



Beleidsvrijheid in het Primair Onderwijs

DE INVLOED VAN DOORWERKING OP BELEIDSVRIJHEID
MARTIJN BAKKER

1^E BEOORDELAAR: DR. R.F.I. MOODY
2^E BEOORDELAAR: DR. B.R.J. GEORGE

Inhoud

Voorwoord	5
1 Inleiding.....	6
2 Doel- en vraagstelling.....	7
2.1.1 Doelstelling.....	7
2.2 Vraagstelling.....	7
2.2.1 Hoofdvraag:.....	7
2.2.2 Deelvragen:	7
2.3 Maatschappelijke relevantie	8
2.4 Wetenschappelijke relevantie.....	8
3 Theoretisch kader.....	10
3.1 Doorwerking.....	10
3.1.1 Wat is doorwerking	10
3.1.2 Benaderingen van doorwerking	12
3.1.3 Doorwerkingsmodellen	12
3.2 Beleidsvrijheid	16
3.2.1 De top-down benadering	16
3.2.2 The bottom-up perspective.....	17
3.3 Samenvatting van de theorie	20
4 Onderzoeksoepzet.....	23
4.1 Conceptueel model	23
4.2 Operationalisering.....	24
4.2.1 Doorwerking	24
4.2.2 Beleidsvrijheid	25
4.3 Methode.....	26
4.3.1 Strategie	26
4.3.2 Methode.....	27
4.3.3 Validiteit en betrouwbaarheid	27
5 Context	29
5.1 Wat is overheidsbeleid?	29
5.2 Primair onderwijs	29
5.3 Schoolbesturen.....	30
5.4 Basisschooldirecteuren	30
5.5 BAS.....	30

5.6	Cases.....	31
5.6.1	De Eben-Haëzerschool in Tholen.....	31
5.6.2	Basisschool Ter Tolne	31
5.6.3	Basisschool De Eevliet	32
5.6.4	De Juliana van Stolbergschool in Kapelle	32
6	Bevindingen.....	33
6.1	Eben-Haëzerschool – directie bestuur	33
6.1.1	Instrumentele doorwerking	33
6.1.2	Conceptuele doorwerking	33
6.1.3	Agenderende doorwerking.....	34
6.1.4	Politieke doorwerking	34
6.1.5	Kwantitatieve beleidsvrijheid	34
6.1.6	Kwalitatieve beleidsvrijheid	35
6.1.7	Samenvatting.....	35
6.2	De Eben-Haëzerschool in Tholen – street level bureaucratniveau	37
6.2.1	Instrumentele doorwerking	37
6.2.2	Conceptuele doorwerking.....	37
6.2.3	Agenderende doorwerking.....	38
6.2.4	Politieke doorwerking	39
6.2.5	Kwantitatieve Beleidsvrijheid.....	39
6.2.6	Kwalitatieve beleidsvrijheid	40
6.2.7	Samenvatting:.....	41
6.3	Directie basisschool Ter Tolne en basisschool De Eevliet	42
6.3.1	Instrumentele doorwerking	42
6.3.2	Conceptuele doorwerking.....	42
6.3.3	Agenderende doorwerking.....	42
6.3.4	Politieke doorwerking:	43
6.3.5	Kwantitatieve beleidsvrijheid	43
6.3.6	Kwalitatieve beleidsvrijheid	43
6.3.7	Samenvatting.....	43
6.4	Basisschool Ter Tolne -Street-level bureaucrats	44
6.4.1	Instrumentele doorwerking	44
6.4.2	Conceptuele doorwerking.....	44
6.4.3	Agenderende doorwerking.....	45

6.4.4	Politieke doorwerking	46
6.4.5	Kwantitatieve beleidsvrijheid	47
6.4.6	Kwalitatieve beleidsvrijheid	47
6.4.7	Samenvatting.....	48
6.5	Basisschool De Eevliet	50
6.5.1	Instrumentele doorwerking	50
6.5.2	Conceptuele doorwerking	50
6.5.3	Agenderende doorwerking.....	51
6.5.4	Politieke doorwerking	51
6.5.5	Kwantitatieve beleidsvrijheid	51
6.5.6	Kwalitatieve beleidsvrijheid	52
6.5.7	Samenvatting.....	52
6.6	Juliana van Stolbergschool – raad van bestuur/directie	54
6.6.1	Instrumentele doorwerking	54
6.6.2	Conceptuele doorwerking	54
6.6.3	Agenderende doorwerking.....	55
6.6.4	Politieke doorwerking	55
6.6.5	Kwantitatieve doorwerking	56
6.6.6	Kwalitatieve beleidsvrijheid	56
6.6.7	Samenvatting.....	56
6.7	Juliana van Stolbergschool street-level bureaucrats.....	58
6.7.1	Instrumentele doorwerking	58
6.7.2	Conceptuele doorwerking	59
6.7.3	Agenderende doorwerking.....	59
6.7.4	Politieke doorwerking	59
6.7.5	Kwantitatieve beleidsvrijheid	60
6.7.6	Kwalitatieve beleidsvrijheid	60
6.7.7	Samenvatting.....	61
6.8	Organisatie overstijgende samenvatting	63
6.8.1	Beschrijving van verbanden op niveau directie / bestuur.....	63
6.8.2	Beschrijving van verbanden op niveau street-level bureaucrats	63
7	Analyse	65
7.1	Analyse op niveau van directie en bestuur	65
7.1.1	Instrumentele doorwerking	66

