevelingen voor een betere implementatie van onderwijsbeleid op basisscholen en mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Hoofdstuk 7 wordt afgesloten met een reflectie op de resultaten van dit onderzoek en op de gevolgde onderzoeksmethode.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Om de vraag zoals geponeerd in 1.2 te kunnen beantwoorden, zal eerst gekeken worden wat in de literatuur bekend is over de centrale begrippen uit de vraagstelling. Bij het bestuderen van implementatie (2.2) wordt gekeken naar degenen die het beleid uitvoeren: de professionals (2.3) en de manier waarop zij beleid ervaren: beleidsverveemding (2.4). Het overzicht is zeker niet volledig, maar biedt wel een voor de analyse van de implementatie van opbrengst gericht werken een bruikbaar theoretisch kader.

2.2 Implementatie

Het gaat in dit onderzoek om de implementatie van beleid, zoals sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw onderzocht door politicologen, bestuurskundigen en organisatiewetenschappers. Na een definiëring van het construct zal een overzicht volgen van de ontwikkeling van het denken over implementatie. Tot slot wordt vastgesteld wat onder implementatiesucces verstaan wordt.

2.2.1 Wat is implementatie?

Implementatie komt van het Latijnse *implere*, dat invullen of vervullen betekent. Pressman en Wildavsky (1973) waren de eerste onderzoekers die implementatie als te onderscheiden activiteit zagen: *'To carry out, accomplish, fulfill, produce and complete a policy'* (p. xxi). Het werkwoord implementeren heeft een object nodig, namelijk beleid. Pressman & Wildavsky hanteren de volgende definitie van beleid: *'a hypothesis containing initial conditions and predicted consequences'* (p. xx). Een preciezere definitie is dat beleid een doelgericht verloop van handelingen is, verricht door een of meerdere actoren in de omgang met een probleem (Hogwood & Gunn 1984, Anderson, 1975, gevonden in (Hill & Hupe, 2014). *Public policy* is beleid dat door overheidsorganen wordt ontwikkeld in antwoord op een specifiek probleem in de samenleving.

Implementatie heeft een beginpunt en een eindpunt. Het onderscheiden van fasen in de beleidscyclus gaat uit van een rationalistische benadering van beleid, waarin beleid in het teken staat van het realiseren van doelstellingen. Hoewel veelvuldig bekritiseerd (Nakamura, 1987, Lindblom & Woodhouse 1993, Jenkins-Smith 1991, Van Gunsteren 1976) biedt het fasenmodel een bruikbaar kader om beleidsprocessen te analyseren (Hill & Hupe, 2014). Beleid dat geïmplementeerd moet worden is in het fasenmodel de output van de eerdere stadia van het beleidsproces: agendavorming, beleidsontwikkeling en besluitvorming (Bekkers V. , 2012). Na de besluitvorming volgt de fase van beleidsuitvoering, die begint met de implementatie. Implementatie van beleid is volgens Presmann & Wildavsky *'the ability to achieve the predicted consequences after the initial conditions have been met'* (p. xxii). Het creëren van de aanvankelijke voorwaarden, zoals doelbepaling, het bereiken van overeenstemming en het toekennen van middelen, is dus geen onderdeel van implementatie. Dat wil niet zeggen dat beleid nadat het is vastgesteld niet meer aan verandering onderhevig is, maar wel dat implementatie alleen kan volgen op de eerdere fasen van agendavorming, beleidsontwikkeling en beleidsbepaling. Mazmanian & Sabatier (1983) definiëren implementatie als *'het uitvoeren van een fundamentele beleidsbeslissing, meestal opgenomen in een wet, maar eventueel in de vorm van een belangrijke regerings- of gerechtelijk besluit. Die beleidsbeslissing definieert het probleem dat moet worden aangepakt, stelt streefdoelen*

vast en structureert het implementatieproces (p. 21). Presmann & Wildavsky benadrukken de complexiteit van het implementatieproces, dat bestaat uit een lange keten van oorzaak-gevolg relaties. Hoe langer die keten is, hoe meer schakels er zijn met onderlinge relaties, waar *'things can go wrong'*. Het implementatieproces wordt in de rationalistische benadering beschouwd als een verzameling handelingen door actoren die het realiseren van de in het vastgestelde beleid bepaalde doelen beïnvloedt.

Vanuit een bottom-up perspectief, onderaan de implementatieketen, ziet implementatie er heel anders uit. Barrett & Fudge (Barrett & Fudge, 1981) beschrijven implementatie als *'putting policy into action: een proces van interactie en onderhandeling tussen degenen die beleid ten uitvoer proberen te brengen en degenen van wie de handeling afhangt'* (p. 4). Dit *policy-action continuum* gaat uit van de aanname dat de beleidsvorming doorgaat tijdens de uitvoering. Zowel beleid als de daaraan gekoppelde acties komen tot stand door een voortdurend proces van onderhandeling. Implementatie is het via onderhandelingen *'iets gedaan krijgen'*. Hill en Hupe (2014) stellen dat Barrett en Fudge daarmee in feite implementatieonderzoek als zodanig verwerpen, omdat het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie verdwijnt.

O'Toole definieert implementatie als *'wat gebeurt tussen het vaststellen van een kennelijke bedoeling van de overheid om iets te doen of te laten en de uiteindelijke impact ervan in de world of action'*. Het gaat hem om het verband tussen de uitgedrukte bedoeling van de overheid en de uiteindelijke resultaten. Daarmee duidt hij niet alleen het beginpunt van implementatie aan, maar ook het eindpunt, de uiteindelijke impact. Daarmee worden hier niet de uitkomsten van beleid bedoeld, maar het handelen en het gedrag van de implementeerders, de *'decisions made in carrying out a policy'*, te onderscheiden van de *'impact, the effect on the ultimate target'* van beleid (Montjoy & O'Toole, 1979, p. 465). DeLeon noemt implementatieonderzoek *'weinig meer'* (maar dus ook niet minder, HvT) *dan het vergelijken van het verwachte en het bereikte'*, of in de definitie van Ferman (1990) *'what happens between policy expectations and (perceived) policy results'* (DeLeon, 2002).

Afhankelijk van de benadering die de onderzoeker kiest en de focus (individueel gedrag, organisationeel of institutioneel) zal implementatie anders gedefinieerd en afgebakend worden. Als een organisationeel perspectief wordt gekozen, dan zal implementatie bijvoorbeeld gedefinieerd worden als *'het proces waarmee nieuw beleid en/of werkwijzen worden geïnstalleerd in organisaties'* (Yin, 1980, p. v). Een meer geïntegreerde benadering van implementatie levert een definitie op van *'een probleemoplossende activiteit die gedragingen met zowel bestuurlijke als politieke inhoud impliceert'* (Goggin, The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research. , 1986, p. 330). Bressers et al (2000) zien implementatie als een sociaal interactieproces, zodat de beleidscyclus niet opgevat wordt *'als een soort productieproces met halffabricaten en een uiteindelijk eindproduct'* (p. 10), maar als een proces waarin de deelnemende actoren centraal staan.

Voordat de keuzes die in dit onderzoek zijn gemaakt, worden toegelicht, volgt nu **eerst** eerste een overzicht van de ontwikkeling van het denken over implementatie, om de benadering die gehanteerd wordt te kunnen plaatsen in de bestuurskundige traditie.

2.2.2 De geschiedenis van het implementatie denken

In de vroege jaren zeventig van de vorige eeuw ontstond onder invloed van de maakbaarheidsgedachte het besef dat vastgesteld beleid lang niet altijd tot uitvoering kwam zoals bedoeld. In de VS werden onder invloed van *'The American Dream of a Great Society'* op grote schaal beleidsprogramma's ontworpen en uitgevoerd om maatschappelijke misstanden zoals werkloosheid en onderwijsachterstanden op te lossen. Toen bleek dat dit beleid lang niet altijd de gewenste resultaten had, groeide de behoefte om te identificeren en te begrijpen *what went wrong*. De eerste inzichten waren dat centrale overheden maar beperkt invloed hebben op beleid dat decentraal wordt uitgevoerd (Derthick, 1972, gevonden in (Hill & Hupe, 2014)), dat ook uitvoerders politieke macht hebben (Murphy, 1971, idem) en dat informatie-asymmetrie speelt tussen beleidsmakers en uitvoerders (Kaufman, 1973, idem).

2.2.2.1 Het implementatie deficit

In 1973 verschijnt Presmann & Wildavsky's *Implementation* met de veelzeggende ondertitel *How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Als eersten onderscheiden deze auteurs implementatie als fase in het beleidsproces, waarin verwachtingen niet waargemaakt worden door wat zij de *'complexity of joint action'* noemen. Een beleidsdoel kan vaak alleen verwezenlijk worden via meerdere *decision paths*, waarbij besluitvormers in een pad zich niet bekommeren om resultaten in andere besluitvormingspaden. Hoe groter het aantal beslissingspunten in een beleidsproces, des te groter de kans op vertragingen in de implementatie, omdat tijd en middelen worden gependeld aan onderhandelingen over de beste implementatiewijze. De mate van vertraging is afhankelijk van de houding (positief of negatief) en de intensiteit (mate van betrokkenheid) van de actoren bij het beleid. Elke actor heeft een eigen perspectief en zal beslissingen nemen die strijdig zijn met het beleid of aanpassingen doen in zijn eigen belang. Hoe meer schakels in de verticale keten van beleidsintenties naar resultaten, hoe kleiner de kans op congruente implementatie. Daarom concludeert Wildavsky dat overheden ten onterechte gezien worden als oplossters van problemen. Hoe meer de overheid ingrijpt in maatschappelijke problemen, des te groter die worden. Dat heeft te maken met stapelingen van beleid en beleidsprogramma's met strijdige doelen. De problemen die daardoor ontstaan moeten weer worden opgelost met nieuw beleid. Planning en rationele besluitvorming leiden niet tot betere resultaten als de politieke context buiten beschouwing wordt gelaten (Wildavsky, 1973).

Bardach (1977, gevonden in (Hill & Hupe, 2014)) richt de blik vooral op de strategieën en tactieken die actoren hanteren tijdens een implementatieproces. Hij vergelijkt implementatie met een dynamisch spel, dat actoren proberen te controleren door onderhandelen, overtuigen en 'manoeuvreren' in onzekere omstandigheden. Zo'n strategie kan ook bestaan uit het juist niet mee willen spelen of het willen veranderen van de spelregels.

De aanvankelijke inzichten beschrijven een aantal factoren die invloed hebben op implementatie. De oorsprong van het beleid en de gewoonten van de *implementing agency*, institutionele factoren, zoals centrale versus decentrale overheden, de feedback van beleidsuitvoerders, de complexiteit van de gezamenlijke actie en *gamesmanship*, de kunst van het domineren van het spel.

2.2.2.2 Top-down versus bottom-up

De keten die Presmann & Wildavsky zagen, bestaat bij de aannahme van een chronologische en hiërarchische volgorde van beleid. Doelen kunnen slechts gerealiseerd worden na een voorafgaande rechtmatige beslissing (Hupe, 2011). Als die is genomen, is de belangrijkste taak vervuld. *'And the rest is implementation'*, wordt dan gezegd. Beleid bepaalt dus de uitvoering en in het ideale geval zijn geformuleerd beleid en gerealiseerde uitkomsten congruent. Als dat niet zo is, hebben ondergeschikten hun implementatietaken niet goed vervuld, of was het beleid onduidelijk (Mazmanian & Sabatier, 1983). Waren de aanvankelijke implementatiestudies eigenlijk beleidsevaluaties, in de jaren tachtig werden modellen ontwikkeld die het al dan niet realiseren van beleidsdoelstellingen konden verklaren. (Van Horn en Van Meter (1977), Mazmanian en Sabatier (1979, 1980, 1983), Nakamura and Smallwood (1980), allen in (Hill & Hupe, 2014). De onderzoekers hebben vooral aandacht voor het probleem van controle over de uitvoering. Mazmanian & Sabatier (1983) benoemen de factoren *'affecting the tractability of the problem'* en Hogwood & Gunn de *'grenzen aan perfecte implementatie'* (1984, gevonden in (Hill & Hupe, 2014). Implementatieonderzoek dient volgens de top-downers *'om de congruentie tussen outcome en beleid te begrijpen, factoren te identificeren en beleid succesvol te maken'* (Schofield J. , 2001).

2.2.2.3 Kritiek op top-down modellen

Voor al het model van Mazmanian & Sabatier is veelvuldig toegepast, maar in periodes van onzekerheid en snelle beleidswisselingen is het slecht toepasbaar voor verklarende analyse (Schofield J. , 2001). Hoewel niet uitsluitend, ligt de nadruk op rationele factoren, zoals doelen en wetgeving. Het model verklaart dan ook slecht waarom er ook voorbeelden zijn van succesvol beleid waarvan de doelen vaag en conflicterend waren (Sarbaugh-Thompson & Zald, 1995). Een andere zwakte is het gebrek aan contingentie, omdat contextfactoren, zoals het grondwettelijke systeem, bestuursstijl, sociaaleconomische omstandigheden en het implementatie stelsel (Hill & Hupe, 2011) maar beperkt worden meegenomen. Onderzoekers als als Hjern and Hull (1982), Hanf (1982), Barrett and Fudge (1981), en Elmore (1979), die pleitten voor een bottom-up benadering van implementatieonderzoek, tonen aan dat het model van Mazmanian & Sabatier (en vergelijkbare top-down benaderingen) door te focussen op de hiërarchische relaties, wel kan beschrijven dat beleid vanuit een gebrekkige beleidstheorie niet wordt geïmplementeerd, maar implementatiesucces (of -falen) slecht weet te voorspellen. Top-downers overschatten de mate waarin de beleidsmakers controle hebben over de uitvoering, is de voornaamste kritiek van bottom-uppers. Zij hebben onvoldoende aandacht voor de wijze waarop implementeerders, zoals street level bureaucrats, en de doelgroep het beleid negeren of naar hun hand zetten (Lipsky, 1980).

2.2.2.4. Bottom-up

De tweede generatie implementatieonderzoekers constateert dat beleidsimplementatie bijna nooit verloopt zoals van bovenaf gepland. Als beleid niet precies zo wordt geïmplementeerd als het bedoeld was door beleidsontwerpers, dan moet dat niet worden opgevat als het falen van beleid. Verschillen die ontstaan tussen implementatie van hetzelfde beleid zijn eerder regel dan uitzondering, omdat centrale beleidsmakers factoren op microniveau alleen indirect kunnen beïnvloeden (Berman, 1978, gevonden in (Matland, 1995). Beleid wordt dus uiteindelijk bepaald door degenen die het implementeren (Lipsky, Annual meeting of the American Political Science Association, 1969). Zijn veronderstelling is dat beleid het best kan worden opgevat als datgene wat gebeurt op de werkvloer *'tijdens dagelijkse ontmoetingen met street-level workers'* en niet als *'de wetgeving door hooggeplaatste bestuurders'*.

De bottom-up benadering gaat uit van de volgende aannames (Wali, 2010):

- Het politieke proces tijdens de eerste fasen (agendavorming, beleidsontwikkeling en besluitvorming) houdt niet op na het vaststellen van beleid, maar gaat door in de implementatiefase. Belangen, keuzes en gedrag van alle betrokken actoren bepalen dit proces.
- Beleid is tijdens de uitvoering onderhevig aan veranderingen als gevolg van percepties van de betrokken actoren. Beleid is dus geen constante.
- Beleid beïnvloedt het handelen van uitvoerders en doelgroepen net zoveel als hun handelen beleid beïnvloedt.
- Beleid kan ook van onderaf (bottom-up) geïnitieerd worden.
- Uitvoerders van beleid handelen niet alleen als reactie op beleid, maar ook als reactie op andere factoren, zoals hun eigen professionele waarden en verwachtingen van doelgroepen.
- Implementeerders en uitvoerders zijn niet volledig ondergeschikt aan beleidsmakers, maar handelen (semi)autonoom op grond van eigen belangen.

Waar de top-down benadering vooral aandacht heeft voor het probleem van controle over de uitvoering, gaat Lipsky (1980) een stap verder door te stellen dat de beslissingen en het gedrag van street-level bureaucrats het uiteindelijke beleid vormen. Beleid is bij Lipsky niet wat wordt uitgevaardigd, maar wat wordt uitgevoerd. Implementatie bottom-up benaderd is *'hoe beleid wordt aangepast en veranderd als het overgaat naar lagere niveaus (...) in het bijzonder naar street-level bureaucrats'* (Ricucci N. M., Implementing welfare reform in Michigan: the role of street-level bureaucrats, 2002, p. 902). Hun handelen en gedrag vormen de maatstaf voor de mate waarin beleid wordt uitgevoerd zoals vastgesteld. Ricucci bestudeerde van het welzijnsbeleid in de VS de beleidsdoelen en de *'institutional arrangements'* zoals vastgesteld op federaal niveau en vergeleek ze met de interpretatie op het niveau van de staat en wat 'on the ground' wordt uitgevoerd. Uit het onderzoek bleek dat de beleidsdoelen helder omschreven waren en zo werden uitgevoerd als bedoeld, maar dat de wijze waarop die doelen nagestreefd werden (door middel van sancties en prikkels) van locatie tot locatie verschilden. In het beleid waren dan ook geen beleidsinstrumenten voorgeschreven en was beleidsvrijheid onvermijdelijk, ook bij strengere hiërarchische controle. (Ricucci N. , 2005).

De meest verregaande opvatting van bottom-up implementatie is die van Barrett & Fudge (1981). Zij beschouwen implementatie als *'getting things done'*. Het doel van implementatie is niet het conformeren aan beleid, maar het leveren van prestatie. Verschillen in implementatie zijn niet op te vatten als falen, maar als compromissen om beleid uit te voeren. Hun definitie van implementatie is *'a policy-action continuum in which an interactive and negotiative process is taking place over time, between those seeking to put policy into effect and those upon whom action depends'* (Barrett & Fudge, 1981, p. 25). Beleid is in hun ogen een problematisch concept, omdat het suggereert dat beleid een constante is, terwijl het voortdurend verandering ondergaat door actoren die ermee werken, ieder vanuit hun eigen aannames over de betekenis van het beleid. Dit betekent dat politieke processen niet ophouden als beleid is geformuleerd, maar tijdens de implementatie voortduren. Daarmee is een strikte scheiding van beleidsontwerp en beleidsuitvoering niet houdbaar. Hill en Hupe vinden dat Barrett en Fudge een methodologisch probleem creëren. Zonder beleid om uit te voeren kunnen de door Barrett en Fudge bestudeerde acties immers niet meer als implementatieactiviteiten worden gezien.

2.2.2.5 Kritiek op de bottom-up benadering

Matland (Matland, 1995) noemt twee punten van kritiek op de bottom-up benadering. De eerste is normatief van aard. In een democratie zou de controle op beleid moeten worden uitgeoefend door actoren die gelegitimeerde macht verworven hebben en verantwoording afleggen aan de kiezer, niet door autonome beleidsuitvoerders. De principal-agent theorie voorspelt dat ondergeschikten vastgestelde

doelen veronachtzamen en hun eigen subdoelen voorrang geven. Als de doelen van uitvoerders verschillen van de vastgestelde beleidsdoelen, zal de autonomie van de uitvoerenden resulteren in slechtere prestaties op politiek bepaalde doelen.

Het tweede kritiekpunt is methodologisch. Bottom-uppers overschatten de autonomie van de uitvoerende, met name als diens perceptie als maatstaf wordt genomen. Lokale verschillen in beleidsuitvoering worden zodoende benadrukt, terwijl die meestal passen in de normale variatie die mogelijk is binnen de gestelde beleidskaders.

Matland stelt dan ook dat via de institutionele structuur, het ter beschikking stellen van middelen en communicatie met de implementeerders implementatie tenminste deels centraal gestuurd kan worden.

2.2.2.6 Synthese

De tegenstelling tussen top-down en bottom-up benaderingen heeft het implementatieonderzoek weliswaar gevormd, maar brengt uiteindelijk tot op heden geen sluitende verklaring voor het al dan niet succesvol implementeren. *'Normatieve, methodologische en theoretische aspecten'* lopen in het top-down versus bottom-up debat door elkaar (Saetren, 2005, p. 572). Een deel van de implementatieliteratuur probeert een synthese te bewerkstelligen door top-down en bottom-up factoren in een model te verenigen. Uitvoerders hebben invloed op de manier waarop beleid geïmplementeerd wordt, maar formeel vastgesteld beleid beïnvloedt ook de keuzes en het handelen van uitvoerders. Nieuwe benaderingen stellen een synthese van beide perspectieven voor, waarmee de inbreng van alle actoren in het implementatieproces in beeld komt. Zulke modellen bestuderen implementatie in twee richtingen, het heen- en terugdenken (Hoppe, Graaf, & Dijk, 1985) (Graaf & Hoppe, 1996) of *forward and backward mapping* (Elmore, 1985). Bij heendenken of forward mapping is het beleidsdoel uitgangspunt en worden de stappen bestudeerd die tot het resultaat leiden; backward mapping begint bij de doelgroep van beleid en de keuzes die de doelgroep maakt en bestudeert daarna de beslissingen die in de onderste laag van de uitvoering worden gemaakt en de manieren waarop die beslissingen kunnen worden beïnvloed.

Verder wijzen onderzoekers erop dat implementatiemodellen contingent moeten zijn, wat wil zeggen dat ze moeten aansluiten bij de context van het beleid en de waarde die alle betrokkenen daaraan toekennen. Beleid dat aansluit bij de perceptie van uitvoerders, wordt meer succesvol geïmplementeerd. Falen van implementatie is vaak te wijten aan verschillen in perceptie (Ingram, Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid. , 1976) (Schneider & Ingram, 1997) of zelfs conflicten (Matland, 1995) tussen beleidsmakers en -uitvoerders. Ambigüiteit in de omschrijving van beleid kan implementatie bevorderen. Als beleidsdoelen te eenduidig geformuleerd zijn, is de kans groter dat (groepen) uitvoerenden zich niet in de beleidsdoelen kunnen vinden en beleid daarom minder goed implementeren (Matland, 1995). Implementatie kan worden opgevat als (meer of minder goed verlopende) communicatie tussen verschillende overheidslagen en tussen overheid en uitvoerders en doelgroepen van beleid. Hierbij is sprake van wederzijdse uitwisseling waarbij zowel van boven naar beneden als van beneden naar boven bevorderende en beperkende factoren spelen. Deze signalen worden door actoren verschillend ervaren, waardoor 'storingen' optreden die de implementatie beïnvloeden (Goggin, Implementation theory and practice: Toward a third generation., 1990).

2.2.3 Wat is succesvolle implementatie?

Door implementatieonderzoek op te vatten als gap analysis en te conceptualiseren als deficit of falen blijft onduidelijk of implementatiesucces afgemeten wordt als controlevraagstuk of aan de mate van probleemoplossing (Hupe, 2011). Top-down auteurs meten implementatiesucces af aan de mate waarin uitvoerders voldoen aan de richtlijnen van het beleid; bottom-up auteurs focussen op de mate waarin

uitvoerders, met meer of minder beleidsvrijheid, bijdragen aan de bredere doelstellingen van het beleid of het oplossen van een maatschappelijk probleem. De outcome van beleid is echter geen bruikbare maatstaf voor implementatiesucces, omdat op de uitkomsten van beleid zoveel factoren van invloed zijn, die ook nog eens onderling van elkaar afhankelijk zijn, dat niet te identificeren valt welke factor in welke mate bepalend is geweest voor de outcome.

Gedrag van uitvoerders is wel meetbaar. Implementatieonderzoek is dan gericht op het verklaren van verschillen in gedrag van uitvoerders (Goggin, *Implementation theory and practice: Toward a third generation.*, 1990) (May & Winter, 2009). Als implementatiesucces vooral opgevat wordt als een gedragsverandering, kan de perceptie van uitvoerders een maatstaf zijn: in welke mate zien zij verandering ten gevolge van de implementatie? De focus op de perceptie van implementeerders heeft wel het risico van overschatting van de autonomie van de uitvoerders (Matland, 1995).

Implementatieonderzoek moet contingent zijn (Matland, 1995), (Ingram & Schneider, 1990) om aan te sluiten bij het type beleidsonderwerp en de context waarin beleid geïmplementeerd wordt. Afhankelijk van de vraag welke waarden zwaarder wegen, die van beleidsmaker of implementeerders, volgen daaruit mogelijke maatstaven voor implementatiesucces (Matland, 1995):

- De richtlijnen van het beleid naleven
- De doelen van het beleid naleven
- Specifieke succesindicatoren bereiken
- Lokaal gespecificeerde doelen bereiken
- Het politieke klimaat rondom een beleidsprogramma verbeteren

Ook Goggin (1990) onderscheidt categorieën, waarbij de manier waarop de communicatie van uitvoerders aan beleidsmakers eruitziet, wordt opgevat als maatstaf voor implementatiesucces:

1. Geen implementatie: het beleid is niet terug te zien in de uitvoering.
2. Papierimplementatie: het beleid wordt genoemd in beleidsdocumenten van de organisatie, maar wordt in de praktijk niet of nauwelijks uitgevoerd.
3. Aangepaste implementatie: het beleid is geïmplementeerd, maar (deels) afwijkend van de beleidsdoelstellingen en/of de richtlijnen.
4. Gecoördineerde implementatie: het beleid is geïmplementeerd overeenkomstig de beleidsdoelstellingen en de procedures en werkwijzen zijn geïmplementeerd volgens de richtlijnen.

Samenvattend

Voor een goed beeld van het implementatieproces is de volledige keten van actoren en besluitvormingspunten van belang. Beleidsmakers vaardigen beleid, bestaande uit doelen en middelen, uit en proberen daarmee het handelen van uitvoerders (en doelgroepen) te beïnvloeden. Die uitvoerders laten zich bij het uitvoeren van hun werk beïnvloeden door allerlei factoren, waarvan het uitgevaardigde beleid er een is. Voor dit onderzoek zal een synthesebenadering gevolgd worden, waarbij het implementatiesucces zal worden afgemeten aan de wijze waarop beleidsdoelen en richtlijnen zichtbaar zijn in het handelen van beleidsuitvoerders, die op deze wijze uitdrukking geven aan beleid (vgl. communiceren (Goggin, *Implementation theory and practice: Toward a third generation.*, 1990).

In de volgende paragraaf ligt de focus op de professionals die beleid implementeren, op de vrijheid die zij daarin krijgen en nemen en op hun professionele vermogen om daarmee om te gaan. Daarmee wordt de aanname gedaan dat het gedrag van professionals een cruciale rol speelt in het implementatieproces.

2. 3 Professionals

Implementatie van nieuw beleid vraagt aanpassingen in het gedrag van *street-level bureaucrats*, werknemers in de publieke sector die direct contact hebben met cliënten en aanzienlijke beleidsvrijheid hebben in hun werk en wier beslissingen mogelijk grote impact hebben op het leven van hun cliënten (Weatherly & Lipsky, 1977). Lipsky bakent scherp af wie street-level bureaucrats zijn en wie niet, maar maakt geen onderscheid in de mate waarin binnen deze groep de verschillende street-level bureaucrats beleidsvrijheid en impact hebben en verantwoording moeten afleggen. Een politieagent, een rechter en een leraar zijn voor Lipsky allen street-level bureaucrats, maar zij verschillen zeer in de mate van beleidsvrijheid, de impact die hun beslissingen hebben en de verantwoording die zij moeten afleggen. In dit onderzoek wordt daarom gesproken over publieke professionals, die *'na een lange opleiding een beroep uitoefenen met een relatief hoge status en beloning in de publieke dienstverlening'* (Gabe (2004), gevonden in Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009). Lipsky (1980) onderscheidt vijf kenmerken van het werk van professionals, die voortkomen uit de unieke eigenschappen van publieke dienstverlening.

- Doelen zijn vaag en tegenstrijdig.
- De vraag naar publieke diensten is groter dan het aanbod.
- De middelen die professionals ter beschikking hebben, zijn ontoereikend.
- Het is lastig meetbaar in hoeverre doelen worden bereikt.
- Cliënten hebben meestal geen keuzevrijheid, maar moeten van de dienst gebruikmaken en zij hebben weinig mogelijkheden om hun behoeften duidelijk te maken.

2.3.1 Beleidsvrijheid

Tegenover deze beperkingen staat de beslissingsruimte die professionals hebben in de uitvoering, die beleidsvrijheid (*Eng.: discretion*) wordt genoemd: de gedelegeerde vrijheid om hun eigen handelen te bepalen. Beleidsvrijheid ontstaat doordat regels voor de uitvoering vaak veranderen en soms strijdig zijn met elkaar. Daarnaast is er niet voortdurend direct toezicht op de uitvoering, zodat professionals eigenmachtig beslissingen nemen. Omdat de middelen die ze daarvoor hebben beperkt zijn, maken ze keuzes. *'De beslissingen die ze nemen, de routines die zij hanteren en de oplossingen die zij uitvinden om te kunnen omgaan met onzekerheden en werkdruk, vormen het beleid dat zij uitvoeren'* (Lipsky, 1980, p. xii). Beleidsvrijheid is noodzakelijk bij de aard van het werk van professionals: het directe contact met cliënten vereist dat menselijke, professionele afwegingen gemaakt worden.

Van beleidsvrijheid is sprake *'whenever the effective limits on his [the public official's] power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction of discretion'* (Davis, 1971, gevonden in (Evans, Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. , 2011) en verwijst naar *'a range of choices within a set of parameters that circumscribes the behavior of an individual service provider'* (Lipsky, 1980). Deze parameters, in de vorm van geschreven of ongeschreven organisatieregels, wetten of professionele codes en normen, bepalen de grenzen van wat als gepast professioneel handelen wordt beschouwd (Scott, 1997). Het afwijken van de parameters is de mate van beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid wordt door een aantal factoren bepaald, waarvan de mate van organisationele controle en karakteristieken van de cliënt het meest invloedrijk zijn (Scott, 1997). Lipsky ziet beleidsvrijheid vooral als een manier waarop professionals hun werkstress proberen te verminderen. Copingstrategieën, hoewel die soms voordelig uitpakken voor cliënten, zijn niet ingegeven door altruïsme. Deze *'myth of altruism'* is een van de grootste kritiekpunten van andere auteurs en wordt tegengesproken door concepten als *public service motivation* (Perry, 1996) en professionalisme (Freidson, 1994, gevonden in (Noordegraaf, 2011), (Evans, 2015)).

Beleidsvrijheid heeft meerdere betekenissen. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen de concepten discretionaire ruimte of discretion en autonomie. *Discretion* verwijst naar 'de handelingsruimte die is toegestaan in een relatie tussen een actor die de regels maakt en een andere actor die ze toepast' (Hupe P. , 2010, p. 128). Het gaat dus om - meer of minder - formele regels, die voorgeschreven worden en, hoewel van invloed op het handelen van professionals, hun gedrag niet volledig bepalen. Autonomie is een eigenschap van actoren en verwijst naar de speelruimte die een professional neemt in de uitvoering van zijn werk. Voor de ruimte die hij ervaart, zijn meerdere bronnen: de voorgeschreven regels, maar ook de verantwoording die afgelegd moet worden aan beleidsmakers, leidinggevenden binnen de organisatie en stakeholders in de maatschappij. Meestal wordt autonomie gelinkt aan professionals en discretion aan ambtenaren, maar in feite spelen zowel autonomie als discretion een rol in de beleidsuitvoering door professionals: autonomie als de beleidsvrijheid die de professional zichzelf toe-eigent en discretion als de beleidsvrijheid die de manager aan de professional toestaat (Hupe P. , 2010).

2.3.2 Effecten van beleidsvrijheid

Professionals ontwikkelen praktijken en routines die hen in staat stellen om hun werk uit te voeren. Dit werk vereist flexibiliteit, omdat individuele gevallen verschillen. Beslissingen moeten snel genomen worden op grond van vaak onvolledige informatie. Onder deze omstandigheden vinden professionals oplossingen om de vraag naar hun diensten te beperken en middelen zuinig te besteden. Zij passen hun taakopvatting aan en vinden manieren om te zorgen dat hun cliënten en diensten passen in de opgestelde procedures. Het aanpassen van de werkwijzen om de beperkingen het hoofd te bieden, wordt *coping* genoemd (Lipsky, 1980). Voor zowel professionals als cliënten heeft coping een negatieve uitwerking. De professional behandelt de cliënt anders dan hij zou willen en cliënten krijgen niet de behandeling die zij nodig hebben (Winter, 2002). Overigens hebben copingstrategieën ook positieve effecten, omdat professionals proactief problemen proberen op te lossen (Greenglass & Fiskebaum 2009, Schwarzer & Tauber, 2002, gevonden in (Noordegraaf & et al, Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit, 2015).

Copingmechanismen en de hiërarchische verantwoording die professionals afleggen, bepalen de mate van beleidsvrijheid tijdens de implementatie van beleid. Beleidsvrijheid is daarnaast afhankelijk van de soort taak: sommige taken die professionals uitvoeren zijn meer gebonden aan regels dan andere (Buffat, 2015). De eisen die van bovenaf aan street-level bureaucrats worden opgelegd en de verwachtingen die cliënten van hen hebben worden door street-level bureaucrats als tegenstrijdig ervaren (Lipsky, 2010). Het gedrag van professionals wordt bepaald door de spanning tussen het vastgestelde beleid en organisatieregels enerzijds en de morele oordelen die zij hebben over hun cliënten anderzijds (Maynard-Moody S. M., 1990).

Professionals hanteren copingstrategieën om de eisen die vanuit het beleid worden gesteld (Weatherly & Lipsky, 1977) in overeenstemming te brengen met hun eigen commitment aan publieke dienstverlening. Copingstrategieën leiden tot het nemen van beslissingen die afwijken van de beleidsdoelen. (Lipsky, 2010). Of de beleidsvrijheid die zo ontstaat een positieve dan wel een negatieve invloed heeft op implementatie, is discutabel. *'On the one hand, discretion could enable professionals to cope more effectively with role conflicts, and this should therefore increase their willingness to implement a policy (and therefore boost policy performance). On the other hand, more discretion could exaggerate the implementation gap'* (Tummers L. , Vermeeren, Steijn, & Bekkers, 2012).