7.1.2	Conceptuele doorwerking	66
7.1.3	Agenderende doorwerking.....	67
7.1.4	Politieke doorwerking	67
7.1.5	Beleidsvrijheid	67
7.1.6	Invloed van doorwerking op beleidsvrijheid	67
7.2	Analyse op niveau van street-level bureaucrats	68
7.2.1	Instrumentele doorwerking	68
7.2.2	Conceptuele doorwerking	69
7.2.3	Agenderende doorwerking.....	69
7.2.4	Politieke doorwerking	69
7.2.5	Beleidsvrijheid	70
7.2.6	Invloed van doorwerking op beleidsvrijheid	71
7.3	Doorwerking vergelijking beide niveaus	72
7.4	Beleidsvrijheid vergelijking beide niveaus	73
8	Conclusie, aanbevelingen en reflectie.....	74
8.1	Conclusie	74
8.2	Beantwoording deelvraag 1, 2 en 3	74
8.3	Beantwoording deelvraag 4 en 5	75
8.4	Beantwoording hoofdvraag.....	76
8.5	Aanbevelingen.....	76
8.5.1	Nader onderzoek.....	76
8.5.2	Organisatie	77
8.6	Reflectie.....	78
8.6.1	Theorie.....	79
8.6.2	Methode.....	79
8.6.3	Uitkomsten	80
9	Geciteerde werken	82
	Bijlage 1: Interviewvragenlijst	85
	Bijlage 2: Coderingsschema.....	87
	Bijlage 3 Voorwaarden tot teamvorming.....	88

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis van de studie bestuurskunde die ik in de achterliggende twee jaar gevolgd heb aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het traject om te komen tot dit eindresultaat was erg leerzaam. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heb ik veel inzichten opgedaan over de doorwerking van beleid en de impact die doorwerking heeft op de beleidsvrijheid van street-level bureaucrats. Naast de kennis die ik heb opgedaan in het kader van dit onderzoek heb ik in de achterliggende jaren veel theoretische kennis opgedaan over de verschillende aspecten van de bestuurskunde. Tevens heeft de opleiding mij als persoon gevormd en me als professional verrijkt met veel vaardigheden.

Met de afronding van deze masterthesis komt er een einde aan een intensieve studieperiode van twee jaar. Het was niet mogelijk geweest om de studie te volgen en binnen twee jaar af te ronden zonder de steun van een aantal mensen uit mijn omgeving. Naast vrienden, familieleden en collega's die mij in de achterliggende periode nauwelijks gezien en gesproken hebben, ben ik speciale dank verschuldigd aan een aantal mensen die ik hier met name wil noemen. Allereerst denk ik aan Willy van den Boogaart die heeft geholpen bij het nakijken van het vele schoolwerk. Ook Jacqueline wil ik bedanken voor de ruimhartige gastvrijheid waarin zij haar huis ter beschikking stelde als studieruimte. Hierdoor was het mogelijk om tijdens mijn studiedagen effectief te studeren in een stille omgeving. De directie van de Eben-Haëzerschool wil ik hartelijk bedanken voor alle faciliteiten waarmee zij mijn studie hebben ondersteund. Zonder deze faciliteiten was het niet mogelijk geweest om de studie te volgen. Naast deze mensen wil ook de respondenten die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoek, de directie- en bestuursleden die hun organisaties ter beschikking stelden om dit onderzoek uit te voeren en mijn moeder, Wendy en Anita die een bijdrage hebben geleverd aan het transcriberen van de interviews bedanken. Zonder jullie was een snelle afronding van de studie niet mogelijk geweest.

Veel dank ben ik verschuldigd aan mijn kinderen Job, Sanne, Lotte en Emma die mij in de achterliggende jaren vaak moesten missen omdat ik met de studie bezig was. Het is voorbij, jongens. In de komende periode zal ik veel tijd hebben om leuke dingen met jullie te gaan doen, voor te lezen en jullie 's avonds op bed te leggen. Ik zie ernaar uit om meer tijd met jullie door te brengen dan dat ik in de achterliggende twee jaar heb kunnen doen. De meeste dank ben ik verschuldigd aan mijn lieve vrouw Anke. Anke, jij bent bij alle onderdelen van de studie intensief betrokken geweest. Je hebt me gemotiveerd om door te gaan als ik het even niet zag zitten. Je zorgde steeds dat ik me volledig op mijn studie kon richten, klaagde nooit en stond altijd voor me klaar. Je hebt steeds gezegd dat dit een project van ons samen was. Daarom is de afronding van deze studie niet alleen mijn prestatie maar zeker ook dankzij jou. Boven alles geldt: Soli Deo Gloria.

Martijn Bakker
Tholen, 30 mei 2017

1 Inleiding

In de achterliggende decennia is er een veelheid van nieuw beleid op het primair onderwijs in Nederland afgekomen. Het beleid dat door het ministerie van OCW is gemaakt, is gericht op een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de toegankelijkheid van het onderwijs voor ieder kind. Tevens is het beleid erop gericht om middels nieuwe kerndoelen het onderwijs te doen aansluiten bij de trends en behoeften die er in de maatschappij leven. Nieuw beleid komt via samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en directies tot de scholen. Zij zijn verantwoordelijk voor de implementatie van het beleid in de eigen organisatie. Vele beleidswijzigingen hebben directe gevolgen voor de street-level bureaucrats, de mensen op de werkvloer. Door de toegenomen beleidsterreinen die de aandacht vragen, zijn de eisen die gesteld worden aan een leerkracht basisonderwijs toegenomen. Dit komt tot uiting in prestatienormen, maar ook in de veelheid van aandachtsgebieden die onderdeel moeten uitmaken van het curriculum.

De scriptie die voor u ligt gaat over het beleid dat door beleidsmakers op een centraal niveau is bedacht en dat wordt overgenomen door beleidsmakers binnen organisaties. Deze interne beleidsmakers zorgen ervoor dat het beleid wordt uitgevoerd door de mensen op de werkvloer. Dit onderzoek gaat over de vraag welke invloed dit beleid heeft op de street-level bureaucrats. Deze vraag sluit aan bij het maatschappelijk debat over het onderwijs van de achterliggende jaren waarin de invloed van beleid op het werk van docenten centraal staat. Daarnaast sluit dit onderzoek aan bij het bestuurskundige debat over de discretionaire ruimte die een professional nodig heeft en maakt daarmee onderdeel uit van het wetenschappelijke discours dat gevoerd wordt in het kader van de implementatietheorie. Het onderzoek naar de invloed van doorwerking op de street-level bureaucrats in het primair onderwijs leidt naast kennis over de empirie tot inzicht in de relatie die er is tussen de rol van beleidsmakers en de uitvoerenden. Deze rol is aan verandering onderhevig. Te midden van een maatschappij die in toenemende mate reflexiviseert en individualiseert is er sprake van steeds grotere pluriformiteit. Verandering van de traditionele waarden, normen en besluitstructuren nopen de overheid tot een ander rol ten opzichte van uitvoerende instanties. Dit geldt ook voor het onderwijsveld. Daar waar er binnen de traditionele rol van de overheid ruimte was voor een duidelijke hiërarchische vorm van sturing is er te midden van gereflexiviseerde samenleving behoefte aan een overheid die meer functioneert volgens de regels van netwerk governance. Is de wijze waarop het overheidsbeleid wordt vormgegeven afgestemd op deze ontwikkelingen en hoe wordt dit doorvertaald naar de werkvloer?

Ook docenten hebben te maken met de toenemende reflexivering van de stakeholders. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop het beleid moet worden vertaald naar de praktijk. In een complexe maatschappelijke context waarin niets vanzelfsprekend is, is het cruciaal dat de vertaling van het beleid naar de uitvoering op een goede wijze gebeurt. De street-level bureaucrats in het onderwijs hebben hier beleidsvrijheid voor nodig. Wanneer de hierboven beschreven ontwikkelingen naast elkaar worden geplaatst, rijst de vraag welke invloed de manier waarop het beleid tot de street-level bureaucrats komt heeft op de beleidsvrijheid. Deze vraag laat zich samenvatten in de volgende hoofdvraag:

2 Doel- en vraagstelling

2.1.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan de theorie over beleidsdoorwerking en de theorie over beleidsvrijheid en aanbevelingen te doen aan directies van vier basisscholen op het terrein van de afstemming van de wijze van doorwerking op de streetlevel bureaucrats

door

de invloed van de wijze van doorwerking op de beleidsvrijheid van bestuurders, directies en streetlevel bureaucrats af te leiden uit een vergelijkende casestudy op vier basisschoolorganisaties en in kaart te brengen tot welke problemen dit leidt.

2.2 Vraagstelling

De bovenstaande doelstelling omschrijft twee variabelen die volgens de theorie in relatie tot elkaar staan:

2.2.1 Hoofdvraag:

Hoe werkt beleid door op de beleidsvrijheid van directie, besturen en street-level bureaucrats in het primair onderwijs?

2.2.2 Deelvragen:

Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in een aantal deelvragen die de onderzoeksvraag structureren en waarin alle facetten van de hoofdvraag worden beantwoord.

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, is het nodig om de variabelen te beschrijven vanuit de literatuur. Dit wordt gedaan in de beantwoording van deelvraag 1 en 2:

1. Wat is doorwerking volgens de literatuur?
2. Wat is beleidsvrijheid volgens de literatuur?

De beantwoording van deze vragen zal plaatsvinden in hoofdstuk 2 waar het theoretisch kader wordt weergegeven. Nadat de twee afzonderlijke onderzoeksvariabelen vanuit de wetenschappelijke theorieën zijn beschreven is het nodig om de relatie tussen de beide variabelen in kaart te brengen en hieruit verwachtingen ten aanzien van het onderzoek af te leiden. Dit wordt gedaan in de onderzoeksopzet die beschreven is in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 3:

3. Hoe kunnen concepten uit de doorwerking en beleidsvrijheid uit de literatuur gekoppeld worden?

De beschrijving van deze koppeling tussen de twee variabelen vormt de basis van een conceptueel model waarin de verwachtingen van dit onderzoek worden weergegeven. Nadat deze verwachtingen zijn geformuleerd zal in de empirische context van vier basisscholen worden bekeken of de verwachtingen standhouden of verworpen worden. Een verslag van de empirische bevindingen is terug te vinden in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke vormen en wijze van doorwerking er binnen de onderzochte organisaties aanwezig zijn. Dit vormt de beantwoording van deelvraag 4:

4. Welke vorm en wijze van beleidsdoorwerking is te identificeren in vier basisschoolorganisaties?

Nadat in de empirische context is vastgesteld welke scores van doorwerking er zijn, moet er worden vastgesteld welke invloed de doorwerking heeft op de beleidsvrijheid. Dit kan worden gemeten door te kijken naar gepercipieerde beleidsvrijheid. Dit wordt behandeld in deelvraag 5:

5. Hoe beïnvloedt de doorwerking de beleidsvrijheid van het bestuur, de directie en de street-level bureaucraten in vier basisschoolorganisaties?