In een eerste studie (Weatherly & Lipsky, 1977) wordt beleidsvrijheid omschreven als de vrijheid van professionals *'in setting their work priorities'*. Later onderscheidt Lipsky (1980) drie soorten beleidsvrijheid:

- *Vrijheid van regeltoepassing* en de vrijheid om regels naar eigen inzicht te interpreteren. Deze vrijheid wordt begrensd door juridische, fiscale en/of organisatorische beperkingen, zoals vastgelegd in richtlijnen door de organisatie of wetgeving van de overheid. In theorie geldt: hoe meer regels, des te minder beleidsvrijheid, waarbij moet worden aangetekend dat de vrijheid bestaat in de interpretatie van regels en de vraag of een specifiek geval onder de regel valt of niet.
- *Vrijheid van taken* is de daadwerkelijke mogelijkheid om voorgeschreven taken, zoals het werken met cliënten of het aanleveren van informatie, uit te voeren volgens het eigen oordeel. De vrijheid hierin wordt beperkt door controle van bovenaf. Daarbij moet worden aangetekend dat de complexiteit van de uitvoering en de informatie-asymmetrie tussen de publieke professional en het management een bepaalde mate van beleidsvrijheid impliceren.
- *Vrijheid van waarden* betreft de waarden en normen voor een goede beroepsuitoefening en wordt beïnvloed door beroepscode en/of organisatorische gedragscodes. (Kelly & Taylor, 2006). Lipsky dacht hierbij vooral aan de klassieke waarden als eerlijkheid, rechtvaardigheid en recht op gelijke behandeling.

Een vierde type beleidsvrijheid kan worden toegevoegd aan de door Lipsky onderscheiden vrijheden:

- *Vrijheid van houding, behavioral discretion*, verwijst naar de vrijheid die professionals hebben om hun houding en gedragsalternatieven te kiezen in het omgaan met cliënten. Professionals kunnen hun cliënten aanmoedigen of juist ontmoedigen, controleren en beperken of juist wijzen op mogelijkheden. Zij hebben de vrijheid om cliënten positief, negatief of neutraal te benaderen (Kim, 2009).

Aangenomen wordt dat gedrag via gedragsintenties wordt bepaald door overtuigingen over het nut of de zin van ons voorgenomen gedrag, verwachtingen over wat anderen zullen vinden van dat gedrag en onze inschatting van het vermogen om het voornemen ook echt uit te voeren (Ajzen, 2010). Professionals worden bij het maken van keuzes om binnen of buiten de gegeven beleidsvrijheid te handelen, door verschillende motieven gedreven. Behalve eigenbelang (Lipsky, 1980) worden ook de gepercipieerde belangen van cliënten genoemd (Maynard-Moody & Musheno, 2000) en het oordeel van professionals over de werkwijze in hun eigen organisatie (Evans, Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. , 2011).

2.3.3 Inperken van beleidsvrijheid

Vanuit een top-down perspectief is beleidsvrijheid een negatieve factor voor implementatiesucces, omdat de ruimte die ontstaat gebruikt kan worden voor het nemen van beslissingen die afwijken van het vastgestelde beleid. Vanuit het oogpunt van controle lijken professionals door eigenbelang gedreven: *'Zij gebruiken hun beleidsvrijheid om hun werk makkelijker, veiliger en meer lonend te maken'*. Zelf ervaren professionals hun handelen als verantwoordelijk richting de cliënt en de omgeving. De keuzes die zij maken zijn niet door het beleid geïnspireerd, noch door eigenbelang ingegeven, maar gericht op het belang van de cliënt (Maynard-Moody & Musheno, 2000).

Om de afwijkingen van het vastgestelde beleid in de uitvoering te voorkomen, zullen managers proberen de beleidsvrijheid te beperken. Dit is maar ten dele mogelijk, ten eerste omdat professionals complexe

taken uitvoeren en beslissingen nemen waarvoor geen universele regels of procedures opgesteld kunnen worden. De tweede reden is dat van professionals verwacht wordt dat zij de menselijke kant meenemen in hun beoordeling van situaties. Ten derde geeft beleidsvrijheid professionals macht over cliënten, omdat de professional voor de cliënt de toegang tot dienstverlening is. Professionals hebben door hun houding en gedrag ten opzichte van cliënten een aanzienlijke invloed op hen (Lipsky, 1980). Zo bekeken is beleidsvrijheid de noodzakelijke flexibiliteit tijdens de implementatie in antwoord op brede en ambigue beleidsdoelen (Anderson, 2014), (Matland, 1995). Professionals worden *'individuele beleidsmakers, die handelen volgens hun eigen waarden'* (Winter, 2002). Als onder invloed van beleidsvrijheid verschillen ontstaan in de beleidsuitvoering en daarmee in de dienstverlening aan cliënten, komt het gelijkheidsbeginsel in gevaar, dat zegt dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden (Ricucci N. , 2005).

De aansturing van professionals wordt bemoeilijkt doordat het oog van de manager afwezig is daar waar beslissingen worden genomen, tijdens het directe contact met de cliënt (Maynard-Moody & Musheno, 2000). Beleidsvrijheid zou alleen kunnen worden ingeperkt door de middelen die professionals ter beschikking staan te limiteren (Winter, 2002). Managementactiviteiten zoals training en monitoring een rol spelen in de perceptie die professionals hebben van beleidsdoelen. *'Managers kunnen helpen om de prioriteiten van de werknemers af te stemmen door het koppelen van prestatie-indicatoren met de gewenste beleidsdoelstellingen'* (Ricucci N. M., Meyers, Lurie, & Han, 2004, p. 445).

De manager is volgens Lipsky degene die gedurende de implementatie de beleidsvrijheid van professionals kan beperken door met heldere doelstellingen en prestatiemetingen de 'scope' van de professionals te verkleinen. Dat zou de noodzaak om copingmechanismen te ontwikkelen verkleinen, omdat prestatienormen en controle door de manager onzekerheid en ambiguïteit over de beleidsdoelen gedeeltelijk kunnen wegnemen. Lipsky maakt een sterk contrast tussen de drijfveren van managers en die van professionals. Waar professionals door eigenbelang worden gedreven, zouden managers vooral gericht zijn op de implementatie van organisatiedoelen en het minimaliseren van beleidsvrijheid met als uiteindelijk doel het bereiken van de in het beleid gewenste effecten (Lipsky, 1980, p. 216). Managers en professionals zijn echter ook wederzijds afhankelijk van elkaar. Managers zijn geneigd de wensen van hun ondergeschikten in te willigen in ruil voor prestaties. *'Managers allow the letter of policy to slip, provided street-level bureaucrats respects its spirit'* (Lipsky, 1980, p. 164). Managers zijn pragmatisch in het toestaan van beleidsvrijheid waar die voordeel oplevert voor de organisatie. Professionals zijn meer georiënteerd op het behalen van doelen voor cliënten en anderzijds op het verlagen van hun eigen werkdruk (Lipsky, 1980). Professionals gebruiken beleidsvrijheid om beleid, *'generally understood as abstract, sometimes relevant, sometimes irrelevant, requiring interpretation and discretion'* praktisch te maken (Evans, Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. , 2011, p. 376). Evans benadrukt de rol van professionalisme voor beleidsvrijheid. Zowel managers als professionals definiëren beleidsvrijheid in termen van professioneel oordeelsvermogen. Daarin vinden zij elkaar.

Het sterk vasthouden aan output indicatoren door managers, zonder te weten of deze de gewenste outcome hebben, kan leiden tot perverse effecten, zoals *creaming*, een copingstrategie waarbij de professional handelt om snel tot oppervlakkige resultaten te komen of *gaming*, fraude met gegevens (Hooge, Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties., 2013). Dit leidt uiteindelijk tot *goal displacement* en is een bedreiging voor de effectiviteit en de legitimiteit van het onderwijs (Tummers L. , Bekkers, Vink, & Musheno, 2015).

Lipsky is niet eenduidig over de invloed die managers hebben op het gedrag van professionals. Enerzijds vergroot controle van bovenaf de werkdruk die professionals ervaren, zodat zij meer copingstrategieën

inzetten, zoals stereotypering en negeren van de behoeften van cliënten (Lipsky, 1980). Daartegenover staat de positieve invloed die managementtools kunnen hebben op het omgaan met dilemma's.

Managers bij publieke organisaties hebben altijd zelf ook te maken met beperkte beleidsvrijheid. Hun handelen, en dus de gebruikte beleidsvrijheid, wordt bepaald door de toegestane beleidsvrijheid. In een onderzoek naar de manier waarop schoolleiders regels van bovenaf (het ministerie) implementeren, bleek dat zij bij het invoeren van regels voornamelijk een strategie van '*buffering*' gebruiken. Door regels te filteren en alleen de naar hun mening relevante regels over te brengen op hun ondergeschikten, beschermen zij de leerkrachten tegen te grote regeldruk (Hupe & Kooten, van, 2015).

De beleidsvrijheid van professionals is fundamenteel veranderd sinds Lipsky. Ook nu nog wordt van professionals verwacht dat zij beslissingen nemen over regeltoepassing, maar onder invloed van New Public Management moeten zij zich veel preciezer verantwoorden. Door controle en monitoring is de mate waarin professionals het beleid dat zij uitvoeren zelf vormen, sterk verkleind. (Kelly & Taylor, 2006). Hoewel deze ontwikkeling volgens Lipsky het inzetten van copingmechanismen overbodig zou maken, omdat beleidsdoelen minder vaag en dus eenduidiger zijn, kan verwacht worden dat de verantwoordingsprocedures de werkdruk verhogen, wat weer een reden is voor coping: professionals zullen moeten kiezen welke taken zij wel en niet uitvoeren in de beperkte tijd. Een afname van regel georiënteerde beleidsvrijheid, zal dus een toename van taakgerichte beleidsvrijheid tot gevolg hebben (Kelly & Taylor, 2006). 'De '*continuation perspective*' (Evans, Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. , 2011), (Lipsky, 2010) stelt dat beleidsvrijheid op street-level in elk geval niet minder, mogelijk zelfs meer van betekenis is geworden onder invloed van het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties.

2.3.4 Dimensies van beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid wordt dus begrensd door de regels die gesteld zijn. De speelruimte die de professional verleend wordt om binnen de gestelde kaders keuzes te maken, wordt '*discretion-as-granted*' (Hupe P. , 2013) of '*administrative discretion*' genoemd. Hoewel deze dimensie van beleidsvrijheid de speelruimte van de professional inkadert, is de toegestane beleidsvrijheid niet gelijk aan de gebruikte beleidsvrijheid, '*discretion-as-used*' of '*creative discretion*'. De professional kan de toegestane beleidsvrijheid bijvoorbeeld niet volledig benutten, of juist meer beleidsvrijheid nemen dan eigenlijk is toegestaan. Het is mogelijk dat professionals zich overweldigd voelen als de beleidsvrijheid verruimd wordt. Dat zou daarom altijd vergezeld moeten gaan van het versterken van het professioneel vermogen (Osiander & Steinke, 2015).

Een andere dimensie van beleidsvrijheid is de bron van de beslissingsbevoegdheid. Worden beslissingen vooral genomen op grond van (organisatie)regels, dan is er weinig beleidsvrijheid; is de basis van beslissingen vooral het professionele oordeel, dan is de beleidsvrijheid hoog (Ricucci & Meyers, 2004). Daaruit volgt dat naarmate de graad van professionalisme hoger is, de beleidsvrijheid groter zal zijn (Hupe P. , Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research, 2013). Beleidsvrijheid is dus per definitie geen volledige vrijheid of autonomie, maar altijd *bounded discretion* (Rowe M. , 2012): aan de ene kant begrensd door regels, aan de andere kant door professionele normen.

<i>Dimensies van beleidsvrijheid</i>		
	Bron: regels	Bron: autonomie
Toegestaan	<i>Richtlijnen en organisatieregels bepalen professioneel handelen</i>	<i>Eigen oordeel van de professional is (in bepaalde gevallen) toegestaan</i>
Gebruikt	<i>Professional kiest om regels toe te passen zoals voorgeschreven</i>	<i>Professional neemt beslissing op grond van eigen oordeel, of dit nu mag of niet</i>

Tabel 1 Dimensies van beleidsvrijheid, eigen versie (Hupe, Hill & Buffat, 2015)

2.3.5 Professioneel vermogen

Zoals eerder genoemd zijn copingstrategieën niet alleen negatief voor de uitvoering van beleid. Het inzetten van proactieve copingstrategieën wordt door Noordegraaf et. al. (2015) professioneel vermogen genoemd, *'het vermogen tot het doen van actieve inspanningen van professionele medewerkers om met opgaven en stakeholdereisen om te gaan, waarbij ze balanceren en zich uitspreken'* (p. 19). Anders dan bij Lipsky richten publieke professionals hun copingstrategieën dus niet alleen op cliënten, maar op alle relevante stakeholders. Zij wegen de belangen, verwachtingen en vereisten af van bijvoorbeeld ouders, inspectie, schoolleiding en leerlingen. Daarvoor hebben zij een bepaalde mate van autonomie nodig. Andere bronnen van professioneel vermogen zijn motivatie, zowel persoonlijke drijfveren als *public service motivation*, een goed netwerk binnen en buiten de organisatie en opleidingsmogelijkheden. Negatieve factoren voor professioneel vermogen zijn de (ervaren) werkdruk en regeldruk. Mogelijk werken ook administratieve lasten negatief op het professioneel vermogen (Noordegraaf & et al, Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit, 2015).

Het onderscheiden van reactieve en proactieve copingstrategieën kan verklaren waarom coping zoals Lipsky die omschrijft, zowel negatieve als positieve invloed op implementatie kan hebben. Reactieve copingstrategieën leiden tot afwijkingen in de uitvoering van beleid ten opzichte van vastgesteld beleid en zijn daarom potentieel schadelijk voor effectiviteit en legitimiteit. Tummers et. al. onderscheiden *'moving towards clients, moving away from clients and moving against clients'* (2015, p. 5). Tegenstrijdig bij Lipsky en Tummers lijkt het feit dat coping noodzakelijk is voor professionals om hun taak te volbrengen en daarmee als het ware een correctie is op ambiguïteit en vaagheid van beleid. Op deze wijze zou coping een positief effect moeten hebben op implementatie: beleid wordt beter geïmplementeerd als de professional weet om te gaan met tegenstrijdigheden in het beleid of in de verschillende logica's (politiek, organisationeel en professioneel).

Waar Lipsky's copingstrategieën reactief zijn, onderscheidt Noordegraaf (2015) ook proactieve copingstrategieën. Het repertoire aan proactieve coping dat een professional heeft, wordt professioneel vermogen genoemd: dat de professional in meer of mindere mate anticipeert -en niet alleen reageert- op mogelijke dilemma's, dat hij zich richt op het bredere doel (bijvoorbeeld kwaliteit leveren) in plaats van de risico's (bijvoorbeeld lage Cito-scores), en dat hij de complexiteit en dynamiek tussen cliënt, overheid en maatschappij als uitdaging beschouwt en niet als bedreiging. Het professioneel vermogen kan worden afgemeten aan de mate waarin de professional zich in staat voelt te balanceren en voice te hanteren. De enigszins vage term *balanceren* duidt op het afwegen van waarden in het omgaan met dilemma's en verschillen in verwachtingen en vereisten, wat kenmerkend is voor het werk van publieke professionals. Zich uitspreken betekent hier het hanteren van *voice*, zeker als de waardenafwegingen onmogelijk blijken,

maar ook om binnen het systeem te kunnen werken, of er tegenin te gaan als dat nodig is. Het gaat om een gevoel van controle, dat niet van bovenaf wordt gegeven of opgelegd, maar dat door de professional zelf zo ervaren wordt.

Uit onderzoek is gebleken dat leraren met een proactieve coping stijl meer tijd besteden aan leerlingen en grotere betrokkenheid laten zien. Zij zijn betere leraren: zij presteren beter op vakinhoudelijke kennis, pedagogisch-didactisch handelen en klassenmanagement (Noordegraaf & et al, Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit, 2015).

Samenvattend

Professionals maken afwegingen tijdens het uitvoeren van beleid. Deze afwegingen worden ingegeven door hun eigen professionele waarden en normen en door organisatiebeleid. Professionals zijn zowel vrij in de uitvoering van beleid (zij maken zelfstandig afwegingen en worden niet voortdurend gecontroleerd) als gebonden aan regels, taakomschrijvingen en de waarden en cultuur die binnen de organisatie gelden.

In de volgende paragraaf wordt de houding beschouwd die professionals hebben ten aanzien van beleid dat zij moeten uitvoeren aan de hand van het concept beleidsvervreemding.

2.4 Beleidsvervreemding

Het concept beleidsvervreemding beschrijft het verschijnsel dat publieke professionals moeite hebben zich te herkennen in beleidsprogramma's die zij moeten implementeren en uitvoeren. *'a cognitive state of psychological disconnection from the policy program being implemented by a public professional who regularly interacts directly with clients'* (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009, p. 688).

De oorsprong van het concept ligt bij Karl Marx, die de objectieve vervreemding van arbeiders van hun werk heeft beschreven. Deze vervreemding ontstond als zij geen eigenaar waren van de productiemiddelen of het product. Het concept vervreemding is later opgepakt door sociologen, die de subjectieve oftewel gepercipieerde vervreemding van werk beschreven, zoals waargenomen door de werknemer. Seeman (1959, gevonden in (Tummers, 2012) onderscheidde verschillende dimensies, die door Blauner (1964, idem) geoperationaliseerd werden voor de dimensies *powerlessness*, *meaninglessness* en *social isolation*. Daarna is het concept zowel in sociologische als in psychologische studies gebruikt.

Tummers et. al. (2009) passen het concept vervreemding toe op beleid. Hij stelt dat publieke professionals vervreemd kunnen zijn van beleid dat zij moeten implementeren of uitvoeren. Overheidsbeleid gaat over de gezaghebbende toedeling van waarden voor de samenleving als geheel, in een situatie van structurele schaarste (Easton 1965, gevonden in (Tummers, Steijn, & Bekkers, 2012)). Aan beleid liggen dus keuzes ten grondslag, keuzes voor de ene waarde ten koste van de andere. Maar ook in de beleidsuitvoering worden keuzes gemaakt, door street level bureaucrats, zoals beschreven door Lipsky (2010). Zij hebben discretionaire ruimte om zelf afwegingen te maken. Ook bij de implementatie van beleid zullen zulke afwegingen gemaakt worden door publieke professionals. Beleidsvervreemding onderscheidt zich van werkvervreemding doordat de eerste verwijst naar beleid in plaats van naar het werk dat gedaan moet worden. Beleidsvervreemding speelt zich af in de publieke sector en doet zich voor bij het gaat om publieke professionals, niet bij over arbeiders. Ook bij professionals lijkt te gelden dat een lagere hiërarchische positie leidt tot meer beleidsvervreemding. Professionals met managementtaken ervaren minder beleidsvervreemding dan uitvoerende professionals (Engen, van, Tummers, Bekkers, & Steijn, 2013).

Het concept beleidsvervreemding past in een cognitieve benadering van gedrag: mensen gedragen zich op grond van hun perceptie van de werkelijkheid. Die perceptie is een subjectieve interpretatie en komt tot stand doordat mensen betekenis geven aan hun waarnemingen vanuit hun eigen interpretatiekader. Op die manier gaan ze om met onzekerheden in de werkelijkheid. In een cognitieve benadering zijn dus niet de feiten waar, voor zover überhaupt kenbaar, maar de interpretaties (Bressers & Kuks, 2001). Aan de sociaal-constructivistische theorieën over gedrag ligt het Thomas-theorema ten grondslag: *'If men define situations as real, they are real in their consequences'* (Thomas & Thomas, 1928, p. 572).

2.4.1 Dimensies van beleidsvervreemding

Achtereenvolgens worden de vijf dimensies van beleid toegelicht: de drie dimensies van beleidsmachteloosheid (op strategisch, tactisch en operationeel niveau) en de twee dimensies van beleidszinloosheid (maatschappelijke zinloosheid en zinloosheid voor de cliënt).

2.4.1.1 Beleidsmachteloosheid

Policy powerlessness, oftewel beleidsmachteloosheid, wordt door Seeman (1959, gevonden in (Tummers, 2012)) gedefinieerd als *'de verwachting die het individu heeft dat zijn gedrag niet de uitkomsten of verbeteringen kan bepalen die hij zou willen'*. Machteloze arbeiders voelen zich dus objecten die worden gecontroleerd en gemanipuleerd door anderen of door een onpersoonlijk systeem (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009). Blauner (1964), voortbouwend op Seeman (1959), onderscheidt vier soorten machteloosheid:

- 1) Scheiding van eigendom van de productiemiddelen en het resulterende product
- 2) Onvermogen om het beleidsmanagement te beïnvloeden
- 3) Gebrek aan controle op arbeidsvoorwaarden
- 4) Gebrek aan controle over de directe werkwijze

Blauners eerste dimensie gaat over objectieve vervreemding en is niet van toepassing op subjectieve vervreemding. De andere drie vormen van machteloosheid zijn door Tummers et al (2009) vertaald zodat ze toepasbaar zijn op beleidsvervreemding. Beleidsmachteloosheid is dan de mate waarin publieke professionals invloed hebben op het beleid dat ze implementeren. Deze invloed kan op drie niveaus uitgeoefend worden:

- Strategisch (vgl. Blauners 2): beleid wordt ontworpen zonder de hulp van professionals die het moeten implementeren.
- Tactisch (vgl. Blauners 3): beleid wordt geïmplementeerd in de organisatie zonder professionals te betrekken bij de manier waarop.
- Operationeel (vgl. Blauners 4): de discretionaire ruimte die een publieke professional heeft bij het implementeren van beleid.

2.4.1.2 Beleidszinloosheid

In de literatuur over werkvervreemding wordt zinloosheid gedefinieerd als *'het onvermogen om het verband te begrijpen tussen de eigen bijdrage en een hoger doel'*. Blauner stelt dat werk zinvoller is als iemand werkt aan een uniek en individueel product, werkt aan een groter deel van het product en verantwoordelijk is voor een groter deel van het productieproces. In termen van beleid gaat zinloosheid over de mate waarin een publieke professional het te implementeren beleid als zinvol ervaart. Tummers onderscheidt twee vormen van gepercipieerde zinloosheid:

- Maatschappelijke zinloosheid: beleid wordt ervaren als zinloos, als het in de ogen van de publieke professional niet bijdraagt aan de oplossing van een specifiek maatschappelijk probleem of zelfs een ongewenst publiek goed of dienst oplevert: “Hier wordt de maatschappij niet beter van.”
- Zinloosheid voor de cliënt: de perceptie die de professional heeft van de toegevoegde waarde die de uitvoering van het beleid heeft voor de cliënt: “Hier schieten mijn cliënten niets mee op.”

De relatie tussen beleidsvervreemding (met name de dimensies beleidsmachteloosheid en beleidszinloosheid) en veranderbereidheid is door Tummers aangetoond in een onderzoek naar de bereidheid om een nieuwe standaard te implementeren door professionals in de geestelijke gezondheidszorg. Beleidszinloosheid bleek sterker samen te hangen met veranderbereidheid dan beleidsmachteloosheid, mogelijk doordat het voor publieke professionals belangrijker is om de logica van nieuw beleid te zien – *‘to understand the ‘case for change’ in change management terms* – ‘dan het gevoel te hebben beleid te kunnen beïnvloeden. (Tummers, 2012). Verder bleken de drie niveaus niet onderscheidend genoeg. Publieke professionals meten de zinvolheid van beleid af aan hun persoonlijke en professionele overtuiging of het beleid bijdraagt aan de oplossing van een maatschappelijk probleem of toegevoegde waarde heeft voor hun cliënten. Ervaren zij die als onvoldoende, dan ervaren zij maatschappelijke zinloosheid of zinloosheid voor de cliënt.

2.4.2 Factoren voor beleidsvervreemding

Van de factoren die van invloed kunnen zijn op de mate waarin professionals beleidsvervreemding ervaren, worden er hieronder drie besproken: rolconflicten, stapeling van beleid en New Public Management.

2.4.2.1 Rolconflicten

Blauner ziet sociale isolatie als derde dimensie van werkvervreemding: de mate waarin een werknemer ervaart wel of geen deel uit te maken van de organisatie waar hij werkt. De arbeider voelt zich geïsoleerd van het sociale systeem van zijn organisatie. Op publieke professionals wordt een beroep gedaan vanuit meerdere *logica's*, sociale systemen waarin bepaalde waarden en normen worden gehanteerd en die een eigen legitimiteit hebben (Freidson 2001, gevonden in (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009). Als het gaat om beleidsvervreemding bij publieke professionals kan volgens Tummers daarom beter worden gesproken van rolconflicten. Bij sociale isolatie kijkt men naar één logica, die van de werksituatie. Publieke professionals die beleid implementeren hebben te maken met eisen vanuit de eigen organisatie, maar ook van de cliënten die er bediend worden. Rolconflicten ontstaan als de eisen die vanuit de ene logica gesteld worden aan de professional strijdig zijn met eisen uit een andere logica. Naar Freidson onderscheiden Tummers et al (2012) vier logica's die met elkaar kunnen conflicteren:

1. De institutionele logica: vereisten vanuit de beleidsinhoud, bijvoorbeeld voorgeschreven beleidsdoelstellingen
2. De organisationele logica: vereisten die vanuit het management van de organisatie worden gesteld aan de implementatie van het beleid
3. De professionele logica: vereisten vanuit de beroepsgroep
4. De cliëntlogica: vereisten en waarden die voortkomen uit belangen van burgers of cliënten en hun persoonlijke situatie

Rolconflicten zijn onvermijdelijk in het werk van publieke professionals. Als beleid deze rolconflicten uitvergroot, doordat de eisen vanuit de ene logica te veel strijdig zijn met eisen uit een andere logica, zullen professionals meer beleidsverveemding ervaren (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009).

2.4.2.2 Stapeling van beleid

Nieuw beleid is meestal niet zo nieuw, maar ingebed in bestaande instituties. Beleidsverandering is over het algemeen incrementeel en gaat met kleine stappen. Een van de vormen van incrementele institutionele verandering is *policy layering*, stapeling van beleid. Hoewel beleidsmakers en ook beleidsonderzoekers geneigd zijn te spreken over nieuw beleid, lancering van beleid en innovatief beleid, is een beleidsmaatregel over het algemeen opvolging van eerder beleid *'Policy layering is a process in which new elements are attached to existing institutions, and thereby gradually change their status and structure'* (Hogwood and Peters (1982), Thelen (2004), gevonden in (Engen, van, Tummers, Bekkers, & Steijn, 2013).

Professionals kunnen vervreemd zijn van een specifiek beleidsprogramma, maar ook van beleid in algemene zin. Van Engen et. al. spreken van *'institutionele beleidsvervreemding, die is ingebed in de relatie tussen betrokken actoren, tegen de achtergrond van (negatieve) eerdere ervaringen en ingesleten praktijken en omgangsvormen'*. Hierbij speelt padafhankelijkheid een rol, het gegeven dat *'voorafgaande gebeurtenissen n de mogelijke uitkomsten van een serie gebeurtenissen op een later tijdstip beïnvloeden'* (Engen, van, Tummers, Bekkers, & Steijn, Policy alienation of public professionals: Structural factors at the governmental level, 2013, p. 4). Verondersteld mag daarom worden dat de uitkomsten van 'nieuw' beleid zullen worden beïnvloed door bestaand beleid dat door de voorgestelde maatregel wordt vervangen of aangevuld en door ervaringen in eerdere implementatieprocessen.

2.4.2.3 New Public Management

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is het gebruikelijk geworden dat managementtechnieken ontleend aan de private sector worden toegepast in de publieke sector. Hood (1991) onderscheidt onder meer strakkere controle door professionele managers, monitoring en (vaak kwantitatieve) prestatiemeting en outputsturing.

Met name het hanteren van kwantitatieve outputdoelstellingen zou beleidsvervreemding kunnen vergroten. Deze verwijzen namelijk meer naar 'private-sectorwaarden', waarden als effectiviteit en efficiency, dan naar de klassieke publieke waarden als gelijkheid en rechtvaardigheid, waar publieke professionals zich meer in zouden herkennen. Professionals zien het gebruik van prestatiesystemen soms niet als zinvol voor de maatschappij. Bovendien zijn aan monitoring en prestatiemeting vaak strikte procedures en regels verbonden, waardoor de gepercipieerde autonomie ingeperkt wordt en professionals operationele machteloosheid ervaren (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009).

Daaraan kan worden toegevoegd, hoewel Tummers et. al. dat niet hebben onderzocht, dat strakkere controle door managers ook de ervaren tactische machteloosheid zou kunnen vergroten. Voor het effect op de gepercipieerde zinloosheid voor de cliënt wordt eerder een positief effect van NPM verwacht, omdat klanttevredenheid, als een van de belangrijkste maatstaven in de private sector, onder invloed van NPM ook in de publieke sector meer nadruk krijgt. Klanttevredenheid sluit nauw aan op de klantgerichtheid en de public service motivation van publieke professionals.

3 Methode

3.1 Hypothesen

De prestaties van een uitvoeringsorganisatie en daarmee uiteindelijk de effectiviteit van beleid kunnen negatief beïnvloed worden als implementeers zich niet kunnen identificeren met beleid (May & Winter, 2009). De implementatie van richtlijnen hangt dus af van de perceptie die de professional heeft van het betreffende beleid (Lipsky, 1980). Binnen het algemene concept 'beleid' is wel differentiatie nodig: professionals kunnen het eens zijn met de beleidsdoelen, maar toch weerstand hebben tegen de uitvoering ervan, bijvoorbeeld omdat de middelen al aan andere beleidsdoelen worden besteed, omdat de doelen strijdig zijn met bestaand beleid, of omdat ze voorrang geven aan andere taken (Pressman & Wildavsky, 1973). Het construct beleidsvervreemding bestaat daarom uit de perceptie van de zinloosheid van het beleid en de ervaren machteloosheid.

Tummers (2009) onderzocht de invloed van beleidsvervreemding op veranderbereidheid, '*de intentie om bij te dragen aan het invoeren van een verandering, in dit geval het nieuwe beleid*'. Wanneer professionals vervreemd zijn van het nieuwe beleid (*hoge mate van beleidsvervreemding*), zijn zij minder van plan zijn om bij te dragen aan de invoering van dit beleid (*lage mate van veranderbereidheid*).

In dit onderzoek wordt niet de relatie tussen beleidsvervreemding en implementatiebereidheid bestudeerd, maar de relatie tussen beleidsvervreemding en de daadwerkelijke implementatie:

Hypothese 1: Hoe meer beleidsvervreemding leerkrachten ervaren, hoe kleiner het implementatiesucces

3.1.2 Beleidsvervreemding en beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid van professionals resulteert in afwijkingen in geïmplementeerd beleid ten opzichte van vastgesteld beleid (Lipsky, 1980). Als implementeers onvoldoende vrijheid krijgen om het programma aan te passen aan de plaatselijke omstandigheden, mislukt de implementatie waarschijnlijk (Palumbo, Maynard-Moody, and Wright 1984, gevonden in Matland, 1995). Beleidsvrijheid van professionals is een belangrijke determinant van implementatie, in de veronderstelling dat het handelen van professionals bepaald wordt door hun perceptie. Niet het beleid of de beleidsdoelen, maar de perceptie van de impact van beleid op de cliënt is het referentiepunt van handelen (Ricucci N. , 2005). Daaruit volgt de verwachting dat beleidsvrijheid van invloed is op de relatie tussen beleidsvervreemding (de perceptie van zinloosheid en machteloosheid van beleid) en implementatiesucces.

Hooge (Hooge, 1998) vond dat schoolleiders zich beperkt voelen in het uitvoeren van beleid en dat dit een sterke relatie heeft met de mate waarin zij beleid daadwerkelijk uitvoeren. Als het gaat om beleid om de onderwijsdoelen af te stemmen op de leerresultaten (een aspect van OGW), dan zegt 17% zich beperkt te voelen in de vrijheid om dit beleid uit te voeren, met name door OCW en de inspectie. Ook blijkt de variatie in beleidsuitvoering in het algemeen voor 32% te verklaren door de gepercipieerde beleidsvrijheid. Voor beleid in het onderwijskundige domein is dit maar 12% (Hooge, 1998). Daaruit wordt afgeleid:

Hypothese 2: Hoe meer beleidsvrijheid, des te sterker de invloed van beleidsvervreemding op implementatiesucces.

3.1.3 Professioneel vermogen

Onderzoek van Noordegraaf et. al. (2015) toont aan dat professioneel vermogen een positief effect heeft op de prestaties van leerkrachten en daarmee op schooluitkomsten (benaderingen van 'kwaliteit van onderwijs') zoals CITO-scores en leerlingtevredenheid. Implementatie is afhankelijk van '*the psychological predispositions*' van publieke professionals (Tummers, 2012, p. 189). Daaruit volgt:

Hypothese 3: Hoe groter het professioneel vermogen, des te groter het implementatiesucces.

Professioneel vermogen verwijst naar de waardenafwegingen die professionals maken in de beleidsuitvoering, de afweging tussen waarden en belangen van verschillende groepen. Een dergelijke proactieve copingstrategie (Noordegraaf & et al, 2015) zou ervoor zorgen dat de professional zijn werk als meer betekenisvol ervaart, het tegendeel van beleidszinloosheid (Tummers & Knies, 2013). Hoe meer een professional zijn professioneel vermogen kan inzetten voor het omgaan met dilemma's in de uitvoering van het werk, hoe minder last hij zal ervaren van eventuele beleidsvervreemding:

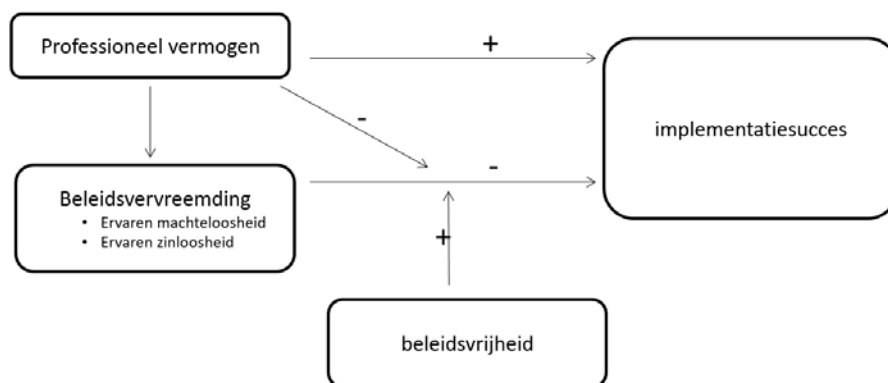
Hypothese 4: Hoe groter het professioneel vermogen, des te minder beleidsvervreemding de professional ervaart.

Professionals die een groot professioneel vermogen ervaren, zullen beter weten om te gaan met de dilemma's die voorkomen uit beleid waarvan zij zich vervreemd voelen en dat zij toch moeten implementeren. Daarom mag verwacht worden dat professioneel vermogen een negatief modererend effect heeft op de relatie tussen beleidsvervreemding en implementatiesucces (Noordegraaf & et al, Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit, 2015):

Hypothese 5: Hoe groter het professioneel vermogen, des te sterker de invloed van beleidsvervreemding op implementatiesucces

3.1.4 Conceptueel model

Bovenstaande redeneringen leiden tot het volgende conceptueel model:



Figuur 1 Conceptueel model

Iedere pijl in figuur 1 staat voor een verwachte relatie tussen de variabelen, of voor een verwacht mediërend effect. Het model zal worden gebruikt om de uit de theorie afgeleide hypothesen te toetsen aan de empirie.

3.2 Operationalisering

In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe de onderzochte variabelen implementatiesucces, beleidsvrijheid, professioneel vermogen en beleidsvervreemding gemeten zullen worden. Daarvoor zullen de constructen vertaald worden naar meetbare gegevens.

3.2.1 Implementatiesucces

Om vast te stellen in welke mate een school het beleid (OGW) heeft geïmplementeerd, wordt gebruik gemaakt van Toezichtrapporten van de Inspectie voor het Onderwijs. De schaal voor opbrengstgericht werken bestaat uit de volgende indicatoren:

- De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
- De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
- De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.
- De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.
- De school evalueert regelmatig et onderwijsleerproces (Inspectie van het onderwijs, 2010).

Deze gegevens uit bestaande databestanden, namelijk de toezichtrapporten van de Onderwijsinspectie, worden aangevuld met de perceptie die de schoolleider heeft van het implementatiesucces van OGW, gemeten in semigestructureerde interviews. Daarbij zal gevraagd worden naar de mate van implementatiesucces en naar de algemene indruk van de schoolleider: heeft OGW, indien ingevoerd, een daadwerkelijke verandering teweeggebracht in het handelen van leerkrachten? Hoe komt dat? Hieruit volgt een indeling in vier mogelijke categorieën: geen implementatie, papieren implementatie, aangepaste implementatie of gecoördineerde implementatie (Goggin, 1990). Per school wordt het implementatiesucces dus op twee manieren gemeten en als volgt geoperationaliseerd:

construct		indicator	instrument
implementatiesucces 'opbrengstgericht werken'	indicatoren Onderwijsinspectie	7.1 De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	schaal 1-4 (1=weinig, 2=matig, 3=voldoende, 4=goed)
		7.2 De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	
		8.4 De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	
		9.2 De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.	
		9.3 De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	
	perceptie schooldirecteur / IB-er	1. Geen implementatie: het beleid is niet terug te zien in de uitvoering.	schaal 1-4 (1=niet, 2=papieren, 3=aangepast, 4=gecoördineerd)
		2. Papieren implementatie: beleid wordt genoemd in beleidsdocumenten van de organisatie, maar wordt in de praktijk niet of nauwelijks uitgevoerd.	
		3. Aangepaste implementatie: het beleid is geïmplementeerd, maar (deels) afwijkend van de beleidsdoelstellingen en/of de richtlijnen.	
		4. Gecoördineerde implementatie: het beleid is geïmplementeerd overeenkomstig de beleidsdoelstellingen en de procedures en werkwijzen zijn geïmplementeerd volgens de richtlijnen.	

Tabel 2 Operationalisering implementatiesucces (Goggin, 1990)

3.2.2 Professioneel vermogen

Het professioneel vermogen waar leerkrachten naar hun eigen perceptie over kunnen beschikken, wordt gemeten met de gevalideerde schaal van Noordegraaf et. al. (2015), die acht items bevat en een betrouwbaarheid heeft van Chronbach's alpha .879, Raykov's Rho .874). De items zijn, voor zover nodig, specifiek gemaakt voor de context. De originele schaal werd gemeten met een Likert 1-7 instrument, maar om consistentie binnen de vragenlijst te bereiken, wordt hier gekozen voor een schaal van 1 (helemaal eens) tot 5 (helemaal oneens), zie tabel 3.

professioneel vermogen				
	indicator Noordegraaf (2016)	indicator voor dit onderzoek	instrument Noordegraaf (2016)	instrument onderhavig onderzoek
PC1	Ik spreek me uit binnen de [organisatie] als er problemen zijn die een belemmering vormen om goede [service] te leveren	Ik spreek me uit binnen de school als er problemen zijn die een belemmering vormen om goed onderwijs te leveren.	Likertschaal 1 - 7	Likertschaal 1 - 5
PC2a	Ook al bemoeien [stakeholders] zich met hoe ik [service] moet leveren, ik maak zelf de uiteindelijke afweging.	Ook al bemoeien ouders zich met hoe ik onderwijs moet leveren, ik maak zelf de uiteindelijke afweging.	1. Nooit	1. Nooit
PC2b		Ook al bemoeit mijn directeur zich met hoe ik onderwijs moet leveren, ik maak zelf de uiteindelijke afweging.	2. Af en toe	2. Soms
PC2c		Ook al bemoeit het bestuur zich met hoe ik onderwijs moet leveren, ik maak zelf de uiteindelijke afweging.	3. Regelmatig	3. Regelmatig
PC2d		Ook al bemoeit de onderwijsinspectie zich met hoe ik onderwijs moet leveren, ik maak zelf de uiteindelijke afweging.	4. Vaak	4. Vaak
PC3	Ik balanceer de belangen van [stakeholders] zodanig dat het optimaal bijdraagt aan [service].	Ik balanceer de belangen van leerlingen, ouders, de directeur, het bestuur en de inspectie zodanig dat het optimaal bijdraagt aan het onderwijs.	5. Heel vaak	5. Altijd
PC4	Ik neem actief deel aan discussies over de invulling van [mijn professie].	Ik neem actief deel aan discussies over de invulling van het leraarschap.	6. Bijna altijd	
PC5	Ik balanceer het belang van [output metingen] met andere aspecten van [service].	Ik balanceer het belang van leerlingvolgsystemen en toetsresultaten met andere aspecten van het leraarschap.	7. Altijd	
PC6	Ik geef aan wanneer verantwoordings- plichten een negatief effect hebben op de invulling van andere taken.	Ik geef aan wanneer verantwoordingsplichten een negatief effect hebben op de invulling van andere taken.		
PC7	Ik gebruik de administratieve systemen in mijn werk zo dat ze nut hebben voor mijn werk.	Ik gebruik de administratieve systemen in mijn werk zo dat ze nut hebben voor mijn werk.		
PC8	Ik zoek vanuit mijzelf cursussen of trainingen over vaardigheden die ik in de toekomst nodig denk te hebben.	Ik zoek vanuit mijzelf cursussen of trainingen over vaardigheden die ik in de toekomst nodig denk te hebben.		

Tabel 3 Operationalisering professioneel vermogen (Noordegraaf et. al., 2015)

3.2.3 Beleidsvrijheid en autonomie

Lipsky's *'discretion'* is een onderdeel van beleidsvervreemding, omdat het de tegenhanger is van operationele machteloosheid. Uitgezet op een schaal staat volledige beleidsvrijheid aan de ene kant en volledige operationele machteloosheid aan de andere. (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009). Operationele machteloosheid is dus het ontbreken van beleidsvrijheid, zoals ervaren door de professional. In dit onderzoek zal de beleidsvrijheid, in de zin van autonomie, zoals ervaren door de professional ook apart worden gemeten. Hiervoor zal de professionals de vraag worden voorgelegd in hoeverre zij vrijheid ervaren in het toepassen van regels, in taken, in waarden (Kelly & Taylor, 2006) en in houding (Kim, 2009). In interviews wordt de schoolleider gevraagd naar zijn perceptie van de mate waarin de professionals (leerkrachten) de genoemde vrijheden krijgen.

construct	dimensie	definitie	indicatoren	instrument
beleidsvrijheid (gegeven) de mate waarin de publieke professional de vrijheid krijgt om te kiezen tussen verschillende handelingsalternatieven, of af te zien van handelen	algemene opinie over beleidsvrijheid	De persoonlijke mening van de schoolleider over beleidsvrijheid.	Onder beleidsvrijheid wordt verstaan: de mate waarin de publieke professional de vrijheid krijgt om te kiezen tussen verschillende handelingsalternatieven, of af te zien van handelen. Wat vindt u van beleidsvrijheid?	open vraag interview schoolleider
	vrijheid van regeltoepassing	De mate waarin de publieke professional mag afwijken van (organisatie)regels en/of -afspraken in de uitvoering van het beleid.	Welke regels zijn er binnen uw school m.b.t. opbrengstgericht werken? In welke mate kunnen leerkrachten van deze regels afwijken?	idem
	vrijheid van taken	De mate waarin de publieke professional keuzevrijheid heeft in het uitvoeren en/of prioriteren van taken in de uitvoering van het beleid.	Welke taken hebben leerkrachten in het kader van opbrengstgericht werken? In hoeverre kunnen zij zelf kiezen welke taken zij uitvoeren en welke niet, en waar de prioriteiten liggen?	idem
	vrijheid van waarden	De mate waarin de publieke professional de vrijheid heeft om af te wijken van de in de beroepsgroep gebruikelijke waarden en normen.	Welke waarden zijn belangrijk voor het leerkrachthandelen op uw school? In hoeverre hanteren leerkrachten andere waarden dan deze bij de uitvoering van opbrengstgericht werken?	idem
	vrijheid van houding	De mate waarin de publieke professional de vrijheid heeft om zijn houding en gedrag ten opzichte van clienten te bepalen.	Op welke wijze bepalen leerkrachten op uw school hun houding en gedrag ten opzichte van leerlingen? Welke vrijheid hebben zij hierin, in het kader van opbrengstgericht werken?	idem
beleidsvrijheid (genomen) autonomie, de mate waarin de publieke professional de vrijheid ervaart om te kiezen tussen verschillende handelingsalternatieven, of af te zien van handelen	vrijheid van regeltoepassing	De mate waarin de publieke professional ervaart te mogen afwijken van (organisatie)regels en/of -afspraken in de uitvoering van het beleid.	Ik voel me vrij om af te wijken van regels en schoolafspraken op het vlak van opbrengstgericht werken.	Likertschaal 1 (helemaal oneens) tot 5 (helemaal eens)
	vrijheid van taken	De mate waarin de publieke professional keuzevrijheid ervaart in het uitvoeren en/of prioriteren van taken in de uitvoering van het beleid.	Ik voel me vrij om zelf te kiezen welke taken ik uitvoer als het gaat om opbrengstgericht werken.	idem
			Ik voel me vrij om prioriteiten te stellen als het gaat om opbrengstgericht werken.	idem
	vrijheid van waarden	De mate waarin de publieke professional de vrijheid ervaart om af te wijken van de in de beroepsgroep gebruikelijke waarden en normen.	Ik voel me vrij om zelf te bepalen wat goede kwaliteit van onderwijs is, ook als dat afwijkt van wat de meeste leerkrachten vinden.	idem
	vrijheid van houding	De mate waarin de publieke professional de vrijheid ervaart om zijn houding en gedrag ten opzichte van clienten te bepalen.	Ik voel me vrij om zelf te bepalen hoe ik mijn leerlingen aanpak als het gaat om opbrengstgericht werken.	idem

Tabel 4 Operationalisering beleidsvrijheid (Lipsky 1980, Kelly & Taylor 2006, Kim 2009)

3.2.4 Beleidsvervreemding

De dimensies zinloosheid en machteloosheid van het construct beleidsvervreemding zijn beide gemeten met de gevalideerde schaal van Tummers (2012), waarbij de termen uit de template specifiek gemaakt zijn voor het beleidsonderwerp en de onderzoekscontext van dit onderzoek. Een volledige operationalisering is als vragenlijst terug te vinden in bijlage 2.

Term in standaard template	Term in dit onderzoek
Policy/ change	Opbrengstgericht werken
Professional	Leerkracht
Organization	School
Clients	Leerlingen
Policy goal	Beleidsdoel: a) Hogere kwaliteit van het onderwijs b) Betere leerresultaten
Ministry	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Tabel 5 Aanpassingen schaal beleidsvervreemding (Tummers, 2012)

3.2.5 Achtergrondvariabelen

De volgende achtergrondvariabelen zullen worden meegenomen in de dataverzameling.

variabele	indicatoren	instrument	
leeftijd	Wat is uw leeftijd?	... jaar	
geslacht	Wat is uw geslacht?	m/v	
functie	Wat is uw functie?	groepsleerkracht, IB-er, bouwcoördinator, locatie-leider, adjunct-directeur, schooldirecteur	meerdere antwoorden mogelijk
indien groepsleerkracht, van welke groep	Voor welke groep(en) staat u dit jaar?	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	meerdere antwoorden mogelijk
opleidingsniveau	Wat is uw hoogst voltooide opleiding?	hbo-bachelor, post-hbo, hbo-master, wo-bachelor, wo-master	
aantal jaren werkzaam in primair onderwijs	Hoeveel jaar werkt u in het basisonderwijs?	... jaar	
werkzaam op basisschool (naam school invullen) in (plaatsnaam)	Op welke school werkt u?	 In	
aantal jaren werkzaam bij deze school	Hoe lang werkt u op deze school?	... jaar	
aantal jaren werkzaam voor dit schoolbestuur	Hoeveel jaar werkt u voor dit schoolbestuur?	... jaar	
denominatie	<i>af te leiden uit schoolnaam en plaatsnaam</i> <i>Scholenopdekaart.nl</i>	openbaar, rooms-katholiek, protestant-christelijk, hindoeïstisch, islamitisch, algemeen bijzonder	
pedagogisch-didactische richting	<i>af te leiden uit schoolnaam en plaatsnaam</i> <i>Scholenopdekaart.nl</i>	leerstofjaarklassensysteem, traditionele vernieuwingschool (Jenaplan, Montessori, Vrije school), vernieuwingschool	

Tabel 6 Operationalisering achtergrondvariabelen

3.3 Strategie

In dit onderzoek wordt het verband onderzocht tussen beleidsvervreemding onder leerkrachten basisonderwijs en de mate van succes bij de implementatie van rijksbeleid op basisscholen. Het betreft dus een verklarend onderzoek naar verschillen in implementatiesucces op scholen in de vorm van een meervoudige case study. Een case study is een onderzoeksstrategie *'die gebruikmaakt van een empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt'* (Verschuren en Doorewaard, 2005) Deze strategie is vooral geschikt om de onderzoekscontext te begrijpen en de processen die worden doorlopen te verklaren (Morris & Wood, 1991).

Yin onderscheidt vier strategieën voor case studies, gebaseerd op twee dimensies: enkelvoudig of meervoudig en holistisch of ingebed (Yin, 2014, p. 46). Met meervoudige case studies kunnen resultaten worden gegeneraliseerd, omdat gekeken wordt of de resultaten van de eerste case ook voorkomen in de andere cases. Dit onderzoek betreft een meervoudige holistische case study, omdat de onderzoekseenheden, basisscholen, als eenheid worden bestudeerd.

De te onderzoeken cases zijn basisscholen in drie geselecteerde regio's in Nederland. De selectie van regio's vond plaats op basis van toegankelijkheid voor de onderzoeker. Omdat alle schoolbesturen in de betreffende regio's zijn benaderd, kan verwacht worden dat verschillen in denominatie en pedagogisch-didactische verschillen tussen deze groep scholen representatief zijn voor alle basisscholen in Nederland. Na goedkeuring van het schoolbestuur werden de schoolleiders benaderd (door een bestuurder of de onderzoeker) om medewerking te verlenen aan het uitzetten van de vragenlijst onder leerkrachten en aan een interview. Redenen om niet deel te nemen waren meestal tijdgebrek van de schoolleider zelf, maar vaker bescherming tegen overbelasting van het team, teveel onderzoeken gaande, op dit moment onder verscherpt toezicht staan of geen belangstelling voor het onderwerp van het onderzoek. De laatste reden betrof enkele Vrije Scholen.

3.4 Methode

Voor de verzameling van de gegevens worden mixed methods gebruikt. Door kwantitatieve en kwalitatieve gegevens te combineren ontstaat een completer en betrouwbaarder beeld van de werkelijkheid (Howe, 1992). De dataverzameling heeft gelijktijdig plaatsgevonden. Het kwantitatieve onderzoek bestaat uit het uitzetten van vragenlijsten onder leerkrachten van de deelnemende basisscholen. Met deze vragenlijsten worden de onafhankelijke en mediërende variabelen, de mate van beleidsvervreemding, het professioneel vermogen en de gepercipieerde beleidsvrijheid (autonomie) gemeten. Van de deelnemende scholen wordt de schoolleider geïnterviewd. In twee gevallen is, in overleg met de schoolleider, het gesprek gevoerd met de intern begeleider (hierna afgekort tot IB-er) van de school. In de interviews is gevraagd naar de mate waarin het beleid (OGW) is geïmplementeerd op de school, de wijze waarop dit is gebeurd en de redenen waarom implementatie meer of minder succesvol is geweest. Ook is gevraagd naar de mate waarin en de wijze waarop de schoolleider leerkrachten op deze school beleidsvrijheid toestaat. Relevante documenten worden geanalyseerd om het implementatiesucces te bepalen. In elk geval het meest recente rapport van de Onderwijsinspectie, waaruit de indicatoren voor OGW worden overgenomen. Daarnaast documenten als het schoolbeleidsplan, het jaarplan en het onderwijskundig jaarverslag. Ook is gebruik gemaakt van openbaar toegankelijke onderwijsdata (PO-Raad, 2016) en (Dienst Uitvoering Onderwijs (Ministerie van OCW), 2016).

3.5 Kwaliteitsindicatoren

3.5.1 Constructvaliditeit

Een construct wordt valide gemeten als de gekozen operationalisering een goede afspiegeling zijn van de bedoelde theoretische constructen, en niet van iets anders. Met andere woorden: wordt inderdaad gemeten wat men wil meten? Hieraan wordt in dit onderzoek voldaan door operationalisering te kiezen die overeenkomen met in de literatuur bekende en gevalideerde operationalisering. Omdat beleidsvervreemding, professioneel vermogen en de ervaren beleidsvrijheid subjectieve constructen zijn, wordt gebruikgemaakt van zelfrapportages, met als mogelijk risico sociale wenselijkheid. Wanneer respondenten beseffen dat bepaalde gedachten, gevoelens of gedragingen sociaal onwenselijk zijn, dan is er een grote kans dat er een vertekening in de zelfrapportage optreedt. Zelfrapportages kunnen tot een lage constructvaliditeit leiden omdat respondenten zich bewust of onbewust beter voor doen dan ze zijn.

3.5.2 Interne validiteit

Om met een grote mate van zekerheid te kunnen zeggen dat in dit onderzoek inderdaad datgene gemeten wordt wat men zegt te zullen meten, is van belang dat de begrippen juist geoperationaliseerd zijn. Voor de constructen beleidsvervreemding en professioneel vermogen zijn bestaande gevalideerde schalen gebruikt. Beleidsvrijheid is op twee manieren gemeten: de door de schoolleider aan leerkrachten gegeven beleidsvrijheid is gemeten door de schoolleider naar zijn perceptie te vragen. Leerkrachten is gevraagd naar de mate waarin zij beleidsvrijheid nemen. Deze twee metingen zullen met elkaar worden vergeleken om de interne validiteit te vergroten. Ook het implementatiesucces wordt via twee bronnen gemeten: de indicatoren die de Onderwijsinspectie hanteert voor OGW en het door de schoolleider gepercipieerde implementatie succes zullen met elkaar worden vergeleken. In de semigestructureerde interviews is, naast de onderzochte variabelen, gevraagd naar andere mogelijke factoren die de afhankelijke variabele zouden kunnen beïnvloeden.

3.5.3 Externe validiteit

De mate waarin de resultaten van dit onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden naar andere basisscholen dan de onderzochte is beperkt. Daarvoor zou een grotere steekproef noodzakelijk zijn (minimaal 373 respondenten). De deelnemende scholen zijn niet willekeurig geselecteerd, omdat gebruik is gemaakt van het netwerk van de onderzoeker. Wel is getracht om de representativiteit te vergroten door scholen van verschillende denominaties en met verschillende pedagogisch-didactische aanpak in het onderzoek te betrekken. Bij de beschrijving van de resultaten zal gecontroleerd worden in hoeverre de respondenten een redelijke afspiegeling vormen van de totale populatie. Wel kan al worden vastgesteld dat het responspercentage vrij hoog is: gemiddeld 48% van de uitgezette vragenlijsten is ingevuld.

3.5.4 Betrouwbaarheid

De gegevens die in dit onderzoek gebruikt worden, komen uit verschillende bronnen. Hierdoor wordt *common source bias* vermeden (Tummers L., Bekkers, Vink, & Musheno, 2015). Bij de interviews, die allemaal door de onderzoeker zelf zijn afgenomen, is steeds gebruik gemaakt van dezelfde topiclijst, als bijlage 2 opgenomen in deze scriptie. De interviews zijn afgenomen binnen een beperkte periode, tussen 31-8-2016 en 24-10-2016. De interviews vonden steeds plaats op de werkplek van de geïnterviewde. De audio-opnames van de gesprekken zijn getranscribeerd en volgens de indicatoren gecodeerd om zoveel mogelijk transparant en controleerbaar tot een analyse te komen.

4 Context

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de context waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. Achtereenvolgens komen het Nederlandse onderwijsbeleid (4.1), het toezicht op het basisonderwijs (4.2) en het beleid waarvan de implementatie onderzocht wordt, opbrengstgericht werken (4.3), aan bod.

4.1 Onderwijsbeleid in Nederland

Onderwijsbeleid in Nederland wordt vastgesteld door de Rijksoverheid, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en uitgevoerd door scholen. Grondwettelijk is dit vastgelegd als *‘vrijheid van onderwijs, behoudens het toezicht van de overheid’*. Verder is het onderwijs *‘een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering’*.

De geschiedenis van het onderwijsbeleid kent periodes waarin de nadruk meer lag op centrale sturing vanuit de overheid en periodes waarin de overheid terugtrad. Tot 1945 werd in Nederland een allocatieve onderwijspolitiek gevoerd: de overheid hield het onderwijs financieel in stand, maar de inhoud van het onderwijs was geheel aan burgers. Na 1945 werd, onder invloed van de wederopbouw, de groeiende economie en het daaruit voorkomende materiele gelijkheidsstreven, de overheidsbemoeienis groter. Het Rijk hield zich intensief bezig met de onderwijskundige opvattingen waarop het onderwijs gebaseerd moest zijn en stuurde actief op innovaties. Het falen van de verzorgingsstaat (Hoogerwerf, 1983) zorgde in de jaren zeventig voor kritiek op de rol van de overheid. Die werd te weinig flexibel, ondoelmatig en vooral te duur genoemd. Het onderwijsbeleid bleef eerst immuun voor de grote hervormingsoperaties die vooral decentralisaties en privatisering betroffen, maar verschoof vanaf 1985 toch naar deregulering en autonomievergroting (Hooge, 1998). De laatste decennia ligt de nadruk in West-Europese landen op *‘de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van scholen voor kwaliteit en schoolverbetering’* (Hofman et. al. (2013).

In 2008 adviseerde de Commissie Dijsselbloem dat de overheid zich alleen zou moeten richten op de vraag *wat* leerlingen moeten kennen en kunnen, maar niet *hoe* de school daarvoor zorgt. De wijze waarop leerlingen kennis en vaardigheden opdoen, zou de verantwoordelijkheid moeten zijn van de scholen. Aanleiding voor dit advies was de stapeling van een aantal onderwijsvernieuwingen die niet het gewenste effect hadden gehad. De vraag is of onderscheid tussen het *wat* en het *hoe* in onderwijsbeleid een voldoende robuust sturingsconcept oplevert, waarbij robuustheid wordt gedefinieerd als een juiste balans tussen stabiliteit en flexibiliteit in sturing. Als de overheid verantwoordelijk is voor het vaststellen van het *‘wat’*, dan zal gestuurd moeten worden op gemeenschappelijke beeldvorming, waarbij professionals nadrukkelijk betrokken moeten zijn (Bekkers V. J., 2008).

Naast de beweging naar grotere autonomie van scholen wordt, onder invloed van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen als globalisering, mondigheid van burgers en de veiligheidsutopie, de roep om sturing vanuit de overheid sterker. Leerresultaten van leerlingen worden internationaal vergeleken, ouders eisen het beste voor hun kinderen en verwachten dat de overheid de onderwijskwaliteit waarborgt (Bekkers V. J., 2008). Diezelfde overheid uit zich prestatiegericht: *‘We kunnen het ons niet veroorloven talent te verspillen’* (Actieplan ‘Basis voor presteren’, 2011). In de maatschappelijke opdracht aan het onderwijs lijkt rendement momenteel het zwaarst te wegen. *‘Het kabinet wil meer evenwicht tussen rendement, Bildung en binding. Dat vraagt echter om minder sturing op uniformiteit in hoe je de eindtermen bereikt’* (Putters, 2015). Er lijkt sprake te zijn van een *‘autonomie-paradox’*: scholen krijgen meer vrijheid om beleid zelf vorm te geven -het *‘hoe’*-, maar de verschuiving

naar resultaatsturing – het ‘wat’- heeft geleid tot het inleveren van autonomie (Noordegraaf & et al, Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit, 2015).

4.2 Toezicht op kwaliteit van basisscholen

Sinds het schooljaar 2014-2015 werken basisscholen verplicht met een leerlingvolgsysteem (LVS), waarmee zij de vorderingen en resultaten bijhouden op leerling-, groeps- en schoolniveau. Scholen mogen zelf bepalen met welke toetsen en met welk LVS zij werken. Het meest gebruikte is het Cito Volgsysteem primair en speciaal onderwijs. De informatie uit het LVS gebruikt de school onder andere voor het aanleveren van informatie aan de Onderwijsinspectie (Rijksoverheid, 2016). Ook het schoolplan en het zorgplan worden ter beschikking gesteld aan de Onderwijsinspectie (Onderwijsinspectie, 2016).

De onderwijsinspectie bezoekt scholen een keer per vier jaar (regulier toezicht) of vaker, als het een zwakke of zeer zwakke school betreft. De uitkomsten van inspectieonderzoeken worden in openbare rapporten van bevindingen vastgelegd. Ze bevatten een algemene indruk en oordeel over de school en scores op een aantal essentieel bepaalde punten, waaronder OGW. *‘Het waarderingskader kent een gelaagde structuur. Er is een uitgebreid kader met ca 75 indicatoren beschikbaar. Uit deze 75 indicatoren zijn op grond van statistische analyses en raadplegingen van inspecteurs en externe belanghebbenden, in 2009 ongeveer 45 indicatoren geselecteerd die het zogeheten kernkader vormen. 10 indicatoren uit het kernkader po en 15 indicatoren uit het kernkader vo zijn zogeheten normindicatoren. Deze normindicatoren spelen een rol in de beslisseregels voor de kwalificaties ‘zwakke’ en ‘zeer zwakke’ school’* (Onderwijsinspectie, 2016). Van de 45 indicatoren gaan vijf over opbrengstgericht werken, waarvan 4 zijn opgenomen als normindicator. OGW is dus een belangrijk onderdeel van het toezicht.

Het toezicht op scholen is bestuursgericht: onderwijsinstellingen en hun besturen worden aangesproken op hun kwaliteit. *‘Uitgangspunt daarbij is dat de instellingen de kwaliteit van hun eigen onderwijs bewaken en verbeteren en daarover verantwoording afleggen aan zowel de directe omgeving (ouders) als aan de maatschappij in het algemeen (inspectie). Deze verantwoordelijkheid omvat het formuleren van doelen in termen van de onderwijskwaliteit, de realisatie van die kwaliteit, de kwaliteitsbewaking en de publieke verantwoording over de kwaliteit. Deze besturingsfilosofie kenmerkt ook de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’, die met ingang van 1 augustus 2010 van kracht is geworden. Ingevolge deze wet worden besturen en instellingen in eerste instantie aangesproken op de behaalde onderwijsresultaten en pas bij onvoldoende resultaten op de verrichte inspanningen’* (Onderwijsinspectie, 2016). Verder is het toezicht zo veel mogelijk risicogestuurd en preventief. De basis voor het risicogestuurd toezicht vormen de tussentijdse opbrengsten (groepen 2, 4 en 6) en de opbrengsten van de eindtoets (groep 8). Als deze tegenvallen in vergelijking met de verwachte opbrengsten, krijgt de school een inspectiebezoek.

Vanaf augustus 2017 zal de Onderwijsinspectie gaan werken volgens een nieuw toezichtkader, waarmee nu al pilots worden gedraaid. Het waarborgen van basiskwaliteit blijft, maar daarnaast ziet de Onderwijsinspectie ook een rol voor zichzelf in het stimuleren van kwaliteitsverbetering. *‘Als inspectie willen we stimuleren dat besturen en scholen stelselmatig werken aan de verbetering van het onderwijs. Zo’n kwaliteitscultuur, daar draait het om’* (Onderwijsinspectie, 2016). Geconstateerd wordt dat de basiskwaliteit van het Nederlandse onderwijs op orde is, maar dat verdere verbetering uitblijft. De individuele leerling en de Nederlandse samenleving als geheel missen daardoor kansen.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van indicatoren en data uit het huidige toezichtkader. Omdat het toekomstige toezichtkader een duidelijke trend laat zien in de richting van meer kwaliteitssturing, mocht het hier niet onvermeld blijven.

4.3 Opbrengstgericht werken

De term opbrengstgerichtheid duikt voor het eerst op in de Staat van het Onderwijs, het jaarverslag door de Onderwijsinspectie over 2005/2006. Daarin spreekt de inspectie de waarschuwing uit dat scholen welbevinden belangrijker zouden vinden dan leeropbrengsten, waardoor leerlingen vergeleken met leerlingen in andere landen minder zouden leren en het Nederlandse onderwijs een imago probleem dreigt te krijgen. In 2007 wordt door OCW een Kwaliteitsagenda PO opgesteld met als titel *'Scholen voor morgen'*. OGW vormt daarin een rode draad door vijf ambities heen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat opbrengstgericht werken een van de sterkste factoren is bij het verhogen van leerprestaties, met name voor taal, lezen en rekenen. In 2008 volgt een advies van de Onderwijsraad waarin naast niveauaanduidingen en leerlingvolgsystemen ook een opbrengstgerichte cultuur wordt gepropageerd.

De Onderwijsraad definieert opbrengstgericht werken als *'een kenmerk van een school waarin concrete doelstellingen voor leerlingen op basis van de leerlingenpopulatie worden geformuleerd en waarin alle betrokken partijen er gericht aan werken de gestelde doelen te bereiken'* (Onderwijsraad, 2008). De Onderwijsinspectie houdt het op *'het doelgericht en systematisch werken aan maximale leerprestaties voor alle leerlingen'*. De term die in de wetenschappelijke literatuur meestal gebruikt wordt, is *data driven teaching*, oftewel meetgestuurd onderwijs, *'onderwijs waarbij scholen, leerkrachten en leerlingen zich in hun taakuitvoering laten sturen door uitkomsten van metingen'* (Ledoux, 2009).

De wijze waarop OGW in een school gestalte krijgt, is niet in de vorm van richtlijnen in het beleid vastgelegd. Mogelijk heeft dat te maken met de scheiding die gehanteerd wordt tussen het 'wat' in het onderwijs, waarover OCW gaat, en het 'hoe', dat behoort tot de vrijheid van onderwijs van schoolbesturen. Wellicht daardoor is in rapporten en onderzoeken op verschillend uiting gegeven aan OGW. OGW is bedoeld als een cyclische werkwijze. In een eerste onderzoek in opdracht van OCW wordt in cyclus in vijf fasen beschreven: 1) vastleggen van doelen en standaarden, 2) verzamelen van informatie, 3) registreren, 4) interpreteren en 5) nemen van beslissingen (Ledoux, 2009). Een latere beleidsanalyse in opdracht van het ministerie van OCW hanteert een drieslag voor opbrengstgericht werken: 1) analyseren van gegevens, 2) doelen stellen en 3) aanpassen of afstemmen van het onderwijs (Visscher, 2011).

Uit eerder onderzoek is gebleken dat op veel scholen OGW maar zeer gedeeltelijk wordt uitgevoerd. Alleen fase 2 en 3 van Ledoux of een deel van fase 1 van Visscher worden uitgevoerd. Dat betekent dat toetsen worden afgenomen en de resultaten worden vastgelegd. De zichtbare informatie uit deze fasen wordt gebruikt om verantwoording af te leggen aan ouders, bestuur en Onderwijsinspectie. De volgende fasen, die gaan over het analyseren van de resultaten, het vinden van verklaringen voor (het ontbreken van) vorderingen en het doen van interventies of aanpassingen in het onderwijsaanbod, werden op de meeste scholen niet systematisch uitgevoerd (Oostdam, 2009).

Vanuit de goal setting theory (Locke & Latham, 1990) en de theorie over prestatiefeedback (Visscher & Coe, 2002) mag verwacht worden dat opbrengstgericht werken leidt tot betere leerprestaties. Over de beleidsdoelen van OGW gaat de volgende paragraaf.

4.3.1 Doelen van opbrengstgericht werken

Ondanks de terughoudendheid die vooralsnog betracht wordt in de sturing van en het toezicht op het onderwijs wordt toch beleid gemaakt om bepaalde ontwikkelingen op scholen te stimuleren. Een daarvan is het stimuleren van opbrengstgericht werken op basisscholen.