Nadat in hoofdstuk 5 de empirische bevindingen zijn geanalyseerd wordt dit onderzoek in hoofdstuk 6 afgesloten met de beantwoording van de hoofdvraag. Tevens worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan ten aanzien van de theorie en de empirie en wordt er gereflecteerd op het onderzoek.

2.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek wil bijdragen aan de totstandkoming van kwalitatief onderwijs. In de achterliggende jaren is er veel te doen geweest rondom het onderwijs. Het werkveld is geconfronteerd met een veelheid aan beleidsvelden die gestalte moest krijgen in de praktijk. Dat de vertaling van nieuw beleid naar de praktijk niet altijd vanzelf ging blijkt uit berichtgeving in de media. Zo luidde een kop op de website van de NOS onlangs: Passend onderwijs vaak moeilijk realiseerbaar (nos.nl, 2017). Naast dit bericht is er een veelheid van nieuwsberichten die melding doen van de hoge werkdruk in het onderwijs. Een voorbeeld hiervan is het bericht dat de NOS op 10 april 2017 op de website plaatste met als boodschap dat de werkdruk van leraren vooral ontstaat door de administratieve rompslomp (Nos.nl, 2017b). Maar het probleem is niet van de laatste maanden. Al in 2016 kopte een artikel in het NRC al: “Werkdruk leraren in het basisonderwijs stijgt” (NRC, 2017). De auteurs voeren als reden aan de administratieve werkzaamheden en de diversiteit aan leerlingen die aandacht nodig hebben. Naast deze administratieve verantwoordingsdruk zijn de overvolle klassen in de berichtgeving een terugkerend thema. Zo bericht het Reformatorisch Dagblad van 3 april 2017 dat de lerarenvakbond LIA 45000 handtekeningen aanbood bij de Tweede Kamer om de klassengrootte omlaag te brengen (2017). Centraal in de berichtgeving staat steeds de kwaliteit van het onderwijs en de leerkrachten die aangeven dat zij niet langer toekomen aan datgene wat in hun ogen hun primaire taak is: Het lesgeven. Een voorbeeld hiervan is het artikel dat op 10 april 2017 op de website van de NOS verschijnt met als titel Hoge werkdruk: strafwerk voor de juf (NOS.nl, 2017c). Wat is de oorzaak van de onvrede in het onderwijsveld en hoe is de door leraren gepercipieerde onvrijheid ten aanzien van de uitvoering van hun critical task te verklaren?

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het antwoord geeft op de achterliggende vragen. Hebben de leraren genoeg beleidsvrijheid om hun werk uit te voeren en hoe beïnvloedt de veelheid aan nieuw beleid deze beleidsvrijheid? Door de invloed van doorwerking van beleid op de beleidsvrijheid binnen het onderwijsveld vast te stellen en de consequenties van eventuele doorwerking in kaart te brengen, kunnen beleidsmakers, bestuurders en directieleden rekening houden met deze consequenties en eventuele gevolgen voor leraren beperken.

2.4 Wetenschappelijke relevantie

In de huidige literatuur over doorwerking is er voornamelijk gekeken naar de doorwerking van strategische beleidsadviezen in het beleid, doorwerking uit het gebied van de ruimtelijke ordening (Faludi, Mastop, & Borgman, 1991; Korteland, 2004; De Lange, 1995; Bekkers, 2004; Korsten, 1983). Er is in het kader van dit onderzoek geen literatuur gevonden die de doorwerking van beleid zelf onderzoekt. Ook is er bij de onderzoeker geen literatuur bekend waarin er een relatie wordt gelegd tussen doorwerking en beleidsvrijheid. Dit onderzoek draagt bij aan de theorie over doorwerking

door doorwerking van beleid te onderzoeken. Er wordt nagegaan of de theorie over doorwerking ook toepasbaar is op doorwerking van beleid. Tevens wil dit onderzoek bijdragen aan de theorie over doorwerking door de invloed van doorwerking op de beleidsvrijheid te onderzoeken. Voor zover bekend bij de onderzoeker is deze invloed nog niet eerder onderzocht. De theorie over doorwerking wordt hierdoor uitgebreid. Dit geldt ook voor de theorie over beleidsvrijheid die voortkomt uit de literatuurstroming van de implementatie. In de aanwezige implementatieliteratuur is weliswaar beschreven dat het van belang is dat beleidsmakers street-level bureaucrats discretionaire ruimte geven voor de uitvoering van het beleid (Lipsky, 2010; Tummers & Bekkers, 2014) . Voor zover bekend is er echter niet beschreven of beleidsdoorwerking hierop van invloed is en hoe dit gebeurt. Dit zal in dit onderzoek worden vastgesteld. De theorie over beleidsvrijheid wordt door dit onderzoek uitgebreid.

3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader weergegeven waarin de relevante informatie uit de literatuur met betrekking tot het onderzoek wordt benoemd. Deze beschrijving vormt tevens de beantwoording van de deelvragen 1 en 2 van dit onderzoek. Bij de beschrijving is gebruik gemaakt van twee stromingen uit de literatuur. De literatuurstroming van doorwerking en de literatuurstroming van implementatie. Kennis van implementatie is nodig omdat in de implementatieliteratuur de beleidsvrijheid wordt beschreven die in dit onderzoek wordt onderzocht. In dit theoretisch kader wordt eerst beschreven wat de theorie beschrijft over doorwerking, in het tweede gedeelte wordt implementatie en beleidsvrijheid beschreven.

3.1 Doorwerking

Doorwerking is een fenomeen dat sinds de jaren zestig van de vorige eeuw onderzocht is binnen de bestuurskunde en de ruimtelijke ordening. Vanuit de literatuur kan er worden geconcludeerd dat er weinig consensus bestaat over wat er onder doorwerking kan worden verstaan en welke factoren van invloed zijn op doorwerking (Bekkers, 2004). Webber omschrijft doorwerking in Bekker als een fenomeen dat ambigu, amorphous, incrementeel en meanderend fenomeen is' (2004, p. 12). Mastop beschrijft doorwerking als een vage term met grote reikwijdte (De Lange, 1995).

3.1.1 Wat is doorwerking

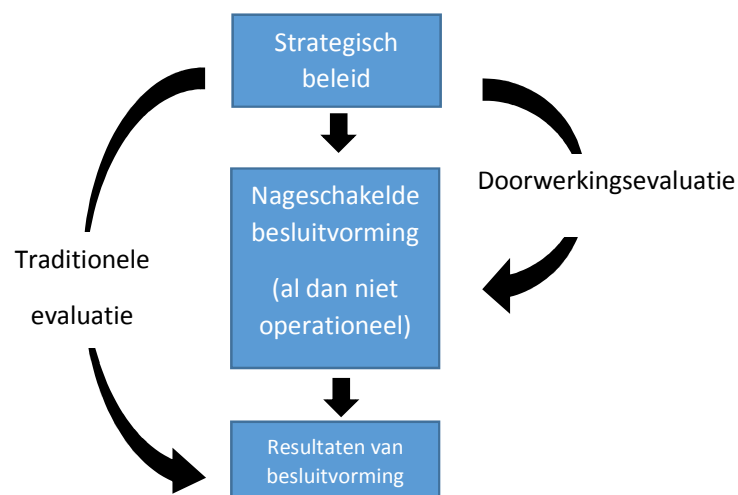
Vanuit de literatuur worden er diverse pogingen gedaan om het begrip doorwerking te definiëren. Enerzijds gebeurd dit vanuit de hoek van het utilisation onderzoek, onderzoeken naar doorwerking van strategische beleidsadviezen en het gebruik van wetenschappelijk onderzoek in de beleidspraktijk. Binnen de utilisation research wordt doorwerking gezien als gebruik van onderzoeksresultaten in beleid of praktijk (Korsten, 1983; Zoutendijk, 1992). Binnen de ruimtelijke ordening wordt er onder de term doorwerking het proces van nageschakelde besluitvorming verstaan. In de komende paragraaf wordt er antwoord gegeven op de vraag wat doorwerking nu precies is. Dit wordt gedaan door het begrip doorwerking eerst te belichten vanuit de literatuurstroming van de ruimtelijke ordening en vervolgens uit de literatuurstroming van utilisation.

3.1.1.1 Doorwerking in de ruimtelijke ordening

Vanuit het vakgebied van de ruimtelijke ordening wordt doorwerking omschreven als het proces dat wordt gekenmerkt door nadere uitwerking, concrete invulling, vertaling en toepassing van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken. Dit proces wordt de nageschakelde besluitvorming genoemd (De Lange, 1995). Naast deze betekenis benadrukt de term doorwerking dat het vastgestelde beleid het kader is waarbinnen de uitwerking moet plaatsvinden. Het geformuleerde beleid moet doorwerken. Het beleid biedt dus referentiekaders waarbinnen de uitwerking dient te geschieden (De Lange, 1995). 'In de beleidspraktijk wordt met doorwerking dus doorgaans bedoeld dat de nadere uitwerkingen van initieel beleid binnen bepaalde grenzen vallen anders is er geen sprake van doorwerking' (De Lange, 1995, p. 15). In dit licht kan doorwerking worden gezien als een beoordelingscriterium voor strategisch beleid (De Lange, 1995). Onderzoek naar doorwerking is eigenlijk dus onderzoek naar beleidsevaluatie (De Lange, 1995). In zijn studie naar doorwerking vraagt Faludi et al. aandacht voor de acceptatie. Faludi ziet doorwerking als de fase van acceptatie van een plan. Wanneer een doelgroep het plan aanvaardt, is er sprake van doorwerking van het plan (Faludi, Mastop, & Borgman, 1991).

3.1.1.2 Doorwerkingsevaluatie

Omdat de nageschakelde besluitvorming geen simpel doorgeefluik is van strategische planuitspraken, maar er sprake is van beleidsprocessen waarbij het plan een van de zaken is waar rekening mee gehouden dient te worden, stelt De Lange dat de traditionele evaluatiemethoden te weinig oog hebben voor het verloop van nageschakelde besluitvorming (De Lange, 1995, p. 27). Vanuit de evaluatie- en implementatietheorie onderscheidt De Lange twee benaderingen: managementbenadering en de benadering waarin beleidsimplementatie kan worden gezien als een onderhandelingsproces. In de eerste benadering zijn actoren passief uitvoerders van het beleid, de tweede benadering gaat ervan uit dat het beleid daadwerkelijk wordt vormgegeven door de uitvoering (De Lange, 1995). In de eerste benadering die door de Lange ook wel de gesloten benadering wordt genoemd, wordt beleid alleen als effectief beoordeeld als het vooraf gestelde doel behaald wordt. In figuur 1 zijn de beschreven verschillen tussen de traditionele- en doorwerkingsevaluatie gevisualiseerd.