De eind 2009 gestarte beleidsimpuls op opbrengstgericht werken moet zorgen voor urgentie voor dit onderwerp bij schoolbesturen, schoolleiders, leraren en IB-ers. Doelen zijn *'a) het tot stand brengen van een resultaatgerichte cultuur, waarin het analyseren en bespreken van resultaten om het onderwijs te verbeteren een gewoonte wordt; b) het versterken van de instrumenten die daarvoor nodig zijn'* (Ministerie van OCW, 2010). Scholen die opbrengstgericht werken boeken over het algemeen betere resultaten en zijn minder vaak zwak of zeer zwak (onderzoek onderwijsinspectie, zoek bron).

De PO-raad ondersteunt scholen in de professionalisering richting opbrengstgericht werken, met als belangrijk instrumentarium de referentieniveaus taal en rekenen, die in 2009 opgesteld zijn door de commissie Meijerink, die eveneens pleit voor opbrengstgericht werken door leerlingresultaten te analyseren en streefdoelen te formuleren in de richting van het gewenste eindniveau.

In de voortgangsrapportage in 2010 geeft de minister van OCW aan dat *'voor een brede cultuuromslag aandacht van alle betrokkenen en op alle niveaus'* een vereiste is. Volgens de Onderwijsinspectie zijn de voorwaarden om opbrengstgericht te werken op scholen aanwezig, maar blijft het evalueren van de resultaten en het daarop aanpassen van het onderwijs achter. Minder dan 60% van de scholen volgt op een systematische wijze de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen en minder dan 70% van de scholen evalueert het onderwijsleerproces van leerlingen en de effecten van leerlingzorg. Slechts 28% van de scholen scoort voldoende op alle vijf indicatoren van opbrengstgericht werken. Leerkrachten en IB-ers zijn degenen die OGW meer gestalte zouden moeten geven (Ministerie van OCW, 2010).

Overigens blijkt uit onderzoek van het CPB (2014) naar de invoering van OGW door basisscholen in Amsterdam, dat de verandering van werkwijze in eerste instantie leidde tot weerstand, personeelsswisselingen en aanpassingsproblemen. Het voorkomen van negatieve effecten op leerresultaten, zichtbaar in de Cito-scores, op de korte termijn (vier jaar) is te verklaren door deze *'aanpassingskosten'*. Eventuele positieve effecten ontstaan mogelijk pas op langere termijn als nieuwe effectievere docenten zijn ingewerkt en de werkomgeving in de school is gestabiliseerd (Ministerie van OCW, 2015).

4.3.2 Voorwaarden voor opbrengstgericht werken

Uit internationaal onderzoek blijkt dat benutting van data voor interne schoolontwikkeling niet vanzelfsprekend is: er is veelal sprake van een kloof tussen de aanwezige interesse voor data en de daadwerkelijke benutting ervan in het kader van schoolontwikkeling (Visscher & Coe, 2003). Alleen scholen die al over innovatieve capaciteit ('change capacity') beschikken, lijken ontwikkelingsgericht met data overweg te kunnen (Bron: meta-analyse van de Kwaliteitsagenda). Alleen als leerkrachten de data kunnen interpreteren en vertalen naar onderwijs op maat, halen leerlingen daadwerkelijk hogere resultaten (Faber & Visscher, 2014).

Visscher & Ehren (2011) geven zeven voorwaarden voor een succesvolle implementatie van OGW binnen een school: een positieve houding ten aanzien van verandering, een prestatiegerichte organisatiecultuur, stimulerend leiderschap, samenwerking, kennis en vaardigheden, tijd en instrumentarium en de accountability context. De voorwaarden op niveau van de leerkracht zijn motivatie voor OGW en kennis

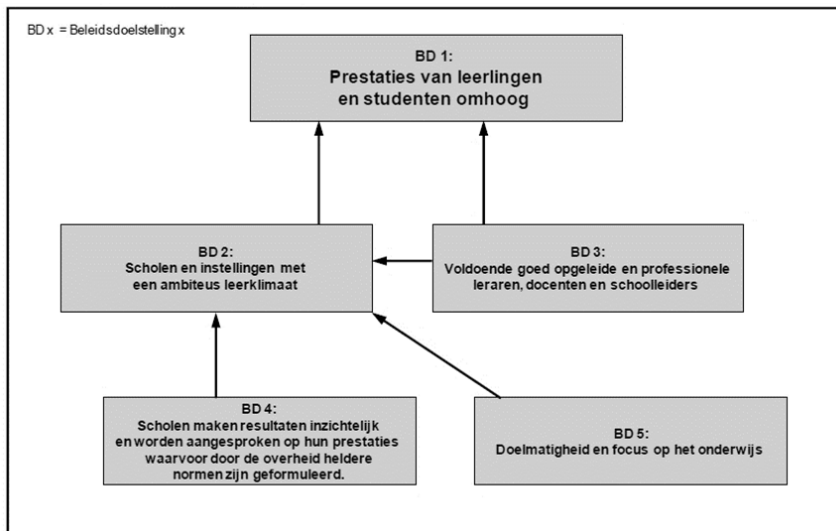
en vaardigheden op dit gebied. Hierin zijn parallellen te zien met de dimensies van beleidsverveemding, zinloosheid en machteloosheid.

4.3.3 Beleidstheorie

OGW maakt deel uit van beleid dat erop is gericht de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, waardoor leerlingen betere resultaten behalen. De verschillen in opbrengsten tussen scholen moeten kleiner worden en als geheel moeten de resultaten van het basisonderwijs omhoog, zodanig dat Nederland internationaal gezien goed blijft presteren of zelfs verbetert. Bij vergelijkende onderzoeken (Pisa, PIRLS, TIMSS) bleek Nederland soms absoluut achteruit te gaan (rekenresultaten 15-jarigen) en soms relatief (andere landen slagen er beter in om de leerprestaties te verhogen). Uit internationaal onderzoek naar onderwijsverbetering blijken drie belangrijke factoren voor onderwijsverbetering:

- *‘zorg dragen dat de juiste mensen leraren worden;*
- *zorg dragen zij zich tot goede instructeurs ontwikkelen;*
- *zeker stellen dat het systeem in staat is om de best mogelijke leerwijze voor ieder kind te geven’* (McKinsey, 2007).

De hoofddoelstelling van de beleidsagenda 2012 is dat de prestaties van leerlingen omhoog moeten. *‘Een cultuur van hoge verwachtingen, hoge ambities en opbrengstgericht werken wordt als basis beschouwd voor verbetering en succes in het onderwijs en in de samenleving’* (Ministerie van OCW, 2015). Dit doel moet bereikt worden via vier onderling samenhangende subdoelen. OGW valt onder beleidsdoel 2, Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat en is volgens de beleidstheorie afhankelijk van beleidsdoel 3, voldoende goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders.



Figuur 2 Samenhang beleidsdoelstellingen (Ministerie van OCW, 2015)

Opbrengstgericht werken wordt gestimuleerd door het verplicht gebruik van een leerlingvolgsysteem en door ondersteunende maatregelen, zoals het programma School aan zet, de ontwikkeling van de diagnostische toets en middelen die scholen krijgen via de prestatiebox. De meeste kosten voor het invoeren van OGW worden door de scholen zelf gedragen, binnen de reguliere bekostiging (Ministerie van OCW, 2015).

Een school geldt als opbrengstgericht als de indicatoren voor opbrengstgericht werken voldoende zijn. Het streefdoel van de beleidsmaatregelen is dat het percentage opbrengstgericht werkende scholen stijgt van 30% in 2011 naar 60% 2015. In 2018 moet 90% van alle basisscholen opbrengstgericht werken (Rijksbegroting, OCW, 2013).

4.3.3 Tijdslijn beleid

Om een overzicht te krijgen van de beleidsontwikkeling sinds 2007 volgt hieronder een tijdslijn van beleidsdocumenten rondom OGW met de auteur, de titel en de kern van het document.

Jaar	Actor	Titel	Kern
2007	Onderwijs raad	Presteren naar vermogen	Onderbenutting van talent op scholen
2007	OCW	Kwaliteitsagenda PO 'Scholen voor morgen'	Opbrengstgericht werken stimuleren
2008	Commissie Meijerink	Advies 'Over de drempels met taal en rekenen'	Voer referentieniveaus taal en rekenen in, geef prioriteit en investeer in voorwaarden
2009	Onderwijs inspectie	Toezichtkader	Scherpere beoordeling van de vijf indicatoren voor OGW
2009	OCW	Referentieniveaus taal en rekenen	Invoering op basisscholen
2010	Onderwijs inspectie	Onderzoeksrapport 'Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs'	Conclusies: Kwaliteitszorg op veel scholen zwakke schakel. Slechts 60% van de scholen zegt te streven naar goede resultaten en hoge verwachtingen van leerlingen te hebben. Er bestaat een duidelijk positief verband tussen opbrengstgerichtheid en leerresultaten.
2011	Onderwijs inspectie	Onderwijsverslag 2010-2011	Te weinig scholen werken opbrengstgericht: evalueren van resultaten neemt licht toe, maar aanpassen van leerproces en evalueren van zorg gebeurt te weinig
2011	OCW	Actieplan 'Basis voor presteren'	Ambitie opbrengstgerichte scholen van 30% in 2011 naar 60% in 2015 en 90% in 2018. Stimuleren van een opbrengstgerichte cultuur op basisscholen door aandacht voor complexe leerkrachtvaardigheden
2011	OCW	Voorstel Wetswijziging	Invoering van centrale eindtoets en leerlingvolgsysteem om OGW op scholen te stimuleren en te faciliteren en opbrengsten beter te kunnen vergelijken.
2012	OCW en PO-raad	Bestuursakkoord primair onderwijs 2012-2015.	Impuls OGW: verbetering onderwijskwaliteit, verhoging leeropbrengsten, professionalisering leerkrachten, versterking professionele leercultuur. Middelen: prestatiebox en School aan Zet
2012	OCW en PO-raad	School aan Zet 2012-2016	Ondersteuningsprogramma voor een lerende organisatie, bereik 42% van de basisscholen. Bij effectmeting bleken SaZ-scholen niet meer opbrengstgericht te werken dan niet-deelnemende scholen.

2013	Onderwijs raad	Advies 'Kiezen voor kwalitatief sterke leraren'	Hoger opgeleide leraren zijn beter toegerust voor essentiële taken in het onderwijs, onder meer het gebied van het onderwijsleerproces, het omgaan met verschillen en OGW.
2013	OCW	Voortgangsrapportage invoering referentieniveaus taal en rekenen	Aandacht voor OGW op scholen zakt weg, omdat er geen (landelijke) toetsen zijn waarmee de leerprestaties gerelateerd kunnen worden aan de referentieniveaus. Verplichting centrale eindtoets vanaf 2014-2015 moet dit gaan opvangen.
2013	Onderwijs inspectie	Onderwijsverslag 2011-2012	Veel leraren hebben moeite met complexe vaardigheden als OGW, het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en feedback geven. Slechts 30% van de scholen werkt opbrengstgericht.
2013	OCW	Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil	Scholen zeggen dat OGW nog onvoldoende aan bod komt in het curriculum van de Pabo (lerarenopleiding). Ambitie: in 2017 kan elke leraar opbrengstgericht werken, schoolleiders zorgen voor een opbrengstgerichte cultuur en lerarenopleidingen richten zich meer op OGW.
2014	OCW	Beantwoording Kamervragen n.a.v. Onderwijsverslag 2013	Indicatoren voor OGW aangescherpt, waardoor het moeilijker is voor scholen om aan alle indicatoren te voldoen. <i>Hoeveel schoolbesturen, schoolleiders en leraren zijn het eens met de stelling van de Inspectie van het Onderwijs dat 'goed onderwijs is: hoge doelen en eisen, doelgerichte en gedifferentieerde instructie en voortdurende reflectie op het effect van de onderwijsactiviteiten, op groeps- en individueel niveau'?</i> Dit is een inhoudelijke uitwerking van wat de inspectie OGW noemt: het systematisch en doelgericht werken met als doel de leerlingenprestaties te maximaliseren. Het bevat elementen van wat in de onderwijskunde 'effectieve instructie' heet en de kern van het waarderingskader van de inspectie. De stelling wordt door het overgrote deel van het onderwijsveld gedeeld.
2014	OCW	Voortgangsrapportage invoering referentieniveaus taal en rekenen 2014	Met de afname van de verplichte eindtoets volgend schooljaar krijgen veel basisscholen voor het eerst een indicatie van de beheersing van de referentieniveaus door hun leerlingen. Deze informatie kan een extra impuls geven aan OGW.
2014	OCW	Kamerbrief 'Nut en waarde van toetsing in het onderwijs'.	Onder de noemer OGW is een ontwikkeling in gang gezet waarbij leraren meer systematisch gebruik maken van data om maatwerk te bieden aan leerlingen en om het onderwijs te verbeteren.
2014	OCW en PO-raad	Bestuursakkoord voor de sector PO 'De school van 2020'	OGW brengt het onderwijs vooruit. De stap van analyse van opbrengstgegevens naar een gerichte verbeteraanpak blijkt moeilijk, omdat niet altijd duidelijk is welke aanpak werkt en welke niet. Nauwere verbinding nodig tussen de onderwijspraktijk, het onderwijsbeleid van de schoolbesturen en het wetenschappelijk onderzoek. Ambitie: in 2020 heeft 30% van de leraren een wo-bachelor of een hbo-/ universitaire master afgerond.
2014	OCW	Beantwoording Kamervragen Jaarverslag Onderwijsinspectie 2013-2014	<i>Wat is de grootste reden voor het ontbreken van een verbetercultuur op scholen?</i> Een laag ambitieniveau bij bestuur, schoolleiding en leraren, het ontbreken van een professionele, opbrengstgerichte houding bij schoolleiding en leraren en in samenhang hiermee een onvoldoende systematische aanpak van kwaliteitsverbetering.
2014	OCW	Beleidsdoorlichting 'Scholen maken resultaten inzichtelijk'	Met behulp van het ManagementVenster kunnen scholen en schoolbesturen gericht werken aan het stimuleren en versterken van opbrengstgericht werken. Binnen dit Venster worden tevens verschillende benchmarkmogelijkheden ontwikkeld.
2015	OCW	Beantwoording Kamervragen beleidsdoorlichting ambitieus leerklimaat	<i>Wanneer verwacht u dat alle scholen wel opbrengst gericht werken?</i> Bestuursakkoord: scholen werken in 2017 met een planmatige cyclus van kwaliteitszorg. Opbrengstgericht werken in de klas is een belangrijke bouwsteen.

2015	Oberon	Rapport 'Informatiegebruik voor kwaliteitsverbetering'	Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat scholen met een cultuur waarbij voortdurend bezien wordt hoe het beter kan, betere opbrengsten hebben dan scholen en instellingen zonder een dergelijke cultuur. Analyse van beschikbare data speelt daarin een belangrijke rol. De hoeveelheid data op scholen neemt toe, maar gebruik daarvan voor OGW blijft achter.
2015	OCW	Voortgangsrapportage Sectorakkoorden funderend onderwijs	Cultuuromslag: Leraren, schoolleiders en bestuurders sturen sterker op kwaliteit en kwaliteitszorg. Meer scholen werken cyclische en opbrengstgericht. Lerende netwerken en ontwikkeling van instrumenten; In de implementatie beter aansluiten op de verschillen tussen besturen en scholen; Rol van schoolleider versterken in het creëren van een verbetercultuur op school. Nieuw toezichtkader. Managementinformatie over opbrengsten via Vensters PO.
2016	OCW	Beantwoording Kamervragen	N.a.v. beleidsdoorlichting 'Prestaties van leerlingen en studenten omhoog' 2010-2014': Leraren moeten analyse en interpretatie van resultaten beter gebruiken om onderwijs aan te passen en af te stemmen op de leerbehoefte van leerlingen. Hiervoor is professionalisering nodig.
2016	I.o.v. OCW en PO-raad	Rapport 'Vraag- en aanbod nascholing leerkrachten in het primair onderwijs'	Enquête onder schoolleiders: Masteropleiding draagt in grote mate bij aan OGW (53%) Meer nadruk op OGW nodig in masteropleiding (73%)

Tabel 7 Tijdslijn beleid OGW

4.3.4 Weerstand tegen opbrengstgericht werken

Ondanks de moeizame implementatie stelt de minister van OCW dat leerkrachten positief zijn over OGW. De vraag is of dat klopt. Bijvoorbeeld door bijzonder hoogleraar Hooge wordt de vrees uitgesproken dat door data-driven werken, het onderwijsproces steeds verder gestandaardiseerd wordt en leraren *'in een meer uitvoerende en dociele stand zet'* (Hooge, 2013, p. 12). Aanvankelijk is de implementatie dan ook gestuit op *'weerstand bij leerkrachten, omdat OGW voornamelijk geassocieerd wordt met productgericht werken, waarbij alleen de cijfers tellen. Daarnaast bestaat er onder leerkrachten een grote angst dat opbrengstgericht werken leidt tot een afrekencultuur. Ook zijn er leerkrachten die zich afvragen wat opbrengstgericht werken gaat betekenen voor de leerlingen'*. Daarnaast zijn leerkrachten bang voor verhoging van de werkdruk (Sardes, 2014). OGW zou de administratieve last van scholen verzwaren. Volgens de minister is het *'aan scholen en professionals binnen de school hier effectief invulling aan te geven'* (Ministerie van OCW, 2011).

In 2011 worden er Kamervragen gesteld over het stimuleren van 'een opbrengstgerichte cultuur'. Men is bang dat de competitiedrang ten aanzien van taal- en rekenprestaties verder aangewakkerd wordt. Volgens de minister is niet zozeer de competitie met andere scholen doel van het beleid – al kan onderling vergelijken geen kwaad- maar de overtuiging dat iedere school de ambitie moet hebben om zichzelf te verbeteren (Ministerie van OCW, 2011).

Ook de rol van de Onderwijsinspectie staat ter discussie. De ingezette verandering in de richting van toezicht gericht op kwaliteitsverbetering kan door scholen worden ervaren als 'lastigvallen'. De Raad van State, die in 2014 adviseert over het initiatiefwetsvoorstel voor onderwijstoezicht stelt *'fundamentele vragen bij de wenselijkheid en haalbaarheid van datagestuurd onderwijs'*. De wijze waarop resultaten bereikt worden, moet worden vrijgelaten. *'Het verplicht formuleren van doelen in de vorm van Citoscores is daarmee strijdig. Met dit actieve beleid lijkt daarom in feite sprake van een onderwijsvernieuwing'* (Raad van State, 2014).

5 Beschrijving van de resultaten

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de resultaten van het kwantitatieve onderzoek beschreven (in paragraaf 5.1) en die van het kwalitatieve onderzoek in paragraaf 5.2.

5.1 Beschrijving van de kwantitatieve resultaten

Via vragenlijsten die door leerkrachten zijn ingevuld, zijn gegevens opgehaald. Hieronder worden de achtergrond van respondenten en de statistiek beschreven.

5.1.1 Achtergrondvariabelen

Van de respondenten is 90% vrouw. Het aandeel vrouwelijke leerkrachten basisonderwijs is landelijk 85% en in de regio's Haaglanden en Rijnmond, waar dit onderzoek plaatsvindt 87% (Stamos, 2016).

De leeftijdsverdeling in de onderzoeksgroep lijkt op het eerste gezicht af te wijken van de landelijke populatie, maar is voor de onderzochte regio's toch representatief (Stamos, 2016):

	Respondenten (%)	Landelijk	Regio Haaglanden	Regio Rijnmond
<26	7	5	4	5
26-36	31	15	27	28
36-46	21	20	23	22
46-56	18	33	22	21
>56	22	28	24	23

Tabel 8 Representativiteit onderzoekspopulatie

Van de respondenten heeft 50% als hoogst voltooide opleiding een hbo-bachelor, 25% post-hbo, 19% hbo-master en 5% wo-niveau. Landelijke gegevens zijn niet gevonden.

12% van de respondenten geeft aan (ook) IB-er te zijn; 11% is behalve groepsleerkracht ook bouwcoördinator. 40% van de groepsleerkrachten heeft een kleutergroep, 32% een onderbouwgroep (leerjaar 3 en 4), 32 % een middenbouwgroep (5 en 6) en 35% een bovenbouwgroep (7 en 8). De percentages tellen op boven 100%, omdat sommige leerkrachten aan meerdere leerjaren lesgeven.

De respondenten zijn gemiddeld 9 jaar werkzaam op de huidige school, 12 jaar voor hetzelfde bestuur en 17 jaar in het basisonderwijs. 86% werkt op een school die volgens het traditionele jaarklassensysteem werkt, 14% op een zogenaamde vernieuwingschool, zoals Jenaplan- of Montessorischolen. De geïnterviewde schoolleiders werken tussen 0 en 30 jaar als schoolleider op dezelfde school.

De scholen waar respondenten werkzaam zijn, staan in de meeste gevallen onder basistoezicht van de Onderwijsinspectie (65%) of hebben basistoezicht met de aantekening dat de school op een of meerdere kwaliteitsindicatoren matig scoort (26%). 3% werkt op een zwak presterende school. In de provincie Zuid-Holland is 3% van de scholen zwak of zeer zwak (Onderwijsinspectie, 2016). 22% werkt op een school die sinds 2009 een of meer keer als zwak werd beoordeeld, 17% op een school die zeer zwak is geweest.

De respondenten werken op scholen van verschillende denominaties: 26% protestant-christelijk, 21% openbaar, 17% rooms-katholiek, 18% islamitisch, 12% hindoeïstisch en 5% algemeen-bijzonder. Ter vergelijking: van de 12 scholen die deelnamen aan het onderzoek, is er een hindoeïstisch en een islamitisch. Deze opvallende percentages laten zien dat de responspercentages op de deelnemende scholen sterk van elkaar verschillen, vermoedelijk doordat sommige schoolleiders meer aandrongen op invullen van de vragenlijst dan andere. Op een van de scholen werd de vragenlijst op een door de schoolleider bepaald moment door alle leerkrachten gelijktijdig ingevuld. Op andere scholen zette de schoolleider een link in de weekbrief aan leerkrachten of stuurde het invulverzoek per mail rond. Van ongeveer de helft van de schoolleiders kreeg de onderzoeker de beschikking over de mailadressen van alle teamleden.

5.1.2 Beschrijvende statistiek

Van de belangrijkste variabelen worden hieronder de statistische kenmerken getoond: de minimum en maximum scores, het gemiddelde, de standaarddeviatie en de verdeling. De betrouwbaarheid van de schalen is berekend met de Cronbachs alpha, waaruit blijkt dat de schalen betrouwbaar zijn. Het professioneel vermogen, dat uitdrukt in welke mate leerkrachten het gevoel hebben copingstrategieën in te zetten voor het omgaan met spanningen en tegenstrijdigheden in hun werk, is in dit onderzoek gemiddeld 3,4 op een schaal van 0-5. Omgerekend vond Noordegraaf 2,6. Het professioneel vermogen van de onderzoeksgroep is dus hoger dan door Noordegraaf gemeten onder dezelfde beroepsgroep. De dimensies van beleidsvervreemding zijn vergeleken met wat Tummers heeft gevonden: strategische machteloosheid gemiddeld 3,4 (Tummers 3,8), tactische machteloosheid gemiddeld 2,9 (Tummers 3,6), operationele machteloosheid gemiddeld 2,6 (Tummers 3,5), maatschappelijke zinloosheid gemiddeld 2,6 (Tummers 3,8) en cliënt zinloosheid gemiddeld 2,6 (Tummers 4,3). De mate van beleidsvervreemding onder deze populatie is dus lager dan wat in eerdere onderzoeken werd gemeten onder professionals in de gezondheidszorg.

Variabele	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	SE
Professioneel vermogen	138	0	5	3,44	0,058
Autonomie	133	1	5	2,84	0,063
<i>Beleidsvervreemding</i>					
Strat. machteloosheid	133	2	5	3,35	0,052
Tact. machteloosheid	130	1	4	2,86	0,052
Oper. machteloosheid	125	2	5	2,60	0,050
Maats. zinloosheid	124	1	4	2,62	0,054
Client zinloosheid	124	1	5	2,61	0,059
<i>Beleidsvrijheid</i>					
Beleidsvrijheid algemeen	120	2	5	3,39	0,117
Beleidsvrijheid regels	120	1	5	2,35	0,130
Beleidsvrijheid taken	120	1	5	2,60	0,137
Beleidsvrijheid waarden	120	1	5	3,18	0,144
Beleidsvrijheidhouding	120	1	5	3,24	0,142
<i>Teamcultuur</i>					
Lerende cultuur	120	6	9	7,78	0,073
Zelfsturend vermogen	120	6	9	7,48	0,066
Resultaatgerichte cultuur	120	6	9	7,97	0,100
Implementatiesucces	145	2	4	2,79	0,042

Tabel 9 Beschrijving centrale begrippen

T-toets gepaarde waarnemingen

Het implementatiesucces is op twee manieren gemeten: volgens de indicatoren van de Onderwijsinspectie en kwalitatief. Beide variabelen zijn op schaalniveau van 1 tot 4. Deze zijn vergeleken met een t-toets voor gepaarde waarnemingen, waaruit geen significant verschil bleek: de gemiddelde score op de schaal van de Onderwijsinspectie is 2,83; op de kwalitatief bepaalde schaal 2,72 ($t=1,8$, 115 df en $p=0,68$). Deze scores zullen daarom in dit onderzoek gemiddeld worden tot één afhankelijke variabele voor implementatiesucces.

De mate van vrijheid die leerkrachten ervaren is op twee manieren gemeten, namelijk met de zelf samengestelde schaal voor autonomie en met de schaal voor operationele machteloosheid, een van de dimensies van beleidsvervreemding. Door de laatste om te polen, ontstaat een schaal voor *operationele macht*, die we vergelijken met de gepercipieerde autonomie. Er is een verschil (operationele macht 3,41 en autonomie 2,83), dat significant is ($t=7,66$, df 126, $p<0,000$).

De beleidsvrijheid zoals toegekend door de schoolleider, is vergeleken met de door de leerkracht gepercipieerde autonomie, dat wil zeggen de genomen beleidsvrijheid. Zoals blijkt uit tabel 10 zijn de gevonden verschillen significant, behalve waar het de waarden betreft. Ook de autonomie van houding (gem. 3,10) en de beleidsvrijheid van houding (2,70) verschillen maar niet significant ($t=2,70$, 109 df, $p=0,08$). Hieruit kan worden opgemaakt dat leerkrachten meer vrijheid nemen waar het gaat om regeltoepassing, taken en houding dan de schoolleider hun zegt toe te staan.

T-test gepaarde waarnemingen		Gem.	t	df	Sig 2-tailed
Paar 1	Autonomie regels Beleidsvrijheid regels	2,33 1,83	4,060	108	,000
Paar 2	Autonomie taken Beleidsvrijheid taken	2,72 2,03	5,089	108	,000
Paar 3	Autonomie waarden Beleidsvrijheid waarden	2,66 2,79	-,751	107	,454
Paar 4	Autonomie houding Beleidsvrijheid houding	3,10 2,70	2,704	109	,008
Paar 5	Autonomie gemiddeld Beleidsvrijheid gem.	2,79 2,37	3,841	109	,000

Tabel 10 Vergelijking uitkomsten autonomie en beleidsvrijheid

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1 Prof. vermogen	1	,233**	,262**	0,029	-0,039	-0,029	0,098	,219*	0,156	0,047	,218*	0,084	-0,177	-,237*	-,211*	-0,036
2 Autonomie		1	0,084	0,035	-0,156	-0,018	-0,120	0,017	0,062	0,129	-0,105	0,173	0,032	0,028	-0,098	-0,030
3 Strat. machteloosheid			1	,440**	,457**	,363**	,354**	,221*	0,144	0,076	0,152	0,041	-0,154	-,301**	-0,049	-0,051
4 Tact. machteloosheid				1	,546**	,360**	,330**	,204*	0,142	-0,012	0,144	0,000	-0,094	-0,146	0,116	-,254**
5 Oper. machteloosheid					1	,602**	,569**	0,002	-0,003	-0,030	-0,016	-0,135	0,099	-0,102	,231*	-0,004
6 Maats. zinloosheid						1	,680**	0,139	0,098	0,053	0,110	-0,039	0,023	-0,130	,225*	-0,010
7 Client zinloosheid							1	0,031	-0,063	-0,142	0,080	-0,149	-0,173	-0,092	0,112	0,112
8 Beleidsvrijheid alg.								1	,893**	,631**	,649**	,490**	-0,020	-,577**	-0,152	-,735**
9 Beleidsvrijheid regels									1	,791**	,631**	,555**	,194*	-,540**	-0,121	-,735**
10 Beleidsvrijheid taken										1	0,131	,632**	,197*	-,468**	-0,146	-,641**
11 Beleidsvrijheid waarden											1	,270**	0,053	-,401**	-0,064	-,331**
12 Beleidsvrijheid houding												1	,341**	-,464**	-,370**	-,258**
13 Lerende cultuur													1	,200*	0,144	0,054
14 Zelfsturend vermogen														1	,221*	,408**
15 Resultaatgerichte cult.															1	-0,026
16 Implementatiesucces																1
** P< 0.01																
* P< 0.05																

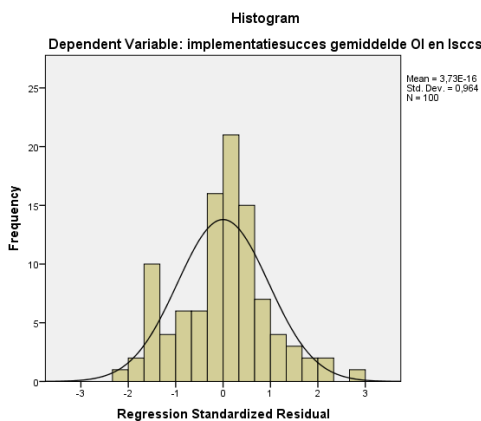
Tabel 11 Correlaties (N=113)

Correlaties centrale begrippen

Zoals in tabel 11 te zien is, correleren veel variabelen significant met elkaar. Er is een hoge correlatie tussen maatschappelijke- en cliëntzinloosheid (.667). Beide correleren ook flink met operationele machteloosheid (.581 en .548). Er is geen sprake van multicollineariteit, omdat de VIF-waarden tussen 1,1 en 1,2 liggen.

Verdeling

De verdeling van de afhankelijke variabele implementatiesucces is normaal, zoals blijkt uit figuur 3. Dat betekent dat een lineaire regressieanalyse uitgevoerd mag worden met als afhankelijke variabele implementatiesucces.



Figuur 3 Verdeling afhankelijke variabele implementatiesucces

5.2 De cases

Van de scholen waar de kwantitatieve gegevens verzameld zijn, is de schoolleider (en in twee gevallen de IB-er) geïnterviewd. Een weergave van de gesprekken staat in paragraaf 5.3. Nu volgt eerst een korte beschrijving van de onderzochte cases. Het betreft basisscholen in de regio's Haaglanden en Rijnmond. Op elke school is een interview afgenomen met de schoolleider of de IB-er. Ook is documentatie van de school, zoals de schoolgids, het jaarplan, het schoolbeleidsplan en de website bestudeerd. Eerst worden de scholen kort getypeerd.

School A

De school is een middelgrote protestant-christelijke school (ruim 200 leerlingen) in een dorp. De schoolpopulatie, afkomstig uit de wijk, bestaat uit kinderen uit gezinnen met autochtone ouders met sociale problematiek. Meer leerlingen dan gemiddeld hebben een taalachterstand. De school deelt de schoolleider met een kleine school op een andere locatie in het dorp. De kleine locatie is wat gemoedelijker dan de grote locatie, die door de schoolleider als zakelijker wordt omschreven. Omdat beide teams volgens dezelfde aanpak werken onder één managementteam, worden ze in dit onderzoek als één onderzoekseenheid beschouwd. Het motto van de school is 'Spelend leren, de beste basis voor je toekomst' (schoolwebsite).

School B

De school is een openbare basisschool met 350 leerlingen in een woonwijk met vooral lager opgeleide ouders. Vanwege de populatie is de keuze gemaakt om te werken met het programma De Vreedzame School, waarmee preventief gewerkt wordt aan de sociale ontwikkeling van leerlingen. De didactische aanpak is het traditionele jaarklassensysteem, waarbij leerlingen in de groep zitten met leeftijdgenoten. Een belangrijk doel is om te differentiëren in niveaus binnen de groep, maar leerlingen zo lang mogelijk op het basisniveau te houden. De school is twee jaar geleden, toen de huidige schoolleider aantrad, begonnen met het invoeren van handelingsgericht werken, de voorloper van OGW. De school wil *'leerlingen de juiste handvatten aanreiken om met een open blik de maatschappij in te gaan'* (schoolgids).

School C

De school is een protestant-christelijke school met twee locaties. In het afgelopen jaar heeft een fusie plaatsgevonden tussen deze twee locaties, ingegeven door teruglopende leerlingaantallen. Een van de locaties heeft de afgelopen twee jaar onder verscherpt toezicht gestaan van de onderwijsinspectie. Dit is twee maanden geleden opgeheven omdat de kwaliteit van het onderwijs weer als voldoende werd beoordeeld. Omdat de twee locaties hetzelfde managementteam hebben, wordt dezelfde aanpak gehanteerd, een leerstofjaarklassensysteem. De school richt zich op *'Plezier, groei en respect'* (schoolwebsite). De locaties verschillen in de populatie die zij bedienen. De kleinste locatie, die onder verscherpt toezicht stond, staat in een sociaal zwakkere wijk. Op de andere locatie zitten leerlingen uit hogere sociale milieus.