Figuur 1 - doorwerkingsevaluatie

3.1.2 Benaderingen van doorwerking

De tweede literatuurstroming waarbinnen er geschreven is over doorwerking is de bestuurskundige literatuur over de doorwerking van wetenschappelijke kennis in beleid en de doorwerking van beleidsadviezen in beleid. Bekkers relateert de term doorwerking in zijn onderzoek aan de beleidsbenaderingen. 'De voorbereiding, bepaling en uitvoering van beleid kan met verschillende benaderingen worden bestudeerd. Elke benadering brengt verschillende consequenties voor doorwerking met zich mee' (Bekkers, 2004, p. 12). De benaderingen kunnen worden gezien als de bril waarmee er naar beleid gekeken kan worden. De totstandkoming en uitvoering van beleid kan vanuit vier benaderingen worden bestudeerd. Bekkers reikt in zijn studie twee modellen aan die iets zeggen over de wijze van doorwerking: Het rationele model en het politieke model (2004). Hij beargumenteert zijn keuze voor deze twee benaderingen vanuit het feit dat dit de meest gangbare benaderingen zijn (Bekkers, 2004). Vanuit deze benaderingen definieert hij een aantal doorwerkingsbenaderingen. Deze benaderingen komen dus tot stand doordat er vanuit de beleidsbenaderingen gekeken wordt naar het fenomeen doorwerking

3.1.2.1 De rationele benadering

Binnen de rationele benadering gaat men er vanuit dat beleidsprocessen elkaar opvolgen (Stone, 2001). Een maatschappelijk probleem leidt tot een probleemanalyse. Dit wordt omgezet in beleidsvarianten. Na kosten- batenanalyse wordt de beste variant van het beleid gekozen op basis van causale modellen (Bekkers, 2004). Deze benadering is herkenbaar aan de heldere formulering en de duidelijke plaats van kennis in het beleidsproces. Het nadeel is echter dat de processen in de realiteit vaak anders lopen (Bekkers, 2004).

3.1.2.2 Het politieke benadering

De tweede benadering is de politieke benadering. Dit model gaat ervan uit dat beleid tot stand komt in de context van maatschappelijke conflicten en tegenstrijdige belangen die moeten worden uitgevochten. Het beleid en de beleidsadviezen worden door de verschillende actoren in de politieke arena geframed om te gebruiken bij het realiseren van hun eigen doelstellingen (Bekkers, 2004).

3.1.3 Doorwerkingsmodellen

De manieren waarop beleid kan worden benaderd, leidt in de literatuur tot een aantal modellen die uitspraak doen over de wijze waarop kennis kan doorwerken in beleid (Bekkers, 2004). Deze doorwerkingsmodellen zijn het push-model, het demand pull model, het verspreidingsmodel en het interactiemodel, het enlightenmentmodel en het politiek -argumentatieve model. Deze modellen worden hieronder beschreven. Kenmerkende eigenschappen van deze modellen vinden we in grove lijnen terug bij de modellen die Korsten hanteert om benutting van onderzoeksresultaten door het werkveld te duiden in het kader van zijn utilisation onderzoek (Korsten, 1983).

3.1.3.1 Push-model

Het push-model bouwt voort op de rationele opvatting van beleid (Bekkers, 2004). De onderzoekers en adviseurs worden gezien als bron van kennis. De bruikbaarheid wordt gezien als grootste determinant voor de toepassing van de adviezen en kennis. In dit model is de inhoud van het advies van belang (Bekkers, 2004, p. 15). In dit model is doorwerking dus een lineair proces. Het beschikbaar komen van een advies leidt tot gebruik ervan in de besluitvorming, mits het besluit voldoet aan

bepaalde kwaliteitskenmerken (Bekkers, 2004, p. 15). Het gaat hierbij om inhoud en onderwerp. Bij de inhoud draait het om de mate van complexiteit, validiteit, betrouwbaarheid en toepasbaarheid en radicaliteit. Bij het onderwerp gaat het er om of het onderwerp concreet, kwalitatief of kwantitatief is. Er is veel kritiek op het feit dat dit model ervan uitgaat dat doorwerking van beleid een lineair proces is (Bekkers, 2004, p. 15). Deze kritiek vindt zijn oorsprong in het feit dat doorwerking in de praktijk niet lineair doorwerkt.

3.1.3.2 Demand pull model

In het demand pull model wordt er gekeken vanuit het perspectief van de gebruiker. Hoewel ook dit model uitgaat van een lineaire relatie tussen adviseurs en gebruikers, staan hier de belangen van de gebruiker en zijn organisatie centraal. Structuren, normen en regels van de organisatie spelen een rol bij het al dan niet overnemen van een beleidsadvies (Bekkers, 2004).

3.1.3.3 Het verspreidingsmodel

In het verspreidingsmodel staat de wijze van verspreiding van de informatie over het onderzoek of advies door de adviseur centraal. Dit model gaat ervan uit dat de potentiële gebruiker een terughoudende houding heeft (Bekkers, 2004). Of doorwerking plaatsvindt, hangt af van de activiteiten van de beleidsmakers om het onderwerp te promoten (Bekkers, 2004).