School D

Het is een rooms-katholieke Jenaplanschool met drie grote locaties met elk tussen de 200 en 300 leerlingen, in kinderrijke wijken. Jenaplanscholen zijn in Nederland in de jaren zestig opgericht, de tijd van *'als leerlingen het maar naar hun zin hebben'* (schoolleider). Van dat imago hebben Jenaplanscholen nog steeds last. OGW zou daarmee op gespannen voet staan, wat volgens de schoolleider onjuist is. De school was altijd al gefocust op het beste uit ieder kind halen, zonder dat meetbaar te volgen, op gevoel. De school heeft in 2016 van de onderwijsinspectie het predicaat excellent gekregen, omdat de school vanuit de Jenaplanvisie fungeert als lerend systeem voor leerlingen en leerkrachten, waarbij gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke inzichten om te komen tot hoge leeropbrengsten. De school gaat uit van *'de uniciteit van ieder kind. Ieder kind is anders en krijgt op onze school de mogelijkheid om zich op een eigen manier en in een eigen tempo te ontwikkelen'* (schoolgids).

School E

De school is een protestant-christelijke basisschool in een goeie wijk in een grote stad en heeft een kleine 500 leerlingen. De leerlingen scoren bovengemiddeld op de cito-eindtoets. Het interview vond plaats met de IB-er, die al zijn hele carrière op deze school werkt. De populatie wordt door de IB-er omschreven als *'een leuke mix'* van leerlingen uit de wijk en uit een naburige wijk die wat minder vooraanstaand is. De school werkt volgens het traditionele jaarklassensysteem en omschrijft zichzelf als kindgericht. De populatie bestaat uit kritische, mondige ouders. De school *'wil een leefgemeenschap zijn waar kinderen niet alleen iets leren, maar zich kunnen ontwikkelen tot volwaardige leden van de samenleving'* (schoolwebsite).

School F

De school is een kleine rooms-katholieke basisschool met 140 leerlingen in een rustige wijk in een forensendorp. Door de populatie behalen de leerlingen hoge resultaten en stroomt een groter deel dan gemiddeld uit naar havo-vwo. Er wordt gewerkt in jaarklassen en meer- en hoogbegaafde leerlingen krijgen extra vakken. Het team staat voor *'betrokkenheid en ambitie'* (schoolgids).

School G

De school is een Montessorischool met rui 300 leerlingen in een vooraanstaande wijk in een van de grote steden. De school heeft de afgelopen jaren veel directiewisselingen gehad. De huidige schoolleider is een paar maanden in functie. Op Montessorischolen zitten leerlingen drie jaar in dezelfde, heterogene groep. Andere kenmerken zijn het werken in een 'voorbereide omgeving', het gebruik van Montessorimaterialen en een individueel gerichte aanpak. In het Montessori basisonderwijs leren kinderen door middel van onderzoek. De leerkracht heet leid(st)er en is meer begeleider dan onderwijzer, onder het motto '*Leer mij het zelf te doen*' (schoolwebsite).

School H

Dit is een openbare school met ongeveer 350 leerlingen in een kleine stad onder Rotterdam, georganiseerd volgens het leerstofjaarklassensysteem. '*In een gezellige sfeer presteer je meer!*' (schoolgids). De leerresultaten zijn bovengemiddeld. De school is twee jaar geleden gefuseerd en bestaat sindsdien uit twee locaties.

School I

Het gaat om twee protestant-christelijke scholen in een dorp onder Rotterdam, die samen een schoolleider en een IB-er delen. De 180 leerlingen op de ene school komen veelal uit gezinnen met grote sociale problematiek, op de andere (260 leerlingen) is dit in mindere mate aan de hand. De resultaten zijn daarmee in lijn: Op de kleinste school zijn die onder het landelijk gemiddelde en onder de inspectienorm, op de grotere school gemiddeld. De ene school staat onder verscherpt toezicht, omdat die als zwak is beoordeeld in 2016 en daarvoor in 2011. Beide scholen werken volgens het leerstofjaarklassensysteem. De slogans zijn '*Een school met een hart voor kinderen*' en '*Ieder kind is uniek*' (schoolwebsite).

School J

Een klassikaal ingerichte, rooms-katholieke basisschool met 240 leerlingen in een klein forensendorp in een van oudsher 'taalarm' gebied. De school wil '*ondernemend en uitdagend*' (schoolgids) zijn. De school heeft, ondanks een goed inspectierapport, zorgen over de leerresultaten en volgt een traject om de opbrengsten te verbeteren.

School K

Dit is een basisschool op hindoeïstische grondslag in een achterstandswijk in een van de grote steden. De school heeft ruim 400 leerlingen en is ingericht volgens het leerstofjaarklassensysteem. De leeftijdsopbouw van het team is opvallend: de gemiddelde leeftijd is 53 (landelijk 44), meer dan de helft van de leerkrachten is boven de 55 en er werkt niemand onder de 35. Alle leerkrachten hebben een Hindoestaanse achtergrond. 'De school '*stimuleert leerlingen om goed te presteren*' (schoolgids).

School L

Deze grote Islamitische basisschool heeft meer dan 1000 leerlingen verdeeld over vier locaties, in verschillende achterstandswijken in een van de grote steden. De leerresultaten liggen boven het landelijk gemiddelde. Het team is iets jonger dan gemiddeld (37). De school legt een grote nadruk op de persoonsvorming en, vanuit de religieuze achtergrond op '*leren van de wieg tot het graf*' (schoolgids).

5.3 Beschrijving van de kwalitatief verzamelde gegevens

In de afgenomen interviews hebben schoolleiders zich uitgesproken over het implementatieproces van OGW, de teamcultuur, de mate waarin de schoolleider beleidsvrijheid toestaat aan de leerkrachten, de perceptie van het implementatiesucces en de verwachting die schoolleiders hebben van de mate waarin hun team beleidsvervreemding ervaart.

Omwille van de leesbaarheid worden de citaten niet voorzien van bronvermelding. Alle citaten zijn afkomstig uit door de onderzoeker afgenomen interviews met schoolleiders en in twee gevallen IB-ers.

5.3.1 Implementatieproces

De schoolleider is gevraagd naar de redenen voor het al dan niet invoeren van OGW, in welke fase van implementatie de school zich bevindt, hoe het draagvlak voor OGW binnen het team zich heeft ontwikkeld en of de school externe begeleiding heeft (gehad) bij het implementeren van OGW.

Redenen om opbrengstgericht te gaan werken

Er is onderscheid tussen scholen waar de opbrengsten hoog zijn en scholen waar dat niet het geval is. De eerste groep bestaat uit scholen die goede resultaten behalen met hun leerlingen. Op deze scholen is OGW niet bewust ingevoerd, *'het is er langzaam ingeslopen. Er kwam aandacht voor vanuit de maatschappij en de eisen van ouders werden hoger.'* De maatschappelijke druk op resultaten leidt tot de behoefte om werkwijze en opbrengsten beter te verantwoorden aan ouders, bestuur en overheid. Door het risicogestuurd toezicht is het voor scholen ook zaak om niet op te vallen: *'Als de toetsen goed zijn, worden we met rust gelaten door de inspectie.'* Schoolleiders op scholen die voornamelijk leerlingen van hoogopgeleide ouders hebben, zeggen OGW op papier geïmplementeerd te hebben. *'Onze leerlingen doen het toch al goed, dus in de praktijk doen we niet zoveel anders.'*

Een van de scholen heeft OGW nog helemaal niet ingevoerd. *'Er zijn heel veel wisselingen geweest in de directie. In die periode is heel weinig gebouwd. Er waren wat initiatieven, maar die zijn allemaal verzand.'* De school staat in een wijk met zeer hoogopgeleide ouders en heeft daardoor een goed presterende leerlingpopulatie.

De tweede groep scholen heeft OGW ingevoerd onder druk van de Onderwijsinspectie, omdat de resultaten van leerlingen onder de norm lagen. *'Je kunt het niemand om zwakke school te worden, maar voor deze school was het een zegen.'* OGW is door deze scholen opgepakt om een betere beoordeling te krijgen. De druk op slecht presterende scholen is de afgelopen tien jaar verhoogd, eerst door de openbaarmaking van inspectierapporten (sinds 1997) en meer recent de eindtoetsgegevens (2013). Schoolleiders ervaren dat ze niet alleen door de Onderwijsinspectie, maar vervolgens ook door ouders afgerekend worden. Het voorkomen van een slechte beoordeling is essentieel, soms zelfs voor het voortbestaan van de school, die wordt bekostigd op grond van het aantal leerlingen, dat door een beoordeling als zwakke of zeer zwakke school vaak ernstig terugloopt: *'We hebben een leegloop gehad, vooral van kinderen die meer- en hoogbegaafd waren. Dat drukt je gemiddelde resultaten nog extra.'*

Verloop van de implementatie

Schoolleiders hebben OGW op verschillende manieren geïmplementeerd. Zaken die worden genoemd om de implementatie goed te laten verlopen, zijn: de introductie van OGW, het inzetten van voortrekkers in het team, nascholing en begeleiding door een extern bureau.

Waar OGW door de schoolleider is ingevoerd zonder leerkrachten van tevoren te informeren, ontstaan problemen: *'De eerste rapportage [van resultaten van leerlingen, HvT] is verstuurd naar de teamleden zonder*

introductie van mij. Ik heb daarna heel wat moeten repareren, om duidelijk te maken dat ik er geen afrekencultuur van ga maken.'

Schoolleiders gebruiken voortrekkers in hun team om draagvlak op de werkvloer te krijgen voor OGW, hetzij formeel in de vorm van bouwcoördinatoren of IB-ers, hetzij informeel in leerkrachten die OGW snel oppikken. *'We werken vanuit inspiratie en motivatie van onderop. Ik maak visuals om te laten zien in welke richting ik wil. Samen met het team kijk ik dan: Welke stappen hebben we al genomen? Waar gaan we nu naartoe? Het is dus niet: we willen dan dat en dat bereikt hebben. Nee, we hebben een bepaalde richting en we denken nu dat we rekening moeten houden met dit. Hoe gaan we dat doen? En dan kan er van alles bijkomen en afgaan, maar we gaan er wel naartoe.'*

Schoolleiders beschouwen de implementatie van OGW als een leertraject. Leerkrachten worden intern geschoold, liefst door recent opgeleide IB-ers of coaches, om de nieuwe taken te kunnen en willen uitvoeren, *'iemand die een paar jaar geleden de opleiding heeft gedaan heeft betere coachingsvaardigheden'*. Ook collegiale consultatie, waarbij leerkrachten bij elkaar in de klas gaan kijken om van elkaar te leren, wordt gezien als middel om de implementatie van OGW te bevorderen. Het faciliteren van collegiale consultatie en het trainen op de werkvloer van startende leerkrachten worden genoemd als manieren om een lerende cultuur te bevorderen. *'We willen dat leerkrachten van elkaar leren, maar daar zijn geen uren voor'*. Er zijn onvoldoende middelen en/of organisatiekracht om leerkrachten vrij te roosteren, zodat zij bij collega's in de klas kunnen gaan kijken.

De meeste scholen laten de implementatie van OGW begeleiden door externe onderwijsadviesbureaus. Dit heeft niet altijd het gewenste resultaat: *'We hebben allerlei mensen mee laten kijken. Dan was alles goed: leerlingvolgsysteem, tussenresultaten, en dan kwam de eindtoets en die viel tegen. Maar daar konden zij de vinger ook niet opleggen.'* De tweede reden dat extern advies niet leidt tot betere implementatie, is volgens schoolleiders dat de verandermethodiek van het onderwijsadviesbureau niet altijd aan bij de verwachting van de school. *'Er wordt ingestoken op een cultuurverandering. Maar de overtuiging dat er wat moet veranderen, is er al.'* Het praten over visie en gemeenschappelijke beeldvorming wordt door leerkrachten en directeuren als vaag ervaren. Zij kunnen weinig met abstracties die ze niet direct in praktijk kunnen brengen.

Schooldirecteuren missen in de begeleiding vooral instrumenten voor structurele verandering: tools, procedures, taakomschrijvingen, rollen. *'Als de motivatie voor OGW er is, dan moet je in mijn optiek eerst een systeem neerleggen. Als je eenmaal een structuur hebt, dan komt de cultuurverandering vanzelf.'*

De inbreng van schooladviesbureaus wordt ervaren als top-down: *'Bij kinderen houd je rekening met hun onderwijsbehoefte, maar zo wordt er met ons team niet omgegaan. Zo'n adviseur vertelt waar je uit moet komen, maar hoe je daar komt, moet je zelf uitvinden.'*

Sommige schoolleiders maken de keuze met de portemonnee: *'Toen heb ik ervoor gekozen om het zelf te doen. Dat is ook goedkoper'*.

Als grote valkuil voor implementatie wordt genoemd het invoeren van een nieuwe werkwijze zonder die op te volgen of te borgen. *'Het komt erop neer dat we maar één onderwijskundige vergadering hebben in de maand. Tijdens die vergadering laat ik alle speerpunten van het jaar terugkomen om ze te borgen. Anders versloft het.'*

5.3.2 Teamcultuur

'Als je als team goed bent in leren, kun je kinderen ook beter begeleiden bij het leren'. Uit de interviews bleek dat voor het invoeren van OGW de context waarin geïmplementeerd wordt een belangrijke factor is. Daarom wordt hieronder eerst ingegaan op de teamcultuur en daarna op de beleidsvrijheid die op de scholen heerst.

De geïnterviewden is gevraagd het team te karakteriseren voor de aspecten lerende cultuur, resultaatgerichtheid en zelfsturend vermogen. De geïnterviewde schooldirecteuren geven, op één na, hun teams voldoende (hoger dan 6 op een schaal van 1 tot 10) voor deze aspecten van teamcultuur. De hoogste scores worden gegeven voor resultaatgerichtheid, de laagste voor lerende cultuur.

Lerende cultuur

Een directeur noemt veiligheid in het team om te durven vergelijken en van elkaar te durven leren en een professionele cultuur als noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle implementatie van OGW. De op school bestaande familiecultuur moest daarvoor deels wijken. *'Ze waren gewend elkaars problemen op te lossen, dat was ongezond.'* Bij de jongere leerkrachten die net afgestudeerd zijn, zien schoolleiders een andere houding: *'Die zijn heel goed in staat tot het geven en ontvangen van feedback'*. De groep tussen 35 en 45 is het minst geneigd tot leren *'door de 'spitsuurfase' waarin ze privé verkeren'*. Oudere leerkrachten willen wel, maar weten niet altijd hoe. Zij hebben de meeste moeite met het gebruiken van digitale systemen voor OGW en met het loslaten van oude routines.

Op de school die het laagst scoort op het aspect lerende cultuur lijkt weinig inzicht te zijn in de rol van de leerkracht en worden factoren in de populatie aangewezen, zonder dat de leerkracht een sleutelrol krijgt toebedeeld. *'Wat de oorzaak is waarom een leerling iets niet haalt, is moeilijk. Vaak komt dat doordat er thuis geen talige omgeving is. (...) Er zijn kinderen die echt niet mee kunnen komen, maar soms hebben ze een goede intelligentie hebben, maar zijn ze gewoon lui.'*

De school die het hoogst scoort op lerende cultuur werkt volgens *'Peter Senges uitgangspunten voor een lerende organisatie'* (Juryrapport excellente scholen). De school heeft mede hierom het predicaat 'excellent' gekregen van de Onderwijsinspectie, wat voor *'een extra boost'* heeft gezorgd voor de lerende cultuur binnen het team.

Resultaatgerichte cultuur

Bijna alle directeuren vinden hun teams zeer resultaatgericht. *'Dat hoort bij onderwijs, dat je streeft naar resultaten.'* De resultaatgerichtheid van het team neemt toe door de implementatie van OGW en niet andersom. *'We hebben het nu al over groep drie, wat gaan we doen aan de tegenvallende resultaten? Dat is wel heel anders dan voor OGW. Toen wachtte je af.'* Waar vroeger kindvolgend werd gewerkt, worden kleine leerachterstanden nu meteen opgespoord en volgt een plan van aanpak. *'Nu staan de streefdoelen centraal en niet de natuurlijke ontwikkeling van het kind.'*

Schoolleiders signaleren ook nadelen van een resultaatgerichte cultuur. *'Leerkrachten laten leerlingen toestopgaven van tevoren oefenen, want ze willen dat leerlingen niet onderuitgaan. Maar het is natuurlijk niet de bedoeling.'* Binnen zo'n cultuur overheerst het kortetermijndenken. Interventies zijn niet altijd gericht op het verbeteren van het onderwijsproces, maar direct op het verhogen van de leerresultaten, bijvoorbeeld door veel opgaven te oefenen, het 'leren voor de toets'.

Een ander nadeel is dat leerkrachten die heel resultaatgericht zijn, makkelijk doorschieten naar perfectionisme. *'Leerkrachten zijn geneigd om vooral te benadrukken wat fout gaat.'* OGW versterkt dit. De druk die van bovenaf gelegd wordt op het steeds verder verbeteren zorgt voor spanning bij leerkrachten. De resultaten van citotoetsen (niet alleen de eindtoets, maar ook de halfjaarlijkse leerlingvolgssysteem-toetsen) worden met gespannen verwachting, maar ook *'met angst en beven'* bekeken. De resultaten van leerlingen worden zo het rapport van de leerkracht. Leerkrachten hebben volgens de schoolleiders veel meer dan vroeger het gevoel te falen als de prestaties van hun leerlingen tegenvallen. *'Ze zijn onzeker geworden'*.

Zelfsturend vermogen

Schoolleiders geven aan dat *'als ik er niet zou zijn, zou de boel wel doorgaan, op zich... maar misschien niet vooruitgaan.'* Dat komt doordat leerkrachten het moeilijk vinden om zelf prioriteiten te stellen. *'Ze pakken alles aan en klagen dan dat de werkdruk zo hoog is.'* Perfectionisme draagt daaraan bij: *'Ik denk dat leerkrachten zich heel erg tekort voelen schieten. Ze voelen dat ze meer zouden moeten dan ze kunnen. Ze willen het allemaal zo goed doen. Dan moet je ze afremmen en helpen keuzes te maken, want wat zo'n leerkracht vindt dat moet, dat is niet haalbaar.'*

De teams die door middel van een programma als LeerKRACHT (een bottom-up verbeteraanpak) werken aan schoolontwikkeling, zijn het meest zelfsturend: *'De veranderingen komen uit het team. We analyseren, evalueren en besluiten samen wanneer iets is afgerond'*. Het omgekeerde lijkt te gelden voor scholen die als zwak werden beoordeeld en daarom onder verscherpt toezicht van de Onderwijsinspectie hebben gestaan. Zo'n traject werkt bevorderend voor de resultaatgerichtheid, maar remt de zelfsturing. Een directeur van een zwakke of zeer zwakke school wordt door de Onderwijsinspectie opgedragen de controle sterk te vergroten. Elke handeling van een leerkracht moet kunnen worden teruggezien op papier. Dat maakt het team gehoorzaam, maar minder initiatief nemend.

Teveel zelfsturend vermogen in het team vinden sommige schoolleiders bedreigend, omdat *'dingen niet in de wandelgangen besloten moeten worden.'* Daarmee wordt het onderwerp beleidsvrijheid aangesneden.

5.3.3 Beleidsvrijheid

Schoolleiders is eerst gevraagd naar hun mening over beleidsvrijheid. De antwoorden daarop verschillen. Geen van de directeuren staat helemaal negatief tegenover beleidsvrijheid voor leerkrachten, maar ongeveer de helft vindt dat alleen *'vrijheid in gebondenheid'*, beleidsvrijheid binnen kaders, past binnen de school. De andere helft van de schoolleiders staat positief tegenover beleidsvrijheid, *'omdat je mij ook niet in een hokje moet stoppen.'* De eigen mening van de schoolleider over beleidsvrijheid valt lang niet altijd samen met de mate waarin hij zijn leerkrachten beleidsvrijheid toestaat.

Schoolleiders ervaren toenemende reflexivisering. *'Vroeger was het: u bent de baas en wij doen wat u zegt. Het heeft gewoon met de ontwikkeling van de samenleving te maken dat leerkrachten gehoord willen worden.'* Daartegenover staat dat leerkrachten in hun eigen klas weliswaar autonoom zijn, maar zich volgens bijna alle directeuren conformeren aan vooral het organisatie- en in mindere zin bestuursbeleid. *'Ze wantrouwen het beleid of lachen erom, maar doen het wel'*. Schoolleiders vinden dat zij meer beleidsvrijheid geven dan leerkrachten gebruiken.

Veel wisselingen in het management leiden tot grotere beleidsvrijheid. *'Leerkrachten gaan hun eigen plan trekken als de aansturing steeds anders is.'*

Beleidsvrijheid regels

Schoolleiders stellen kaders waaraan leerkrachten zich moeten houden, maar laten leerkrachten daarbinnen vrij. *'Leerkrachten zijn verplicht om de leerlingen in te delen in niveaugroepen, maar vrij om te bepalen hoe zij die groepen gaan instrueren'*. De balans tussen beleidsvrijheid en kaders is soms lastig te vinden. *'Er is wel behoefte bij het team om die vrijheid wat in te perken, maar in de praktijk wil iedereen dictatuur voor een ander, maar zelf liever democratie.'*

Op bijna alle scholen controleren schoolleiders af en toe *'of de leerkrachten wel de goede dingen doen in de klas'* door het afleggen van groepsbezoeken. Bevindingen worden besproken in de teamvergadering, met de IB-er of alleen tussen leerkracht en schoolleider.

Op de meeste scholen worden leerkrachten niet strikt gehouden aan regels in de verwachting dat leerkrachten de gegeven beleidsvrijheid zelf benutten om te komen tot optimaal onderwijs. *‘Het is de professionaliteit van de leerkracht om uit te vinden wat gaat werken bij een kind.’* Schoolleiders zien beleidsvrijheid als onderdeel van professioneel vermogen. *‘Het gaat om je gedrevenheid en creativiteit als leerkracht. Je houdt je natuurlijk aan de afspraken, maar je moet daar wel professioneel mee omgaan. Dat je echt vooruitkijkt, niet omdat het moet, maar omdat je voor de kinderen en voor jezelf wilt dat we bepaalde doelen behalen.’*

De kaders worden bewaakt door openheid over het afwijken van regels te stimuleren. *‘Als je kunt uitleggen waarom en je hebt er succes mee in je eigen groep, hou het dan niet voor jezelf.’* Een van de directeuren heeft de beleidsvrijheid bij aantreden sterk ingeperkt. *‘Ze zijn jaren gewend geweest om dingen af te spreken en ze vervolgens niet te doen.’* Afspraken worden na inspraakrondes voor het team vastgelegd in kaders. Het volgen van deze kaders wordt gecontroleerd door de bouwcoördinatoren, die de leerkrachten in hun bouw onderwijskundig moeten sturen en begeleiden.

Beleidsvrijheid taken

‘Vrijheid in taken? Die is er eigenlijk niet. In de uitvoering zit wel een bepaalde vorm van vrijheid, maar die is zeer beperkt. De woorden die je gebruikt om je les te geven, die mag je nog zelf kiezen, maar verder is er weinig ruimte voor creativiteit. Soms is dat een gemis, want sommige leerkrachten zouden het op hun eigen manier minstens net zo goed doen.’ OGW heeft grote invloed op de vrijheid die leerkrachten krijgen om taken wel of niet te doen. *‘De reden daarvoor is, dat de leerlinggegevens op dat moment actueel zijn en drie weken later niet meer. Dus er moet op dat moment een analyse komen en direct een plan.’* Doordat in digitale systemen wordt gewerkt voor het bijhouden van toetsgegevens en observaties en voor het maken van groeps- en individuele leerplannen, *‘is onmiddellijk zichtbaar als een leerkracht zich hieraan onttrekt’*. Dat is, als OGW is ingevoerd, zo goed als onmogelijk.

Of OGW een extra belasting vormt, daarover zijn de geïnterviewden het niet eens. *‘Je hoeft er niet over na te denken. Als je moet evalueren en je hebt geen systeem, dan moet je zelf gaan nadenken. Nu wordt er voor jou nagedacht.’* Een ander geeft aan dat leerkrachten de administratie rondom OGW niet als extra ervaren, als zij zich eigenaar voelen. *‘Het is niet mijn ding, het is hun ding.’* Doordat leerkrachten zelf de resultaten van leerlinganalyses, voelen ze zich verantwoordelijk en is er geen controle nodig.

Schoolleider verwachten professioneel vermogen van leerkrachten in het omgaan met de spanning tussen werkdruk en de taken die bij OGW horen: *‘Het gaat om je gedrevenheid en creativiteit als leerkracht. Je houdt je natuurlijk aan de afspraken, maar je moet daar wel professioneel mee omgaan. Dat je echt vooruitkijkt, niet omdat het moet, maar omdat je voor de kinderen en voor jezelf wilt dat we bepaalde doelen behalen.’*

Ook wat betreft taken is er *‘vrijheid in gebondenheid’*. Naast de vaste taken is er ruimte voor experiment. Het uitwisselen daarover met collega's is niet vrijblijvend: *‘Als ik dat vrijlaat, dan zijn er altijd honderd dingen belangrijker en dan gebeurt het niet. Dus nu rooster ik collegiale consultatie in.’*

Beleidsvrijheid waarden

Met name traditionele vernieuwingsscholen werken vanuit vaststaande waarden, die voorrang krijgen boven individuele voorkeuren. *‘De visie en missie staan keihard: dat is ons jenaplanconcept. En daaronder zitten nog de algemene waarden: respect, veiligheid, openheid. Ieders persoonlijke waarden moeten stroken met het schoolconcept, want wij werken wel vanuit visie en missie naar activiteiten. Daar kan je niet even buitenomgaan als individuele leerkracht.’* Volgens de schoolleider komen de Jenaplanwaarden, zoals zelfstandigheid en zelfverantwoordelijkheid voor leerlingen, sterk overeen met OGW. Omdat

gewerkt wordt vanuit de eigen motivatie van de leerling, verloopt het leren effectiever. De leerkracht heeft daarin de rol van begeleider en is getraind om te zien wat het kind nodig heeft. De bij de Montessorifilosofie passende beleidsvrijheid voor leidsters en leerlingen zorgt volgens de schoolleider juist voor een spanningsveld tussen het individueel benaderen van de leerling en het voldoen aan algemeen vastgestelde doelen.

Bij de scholen die volgens het traditionele leerstofjaarklassensysteem werken, wordt ook wel gestuurd op gemeenschappelijke waarden, maar lukt volgens een aantal schoolleiders maar zeer beperkt: *'Het is hun professionele kern, waarom ze ooit in het onderwijs zijn gegaan. Het is heel moeilijk om dat om te buigen'.* Sommige schoolleiders laten verschillen in het team naast elkaar bestaan. *'Dat er onderling verschillen zijn, vind ik ook heel mooi. (...) Het kind zelf laten ontdekken hoe ver het kan komen versus het liefst alles toetsen en testen. Je ziet dat het op meer manieren kan.'* Leerkrachten voor wie het leren het belangrijkste is, zien onderwijzen van de kernvakken als hun hoofdtaak. Leerkrachten die meer pedagogisch gericht zijn, zetten de sociaal-emotionele ontwikkeling meer centraal. *'Daarom is het goed dat kinderen in de basisschool van de ene naar de andere groep gaan en steeds een andere meester of juf krijgen.'*

Andere schoolleiders proberen van de verschillende waarden in hun team één schoolvisie te smeden: *'Ik ga uit van wat er in het team aanwezig is en daar probeer ik een geheel van te maken. Ik kom niet zelf met een vooropgezette visie.'* Visie en missie worden ook bijgesteld als de vlag de lading niet meer dekt. Dat kan gebeuren onder invloed van OGW: *'De missie van onze school -ieder kind is uniek- impliceert dat je individueel onderwijs geeft. En ik denk dat dat juist niet is wat we doen en wat we willen. We zijn vooral met groepsplannen bezig, dus we moeten zoeken naar een missie die beter aansluit.'*

Door waarden expliciet te benoemen en af te spreken alleen vanuit die waarden te werken, kan vrijheid in gebondenheid gerealiseerd worden. Een directeur beschrijft hoe een werkgroep van leerkrachten het vertrouwen kreeg om zelf, met als uitgangspunt de visie en missie van de school, een nieuwe leer methode voor een vak te kiezen en die digitaal in te voeren. *'Dat werkt, omdat het team het zelf bedacht heeft, maar wel binnen de visie van de school.'*

Beleidsvrijheid houding

Op de basisschool heeft een leerling het hele jaar dezelfde leerkracht (of twee parttimers) die vrijwel alle vakken geeft. Dat houdt in dat het beeld dat de leerkracht zich vormt van een leerling heel bepalend is. *'Leerkrachten kunnen last hebben van vooroordelen. Een beeld dat je hebt is niet altijd wat het is. Een blinde vlek hebben, of juist iets zien wat er niet is. Dat is een gevaar om je van bewust te zijn.'* Op vrijwel alle scholen wordt de zogenaamde 'warme overdracht' gedaan, zodat bij overgaan van een klas naar de volgende, de nieuwe leerkracht alle dossiers en persoonlijke toelichting krijgt van de vorige leerkracht. Op scholen waar in stamgroepen wordt lesgegeven in plaats van in jaarklassen, zoals op Montessori- en Janaplanscholen, heeft een leerkracht nog langer dezelfde groep. Dat kan een nadeel zijn, maar de positieve effecten voor OGW zijn volgens de schoolleider groter. *'Het gaat in Jenaplan erg om de relatie met elkaar, je gaat een relatie aan met de leerling. Van daaruit kun je het beste in kinderen naar boven halen.'*

Om te voorkomen dat een leerkracht een blinde vlek heeft of aan een eerste oordeel blijft hangen, zijn bij OGW leerlingbesprekingen ingevoerd, die de beleidsvrijheid in houding beperken. *'Men voelt zich niet meer alleen verantwoordelijk voor de eigen klas.'* Behalve door onderling overleg wordt de beleidsvrijheid om een eigen houding te bepalen ten opzichte van leerlingen door sommige directeuren ook actief beperkt. *'Ik heb termen ingevoerd als: laat je OMA (oordeel mening, aannahme) thuis. Gedraag je als een OEN: open, eerlijk en nieuwsgierig. (...) Dus ze zijn niet vrij om hun houding te bepalen ten opzichte van het*

kind. Als je bij mij op school werkt- en dan is het wel ineens mijn school, want dan bepaal ik het top-down- dan verwacht ik een open houding.'

Samenvattend

Schoolleiders streven naar vrijheid in gebondenheid, maar hebben moeite de balans te vinden tussen inspraak enerzijds en het inperken van beleidsvrijheid anderzijds. Als de beleidsvrijheid groter is, krijgen verschillen tussen leerkrachten meer ruimte. De effecten daarvan op het succes van OGW worden door sommige schoolleiders als positief en door anderen als negatief beschouwd. Door toenemende reflexiviteit in de samenleving vragen leerkrachten om meer inspraak. Schoolleiders zijn geneigd meer beleidsvrijheid te geven, maar vinden dat leerkrachten die te weinig gebruiken.

5.3.4 Opbrengstgericht werken

Alle geïnterviewden is gevraagd wat zij verstaan onder opbrengstgericht werken. De antwoorden zijn in drie categorieën in te delen.

Een deel van de schoolleiders definieert OGW als volgt: *'Het woord zegt het al: de opbrengsten worden verhoogd.'* Soms noemen zij de gewenste uitkomst van OGW voor leerlingen, overeenkomstig de beleidsdoelen: *'Het maximale uit kinderen halen en liefst iets meer. Dat er in alle kinderen, op ieder niveau, groei blijft zitten.* De meeste directeuren zien OGW als het zoeken naar een balans tussen zo hoog mogelijke resultaten en voor de leerling haalbare inspanningen. *'Die opbrengst wil je zo hoog mogelijk maken, maar ook zo goed mogelijk passend bij dat kind.'* De zogeheten traditionele vernieuwingsscholen (Montessori en Jenaplan) werken meer kindvolgend dan scholen die werken volgens het leerstofjaarclassensysteem. Scholen die werken volgens het definiëren OGW vaker als het stellen van hoge doelen aan de hand van hoge verwachtingen. *'Opbrengstgericht werken is kijken waar je naartoe wil en vervolgens de stappen maken om daar te komen.'*

Een minderheid definieert OGW als een werkwijze: *'Jezelf een doel stellen, een strategie bedenken, uitvoeren en daarna kijken of je het bereikt hebt. De PDCA-cyclus (plan- do-act-check).'* Deze definitie komt het meest overeen met de set indicatoren die de Onderwijsinspectie hanteert om OGW te meten: registreren, analyseren en evalueren van resultaten, van de zorg en van het onderwijsleerproces.

Vooral schoolleiders die te maken hebben of hebben gehad met verscherpt toezicht omdat de school als zwak of zeer zwak werd beoordeeld, noemen OGW *'werken waarbij data leidend zijn'*. Zij koppelen OGW aan het afleggen van verantwoording: *'Dat je doelen stelt op schoolniveau, die passen bij de normen van de inspectie.'* Er is verwarring over de verwachtingen van de toezichthouder: *'De inspectie zegt geen doelen te stellen, maar zo ervaren we dat nog wel, dat je aan hun normen moet voldoen.'* OGW staat voor deze directeuren gelijk aan het verantwoorden van zowel resultaten als werkwijzen op papier: *'als zij [de onderwijsinspectie, HvT] het maar na kunnen lezen en terug kunnen vinden.'*

Tot slot hebben sommigen de behoefte om OGW te relativiseren: *'Het is ook maar een term die even opgang vindt. Elk onderwijs, vanaf de middeleeuwen al, is opbrengstgericht, anders is het geen onderwijs! Want niemand geeft onderwijs en zegt: de opbrengst kan me niet schelen.'*

5.3.4.1 Implementatiesucces

Wanneer is OGW succesvol geïmplementeerd? Niet alleen de Onderwijsinspectie, maar ook de directeuren zelf meten het implementatiesucces van OGW af aan de gerealiseerde opbrengsten, gemeten in de resultaten die leerlingen behalen op de cito-eindtoets. *'We doen het onvoldoende in onze optiek,*

omdat OGW uiteindelijk moet leiden tot een structurele verbetering van de resultaten. Onze verwachtingen van de afgelopen CITO-eindtoets waren hoger dan de resultaten.' Eén directeur maakt een sterke disclaimer op de waarde van de eindresultaten, omdat deze per jaar wisselen door factoren die de school niet in de hand heeft. Dat wordt ook aan ouders gecommuniceerd: *'Met dit resultaat zijn we bijzonder trots, daar we hier met z'n allen jaren aan gewerkt hebben. Ook realiseren we ons dat het volgend jaar ook minder zou kunnen zijn'* (schoolgids).

Dat de inspectie het oordeel over de school vooral baseert op de resultaten bij de cito-eindtoets wordt problematisch gevonden: *'Het is een afrekeninstrument geworden. Het is geen instrument waar de leerlingen baat bij hebben.'* Daarbij wordt het toezicht als onvoorspelbaar ervaren. Het maken van groepsplannen, waarin doelen op groepsniveau en de manier waarop die bereikt gaan worden zijn vastgelegd, is geen formele verplichting, maar als de resultaten tegenvallen, wordt er door de Onderwijsinspectie toch naar gevraagd. *'Wat ze zeggen, komt niet overeen met wat ze doen. (...) Ze zouden niet moeten kijken wat er op papier staat, maar wat er in de klas gebeurt.'* Papierwerk kost tijd, die volgens sommigen ten koste gaat van de tijd die besteed kan worden aan het primaire proces: *'Leerkrachten die niet goed zijn, worden niet beter van het schrijven van plannen. En leerkrachten die goed zijn, die frustreren je.'*

Eén IB-er vindt dat *'te veel wordt gekeken naar cijfers, zonder dat andere factoren, zoals de aanleg en het welbevinden van het kind worden meegenomen'*. Leerkrachten willen dat wel, maar worden door het bestuur gedwongen alleen op grond van cijfers hun onderwijs aan te passen. Ook de Onderwijsinspectie gaat uit van een vaste frequentieverdeling van niveaus in een groep, terwijl door allerlei factoren een hoger niveau voor leerlingen niet haalbaar kan zijn. Het vaakst genoemd worden intelligentie van de leerling en het opleidingsniveau en de sociaaleconomische positie van ouders.

Scholleiders stellen dat leerkrachten proberen de output te maximaliseren, een vorm van *goal displacement*: *'Een collega zei al: volgend jaar neem ik die toets niet meer eind januari af, maar begin februari. Dan is het minder streng. Ze zoeken naar manieren om er zo goed mogelijk uit te komen, uit angst voor consequenties voor de school.'*

Door de invoering van OGW is de aandacht voor bijvoorbeeld expressievakken afgenomen, volgens de meesten omdat er geen toezicht op is: *'De inspectie kijkt er niet naar en we moeten wel onze doelen halen, je wilt niet als zwakke school bestempeld worden. Als je weet dat je ergens op afgerekend gaat worden, dan komt je focus daar te liggen.'* OGW is op bijna alle scholen uitsluitend gericht op de kernvakken taal (spelling, taal, technisch en begrijpend lezen) en rekenen.

Samenvattend

Van de onderzochte scholen heeft één school OGW nog helemaal niet geïmplementeerd. Op een aantal scholen is de implementatie nog gaande. Soms wordt OGW gefaseerd ingevoerd, dat wil zeggen per vak. *'We doen het stapsgewijs en gaan pas verder als iedereen het begrijpt en het goed loopt.'* Op een aantal scholen bestaan aanwijzingen voor 'papierimplementatie', wat wil zeggen dat de regels en procedures gevolgd worden voor zover de toezichthouder die controleert, maar dat er verder weinig verandering merkbaar is in de praktijk van alledag. Op enkele scholen is OGW volledig geïmplementeerd. Daarvan is alleen sprake als OGW zowel in de letter als in de geest van het beleid wordt uitgevoerd. OGW wordt daar niet gezien als iets wat je implementeert en waarmee je dan klaar bent: *'Je blijft altijd bezig met het verbeteren. In die zin is het nooit klaar, is het een ontwikkeling.'*

5.3.4.2 Factoren voor implementatiesucces

Schoolleiders dragen een aantal factoren aan voor implementatiesucces.

Bottom-up

'Je moet het samen dragen, want anders krijg je weerstand. Dan zal het niet slagen.' Het maakt uit of OGW van bovenaf op een specifiek moment is ingevoerd of dat continu wordt geprobeerd het onderwijs te verbeteren, vanuit knelpunten en behoeften die leerkrachten zelf signaleren. Als samen met leerkrachten gewerkt wordt aan het eigen maken van OGW, is het implementatiesucces groter. Dat wil niet zeggen dat de schoolleiding OGW helemaal overlaat aan leerkrachten. *'Vanuit managementoogpunt kijk je naar de getallen, maar naar leerkrachten toe ga je in gesprek over het hoe en waarom.'* De schoolleiding analyseert bijvoorbeeld systematisch de resultaten en koppelt de inzichten terug naar het team, waarna de leerkrachten zelf verantwoordelijk zijn voor het delen en uitwisselen van succesvolle aanpakken. Ook gebruiken schoolleiders SWOT-analyses om te kijken waar en waarom een norm niet gehaald wordt en doelen te stellen voor de komende periode. De resultaten worden afgezet tegen de didactische aanpak, zodat duidelijk wordt wat effectief is. *'Als je heel bewust focust op resultaten, dan doet dat iets. Ik zie dat ook bij de twee locaties van deze school. Waar meer aandacht is voor OGW, zijn de resultaten beter.'*

Voldoende kennis en vaardigheden

'Onze leerlingen scoren lager dan verwacht en dan is de vraag: hoe kan dat? Daar komen we eigenlijk niet uit'. De kennis over OGW schiet op een aantal onderzochte scholen te kort. In groepsplannen die leerkrachten bij OGW moeten maken worden 'belemmerende en bevorderende factoren' aangeduid, factoren het leren van de leerling positief dan wel negatief beïnvloeden. Op een van de scholen verkeert men in de veronderstelling dat *'verlengde instructie en aanschouwelijk materiaal'* belemmerende factoren zijn, in plaats van middelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. OGW is in het ideale geval een cyclus die bestaat uit vier stappen: registreren, analyseren, verklaren, interveniëren. Deze zijn van elkaar afhankelijk, zodat als een stap niet lukt, de volgende niet gezet kan worden. Hieronder worden de vier fasen van OGW beschreven met de mate waarin scholen deze geïmplementeerd hebben.

Registreren

Bijna alle directeuren zeggen dat het lukt om de vorderingen van leerlingen te registreren. *'De systemen werken eigenlijk prima'.* Op vernieuwingsscholen en ook op sommige traditionele scholen worden niet alleen de toetsresultaten, maar ook de observaties van de leerkracht bijgehouden. *'Montessorileidsters kunnen goed observeren, dat moeten we veel beter gebruiken.'*

Analyseren

'Toetsen afnemen is één. Er komen steeds meer digitale systemen die kinderen automatisch in niveaugroepen plaatsen aan de hand van de resultaten, maar dat betekent nog niet dat je onderwijs geanalyseerd hebt.' Er zijn verschillen binnen de schoolteams, bijvoorbeeld op het gebied van digitale vaardigheden die nodig zijn voor het analyseren van resultaten. Toch ligt de sleutel voor OGW niet in digitale oplossingen: *'Misschien zorgt ICT even voor een opleving, omdat leerkrachten de lessen beter gaan voorbereiden, uit hun comfortzone worden gehaald of omdat leerlingen extra gemotiveerd zijn, maar opbrengsten zitten in de kwaliteit van de leerkracht.'*

Naast verschillen tussen leerkrachten binnen schoolteams, zijn er ook verschillen tussen scholen. De leerkrachten brengen op de meeste scholen zelf de resultaten van hun groep in beeld, omdat zij als professional het dichtst bij de leerling staan. *'Een goede analyse maken is nog niet zo makkelijk. Moet je*

dan een conclusie trekken, of verklaringen zoeken, bevorderende en belemmerende factoren benoemen... om dat goed op papier te krijgen, zodat je er grip op hebt, dat is nog lastig.' Op een van de scholen wordt gewerkt met onafhankelijke waarneming: 'Leerkrachten doen zelf een analyse en het zorgteam (IB-er en directeur, HvT) doet dat ook, onafhankelijk van de leerkrachten. Die beide analyses worden naast elkaar gelegd.'

Verklaren

'Begrijpen we het kind voldoende en hoe weten we of hetgeen wij denken te begrijpen klopt en of wat we daaraan doen ook effect heeft? Ik denk van niet'. Waar het analyseren van resultaten wel lukt, kan door het team onvoldoende verklaard worden waarom vorderingen achterblijven, of juist boven verwachting zijn. Het ontbreekt aan kennis over leerprocessen, zowel bij leerkrachten als IB-ers en schoolleiders.

Op scholen waar geprobeerd wordt om resultaten te verklaren, gebeurt dit in de teamvergadering 'De meesten weten best waar de schoen wringt. We zijn ervan afgestapt om te zeggen: dat kunnen onze kinderen niet, want dat is een dooddoener. Nee, het is vooral kijken naar het eigen handelen.' Door hoge verwachtingen te hebben van leerlingen en die te vergelijken met objectieve gegevens, zoals een intelligentieonderzoek van alle leerlingen, verbeteren de opbrengsten. 'Je legt de verwachting van de leerkracht naast de leerresultaten. Maar hoe weet je of je verwachtingen kloppen? Daar heb je toetsen voor'.

Een directeur beoordeelt expliciet het vermogen om resultaten en vorderingen te verklaren als onvoldoende. 'Mijn team is nu bewust onbekwaam. Eerder vond ik ze onbewust onbekwaam, want ze vonden van zichzelf dat ze heel goed op weg waren, maar ik zag het niet.'

Interveniëren

De laatste stap binnen OGW is het aanpassen van het onderwijs op grond van de gevonden verklaringen. 'De vraag van leerkrachten is bijna altijd: hoe doe ik dat dan? Daar moet je je ogen niet voor sluiten. Je kunt niet zeggen: zoek het uit.' Op bijna alle scholen heeft men moeite om effectieve interventies in te zetten op het moment dat de resultaten tegenvallen. Er is onvoldoende kennis om te weten wat werkt in het onderwijs en dat zodanig in te zetten dat de opbrengsten geoptimaliseerd worden. Daarvoor is nodig dat de leerkracht weet hoe leerlingen leren. Ook veel directeurs ontberen deze kennis. Leerkrachten zouden regelmatig, volgens sommige directeurs zelfs dagelijks, hun onderwijs moeten evalueren en interventies moeten plannen. Dat is nog geen gewoonte.

Als knelpunt hiervoor wordt genoemd dat leerkrachten geneigd zijn externe factoren aan te wijzen als leerresultaten tegenvallen: 'De valkuil is nog steeds dat het probleem bij het kind of bij de ouder neergelegd wordt. 'Uiteindelijk gaat het om het erkennen dat het leerkrachtgedrag van invloed is op de leeropbrengsten bij het kind.' De schooldirecteur is degene die dit proces op gang kan brengen bij zijn leerkrachten, maar ook kan bewaken dat leerkrachten niet onzeker worden over hun kunnen. Dat ligt op de loer als wel wordt gereflecteerd op het eigen handelen, zonder dat er voldoende bekend is welke interventies effectief zijn. 'Dan heb je gereflecteerd en je hebt acties ondernomen en dan lukt het nog niet. Ik ben geen goeie leerkracht, dat is dan de conclusie die je zou kunnen trekken.'

Een van de schoolleiders mist niet alleen kennis bij de leerkracht, maar 'ook van de IB er en van mij. Stuur ik effectief op opbrengsten, wat zijn dan de hefboomen?' Kennis daarover wordt gezocht, bijvoorbeeld bij begeleidingsdiensten en conferenties, maar 'over het algemeen hoor je oppervlakkige uitspraken. Het is niet praktisch toe te passen om je opbrengsten te verhogen.'

Ondersteuning leerkracht

De eisen die OGW stelt, zijn niet voor alle leerkrachten haalbaar. *'Ik kan wel adviseren om zaken anders te doen, maar soms realiseer je je niet hoeveel adviezen je dan geeft aan de leerkracht. Die moet dat allemaal in de klas kunnen toepassen. Het eigen handelen veranderen is al ingewikkeld en als ik dan met meer adviezen tegelijk kom, dan kan dat voor leerkrachten te moeilijk zijn.'*

De mate waarin leerkrachten in staat zijn om alle stappen van OGW uit te voeren, verschilt sterk binnen teams. *'We hebben nog maar vier leerkrachten dus een zwakke leerkracht is meteen 25% van je team, dat gaat wel drukken. Die ene leerkracht wordt intensiever begeleid.'* Sommige directeuren kiezen ervoor om zelf taken van OGW uit te voeren: *'Bij ons maken de IB-er en de directeur de analyses. Het is zo'n tijdrovende puzzel, dat leerkrachten niet tot de kern kwamen. Wij komen daar wel en wij komen ook met vragen: hoe zit dat dan, en waarom dan? Wij zijn objectiever.'*

Op twee van de onderzochte scholen waar het implementatiesucces hoog is, worden de leerkrachten gecoacht door interne specialisten. Zij coachen de leerkrachten op de werkvloer, dus tijdens het lesgeven in de klas.

Tijd

Behalve een te kort aan kennis en vaardigheden wordt tijdgebrek vaak genoemd als reden voor het niet slagen van OGW. *'De tijd die je volgens de regels aan leerlingen individueel zou moeten besteden, is er niet'*. Op een basisschool zitten de leerlingen van alle niveaus bij elkaar in één jaarklas. Deze leerlingen hebben verschillende uitstroom niveaus, van praktijkonderwijs tot vwo en verschillende onderwijsbehoeften, zowel op inhoud (leerstofaanbod) als instructiebehoefte. Binnen de gegeven onderwijstijd is het volgens een deel van de geïnterviewden niet mogelijk om aan te sluiten bij de verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen, het zogeheten differentiëren.

De nieuwe cao wordt als belemmering ervaren, omdat *'de werkdruk zo hoog is geworden, dat leerkrachten geen reserves meer hebben.'* Daarnaast werken veel leerkrachten parttime. Om OGW goed te implementeren is tijd nodig *'om met het team te leren, te ontwikkelen, besluiten te nemen en die weer te evalueren. Tijdens studiedagen is lang niet altijd het complete team aanwezig'*. Ook de kwaliteit van de overlegmomenten is een factor. Het lukt lang niet alle directeuren om organisatorisch en onderwijskundig overleg goed te scheiden. *'Leerkrachten zijn geneigd te veel tijd te besteden aan het overleggen over praktische zaken, zoals het regelen van de sinterklaasviering, wat ten koste gaat van de tijd die besteed kan worden aan het uitwisselen over onderwijs'*. Waar de directeur prioriteit geeft aan onderwijskundig overleg, slaagt de implementatie beter.

OGW vraagt veel tijd van de schoolleider, vooral als die een grote rol heeft in het volgen en analyseren van de toetsgegevens. Een schoolleider constateert *'dat je zo bezig bent met je mappen en je computer, dat je het werken met je team haast over het hoofd ziet.'*

Stapeling

'Opbrengstgericht werken staat onder druk door passend onderwijs, dat heeft effect op de opbrengsten. Leerkrachten moeten te veel differentiëren tussen de onderwijsbehoeften van al die verschillende kinderen.' Het stapelen van beleid in het basisonderwijs maakt de werkdruk hoog. Het meest genoemd wordt de invoering van passend onderwijs (sinds augustus 2014) en de voorloper ervan, weer samen naar school (WSNS, sinds 1991, aanpassing 1998).

Leerkrachten hebben een grote motivatie om het zo goed mogelijk te doen voor leerlingen. Als de druk door stapeling van beleid te groot wordt, raken ze gefrustreerd. Sommige leerkrachten vervallen in de details van het bijhouden van scores, toetsresultaten en vorderingen, waardoor ze de grote lijn en het geheel van hun groep uit het oog dreigen te verliezen. *'Het is heel frustrerend. Op een gegeven moment*

heb je alles wel onder de loep genomen. Dan denk je: nu moet het gewoon goed gaan en dan gaat het nog niet.'

Aan de ene kant wordt door directeuren veel gerefereerd aan de *'klaagcultuur'* onder leerkrachten, aan de andere kant geven leerkrachten volgens hun directeuren niet goed genoeg de grenzen aan van hun mogelijkheden. *'Leraren wachten daar te lang mee. Ze wachten tot het te laat is.'*

5.3.5 Verwachting beleidsvervreemding

Directeuren verwachten dat een aanzienlijk deel van de leerkrachten zich niet herkent in het beleid rondom OGW. Dat leerkrachten het beleid als zinloos ervaren wordt vaker genoemd dan machteloosheid. *'We willen allemaal, van onderwijsassistent tot directeur, dat kinderen zich optimaal ontwikkelen. Dat is helemaal niet de vraag. Anders neem je deze baan niet.'* Een IB-er ziet verschillen in wat leerkrachten kunnen en de mate waarin ze OGW zinvol vinden. Een deel werkt opbrengstgericht omdat het moet, een deel omdat het werken aan duidelijke doelen ze houvast geeft.

Leerkrachten hebben volgens de schoolleiders het gevoel dat hun professionaliteit in twijfel wordt getrokken als ze teveel moeten administreren: *'Ze hielden al rekening met alle onderwijsbehoeften, maar nu moet het allemaal papier staan.'* Dat OGW direct verband houdt met toezicht maakt dat de leerkracht zich onder druk gezet voelt: *'Want ze worden erop afgerekend. Dat klinkt niet zo aardig, maar zo is het. Dus zijn ze gespannen als de toetsresultaten bekend zijn, omdat ze zich zo verantwoordelijk voelen. Soms in tranen omdat het niet gelukt is.'* Aan de andere kant geeft het behalen van goede resultaten veel voldoening. Doordat die resultaten en de ontwikkeling die er is door OGW heel zichtbaar wordt gemaakt, is ook veel beter dan vroeger te zeggen wanneer het goed gaat. Leerkrachten zijn heel trots als hun plan van aanpak heeft gewerkt. *'En dat willen ze dan ook delen met anderen, wat de succesfactoren zijn geweest. Het verbindt wel, vind ik. Er wordt dus meer inhoudelijk over onderwijs gesproken.'*

5.3.5.1 Machteloosheid

Sommige directeuren verwachten dat de leerkrachten vooral op *strategisch* niveau machteloosheid ervaren: *'Op het landelijk beleid nauwelijks, op het schoolbeleid of het bestuursbeleid... Het beleidsdoel daar kunnen ze weinig invloed op uitoefenen, maar op de uitvoering wel.'*

Anderen denken dat ook op *tactisch* niveau machteloosheid wordt ervaren ten aanzien van het beleid: *'Of ze invloed ervaren op schoolbeleid.... Gezien de geschiedenis van de afgelopen jaren, denk ik van niet. Wat er ooit is opgezet, werd weer opzijgeschoven, dus ze hebben ervaren: we zijn afhankelijk van wat de directie wil. Wij moeten maar volgen. Ze luisteren toch niet, ik denk dat dat een beetje de teneur is.'*

Directeuren hebben ook zelf het gevoel dat ze weinig beleidsvrijheid hebben gegeven aan leerkrachten en dat leerkrachten zich op *operationeel* niveau machteloos voelen: *'Ik denk dat ze zich wel in een keurslijf gedwongen voelen, doordat we er toch heel erg bovenop gezeten hebben. Er is wel heel erg gekaderd.'* Leerkrachten zijn zelf zo perfectionistisch dat ze het gevoel hebben niet aan de verwachtingen te kunnen voldoen, denken directeuren. Ze hebben veel van hun professionele autonomie ingeleverd doordat alle stappen expliciet en beredeneerd op papier gezet moeten worden: *'Vroeger deed je dat vanuit je intuïtie en dat gaf het gevoel dat je iets voor een kind kon betekenen. Nu moet je dat zo specifiek benoemen, dat je het eigene van het leraarschap bijna kwijt bent.'* Leerkrachten ervaren OGW als het afpakken van

handelingsruimte: *'Ze zien het als een rem op hun vrijheid van handelen en leuke dingen doen met de kinderen.'*

Daartegenover staat dat het uitvoeren van beleid, ook als dat in eerste instantie top down ingevoerd is, toch kan leiden tot een gevoel van eigenaarschap: *'Als je er zo intensief mee bezig bent als wij, dan zie je er ook de voordelen van. Dan wordt het iets van jezelf.'* Als een directeur actief stuurt op het benutten van autonomie, heeft dat effect. De weerstand bij de start van implementatie is vaak angst om afgerekend te worden op resultaten waar je als leerkracht geen invloed op hebt. Als leerkrachten in een veilige sfeer wordt geleerd om open te reflecteren op resultaten en te vergelijken met collega's, neemt autonomie de plaats in van weerstand. *'De sfeer bij mij in het team was: de toetsen, dat is iets wat van de inspectie moet. Dat voelen ze als druk. Ik zeg: het is iets wat moet, het is buiten je cirkel van invloed, maar die gegevens geven heel veel informatie.'* Op schoolniveau kan zeker invloed uitgeoefend worden op hoe OGW wordt uitgevoerd: *'Ik ben hier degene die nog steeds heeft tegengehouden dat toetsgegevens op de rapporten staan, zoals op veel scholen gebruikelijk is. Dat zijn volgens mij gegevens voor de expert.'*

5.3.5.2 Zinloosheid

Directeuren geven aan dat leerkrachten vooral naar het kind kijken. Ze zullen beleid eerder op de zinvolheid voor de *cliënt* beoordelen dan voor de maatschappij. *'Het team heeft het gevoel dat OGW druk geeft op het kind. Dus als we het hebben over resultaten en wat er voor nodig is om die omhoog te krijgen, dan is er meteen eentje die roept: al die resultaten altijd, het gaat om het kind! (...) Voor leerkrachten heeft opbrengstgericht werken een nare klank.'* Een van de IB-ers denkt dat OGW het gevoel van zinloosheid bij leerkrachten doet groeien: *'Als IB-er ben je gericht op het individuele kind, maar als je groepsleerkracht bent dan denk je gauw: moet ik dit allemaal doen? Dan vergeet je het kind soms. Omdat er heel veel van je verwacht wordt.'*

Anderen denken dat het wel meevalt met de ervaren zinloosheid: *'Ze zien er wel het nut van in. Het is vanzelfsprekend dat we elk kind passende hulp bieden. Het is heel goed dat er meer nadruk is gekomen op de leerresultaten. Ik denk dat we in het verleden kinderen vaak niet zover gebracht hebben als had gekund.'*

Directeuren zien het vormen van draagvlak voor OGW als onderdeel van het implementatieproces: *'Leerkrachten stonden niet meteen te juichen. Het vraagt toch een andere instelling.'* Als de schooldirecteur het implementatieproces beschouwt als leerproces voor het hele team, zou de beleidsvervreemding afnemen: *'Ik probeer ze nu te leren hoe je feedback geeft zonder de druk bij het kind te verhogen. Je moet zitten op het proces. Zeggen dat het kind het beter kan, dat is druk verhogen. Maar als je de vraag stelt: wat heb je nodig? En hoe gaan we dat aanpakken? Dan maak je een plan met een kind. Dat is resultaatgericht werken.'* Door OGW worden verschillen tussen leerkrachten zichtbaar voor het team. Dat leidt tot vergelijken, maar ook tot oordelen: *'Er moeten ook vooroordelen weggenomen worden, want over een collega met goede cito-resultaten wordt al gauw gezegd: die leidt op voor de Cito-toets. Dat is een verkeerd beeld.'* De belangrijkste reden waarom leerkrachten OGW implementeren is de zinvolheid voor de leerling, volgens de schooldirecteuren. *'Ze merken dat door opbrengstgericht werken kinderen meer plezier ervaren en groeien. Als je lekker aan het leren bent en de voorwaarden zijn goed, dan krijg je er plezier in.'*

Sommige directeuren vinden OGW zelf niet zinvol. Daar noemen ze twee redenen voor: de eerste is zinloosheid voor de maatschappij, omdat OGW de nadruk legt op kwantitatief meetbare resultaten en

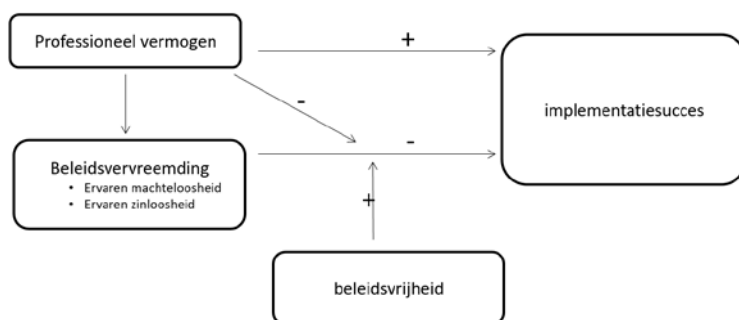
daaruit kwantitatief meetbare doelen worden geformuleerd. *'We maken het meetbare belangrijk, in plaats van het belangrijke meetbaar.'* De tweede reden voor het ervaren van zinloosheid is het effect van OGW op de leerling, namelijk een te grote druk op kinderen door vooral ouders. *'Zij hebben verwachtingen die soms niet passen bij het kind, in die zin dat sommige kinderen gewoon meer tijd nodig hebben om zich te ontwikkelen.'* Een IB-er vindt dat OGW meer samen met de leerlingen zou moeten worden vormgegeven. *'Opbrengstgericht werken is gericht op de behoefte van het kind zoals wij die menen te meten. Maar is het vóór het kind en óver het kind, of mét het kind?'* Of kinderen prestatiedruk ervaren door OGW, daar zijn de meningen over verdeeld. *'Juist omdat ouders en school zo ambitieus zijn (...), denk ik: laat het kind gewoon kind zijn.'* En dan zijn er directeuren die denken dat OGW voor de leerling helemaal niet zo'n merkbare verandering is: *'Ik denk dat kinderen net zo het idee hebben: we hebben een gezellige school, we mogen een heleboel, we krijgen een heleboel ruimte, zoals dat vroeger was.'*

Er wordt wel maatschappelijke druk ervaren: *'Het is de druk die we elkaar opleggen: het moet wel goed zijn. Je kan niet aanklooien. Als het een keertje minder is, dan staan we op scherp. Dat zou ik 30 jaar geleden niet hebben bedacht. Je wist wel: ik moet er wat aan doen, maar nu gaan meteen alarmbellen af.'* Ook een andere geïnterviewde die al lang in het onderwijs werkt, ziet een verandering: *'In het onderwijs is ook weleens een periode geweest van: beginnen en kijken waar we uitkomen, kindvolgend onderwijs.'* Toch lijkt weinig *maatschappelijke zinloosheid* ervaren te worden. *'Het blijft een beroep waarin je iets betekent voor een ander en echt iets meegeeft. Als je het met die intentie doet, dan kun je er ook van genieten. Ook al is het zwaarder dan andere beroepen, je haalt voldoening uit wat je doet voor het kind, voor ouders en voor de samenleving.'*

6 Analyse

In dit hoofdstuk worden de verschillende relaties die op basis van de theorie verwacht werden empirisch onderzocht. Het conceptuele model is nogmaals weergegeven in figuur 4. Per hypothese zal worden gekeken hoe de relatie tussen variabelen eruitziet. Daarvoor zijn kwantitatieve en kwalitatieve data geanalyseerd. Dat is gedaan door eerst de kwantitatieve resultaten te confronteren met de theorie en vervolgens de kwalitatieve resultaten. Waar de kwalitatieve resultaten de kwantitatieve ondersteunen, kan een relatie worden bevestigd. Wanneer dit niet het geval is, zal worden verklaard waarom de door leerkrachten ingevulde vragenlijsten een ander beeld geven dan de geïnterviewde schoolleiders.

Commented [HvT1]: toegevoegd



Figuur 4 Conceptueel model

De hypothesen die voortkomen uit het conceptuele model zijn kwantitatief getoetst door middel van lineaire regressieanalyse. Hoewel de gebruikte meetschalen Likertschalen zijn, wordt de regressieanalyse toch als voldoende robuust verondersteld. *'Likert questions or items may well be ordinal, Likert scales, consisting of sums across many items, will be interval'* (Norman, 2010, p. 629) en dus *'Parametric statistics can be used with Likert data, with small sample sizes, with unequal variances, and with non-normal distributions, with no fear of coming to the wrong conclusion'* (Norman, 2010, p. 631).

De voordelen zijn zelfs groter dan de nadelen: *'(1) the use of more powerful, sensitive, better developed and interpretable statistics with known sampling error, (2) the retention of more knowledge about the characteristics of the data, and (3) greater versatility in statistical manipulation'* (Labovitz, 1970, p. 515). Likertschalen kunnen daarom worden behandeld alsof het intervalschalen zijn. Mogelijk optredende kleine fouten doordat het verschil tussen twee antwoordcategorieën niet precies gelijk zou kunnen zijn aan het verschil tussen twee andere antwoordcategorieën, zijn te verwaarlozen (Labovitz, 1970). Zelfs de founding father van de typologie van meetschalen Stevens erkent: *'In the strictest propriety the ordinary statistics involving means and standard deviations ought not to be used with these scales... On the other hand, ... there can be invoked a kind of pragmatic sanction: in numerous instances it leads to fruitful results'* (Stevens, 1951, p. 26, gevonden in (Velleman & Wilkinson, 1993).

Om bovengenoemde redenen wordt in dit onderzoek gekozen voor een pragmatische benadering en zullen ordinaal gemeten resultaten geanalyseerd worden met behulp van lineaire regressieanalyse. Harvey et al. (gevonden in (Tummers, Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement., 2012) bevelen aan minimaal vier items per schaal te gebruiken. Daaraan voldoen de (gevalideerde) schalen voor beleidsvervreemding en professioneel vermogen. De zelf ontwikkelde schaal voor beleidsvrijheid bestaat uit vier items en wordt gecontroleerd aan de hand van kwalitatieve gegevens uit interviews.

Hypothese 1: Hoe groter het professioneel vermogen, hoe minder beleidsvervreemding bij de professional

Op grond van de theorie over professioneel vermogen en beleidsvervreemding werd verwacht dat leerkrachten die meer professioneel vermogen bezitten, zich minder vervreemd zouden voelen van het beleid, omdat zij positieve copingstrategieën zouden kunnen inzetten die hen in staat zouden stellen om beter om te gaan met en te anticiperen op spanningen en tegengestelde belangen die zij in de uitvoering van het beleid tegenkomen.

Met lineaire regressieanalyse is gekeken naar de relaties tussen professioneel vermogen en de verschillende dimensies van beleidsvervreemding.

Onafhankelijke variabele	Afhankelijke variabele	B	SE	β	t	Sig.
Professioneel vermogen	Strategische machteloosheid N=133	,258	,083	,262	3,112	,002
	Tactische machteloosheid N=130	,029	,087	,029	,333	,740
	Operationele machteloosheid N=125	-,037	,084	-,039	-,435	,664
	Maatschappelijke zinloosheid N=124	-,029	,091	-,029	-,319	,750
	Client zinloosheid N=124	,107	,098	,098	1,088	,279

Tabel 12 Relatie professioneel vermogen -> beleidsvervreemding

Hieruit blijkt dat alleen de relatie tussen professioneel vermogen en strategische machteloosheid aantoonbaar is (regressiecoëfficiënt ,262 en sig. ,002). Hoe groter het professioneel vermogen, des te groter de machteloosheid die een leerkracht ervaart ten aanzien van het landelijk beleid rondom OGW. Het effect van professioneel vermogen op strategische machteloosheid is dus negatief, waar een positief effect verwacht werd. De kwalitatieve data ondersteunen de bevinding. Blijkbaar is het zo dat hoe meer leerkrachten positieve copingstrategieën (meepraten, zelf belangen afwegen, scholing zoeken) kunnen inzetten, hoe meer ze bevestigd zien dat op landelijk niveau geen inspraak mogelijk is. Dit idee wordt versterkt doordat in de perceptie van leerkrachten de Onderwijsinspectie OGW afdwingt.

Voor de andere dimensies van beleidsvervreemding is er geen significante relatie met professioneel vermogen. Dat betekent dat we op grond van deze data geen relatie kunnen vaststellen tussen professioneel vermogen en tactische of operationele machteloosheid en zinloosheid. Uit de kwalitatieve data kunnen we afleiden dat schoolleiders signaleren dat het professioneel vermogen van leerkrachten bedreigd wordt. Mogelijk zou de relatie anders van richting zijn: het implementeren van OGW leidt tot afname van het gepercipieerde professioneel vermogen. De ervaren werkdruk, regeldruk en administratieve lasten zijn door OGW toegenomen en de professionele autonomie van de leerkracht is verminderd. Andere bronnen voor professioneel vermogen, zoals motivatie en public service motivation zijn bij leerkrachten in ruime mate aanwezig. De wens en drang om het goed te doen is mogelijk zo groot dat eventuele beleidsvervreemding er niet toe doet. Het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs en de beste resultaten bereiken met leerlingen zijn doelen van OGW die leerkrachten vanuit hun professionele vermogen nastreven. Schoolleiders zien dat gemotiveerde leerkrachten OGW als meer zinvol ervaren. De laatste bron voor professioneel vermogen is het hebben van een goed netwerk. De samenwerking binnen de school is door OGW verbeterd, wat volgens de schoolleider tactische en operationele machteloosheid doet verminderen.

Hypothese 2: Hoe meer professioneel vermogen, des te groter het implementatiesucces

Op basis van de theorie werd verwacht dat op scholen waar de leerkrachten zich meer professioneel vermogend voelen, OGW meer succesvol geïmplementeerd zou zijn, omdat de leerkrachten proactieve copingstrategieën zouden kunnen toepassen die hen helpen bij het maken van keuzes bij OGW en het omgaan met spanningen, veroorzaakt door OGW.

Dep. implementatiesucces	B	SE	β	t	Sig.
Professioneel vermogen (N=138)	-,027	,064	-,036	-,418	,677

Tabel 13 Relatie professioneel vermogen -> implementatiesucces

Op grond van de kwantitatieve data kan deze hypothese niet bevestigd of verworpen worden, omdat de relatie niet significant is (,677). Op grond van de kwalitatieve data lijkt professioneel vermogen toch een rol te spelen, namelijk indirect via de teamcultuur. Schoolleiders ervaren dat het professioneel vermogen van individuele leerkrachten bijdraagt aan de professionele cultuur in het team. De teamcultuur is uitgedrukt in drie aspecten: lerende cultuur, zelfsturend vermogen en resultaatgerichtheid, zoals gepercipieerd door de schoolleider.