3.1.3.4 Het interactiemodel

Het interactiemodel gaat niet uit van een lineaire relatie, maar gaat uit van de politieke benadering. Hierbij is de mate waarop beleidsadviseurs en potentiële gebruikers interacteren van belang voor de mate waarin beleid doorwerkt (Bekkers, 2004). Vier categorieën van factoren staan in dit model centraal om de doorwerking van adviezen te verklaren:

- De kenmerken van het onderzoek of advies
- De organisatorische behoeften en belangen van de potentiële gebruiker
- De wijze van verspreiding en de interactie tussen producenten en gebruikers in de verschillende onderzoekstadia (Bekkers, 2004, p. 17)

3.1.3.5 Het enlightenment model

Dit model gaat ervan uit dat kennis langzaam tot verandering leidt (Bekkers, 2004). Korstens beschrijft het enlightenmentmodel als een vorm van doorwerking waarbij de kennis langzaam tot verandering leidt. Bekkers sluit zich daarbij aan door deze vorm van doorwerking te omschrijven als 'een voedingsbodem voor graduele verandering in de oriëntatie van de beleidsmaker en vervult daarmee een agenderende functie' (Bekkers, 2004, p. 18). De gebruikers worden dus geconfronteerd met kennis. Deze kennis leidt niet direct maar indirect tot verandering. Het "verlicht" de gebruiker langzamerhand.

3.1.3.6 Het politiek-argumentatievemodel

Dit model gaat ervan uit dat de kennis van beleidsadviezen dient als argument in het politieke debat en uiteindelijk via een window of opportunity kan leiden tot beleid (Bekkers, 2004). De beschikbare kennis wordt in het politieke of maatschappelijk debat gebruikt om anderen mee te bestrijden (Bekkers, 2004).

Uit de bovengenoemde modellen blijkt dat beleidsadviezen op verschillende manieren kunnen doorwerken. Doorwerking kan plaatsvinden op een directe manier zoals wordt verondersteld bij het push en het demand-push-model. Doorwerking kan echter ook indirect plaatsvinden door een verschuiving van probleempercepties zoals bij het enlightenment model (Bekkers, 2004). Op grond

van deze modellen van doorwerking stelt Bekkers dat adviezen op 4 niveaus effect kunnen hebben. Hij onderscheidt vier vormen van doorwerking. Deze vormen van doorwerking zijn weergegeven in tabel 1.

Vormen van doorwerking	
Instrumentele doorwerking	Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies
Conceptuele doorwerking	Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg
Agenderende /argumentatieve doorwerking	Als gevolg van het advies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie
Politiek strategische doorwerking	Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.

(Bekkers, 2004)

Tabel 1- vormen van doorwerking

3.1.3.7 Instrumentele doorwerking

Instrumentele doorwerking betekent dat beleid of beleidsadvies direct te merken is in verandering van gedrag. Uit het bovenstaande blijkt dat instrumentele doorwerking niet vaak voorkomt. De reden hiervoor is te vinden in het feit 'dat naarmate de raden zich meer met advisering op het operationele vlak gaan bezighouden, de concurrentie met beleidsdirecties en andere kennisproducenten als onderzoeks- en adviesbureaus groter wordt' (Bekkers, 2004, p. 25). Hierbij moet worden opgemerkt dat Bekkers (2004) de doorwerking van strategische beleidsadviezen onderzoekt. In het kader van dit onderzoek naar de invloed van de doorwerking van beleid, liggen de accenten anders. Beleid dat van hogerhand wordt opgelegd heeft niet te maken met deze concurrentie. Bekkers noemt in zijn onderzoek nog een tweede reden dat instrumentele doorwerking maar zelden voorkomt (2004). De reden hiervoor is het feit dat beleidsadviesing zich niet richt op de waan van alle dag maar gericht is op langere termijn en op strategische doelen. Dit kan ook gezegd worden van het opgelegde beleid waarvan in het primair onderwijs sprake is.

3.1.3.8 Conceptuele doorwerking

Voor conceptuele doorwerking is het noodzakelijk dat de adviesraden met een nieuw perspectief komen op de oorzaken van een beleidsprobleem. Kenmerkend voor de conceptuele doorwerking is dat het lang duurt voordat effect zichtbaar wordt (Bekkers, 2004). Bekkers beschrijft in zijn onderzoek dat conceptuele doorwerking pas na een lange periode zichtbaar wordt en dat het moeilijk is om een causaal verband te leggen tussen de conceptuele verandering en het gegeven beleidsadvies. Toch stelt Bekkers dat beleidsadviesing vooral aan deze vorm van doorwerking bijdraagt. Het is de vraag of dit ook geldt voor het van hogerhand opgelegd beleid waarvan de doorwerking in dit onderzoek wordt bestudeerd.

3.1.3.9 Agenderende doorwerking

Er is sprake van agenderende doorwerking als er als gevolg van een advies een nieuw thema op de maatschappelijke of politieke agenda wordt geplaatst (Bekkers, 2004, p. 26)

3.1.3.10 Politiek strategische doorwerking

Er is sprake van politiek strategische doorwerking wanneer het advies wordt gebruikt om de eigen positie te versterken, het eigen gelijk te bevestigen of het beleid uit te stellen (Bekkers, 2004). Bekkers stelt dat deze vorm van doorwerking lastig valt vast te stellen (2004). Dit komt doordat de politieke en strategische doelen niet openbaar en transparant zijn (2004). Bekkers beschrijft een aantal functies van politiek strategische doorwerking: Wanneer het beleidsadvies overeenkomt met het bestaande beleid kan het worden gebruikt als legitimatie. Ook wanneer het advies niet overeenkomt met de bestaande situatie kan er een functie worden geïdentificeerd. Het beleidsadvies kan dan worden gebruikt om de eigen positie te versterken in het debat (Bekkers, 2004). Deze functies zijn niet alleen voorbehouden aan doorwerking van strategische beleidsadvisering maar komen ook aan de orde in het kader van de doorwerking van beleid.