Vervolgens is met een lineaire regressieanalyse gekeken of aspecten van een professionele teamcultuur samenhangen met implementatiesucces. Dat blijkt inderdaad zo te zijn voor het zelfsturend vermogen van het team (β ,439, sig. ,000). Hoe groter dat is, hoe beter OGW is geïmplementeerd.

Dep. implementatiesucces	B	SE	β	t	Sig.
Lerende cultuur (N=120)	-,011	,058	-,017	-,193	,847
Zelfsturend vermogen (N=120)	,328	,065	,439	5,013	,000
Resultaatgerichtheid (N=120)	-,059	,042	-,121	-1,399	,164

Tabel 14 Relatie Teamcultuur -> implementatiesucces

Professioneel vermogen heeft dus een indirecte invloed heeft op implementatiesucces, via het zelfsturend vermogen van het team. Dit blijkt ook uit de interviews. Schoolleiders zeggen dat leerkrachten met meer professioneel vermogen beter in staat zijn zich te positioneren in het team. Zij tonen meer initiatief om bijvoorbeeld via collegiale consultatie hun kennis uit te wisselen met die van collega's. Omgekeerd is het zo dat op scholen waar het professionele vermogen van leerkrachten tekortschiet, de schoolleider minder aan het team overlaat. De schoolleider neemt dan bijvoorbeeld de leerkrachten het analyseren en verklaren van de leerresultaten uit handen. Dat zou negatief uitpakken voor het implementatiesucces, omdat de professional die direct contact heeft met de leerling niet zelf analyseert en verklaart en zijn didactisch handelen daarop kan aanpassen, maar dat via de schoolleider krijgt 'opgedragen'.

Hypothese 3: Hoe meer beleidsverveemding leerkrachten ervaren, hoe kleiner het implementatiesucces

Op grond van de literatuur werd verwacht dat op scholen waar leerkrachten meer beleidsvervreemding ervaren, OGW minder goed geïmplementeerd zou zijn, omdat uit de literatuur is gebleken dat beleidsvervreemding de bereidheid om te implementeren negatief beïnvloedt. Om deze hypothese te toetsten, is een regressieanalyse uitgevoerd met implementatiesucces als onafhankelijke variabele.

Dep. Implementatiesucces	B	SE	β	t	Sig.
Strategische machteloosheid (N=133)	-,043	,074	-,051	-,580	,563
Tactische machteloosheid (N=130)	-,217	,073	-,254	-2,972	,004
Operationele machteloosheid (N=125)	-,004	,083	-,004	-,048	,962
Maatschappelijke zinloosheid (N=124)	-,009	,077	-,010	-,116	,908
Client zinloosheid (N=124)	,088	,071	,112	1,250	,214

Tabel 15 Relatie beleidsvervreemding -> implementatiesucces

Zoals blijkt uit tabel 15 is alleen de relatie tussen *tactische machteloosheid* en implementatiesucces significant. Hoe meer tactische machteloosheid leerkrachten ervaren, hoe minder goed OGW geïmplementeerd is op school. Als leerkrachten tactische machteloosheid ervaren, betekent dat dat ze te weinig inspraak menen te hebben over de werkwijze binnen hun eigen organisatie, dus binnen de eigen school. Het betekent ook dat op scholen waar de schoolleider inspraak of medezeggenschap organiseert, OGW beter geïmplementeerd wordt. In de kwalitatieve data wordt deze bevinding bevestigd.

Schoolleiders merken dat het creëren van draagvlak voor OGW noodzakelijk is voor een succesvolle implementatie. Zij doen dit door gezamenlijke scholing over het beleidsonderwerp en door werkgroepen voorstellen te laten maken voor deelonderwerpen rondom OGW en die terug te koppelen naar de gehele teamvergadering. Schoolleiders leggen niet de vraag of OGW ingevoerd wordt neer bij het team, maar wel de vraag hoe het team OGW wil invoeren. Ook als OGW geïmplementeerd is, blijft draagvlak binnen het team een punt van onderhoud. Schoolleiders ervaren in alle fasen van de uitvoering weerstand. Voor het grootste deel heeft die te maken met gevoelens van onmacht bij leerkrachten en niet zozeer met onwil.

Op *operationeel* niveau was geen significante relatie aan te tonen tussen machteloosheid en implementatiesucces. De mate waarin leerkrachten zich machteloos voelen op operationeel niveau is relatief klein. Bovendien zien zij volgens de schoolleiders de taken die bij OGW horen niet als een aantasting van hun autonomie in de klas, maar alleen als een vooral administratieve taakverzwaring. In het lesgeven aan leerlingen, dat leerkrachten als hun kerntaak beschouwen, zijn zij door OGW niet minder autonoom geworden.

Schoolleiders zeggen dat *zinloosheid voor de cliënt*, op basisscholen is dat de leerling, een rol speelt bij de implementatie. Schoolleiders op scholen waar de implementatie is geslaagd, maken heel bewust gebruik van de leerlinggerichtheid van leerkrachten om OGW beter te implementeren. Als voor leerkrachten aannemelijk is dat OGW goed is voor leerlingen, verloopt de implementatie volgens de schoolleider beter. Dat blijkt niet uit de kwantitatieve analyse: ook deze dimensie van beleidsvervreemding relateert niet significant met implementatiesucces.

Maatschappelijke zinloosheid lijkt voor leerkrachten geen rol te spelen bij de implementatie. Wel wordt druk vanuit de samenleving ervaren om steeds meer maatschappelijke problemen op te lossen op school. De druk komt via ouders, via het schoolbestuur en vooral via de Onderwijsinspectie terecht op het bordje

van de schoolleider. Die fungeert op veel scholen als een buffer of filter door te bepalen welke zaken prioriteit krijgen. De schoolleider doet dat om leerkrachten te beschermen tegen te grote werkdruk. Over de zin of onzin van OGW voor de maatschappij lijkt op scholen nauwelijks discussie te zijn. OGW moet worden geïmplementeerd, dat wordt ervaren als een voldongen feit.

Het maakt daarom ook niet uit of leerkrachten zich op *strategisch* niveau vervreemd voelen. Schoolleiders bevestigen dat leerkrachten ervaren dat ze op landelijk niveau niet of nauwelijks macht hebben, maar voor het wel of niet implementeren maakt dat niet uit.

Hypothese 4: Hoe groter het professioneel vermogen, des te sterker de invloed van beleidsvervreemding op implementatiesucces

De verwachting was dat professioneel vermogen als positieve copingstrategie ervoor zou kunnen zorgen dat het negatieve effect van beleidsvervreemding op het implementatiesucces zou afnemen. Leerkrachten zouden door hun professioneel vermogen minder gehinderd worden door beleidsvervreemding en OGW toch succesvol implementeren.

Omdat, zoals gebleken is uit de toetsing van hypothese 3, alleen tactische machteloosheid aantoonbaar samenhangt met implementatiesucces, is voor deze relatie bekeken of het professioneel vermogen een mediërend effect heeft. Dit blijkt niet zo te zijn. Uit tabel 16 blijkt dat als in de regressieanalyse de productvariabele professioneel vermogen X tactische machteloosheid toegevoegd wordt, zodat model 2 ontstaat, niet meer variantie verklaard wordt en de relatie ook niet significant is. Dat betekent dat de invloed van tactische machteloosheid niet aantoonbaar verandert als leerkrachten meer of minder professioneel vermogen bezitten.

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations		
		B	SE	β			Zero-order	Partial	Part
1	(Constant)	3,396	,213		15,923	,000			
	Tactische machteloosheid	-,217	,073	-,254	-2,972	,004	-,254	-,254	-,254
2	(Constant)	3,386	,215		15,778	,000			
	Tactische machteloosheid	-,165	,115	-,194	-1,435	,154	-,254	-,126	-,123
	Productvariabele (Professioneel vermogen * tactische machteloosheid)	-,014	,024	-,078	-,577	,565	-,228	-,051	-,049

a. Dependent Variable: Implementatiesucces (N=124)

Tabel 16 Medierend effect professioneel vermogen

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat niet alleen tactische machteloosheid, maar ook cliëntzinloosheid van invloed zijn op implementatiesucces. Schoolleiders noemen vaak de professionaliteit van de leerkracht als factor waarom ondanks beleidsvervreemding toch succesvol geïmplementeerd wordt, maar lijken daarmee eerder te verwijzen naar professionele kennis en vaardigheden en soms naar het professionele normen- en waardenstelsel dan naar professioneel vermogen zoals Noordegraaf dat

bedoelt. OGW vereist van de leerkracht dat hij *in staat is* deze werkwijze op te nemen in zijn professionele handelwijze en dat hij dat ook *wil*, om te voldoen aan de standaard in de beroepsgroep.

Hypothese 5: Hoe meer beleidsvrijheid, des te sterker de invloed van beleidsvervreemding op implementatiesucces.

Om deze hypothese te toetsen is een interactievariabele samengesteld door de dimensies van beleidsvervreemding te middelen tot één variabele en ook de vijf dimensies van beleidsvrijheid. De dan ontstane variabelen zijn vermenigvuldigd en deze productvariabele is toegevoegd aan de hiërarchische regressieanalyse. Uit tabel 17 blijkt dat beleidsvrijheid significant correleert met het implementatiesucces, maar dat de interactievariabele geen extra verklaring toevoegt.

Model		B	SE	Sig.
1	Beleidsvrijheid	-,308	,032	,000
	Beleidsvervreemding	-,092	,090	,308
2	Beleidsvrijheid	-,690	,240	,005
	Beleidsvervreemding	-,536	,291	,068
	Productvariabele (beleidsvrijheid * beleidsvervreemding)	,137	,085	,112
Dep. implementatiesucces (N=110)				

Tabel 17 Mediërend effect beleidsvrijheid

Hoewel deze relatie niet in het oorspronkelijke model was opgenomen, is de onverwachte directe relatie beleidsvrijheid-implementatiesucces nader bestudeerd door middel van een lineaire regressieanalyse.

	B	SE	β	t	Sig.
Beleidsvrijheid gemiddeld	-,302	,032	-,658	-9,493	,000
- beleidsvrijheid mening schoolleider	-,310	,026	-,735	-11,774	,000
- beleidsvrijheid regels	-,278	,024	-,735	-11,763	,000
- beleidsvrijheid taken	-,231	,025	-,641	-9,073	,000
- beleidsvrijheid waarden	-,113	,030	-,331	-3,814	,000
- beleidsvrijheid houding	-,090	,031	-,258	-2,906	,004
Dep. implementatiesucces (N=120)					

Tabel 18 Relatie beleidsvrijheid -> implementatiesucces

Uit de regressieanalyse blijkt dat beleidsvrijheid een directe relatie heeft met implementatiesucces. Daarbij is het zo dat de algemene mening die de schoolleider heeft over beleidsvrijheid het meest bepalend is. Hoe positiever de schoolleider is over beleidsvrijheid voor leerkrachten, des te minder succesvol OGW is geïmplementeerd op school.

Behalve naar de mening van de schoolleider is ook gevraagd naar de mate waarin hij beleidsvrijheid toestaat, in zijn perceptie. Hiervoor is beleidsvrijheid uitgesplitst naar vier gebieden waarop leerkrachten meer of minder vrij kunnen zijn om hun eigen handelen te bepalen. Zowel op het gebied van regeltoepassing, taken, waarden als houding zijn de relaties met implementatiesucces significant. De relaties worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

Als de schoolleider veel vrijheid toestaat op het gebied van *regeltoepassing* is het implementatiesucces kleiner. In de interviews bleken de meeste schoolleiders niet het woord regels te gebruiken, maar afspraken. Die afspraken worden als het om OGW gaat bijna altijd in overleg met het team vastgelegd, maar de mate waarin het naleven van de afspraken wordt nagekomen verschilt, vooral doordat de ene schoolleider veel meer toeziet op het nakomen van afspraken dan de andere. Om als school opbrengstgericht te werken, moet het hele team bepaalde regels en afspraken nakomen. Dat zijn regels over het afnemen van toetsen en daaruit voortkomende acties, zoals het indelen van leerlingen in niveaugroepen en het bepalen van hun instructiebehoefte. Krijgen leerkrachten veel ruimte om dit op hun eigen manier te doen, dan is OGW minder succesvol geïmplementeerd.

Voor de beleidsvrijheid in *taken* geldt dat OGW bestaat uit een set van procedures en vastgelegde handelingen, zoals het invoeren van toetsgegevens en eventueel ook observaties, het maken van analyses van leervorderingen en mogelijke verklaringen daarvoor en vervolgens het daadwerkelijk uitvoeren van geplande interventies. Op scholen waar de schoolleider vrijheid toestaat in het wel of niet uitvoeren van taken of het stellen van andere prioriteiten dan op schoolniveau zijn vastgelegd, is OGW minder succesvol geïmplementeerd. Het moeilijkst te implementeren lijken veranderingen in het handelen van de leerkracht in de klas, omdat de autonomie in de eigen klas het grootst is. Waar deze ingeperkt wordt door veelvuldig afleggen van groepsbezoeken door directie en internbegeleiders of door collega's bij elkaar in de klas te laten kijken, is OGW het meest succesvol geïmplementeerd. Dat betekent dat scholen meer opbrengstgericht werken als de schoolleider dat oplegt en controleert. De noodzaak die de schoolleider ervaart om OGW in te voeren en daarmee de beleidsvrijheid van leerkrachten in te perken, lijkt vooral ingegeven door de toezichthouder, de Onderwijsinspectie. Schoolleiders verwijzen in hun antwoorden naar 'doen wat moet'. Op sommige scholen leidt dat tot *op papier* doen wat moet. Papieren implementatie houdt in dat regels en taken op papier opbrengstgericht worden uitgevoerd, maar dat aan de manier waarop leerkrachten met leerlingen werken niet veel is veranderd. Vooral op scholen waar de resultaten van leerlingen goed zijn, wordt op papier geïmplementeerd. Feitelijk wordt dan beleidsvrijheid voor leerkrachten gecreëerd in de ruimte die er is tussen vastgelegde procedures en taken en het daadwerkelijk handelen. Op scholen waar de resultaten van de leerlingen gemiddeld genomen goed zijn, bijvoorbeeld doordat weinig leerlingen uit achterstandsgezinnen komen, ontbreekt de dwang van bovenaf om OGW te implementeren. De Onderwijsinspectie houdt namelijk *risicogestuurd* toezicht en gaat pas de werkwijze van de school controleren, als de resultaten daartoe aanleiding geven.

De voornaamste waarde die ten grondslag ligt aan OGW is effectiviteit. Deze waarde stemt niet overeen met de *waarden* die de meeste leerkrachten zelf nastreven in hun onderwijs. Kindvolgend onderwijs, waarbij het kind zelf aangeeft wanneer het klaar is voor volgende stappen in het leerproces of onderwijs waarin niet het cognitieve leren centraal staat maar de persoonlijke en sociale ontwikkeling hebben impact op het waardensysteem van leerkrachten. Daaronder liggen waarden als welbevinden, vrijheid en uniciteit van het kind. Schoolleiders erkennen in meerdere of mindere mate dat leerkrachten onderwijs geven vanuit hun eigen persoonlijke en professionele waarden en dat die niet altijd stroken met de waarden van waaruit de schoolorganisatie werkt. Op scholen waar leerkrachten vrijgelaten worden in het nastreven van waarden die zij belangrijk vinden, is OGW minder goed geïmplementeerd.

Beleidsvrijheid in *houding* houdt in dat leerkrachten vrij zijn om zelf hun beeld te bepalen van de leerling en op grond daarvan hun onderwijs af te stemmen op de individuele behoeften en op de behoeften van hun groep. Een belangrijke factor in OGW is het indelen van leerlingen naar niveau, waarop het leerstofaanbod wordt aangepast, en/of naar instructiebehoefte. Daarbij kunnen leerkrachten belemmerende en bevorderende factoren meenemen in hun oordeel. Het oordeel van de leerkracht heeft dus grote impact op het onderwijs dat de leerling krijgt aangeboden, of zoals Lipsky zegt: de professional heeft een grote mate van discretion. Schoolleiders erkennen dat in het basisonderwijs deze vorm van beleidsvrijheid nodig is. Door OGW wordt de vrijheid van houding wel enigszins ingeperkt, doordat digitale systemen de rol van de professional gedeeltelijk overnemen. De beleidsvrijheid van houding wordt door schoolleiders ingeperkt door leerlinggegevens veel meer dan vroeger uit te wisselen, bijvoorbeeld bij het overgaan naar een andere leerkracht (de warme overdracht). Een leerkracht krijgt daardoor niet de mogelijkheid om op eigen houtje een beeld van de leerling te bepalen. Het is dus vooral de transparantie die ontstaat door OGW die maakt dat de beleidsvrijheid van houding wordt beperkt. De relatie zou dan omgekeerd zijn van richting: een groter implementatiesucces zorgt voor minder beleidsvrijheid van houding. Daarnaast proberen schoolleiders de keuzes om het onderwijs aan te passen minder afhankelijk te maken van die ene leerkracht die een jaar lang voor dezelfde groep staat. Dit doen ze door leerkrachten met elkaar en met de IB-er in gesprek te laten gaan over leerlingen. Op scholen waar leerkrachten meer vrijheid van houding krijgen, is OGW minder succesvol geïmplementeerd.

7 Conclusie en reflectie

In dit onderzoek stond de vraag centraal wat de invloed is van beleidsvervreemding onder leerkrachten op succesvolle implementatie van OGW binnen Nederlandse basisscholen. In dit hoofdstuk wordt eerst een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag en wordt een drietal conclusies getrokken uit de onderzoeksresultaten. Deze worden gevolgd door aanbevelingen aan de praktijk. Tot slot wordt gereflecteerd op de gebruikte theorie en op de onderzoeksmethode.

7.1 Conclusies

Op grond van de kwantitatieve data kan geen relatie gelegd worden tussen vier van de vijf dimensies van beleidsvervreemding en implementatiesucces. Alleen tactische machteloosheid heeft een statistische relatie met de mate waarin OGW succesvol is geïmplementeerd binnen de basisschool. Ook uit de interviews blijkt dat OGW beter geïmplementeerd is op scholen waar de leerkrachten ervaren dat zij inspraak hebben in de manier waarop OGW wordt ingevoerd (maar niet per se in de vraag of de school opbrengstgericht gaat werken!).

De ervaren operationele machteloosheid lijkt relatief klein, zo blijkt uit kwantitatieve en kwalitatieve data. Leerkrachten ervaren de taken die bij OGW horen niet als een aantasting van hun autonomie in de klas, maar alleen als een vooral administratieve taakverzwaring. In het lesgeven aan leerlingen, dat leerkrachten als hun kerntaak beschouwen, zijn zij door OGW niet minder autonoom geworden.

De ervaren strategische machteloosheid is weliswaar groot, maar heeft geen invloed op het implementatiesucces. Zowel leerkrachten als schoolleiders vinden dat ze geen invloed hebben op landelijk vastgesteld beleid. De mate waarin ze strategische machteloosheid ervaren is op scholen waar OGW succesvol geïmplementeerd werd, even groot als op scholen waar dat niet is gelukt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat OGW via de toezichthouder afgedwongen wordt. Als op een school de resultaten van leerlingen tegenvallen, wordt het toezicht geïntensiveerd. De Onderwijsinspectie komt incidenteel ook in de klas kijken, maar vraagt vooral naar vastgelegde protocollen, systemen en werkwijzen op papier (of eigenlijk: digitaal). De implementatie die zo tot stand komt, kan worden beschouwd als papieren implementatie.

De relatie tussen de ervaren zinloosheid en het implementatiesucces kon met de kwantitatieve data niet worden aangetoond. Uit de kwalitatieve data bleek echter dat schoolleiders wel een effect zien van zinloosheid voor de leerling. Zij steken tijd en aandacht in het verkrijgen van draagvlak voor OGW en maken daarbij gebruik van het feit dat leerkrachten het erg belangrijk vinden om te doen wat het beste is voor leerlingen. De ervaren maatschappelijke zinloosheid lijkt geen rol te spelen in het implementatiesucces. Schoolleiders constateren wel dat de maatschappij meer prestatiegericht is geworden. Zij noemen vooral de daaruit voortkomende werkdruk als mogelijke bedreiging voor de onderwijskwaliteit, maar ervaren niet dat leerkrachten OGW maatschappelijk zinloos vinden. Het nut van OGW voor de maatschappij lijkt op scholen geen onderwerp van gesprek. Dat is opvallend, omdat in het politieke debat OGW is gelanceerd als oplossing voor een maatschappelijk probleem, namelijk om de ontwikkeling van de kenniseconomie te stimuleren.

Naast de rol van beleidsvervreemding is ook gekeken naar andere factoren voor implementatiesucces op het niveau van de individuele leerkracht en de school. Als kwantitatieve en kwalitatieve data worden

geconfronteerd met de theorie, ontstaat het volgende beeld. Implementatiesucces wordt bepaald op schoolniveau door de volgende factoren:

- De mate waarin de schoolleider de beleidsvrijheid van leerkrachten beperkt, vooral waar het gaat om taken en houding.

Op scholen waar leerkrachten minder vrijheid krijgen en ervaren om zelf te kiezen tussen verschillende handelingsalternatieven is OGW meer succesvol geïmplementeerd. Op zulke scholen liggen de taken die leerkrachten hebben rondom OGW vast en wordt op de uitvoering daarvan toegezien door de schoolleider zelf of gedelegeerd aan IB-ers. Een andere vorm van controle op de uitvoering van taken en het navolgen van regels is het stimuleren van transparantie binnen het team. Op zulke scholen gaan collega's vaak bij elkaar in de klas kijken en vindt zodoende 'sociale' controle plaats op de te volgen werkwijze. Het bepalen van een houding ten opzichte van leerlingen is bij OGW uitermate belangrijk. Het gaat er namelijk om dat de leerkracht op grond van data zoals toets- en observatiegegevens de leerlingen indeelt naar niveau en instructiebehoefte. Op scholen waar dit sterk gestuurd wordt door middel van kaders en protocollen is OGW meer succesvol geïmplementeerd. Ook op scholen waar de schoolleider de leerkrachten stimuleert veel uit te wisselen over het beeld dat zij van hun leerlingen hebben, met collega's en/of de IB-er, verloopt de implementatie meer succesvol.

Ook wat de schoolleider vindt van beleidsvrijheid maakt verschil. Op scholen waar de schoolleider beleidsvrijheid hoog waardeert, is OGW beter geïmplementeerd. Dat lijkt tegenstrijdig: beleidsvrijheid hoog in het vaandel hebben, maar die toch inperken. Een verklaring kan zijn dat schoolleiders die beleidsvrijheid waarderen en erkennen dat beleidsvrijheid noodzakelijk is in de uitvoering van het werk door publieke professionals, kiezen zij bewuster op welke terreinen een leerkracht vrijheid heeft en waar de schoolafspraken strikt gevolgd moeten worden.

- Een professionele teamcultuur: in hoeverre is er een lerende en resultaatgerichte teamcultuur en vooral: heeft het team zelfsturend vermogen. De teamcultuur wordt beïnvloed door het professionele vermogen van de individuele leerkrachten.

OGW werkt als het team als geheel een professionele cultuur heeft. OGW is voor schoolteams een verandering en voor gedragsverandering is het nodig om iets nieuws te willen leren. Dat de resultaatgerichtheid van het team een rol speelt, is ook niet verbazingwekkend: opbrengstgericht en resultaatgericht zijn synoniemen. Een team dat gericht is op het verbeteren van de werkwijze en streeft naar zo hoog mogelijke opbrengsten, zal OGW met meer succes implementeren. Een opvallende uitkomst is dat vooral het zelfsturend vermogen van het team bepalend is voor implementatiesucces. Dat kan worden verklaard uit het feit dat OGW vooral door de leerkrachten vorm krijgt. Als teams erg leunen op de schoolleider bij het nemen van beslissingen over het onderwijs en het doen van interventies, zoals het veranderen van het leerstofaanbod, de leertijd per vak of de wijze van instructie, dan verliezen zij een deel van hun professionele deskundigheid in het directe contact met leerlingen en is het implementatiesucces van OGW kleiner.

- De mate waarin leerkrachten een gevoel van macht ervaren op tactisch niveau, dus binnen de eigen schoolorganisatie.

Ook deze conclusie is op het eerste gezicht strijdig met de bevinding over beleidsvrijheid. Toch is die goed verklaarbaar. Op scholen waar de schoolleider bepaalt dat OGW geïmplementeerd wordt, maar het team inspraak geeft in de wijze waarop dat gebeurt, is de weerstand kleiner en het implementatiesucces groter. De ervaren strategische machteloosheid lijkt niet van belang, al is die er wel. Leerkrachten voelen zich machteloos tegenover het landelijk vastgestelde beleid, maar dit heeft geen invloed op de implementatie

van OGW. Dat komt door de rol van de Onderwijsinspectie, die OGW afdwingt, met name op scholen waar de opbrengsten tegenvallen. De schoolleider fungeert dan als buffer door de boodschap te geven: het moet van de onderwijsinspectie, maar binnen onze organisatie mogen jullie meedenken.

Het implementatiesucces wordt dus bepaald in een samenspel tussen schoolleider, IB-er en teams van leerkrachten. Als binnen een school de balans tussen vrijheid en gebondenheid optimaal is, is de kans op succesvolle implementatie het grootst.

Beleidsvrijheid heeft een directe relatie met implementatiesucces. Op scholen waar schoolleiders meer beleidsvrijheid toestaan, is het implementatiesucces kleiner. Schoolleiders worstelen met het vinden van een balans tussen het toestaan van beleidsvrijheid en het inperken ervan. Dat komt enerzijds door hun eigen opvatting van het beroep van leerkracht. Zij erkennen dat beleidsvrijheid voor de professional noodzakelijk is voor de uitvoering van het onderwijs. Maatschappelijke ontwikkelingen zorgen echter voor tegenstrijdige signalen aan schoolleiders. Enerzijds is de roep om inspraak en medezeggenschap door toenemende reflexiviteit groter geworden, waardoor de schoolleider zich minder op zijn autoriteit kan of durft te beroepen. Anderzijds worden vanuit de samenleving hoge eisen gesteld aan de prestaties van scholen. Ouders nemen minder vaak dan vroeger genoegen met het feit dat hun kind beneden gemiddeld scoort en de Onderwijsinspectie rekent scholen af op de resultaten van leerlingen, door kwaliteit van onderwijs gelijk te stellen aan prestaties van leerlingen.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van de gevonden conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan aan de praktijk.

- Versterk de competenties van de schoolleider, zodat die beter kan omgaan met de spanning tussen het inperken van beleidsvrijheid en de wens van leerkrachten om inspraak te hebben. Schoolleiders lijken nu niet voldoende toegerust om die balans te bewaken, terwijl ze wel een cruciale rol vervullen in implementatieprocessen op hun school. Zeer recent onderzoek naar de invloed van HRM op prestaties van scholen laat eveneens zien dat de leiderschapskwaliteiten van de schoolleider grote invloed hebben. Het bevorderen van 'opbrengstgericht leiderschap' is mogelijk door schoolleiders te scholen en tools te geven om inspraak te organiseren en daarnaast hun professionele autoriteit te versterken. De kwaliteit van schoolleiders is in Nederland de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Zij zouden moeten investeren in het verbeteren van de vaardigheden van schoolleiders.
- Stuur actief op een professionele teamcultuur. Dit kan direct, door teamtrainingen te volgen, en indirect door het professionele vermogen van de individuele leerkrachten te versterken. Dit is een verantwoordelijkheid van schooldirecties en -besturen, die daarvoor gefaciliteerd zouden moeten worden door de landelijke overheid.
- Versterk het professionele vermogen van leerkrachten door nascholing. Jonge, pas afgestudeerde leerkrachten hebben het makkelijker met OGW dan degenen die de pabo langer geleden hebben gedaan. Met name het verklaren van resultaten van leerlingen en het reflecteren op het eigen handelen kunnen oudere leerkrachten volgens hun schoolleiders niet goed genoeg. Frustratie die hierdoor ontstaat leidt niet zozeer tot beleidsvervreemding, maar wel tot twijfel bij de leerkracht aan het eigen professionele vermogen en daardoor aan een gebrek aan zelfsturing binnen teams,

een van de aspecten van een professionele teamcultuur. Voor nascholing is meer tijd en geld nodig dan nu beschikbaar is, volgens schoolleiders.

- De term opbrengstgericht werken heeft gezorgd voor misverstanden. Bij leerkrachten en schoolleiders is het beeld ontstaan dat je als school opbrengstgericht werkt, als de resultaten hoog zijn. Dat idee is versterkt door het risicogestuurd toezicht van de Onderwijsinspectie, die de werkwijze van scholen gaat controleren op het moment dat de resultaten tegenvallen. OGW zou beter datagestuurd onderwijs genoemd kunnen worden, zodat output (werkwijze waarbij de data leidend zijn) duidelijk onderscheiden wordt van de outcome (leerresultaten).
- Zorg dat ook op scholen dialoog wordt gevoerd over de maatschappelijke zin van OGW en niet alleen in politiek en bestuur. Als dit beleid de kenniseconomie moet stimuleren, dan zouden leerkrachten en schoolleiders zich met deze doelstelling moeten kunnen verenigen. Een breder debat over de functie van onderwijs zou ervoor kunnen zorgen dat niet alleen op papier geïmplementeerd wordt, maar dat de kwaliteit van het onderwijs werkelijk wordt verbeterd, doordat het handelen van leerkrachten in de klas verandert.
- Neem de rol van de Onderwijsinspectie onder de loep te nemen. Doordat de implementatie van OGW top-down en via het toezicht is afgedwongen, zijn de perverse effecten groot. Scholen 'werken voor de toets'. Ze doen dat door niet de werkelijke handelwijze van leerkrachten te verbeteren en de daarvoor noodzakelijke voorwaarden, zoals kennis, draagvlak en middelen te realiseren, maar door alleen de zichtbare en controleerbare aspecten van OGW te implementeren. OGW is op papier geïmplementeerd, maar de kwaliteit van het onderwijs zal op een andere manier gestuurd moeten worden.
- Formuleer beleid waarin verschillende waarden en betekenissen die betrokkenen aan het beleid toekennen, verenigd zijn. In de beleidsteksten voor OGW zouden waarden als meetbaarheid en het streven naar hoge prestaties hand in hand zouden moeten gaan met het welbevinden van leerlingen en met persoonlijke ontplooiing. Wat dat betreft is de aanloop naar de vernieuwing van het curriculum (Onderwijs2032) hoopgevend. Niet alleen is geprobeerd om inspraak op landelijk niveau te organiseren, maar vooral is uitdrukkelijk ruimte gegeven aan diverse waarden en betekenissen die aan onderwijs gegeven kunnen worden, zoals persoonsvorming en burgerschap naast kennisoverdracht. Mogelijk gaat Onderwijs2032 daarin nog niet ver genoeg. Onderwijsfilosoof Gert Biesta geeft in zijn reactie (Een-curriculum-is-nog-geen-visie, 2016) aan de opdracht die de commissie Schnabel kreeg van staatssecretaris Dekker te smal te vinden. Hij lijkt vast te houden aan de kunstmatige scheiding tussen het wat en het hoe in onderwijsbeleid, terwijl de vormgeving van onderwijs onmogelijk alleen als neutraal middel kan worden gezien. OGW is geformuleerd als doel (het verhogen van de opbrengsten), waarbij de te kiezen middelen, vallen onder de vrijheid van onderwijs. Daardoor is in de formulering van het beleid geen ruimte voor het verzoenen van conflicterende waarden en betekenissen. Dat strookt met de perceptie van de schoolleiders, die OGW ervaren als top-down ingevoerd, zonder dat gelegenheid bestond om met de uitvoerende professionals een gezamenlijke betekenis eraan toe te kennen. Zo komen zij tot uitspraken als 'voldoen aan wat de onderwijsinspectie wil.' OGW, dat gaat over een werkwijze (het 'hoe') wordt door de toezichthouder en dus door de schoolleider opgevat als de gewenste uitkomst (het 'wat'). Het door elkaar halen van output en outcome heeft goal displacement tot gevolg. Scholen werken niet opbrengstgericht omdat ze de kwaliteit van hun onderwijs zo denken te verbeteren, maar omdat het moet.

7.3 Reflectie

Tot slot van deze scriptie wordt gereflecteerd op de theorie die in dit onderzoek getoetst is en op de gehanteerde onderzoeksmethode. Daaruit volgen aanbevelingen voor verder onderzoek.

7.3.1 Reflectie op de theorie

Wat vertellen deze conclusies over implementatie van beleid? Hupe en Hill (2015) stellen dat politieke processen, die bestaan uit een reeks besispunten, doorgaan tijdens de implementatie. Voor wat betreft de implementatie van beleid op basisscholen kan worden vastgesteld dat belangrijke besispunten zich blijkbaar bevinden op de plekken waar teams, bestaande uit leerkrachten en IB-ers en aangevoerd door een schoolleider, beleid maken *'on the ground'*. Vanuit sociaal-constructivistisch oogpunt bekeken is implementatie afhankelijk van de betekenissen die betrokkenen geven aan het beleid (Kennedy et. al., 2011). De belangrijkste conclusie die uit dit onderzoek getrokken kan worden is dat deze betekenisgeving gezamenlijk plaatsvindt, namelijk *in de teams* van professionals die het beleid uitvoeren. Dit proces wordt gehinderd *'als het beleid onvoldoende in staat is om 'conflicterende waarden en betekenissen met elkaar te verzoenen'* (Calista 1994, gevonden in Kennedy et. al., 2011).

De nieuwere constructen beleidsvervreemding en professioneel vermogen lijken nog niet voldoende getoetst en uitgekristalliseerd. De dimensies van beleidsvervreemding lijken niet allemaal op dezelfde manier in te werken op de coping-mogelijkheden van de publieke professional. Maatschappelijke zinloosheid en zinloosheid voor de cliënt lijken samen eerder in de richting van *public service motivation* te gaan. En de dimensies van machteloosheid hebben een andere bron: strategische machteloosheid hangt erg af van institutionele factoren: is inspraak op landelijk niveau georganiseerd en zijn leerkrachten vertegenwoordigd? Tactische machteloosheid heeft veel te maken met publiek management of organisatiekunde: hoe is de school georganiseerd en hoe wordt die gemanaged? Operationele machteloosheid ligt dicht aan tegen professionalisme en de discretion zoals Lipsky beschrijft. De verbanden met verschillende disciplines (beleidswetenschap, publiek management, arbeids- en organisatiepsychologie) zijn de kracht, maar mogelijk ook de zwakte van het construct beleidsvervreemding.

Professioneel vermogen als verzameling proactieve copingstrategieën is eveneens een interessant concept, dat tegenwicht probeert te bieden aan de negatief ingestoken benadering van Lipsky, maar lijkt nog niet juist geoperationaliseerd. Wat nu gemeten wordt, is de ervaren competentie om waardenafwegingen te maken op operationeel en tactisch niveau (*balance*) en de mate waarin de professional zich uitspreekt (*voice*). De vraag is of deze operationalisering inderdaad aangeven in hoeverre een professional anticipeert op het omgaan met tegenstrijdigheden en dilemma's in de uitvoering van het werk. Balance lijkt eerder een gevolg van proactieve coping, terwijl voice vooral een voorwaarde voor proactieve coping lijkt te zijn.

Beleidsvrijheid wordt zelden geoperationaliseerd en getoetst op de wijze waarop dat in dit onderzoek is gedaan. Zoals aangegeven door onder meer O'Toole (2000) en Winter (2002) is er in implementatieonderzoek behoefte aan de ontwikkeling en toetsing van deelmodellen in plaats van te zoeken naar een alomvattend, universeel toepasbare totaaltheorie. De rol van beleidsvrijheid is in dit onderzoek met succes geoperationaliseerd en getoetst en draagt zo bij aan de ontwikkeling van theorie over implementatie en de mogelijkheden voor het op grotere schaal, zowel kwalitatief als kwantitatief toetsen van implementatietheorie.

7.3.2 Reflectie op de onderzoeksmethode

Uit praktische overwegingen zijn de interviews met schoolleiders gelijktijdig afgenomen met de vragenlijst onder leerkrachten. Zodoende was het niet mogelijk om de uitkomsten van de vragenlijsten en de analyses die met deze kwantitatieve data gedaan werden, te controleren in interviews. Of, andersom, de vragenlijst samen te stellen na afname van en op basis van verkennende interviews.

Er is gesproken met schoolleiders en IB-ers. Daardoor kon niet aan leerkrachten gevraagd worden op welke manier zij het implementatiesucces van OGW op hun school verklaren. Doordat voornamelijk gesproken is met schoolleiders is het mogelijk dat hun rol groter lijkt dan die werkelijk is.

Door de lage N (=145) is de externe validiteit van dit onderzoek laag. Door dit onderzoek te herhalen onder een grotere onderzoekspopulatie zouden mogelijk meer statistisch significante verbanden gelegd kunnen worden.

7.3.2 Verder onderzoek

Er is nog onvoldoende bekend hoe beslissingen die uitvoerende professionals binnen hun organisatie nemen, de implementatie van beleid en de daaruit volgende uitkomsten beïnvloeden. De in dit onderzoek zichtbaar geworden balans tussen beleidsvrijheid en tactische machteloosheid verdient nader onderzoek. Ten tweede is nog onvoldoende duidelijk hoe de teams op de werkvloer beter in staat kunnen worden gesteld om zelf de juiste beslissingen te nemen. Het zelfsturend vermogen, gevoed door ieders professionele vermogen, is medebepalend voor het succesvol implementeren van beleid.

Jansen (2016) vond dat een distributieve leiderschapsstijl van de schoolleider een positieve correlatie heeft met de implementatie van HRM-beleid, op de *fit* tussen leerkracht en school en op verschillende prestatie-indicatoren voor scholen: *‘Op scholen waar schoolleiders een distributieve leiderschapsstijl hebben, is de adaptiviteit hoger. Dit betekent dat deze scholen meer kenmerken hebben van een lerende organisatie en zich beter kunnen aanpassen aan lokale omstandigheden. Daarnaast blijkt dat op scholen waar de schoolleider een distributieve leiderschapsstijl heeft, de effectiviteit groter is en de gestelde doelen beter behaald worden’*. Het zou interessant zijn om te onderzoeken of leiderschapsstijl een dergelijke invloed heeft op de implementatie van onderwijsinhoudelijk beleid, zoals OGW en waarom in dit onderzoek scholen waar de schoolleider meer beleidsvrijheid toestaat (vgl. distributief leiderschap) OGW minder goed geïmplementeerd is.

Jansen vond ook verschillen tussen door schoolbestuur beoogd, door de schoolleider geïmplementeerd en door leerkrachten ervaren HRM-beleid. In dit onderzoek is wel de gegeven en ervaren beleidsvrijheid vergeleken (die verschilt niet significant), maar is de implementatie van OGW alleen aan de schoolleider gevraagd (en gecontroleerd met toezichtgegevens). Mogelijk ervaren leerkrachten het implementatiesucces anders dan hun schoolleider. Ook dit verdient nader onderzoek.

Bibliografie

- Ajzen, I. F. (2010). Predicting and changing behavior: The reasoned action approach. *Psychology Press*.
- Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking*. Cengage Learning.
- Barrett, S., & Fudge, C. (1981). *Policy and action: essays on the implementation of public policy*. London: Methuen.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtereisonden, benaderingen, fase en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Bomm Lemmauitgevers.
- Bekkers, V. J. (2008, oktober 30). Sturing van het onderwijs: Variëteit, stabiliteit en adaptiviteit. Paper ten behoeve van de Kenniskamer van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Rotterdam, Zuid-Holland, Nederland: Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Den Haag: Boom Lemma.
- Biesta, G. (2016, 12 17). *Een-curriculum-is-nog-geen-visie*. Opgehaald van <http://www.scienceguide.nl/http://www.scienceguide.nl/201602/een-curriculum-is-nog-geen-visie.aspx>
- Bressers, J., & Kuks, S. M. (2001). Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. *Beleidswetenschap*, 15(1), 76-104.
- Bressers, J., Klok, P., & O'Toole, L. j. (2000). Explaining policy action: A deductive but realistic theory. *Explaining policy action: A deductive but realistic theory*. (pp. 1-26). IPSA World Congress: Quebec,.
- Buffat, A. (2015). When and why discretion is weak or strong: the case of taxing officers in a Public Unemployment Fund. In P. Hupe, M. Hill, & A. Buffat, *Understanding street-level bureaucracy* (pp. 79-96). Bristol: Policy Press.
- Centraal Planbureau. (2014). *The impact of a comprehensive school reform policy for failing schools on educational achievement; Results of the first four years*. CPB.
- DeLeon, P. &. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 467-492.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (Ministerie van OCW). (2016, september 19). https://duo.nl/open_onderwijsdata/. Opgehaald van https://duo.nl/open_onderwijsdata/: https://duo.nl/open_onderwijsdata/
- Dijsselbloem, J. (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen Tweede Kamer.
- Dinica, V., Bressers, H., & Bruijn, T. d. (2007). The implementation of a multi-annual agreement for energy efficiency in The Netherlands. *Energy policy*, 35(2), 1196-1212.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. . *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.
- Elmore, R. F. (1985). Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. *Springer Netherlands*, 33-70.

- Engen, van, N., Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2013). Policy alienation of public professionals: Structural factors at the governmental level. *Paper prepared for the NIG Annual Work Conference*, (pp. 1-28). Enschede.
- Engen, van, N., Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2013). Policy alienation of public professionals: Structural factors at the governmental level. *Paper prepared for the NIG Annual Work Conference*, (pp. 1-28). Enschede.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. . *British Journal of Social Work*, 41(2), , 368-386.
- Evans, T. (2015). Professionals and discretion in street-level bureaucracy. In P. Hipe, M. Hill, & A. Buffat, *Understanding street-level bureaucracy* (pp. 279-293). Bristol: Policy Press.
- Faber, M., & Visscher, A. (2014). Leidt het gebruik van digitale leerlingvolgsystemen tot betere leerprestaties? *4W: Weten Wat Werkt en Waarom*, 3:2, 14-21.
- Goggin, M. L. (1986). The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research. . *The Western Political Quarterly*, 39(2), 328-347.
- Goggin, M. L. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Scott Foresman & Co.
- Graaf, H. v., & Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek - een inleiding tot de beleidswetenschap*. Bussum: Coutinho.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Sage.
- Hofman, R. H., Hofman, R., Leer, van, K., Boom, de, J., & Hofman, W. (2013). *Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten*. Rotterdam: NWO.
- Hood. (1991). A public management for all seasons. . *Public Administration* 69, 3-19.
- Hooge, E. (1998). *Ruimte voor beleid. Autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*. Amsterdam: Kohnstam Instituut.
- Hooge, E. (2013, juni 21). Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties. *Rede, uitgesproken bij de opnebare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Multi-level governance van onderwijsorganisaties*. Tilburg: Tias Nimbas Businessschool aan de Universiteit van Tilburg.
- Hoppe, R., Graaf, H. v., & Dijk, v. (1985). Implementation as design Problem. Problem tractability, policy theory and feasibility testing.
- Howe, K. R. (1992). Getting over the quantitative-qualitative debate. *American Journal of Education*, 236-256.
- Hupe, P. (2010). The autonomy of professionals in public service. In T. Jansen, G. Brink, van den, & J. Kole, *Professional pride. A powerful force* (pp. 118-137). Amsterdam: Boom.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *der moderne Staat—Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), 425-440.

- Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2015). And the rest is implementation. Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 103 - 121.
- Hupe, P., & Kooten, van, E. (2015). First-line supervisors as gate-keepers: rule processing by head teachers. In P. Hupe, M. Hill, & A. Buffat, *Understanding street-level bureaucracy* (pp. 227-241). Bristol: Policy Press.
- Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (2015). *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
- Ingram, H. (1976). Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid. . *Public Policy*, 25(4), 499-526.
- Ingram, H., & Schneider, A. (1990). Improving implementation through framing smarter statutes. *Journal of Public Policy*, 10(01), 67-88.
- Inspectie van het onderwijs. (2010). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*.
- Jamieson, S. (2004). Likert scales: how to (ab) use them. *Medical education*, 38(12), 1217-1218.
- Kelly, I., & Taylor, J. (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19 Iss 7, 629 - 642.
- Kim, D. H. (2009). *Measuring Street-level Bureaucrats' Use of Behavioral Discretion Over Measuring Street-level Bureaucrats' Use of Behavioral Discretion Over Information, Transaction Costs, and Stigma in US Welfare Policy Implementation*. New York, Albany: State University of New York at Albany. Public Administration & Policy.
- Labovitz, S. (1970). The assignment of numbers to rank order categories. . *American Sociological Review*, 515-524.
- Ledoux, G. B. (2009). *Opbrengstgericht werken: over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam:: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Lipsky, M. (1969). Annual meeting of the American Political Science Association. *Towards a theory of street level bureaucracy* (pp. 1-45). New York: American Political Science Association.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. . New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary Expanded Edition*. . New York, NY: The Russell Sage Foundation.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. . *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.
- May, P., & Winter, S. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.
- Maynard-Moody, S. M. (1990). Street-wise social policy: Resolving the dilemma of street-level influence and successful implementation. *The Western Political Quarterly*, 833-848.

- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Chicago: Scott Foresman.
- McKinsey. (2007). *How the world's best-performing schools come out on top*. London: McKinsey & Company.
- Meier, K., & Gill, J. (2001). Ralph's Pretty-Good Grocery versus Ralph's Super Market: Separating Excellent Agencies from the Good Ones. *Public Administration Review*, 61(1), 9-17.
- Miller, G. A. (1967). Professionals in bureaucracy: Alienation among industrial scientists and engineers. . *American Sociological Review*, 755-768.
- Ministerie van OC&W. (2014). *Beleidsdoorlichting 'Scholen maken resultaten inzichtelijk'*.
- Ministerie van OCW. (2010). <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2010/06/28/brief-aan-de-tweede-kamer-over-voortgangsrapportage-kwaliteitsagenda-primair-onderwijs-2010>. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2010/06/28/brief-aan-de-tweede-kamer-over-voortgangsrapportage-kwaliteitsagenda-primair-onderwijs-2010>: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2010/06/28/brief-aan-de-tweede-kamer-over-voortgangsrapportage-kwaliteitsagenda-primair-onderwijs-2010>
- Ministerie van OCW. (2011). *Actieplan 'Basis voor presteren'*. Den Haag.
- Ministerie van OCW. (2011, november). Nota naar aanleiding van het verslag van de Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerlingvolgsysteem*.
- Ministerie van OCW. (2014). *Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/07/10/bestuursakkoord-voor-de-sector-primair-onderwijs>.
- Ministerie van OCW. (2015). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/30/beleidsdoorlichting-prestaties-van-leerlingen-en-studenten-omhoog-2010-2014>. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/30/beleidsdoorlichting-prestaties-van-leerlingen-en-studenten-omhoog-2010-2014>: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/30/beleidsdoorlichting-prestaties-van-leerlingen-en-studenten-omhoog-2010-2014>
- Ministerie van Onderwijs. (2007). *Scholen voor morgen. Samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs*. Den Haag.
- Montjoy, R. S., & O'Toole, L. L. (1979). Toward a theory of policy implementation: An organizational perspective. *Public Administration Review*, 39(5), 465-476.
- Nadine van Engen, L. T. (2013). Policy alienation of public professionals: Structural factors at the governmental level. *Paper prepared for the NIG Annual Work Conference*, (pp. 1-28). Enschede.

- Noordegraaf, M. (2011). Remaking professionals? How associations and professional education connect professionalism and organizations. . *Current Sociology*, 59(4), 465-488.
- Noordegraaf, M., & et al. (2015). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Norman, G. (2010). Advances in health sciences education, 15(5) . *Likert scales, levels of measurement and the "laws" of statistics*. , 625-632.
- Onderwijsinspectie. (2012). <http://publicaties.onderwijsinspectie.nl>. Opgehaald van <http://publicaties.onderwijsinspectie.nl>: <http://publicaties.onderwijsinspectie.nl>
- Onderwijsinspectie. (2016, 7 29). http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Documents+algemeen/2013/toelichtingen-bij-kernkader-primair-onderwijs-2009_versie_nov_2013.pdf. Opgehaald van http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Documents+algemeen/2013/toelichtingen-bij-kernkader-primair-onderwijs-2009_versie_nov_2013.pdf: http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Documents+algemeen/2013/toelichtingen-bij-kernkader-primair-onderwijs-2009_versie_nov_2013.pdf
- Onderwijsinspectie. (2016, 7 29). <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2012/brochure-toezichtkader-po-vo-2012.pdf>. Opgehaald van <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2012/brochure-toezichtkader-po-vo-2012.pdf>: <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2012/brochure-toezichtkader-po-vo-2012.pdf>
- Onderwijsinspectie. (2016, 7 29). <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/toezicht-toekomst/2016-06-20-waarom-verandert-het-toezicht---def.pdf>. Opgehaald van <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/toezicht-toekomst/2016-06-20-waarom-verandert-het-toezicht---def.pdf>: <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/toezicht-toekomst/2016-06-20-waarom-verandert-het-toezicht---def.pdf>
- Onderwijsinspectie. (2016, 11 27). <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/11/09/arrangementen-september-2016>. Opgehaald van www.onderwijsinspectie.nl: <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/11/09/arrangementen-september-2016>
- Onderwijsraad. (2008). *Partners in onderwijsopbrengst*.
- Oostdam, R. J. (2009). *Tijd voor dikke leerkrachten. Over maatwerk als kern van goed onderwijs*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Osiander, C., & Steinke, J. (2015). The moment of the street-level bureaucrats in a public employment service. In P. Hupe, M. Hill, & A. Buffat, *Understanding street-level bureaucracy* (pp. 295-311). Bristol: Policy Press.

- O'Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 263-288.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of public administration research and theory*, 6(1), 5-22.
- PO-Raad. (2016, december 23). <https://www.scholenopdekaart.nl/>. Opgehaald van <https://www.scholenopdekaart.nl/>: <https://www.scholenopdekaart.nl/>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed oin Oakland*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Putters, K. (2015). Moedig onderwijsbestuur. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Raad van State. (2014, november 7). *Samenvatting advies initiatiefwetsvoorstel over onderwijstoezicht*. Opgehaald van <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=282>: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=282>
- Rampedi, M. A. (2003). *Implementing adult education policy in the Limpopo province of South Africa: ideals, challenges and opportunities*. Groningen: s.n.
- Riccucci, N. (2005). Street-level bureaucrats and intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy families policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 89-111.
- Riccucci, N. M. (2002). Implementing welfare reform in Michigan: the role of street-level bureaucrats. *International Journal of Public Administration*, 25:7, 901-921.
- Riccucci, N. M., & Meyers, M. K. (2004). Linking passive and active representation: The case of frontline workers in welfare agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 585-597.
- Riccucci, N. M., Meyers, M. K., Lurie, I., & Han, J. S. (2004). The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices. *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 4, 438-448.
- Rijksoverheid. (2016, 7 29). <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-legt-de-basisschool-de-prestaties-van-mijn-kind-vast>. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-legt-de-basisschool-de-prestaties-van-mijn-kind-vast>: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-legt-de-basisschool-de-prestaties-van-mijn-kind-vast>
- Rowe, M. (2002). Delivering Public Services Mechanisms and Consequences: Discretion and Inconsistency: Implementing the Social Fund. *Public Money & Management*, 22:4, 19-24.
- Rowe, M. (2012). Going back to the street: revisiting Lipsky's street-level bureaucracy. *Teaching Public Administration*, 30(1), 10-18.
- Saetren, H. (2005). Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. . *Policy Studies Journal*, 33(4), 559-582.

- Sarbaugh-Thompson, M., & Zald, M. N. (1995). Child labor laws. A historical case of public policy implementation. *Administration & Society*, 25-53.
- Sardes. (2014, februari). *Effectief opbrengstgericht werken doe je samen*. Opgehaald van http://www.sardes.nl/uploads/publicaties_bestanden/2014maart_art2_Effectief_opbrengstgeric ht_werken_doe_je_samen.pdf: http://www.sardes.nl/uploads/publicaties_bestanden/2014maart_art2_Effectief_opbrengstgeric ht_werken_doe_je_samen.pdf
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Kansas City: University Press of Kansas.
- Schofield, J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews*, 245-263.
- Schofield, J. (2004). A model of learned implementation. *Public administration*, 82(2), 283-308.
- Scott, P. G. (1997). Assessing determinants of bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), 35-58.
- Stamos. (2016, 11 27). *www.stamos.nl*. Opgehaald van www.stamos.nl: www.stamos.nl
- Thomas, W. I., & Thomas, D. S. (1928). *The child in America: Behavior problems and programs*.
- Tummers. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.
- Tummers. (2012). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516-525.
- Tummers. (2012). *Policy Alienation. Analyzing the experiences of public professionals with new policies*. Rotterdam.
- Tummers. (2012). *Policy Alienation. Analyzing the experiences of public professionals with new policies*. Rotterdam.
- Tummers, L. G., & Knies, E. (2013). Leadership and Meaningful Work in the Public Sector. *Public Administration Review*, 859-868.
- Tummers, L. V. (2012). Public professionals and policy / change implementation: conceptualizing and measuring three types of role conflicts. *Public Management Review*, 1041-1059.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, A. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals. *B en M*, 36(2), 104-116.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, A. J. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals: Theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. *B en M*, 36(2), 104-116.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals. *B en M*, 36(2), 104-116.
- Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2013). Handling stress during policy implementation: Developing a classification of "coping" by frontline workers based on a systematic review. *Paper*

to be presented at the 2013 IRSPM Conference Prague (pp. 1-46). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

- Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.
- Tummers, L., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: content, context and personality characteristics. *Public Administration*.
- Tummers, L., Vermeeren, B., Steijn, A., & Bekkers, V. (2012). Public professionals and policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts. *Public Management Review*, 14(8), 1041-1059.
- Tummers, L., Vermeeren, B., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Professionals and policy implementation. Conceptualizing and measuring three types of role conflicts. *Public Management Review*, 14:8, 1041-1059.
- Velleman, P. F., & Wilkinson, L. (1993). Nominal, ordinal, interval, and ratio typologies are misleading. *The American Statistician*, 47(1), 65-72.
- Visscher, A. J. (2011). *De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht Werken*. . Enschede: Universiteit Twente, Vakgroep Onderwijsorganisatie en-management.
- Wali, M. A. (2010). *The Dynamics of Policy Implementation in Nigeria: The Case of Sokoto State*. Bloomington: iUniverse.
- Weatherly, R., & Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard educational review*, 47(2), 171-197.
- Wildavsky. (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Analysis* 4:2, 127-153.
- Winter, S. (2002). Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies. *Paper prepared for the XIII Research Conference of the Nordic Political Science Association*, (pp. 1-29). Aalborg.
- Yin, R. K. (1980). *Studying the implementation of public programs*. Golden, CO (USA): Solar Energy Research Inst.
- Young, V. M. (2010). Using assessments for instructional improvement: A literature review. *Education Policy Analysis Archives*, 18(19), 1.

Respondenten

Voor dit onderzoek is gesproken met 12 schoolleiders. Een lijst met namen van de geïnterviewden en de school waar zij werkzaam zijn wordt om redenen van vertrouwelijkheid hier niet opgenomen, maar is op aanvraag beschikbaar.

Bijlage 1 Vragenlijst leerkrachten

Beste leerkracht,

Uw school doet mee aan mijn afstudeeronderzoek naar de houding van leerkrachten bij het uitvoeren van beleid, in dit geval opbrengstgericht werken. In de vragenlijst is dit afgekort naar OGW.

- Wilt u deze vragenlijst volledig invullen?
- Heeft u deze vragenlijst al eerder ingevuld, op papier of online, doe dat dan geen tweede keer.
- Lees de vragen goed, sommige lijken op elkaar.

Bij veel vragen wordt naar uw mening gevraagd, geef deze zo betrouwbaar mogelijk. De resultaten zullen anoniem worden verwerkt en zijn niet terug te leiden naar de persoon of naar de school. Uiteraard ontvangt uw school wel een samenvatting van de uitkomsten van het onderzoek.

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Met vriendelijke groet,
Hilde van Tol

Masterstudent aan de avondopleiding bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Algemeen																		
0.1	Wat is uw leeftijd?		_____ jaar															
0.2	Bent u man of vrouw?		☐ man				☐ vrouw											
0.3	Wat is uw hoogst voltooide opleiding?		☐ hbo-bachelor		☐ post-hbo		☐ hbo-master		☐ wo-bachelor		☐ wo-master							
0.4	Op welke school werkt u?		_____ (schoolnaam) in _____ (plaatsnaam)															
0.5	Wat is uw functie? (meerdere antwoorden mogelijk)		groepsleerkracht		IB-er		bouw-coördinator		locatie-leider		adjunct-schoolleider		schoolleider					
0.6	Als u groepsleerkracht bent, voor welke groep(en) staat u momenteel?		☐ 1		☐ 2		☐ 3		☐ 4		☐ 5		☐ 6		☐ 7		☐ 8	
0.7	Hoeveel jaar werkt u op deze school?		_____ jaar															
0.8	Hoeveel jaar werkt u op voor dit schoolbestuur?		_____ jaar															
0.9	Hoeveel jaar werkt u in het basisonderwijs?		_____ jaar															

Professioneel vermogen		Kruis aan:	nooit	soms	regelmatig	vaak	altijd
1.1	Ik spreek me uit binnen de school als er problemen zijn die een belemmering vormen om goed onderwijs te leveren.		☐	☐	☐	☐	☐
1.2	Ook al bemoeien ouders zich met hoe ik onderwijs moet geven, ik maak zelf de uiteindelijke afweging.		☐	☐	☐	☐	☐

1.3	Ook al bemoeit mijn schoolleider zich met hoe ik onderwijs moet geven, ik maak zelf de uiteindelijke afweging.	☐	☐	☐	☐	☐
1.4	Ook al bemoeit het bestuur zich met hoe ik onderwijs moet geven, ik maak zelf de uiteindelijke afweging.	☐	☐	☐	☐	☐
1.5	Ook al bemoeit de onderwijsinspectie zich met hoe ik onderwijs moet geven, ik maak zelf de uiteindelijke afweging.	☐	☐	☐	☐	☐
1.6	Ik balanceer de belangen van leerlingen, ouders, de schoolleider, het bestuur en de inspectie zodanig dat het optimaal bijdraagt aan het onderwijs.	☐	☐	☐	☐	☐
1.7	Ik neem actief deel aan discussies over de invulling van het leraarschap.	☐	☐	☐	☐	☐
1.8	Ik balanceer het belang van leerlingvolgsystemen en toetsresultaten met andere aspecten van het leraarschap.	☐	☐	☐	☐	☐
1.9	Ik geef aan wanneer verantwoordingsplichten een negatief effect hebben op de invulling van andere taken.	☐	☐	☐	☐	☐
1.10	Ik gebruik de administratieve systemen in mijn werk zó dat ze nut hebben voor mijn werk.	☐	☐	☐	☐	☐
1.11	Ik zoek uit mijzelf cursussen of trainingen over vaardigheden die ik in de toekomst nodig denk te hebben.	☐	☐	☐	☐	☐
Autonomie		Kruis aan:		<i>nooit</i>	<i>soms</i>	<i>regelmatig</i>
2.1	Ik voel me vrij om af te wijken van regels en schoolafspraken op het vlak van OGW.	☐	☐	☐	☐	☐
2.2	Ik voel me vrij om zelf te kiezen welke taken ik uitvoer als het gaat om OGW.	☐	☐	☐	☐	☐
2.3	Ik voel me vrij om prioriteiten te stellen als het gaat om OGW.	☐	☐	☐	☐	☐
2.4	Ik voel me vrij om zelf te bepalen wat goede kwaliteit van onderwijs is, ook als dat afwijkt van wat de meeste leerkrachten vinden.	☐	☐	☐	☐	☐
2.5	Ik voel me vrij om zelf te bepalen hoe ik mijn leerlingen aanpak als het gaat om opbrengstgericht werken.	☐	☐	☐	☐	☐

Ga verder op pagina 2!

Beleidsvervreemding - machteloosheid		Kruis aan:		<i>zeer oneens</i>	<i>oneens</i>	<i>neutraal</i>	<i>eens</i>	<i>zeer eens</i>
3.1	Naar mijn mening hadden leerkrachten te weinig invloed op de totstandkoming van landelijk beleid over OGW.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3.2	Wij als leerkrachten stonden compleet machteloos bij het vaststellen van de richtlijnen voor OGW.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3.3	Leerkrachten hadden geen enkele invloed op de ontwikkeling van het beleid rondom OGW op landelijk niveau.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3.4	Op mijn school waren het vooral leerkrachten die besloten hoe OGW werd ingevoerd.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3.5	Op mijn school zijn leerkrachten -in werkgroepen of vergaderingen- betrokken bij beslissingen over de invoering van OGW.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3.6	De directie van mijn school had de leerkrachten veel meer moeten betrekken in de uitvoering van het beleid rondom OGW.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3.7	Naar leerkrachten werd niet geluisterd als het gaat om de invoering van OGW bij mij op school.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3.8	Op mijn school konden leerkrachten deelnemen aan discussies over de uitvoeringswijze van OGW.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3.9	Mijn collega's en ik waren volkomen machteloos in de invoering van OGW op school.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3.10	Ik heb de vrijheid om te bepalen hoe ik met OGW omga.	☐	☐	☐	☐	☐
3.11	Binnen de kaders van OGW kan ik goed aansluiten bij de behoeften van leerlingen.	☐	☐	☐	☐	☐
3.12	OGW voelt als een harnas waarin ik me niet goed kan bewegen.	☐	☐	☐	☐	☐
3.13	Met OGW moet ik me aan strakke procedures houden.	☐	☐	☐	☐	☐
3.14	Met OGW kan ik niet genoeg differentiëren tussen leerlingen.	☐	☐	☐	☐	☐
3.15	Binnen OGW kan ik mijn eigen afwegingen maken.	☐	☐	☐	☐	☐

Beleidsvervreemding - zinloosheid		Kruis aan:				
		zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
4.1	Ik denk dat OGW op lange termijn de kwaliteit van het onderwijs verbetert.	☐	☐	☐	☐	☐
4.2	Ik denk dat OGW op lange termijn leidt tot betere leerresultaten.	☐	☐	☐	☐	☐
4.3	Ik denk dat OGW op korte termijn de kwaliteit van het onderwijs verbetert.	☐	☐	☐	☐	☐
4.4	Ik denk dat OGW op korte termijn leidt tot betere leerresultaten.	☐	☐	☐	☐	☐
4.5	Ik denk dat OGW de kwaliteit van het onderwijs nu al heeft verbeterd.	☐	☐	☐	☐	☐
4.6	Ik denk dat OGW nu al heeft geleid tot betere leerresultaten.	☐	☐	☐	☐	☐
4.7	In het algemeen denk ik dat OGW leidt tot betere leerresultaten.	☐	☐	☐	☐	☐
4.8	Door OGW kan ik problemen bij leerlingen beter oplossen.	☐	☐	☐	☐	☐
4.9	OGW is bevorderlijk voor het welbevinden van mijn leerlingen.	☐	☐	☐	☐	☐
4.10	Door OGW kan ik leerlingen efficiënter helpen dan voorheen.	☐	☐	☐	☐	☐
4.11	Ik denk dat OGW mijn leerlingen uiteindelijk ten goede komt.	☐	☐	☐	☐	☐

Einde van de vragenlijst

Hartelijk dank voor het invullen! Mede dankzij u kan ik binnenkort afstuderen als bestuurskundige. Heeft u nog tips of vragen naar aanleiding van dit onderzoek? U kunt mij bereiken via hildevantol@gmail.com of 06-18349832

Bijlage 2 Topiclijst interviews schoolleiders

Implementatie				
Definitie, wat verstaat u onder OGW, werkt uw school OGW volgens u?	Is sprake van (Kohnstam) lerende cultuur (score 1-10) zelfsturend vermogen (1-10) resultaatgerichte cultuur (1-10)			
Definitie OCW, werkt uw school opbrengstgericht volgens deze indicatoren:				
"De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen."	"De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen."	"De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg."	"De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen. "	"De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces."
Wanneer is OGW ingevoerd, implementatie al afgerond of nog gaande?	(Als school OGW niet heeft ingevoerd, waarom niet. Alternatief?)	(Als OGW nog geïmplementeerd gaat worden, hoe dan, verwachtingen)		
Op welke manier is OGW geïmplementeerd.	Traject, met of zonder begeleiding, door wie? consultatie andere scholen Is bewust gewerkt aan draagvlak? Is gewerkt aan leerkrachtvaardigheden?		Hoe verlopen? Struikelblokken? Successen?	
Wat is veranderd aan werkwijze leerkrachten na implementatie OGW, op leerkrachtniveau	Veranderingen in manier/ hoeveelheid toetsen veranderingen in vastleggen leerresultaten	Veranderingen in analyseren leerresultaten veranderingen in interpreteren leerresultaten veranderingen werkwijze (handelingsplan/ groepsplan)		Leidt analyse en interpretatie van leerresultaten vaker tot acties, bv. aanpassen leerstof/ instructie/ handelingsplan etc.
Veranderingen op schoolniveau na invoering OGW	Veranderingen in evalueren van leerresultaten veranderingen in evalueren onderwijsleerproces	Kohnstam: meer aandacht voor leerresultaten? minder aandacht voor andere vakken dan taal en rekenen? Efficiënter gebruik onderwijstijd Verbetering leerkrachtvaardigheden? Houdingsverandering? andere veranderingen schoolniveau		
Hoe beoordeelt u de verandering	Voor- en nadelen mate van tevredenheid over implementatie Zou u zaken anders gedaan hebben m.b.t. implementatie OGW, als u nu terugkijkt			

Zie volgende pagina voor vervolg topiclijst.

Beleidsvrijheid		
Algemene beleidsvrijheid: de mate waarin de publieke professional de vrijheid krijgt om te kiezen tussen verschillende handelingsalternatieven, of af te zien van handelen	Hoeveel vrijheid hebben leerkrachten op uw school om zelf hun handelen te bepalen? Hoe staat u tegenover beleidsvrijheid voor leerkrachten? positief, negatief welke kaders zijn er wanneer en hoe wordt er beperkt?	
Vrijheid van regeltoepassing	Welke regels zijn er binnen uw school m.b.t. opbrengstgericht werken? In welke mate kunnen leerkrachten van deze regels afwijken?	Regels, afspraken OGW afwijken toegestaan afwijken in de praktijk verschillen tussen leerkrachten, waardoor wanneer problematisch hoe wordt bijgestuurd invloed op OGW
Vrijheid van taken	Welke taken hebben leerkrachten in het kader van opbrengstgericht werken? In hoeverre kunnen zij zelf kiezen welke taken zij uitvoeren en welke niet, en waar de prioriteiten liggen?	Taken OGW, keuzevrijheid prioriteren leerkrachten zelf verschillen tussen leerkrachten, waardoor wanneer problematisch hoe wordt bijgestuurd invloed op OGW
Vrijheid van waarden	Welke waarden zijn belangrijk voor het leerkrachthandelen op uw school? In hoeverre hanteren leerkrachten andere waarden dan deze bij de uitvoering van opbrengstgericht werken?	Vanuit welke waarden handelen leerkrachten op deze school verschillen tussen leerkrachten hoe wordt op waarden gestuurd invloed op OGW
Vrijheid van houding	Op welke wijze bepalen leerkrachten op uw school hun houding en gedrag ten opzichte van leerlingen? Welke vrijheid hebben zij hierin, in het kader van opbrengstgericht werken?	Houding t.o.v. leerlingen in OGW wanneer handelingsplan/zorg/beslissing lkr? Wanneer overleg met ib-er, rol ib-er overleg met team rol directie