Uit de bovenstaande beschrijving van de literatuur kan worden vastgesteld dat doorwerking betrekking heeft op alle besluitvorming die volgt op de eerste beleidsbeslissing. In de literatuur wordt dit de nageschakelde besluitvorming genoemd. Vanuit de benaderingen van beleid kunnen een aantal doorwerkingsbenaderingen worden vastgesteld. Deze benaderingen kunnen worden samengevat in een aantal vormen van doorwerking. Deze vormen van doorwerking zijn genoemd in tabel 1.

3.2 Beleidsvrijheid

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is beleidsvrijheid. In deze paragraaf wordt beleidsvrijheid beschreven vanuit de literatuur. Binnen de literatuur is beleidsvrijheid beschreven in het kader van de implementatietheorie. Binnen de implementatietheorie zijn twee stromen te onderscheiden. De top-down benadering en de bottom-up benadering. Implementatie beschrijft het proces van de formulering van beleid tot aan de uitvoering. Huppe en Hill beschrijven in hun boek *Implementing public policy* dat er altijd al sprake is geweest van implementatie (2002). Dat wat we weten over implementatie uit de geschiedenis is voornamelijk beschreven door de machthebbers. In deze geschriften is geen aandacht voor de beleidsvrijheid (Hill & Huppe, 2002). De literatuur over implementatie is geschreven sinds de jaren '70 van de vorige eeuw.

3.2.1 De top-down benadering

In 1973 deden Pressman en Wildavsky onderzoek naar implementatie. Deze twee auteurs kunnen worden gezien als de founding fathers van de implementatietheorie (Hill & Huppe, 2002). Zij laten zien dat implementatie zelfs onder gunstige omstandigheden erg complex is (Simonis, 1983). In hun boek gaan Pressman en Wildavsky uit van een top-downbenadering.

Pressman en Wildavsky onderscheiden twee zaken binnen het woord beleid. Beleid (policy) kan duiden op de genomen beslissing, het beleid dat gevoerd wordt, maar ook op het doel. Bijvoorbeeld: Ons beleid is om werkeloosheid van minderheden terug te dringen (Pressman & Wildavski, 1973) Deze beide zaken beschouwen zij als belangrijk voor het slagen van het implementatieproces. Pressman en Wildavsky komen tot het advies dat de uitvoeringsaspecten van beleid moeten worden verdisconteerd in de voorbereidingsplannen om tot een goede implementatie te kunnen komen (Simonis, 1983). In hun benadering is geen aandacht voor de uitvoering zelf. De auteurs stellen dat wanneer uitvoeringszaken onderdeel uitmaken van het beleidsplan, de implementatie zal slagen (Pressman & Wildavski, 1973). We identificeren hier een top-down benadering. Deze benadering laat zich als volgt samenvatten:

Beleid behelst initiële voorwaarden en voorspelde consequenties. Als x gedaan wordt op tijdstip 1 dan zal dat resulteren in y op tijdstip 2. Implementatie gaat niet over de initiële voorwaarden. Als de wetgeving en de fondsenwerving geregeld zijn en als de afspraken gemaakt zijn, dan volgt de implementatie vanzelf. Implementatie wordt beschreven als het proces tussen het vaststellen van de doelen en de acties die erop gericht zijn om de doelen te verwezenlijken (Pressman & Wildavski, 1973) Pressman en Wildavsky beschrijven een implementatie als een systeem waarbij iedere stap afhankelijk is van de vorige stap. Een naadloos web. Als een programma wordt uitgevoerd en de situatie verandert, moeten degenen die verantwoordelijk zijn voor de implementatie de aansluiting tussen doelstelling en doel behouden (Pressman & Wildavski, 1973). Als doelen niet worden bereikt dan ligt dat aan de foutieve implementatie of de aspiraties waren simpelweg te hoog (Pressman & Wildavski, 1973). Zij gaan ervan uit gaan dat implementatie een proces is wat van bovenaf moet worden ingeregeld. *'If policy makers stay close to the gap between design and implementation by gearing programs more directly to the demands of executing them, what sorts of actions might they undertake?'* (Pressman & Wildavski, 1973, p. 143) Er is in hun uitgebreide beschrijving wel oog voor de betrokken actoren, hun initiatieven en belangen, maar zij worden steeds gezien vanuit het gezichtspunt van de policydesign. Dit wordt door Hill en Huppe beschreven als een rationeel modelbenadering van implementatie (Hill & Huppe, 2002). Binnen deze top-down benadering komt na verloop van tijd wel meer aandacht voor de interactiviteit van het implementatieproces. Samen

met Giandomenico Majone beschrijft Widavsky een aantal jaar na het verschijnen van het eerste boek dat het noodzakelijk is dat er een relatie is tussen het maken van beleid en de implementatie als een interactief proces (Hill & Huppe, 2002) (Pressman & Wildavski, 1973, pp. 163-180). Het resulteert in een extra hoofdstuk in het boek *implementation* (1973) met veelzeggende naam *Mutual adjustment* (Hill & Huppe, 2002). Andere auteurs van de top-down benadering hebben meer oog voor de uitvoerenden van het beleid. Zo schrijven Meter en van Horn over de 'sub-ordinates'. Zij stellen dat participatie van deze ondergeschikten van belang is (Hill & Huppe, 2002). De top-down auteurs hebben echter geen oog voor de beleidsvrijheid die in het kader van dit onderzoek centraal staat. Beleidsuitvoerders worden gezien als een van de vele schakels die op elkaar moeten worden afgestemd en aangesloten (Bardach, 1977). Na Bardach hebben Sabatier en Mazmanian (1993) en Hogwood en Gunn (1984) beleidsimplementatie beschreven vanuit de top down benadering. Hun bijdrage gaat niet specifiek over de rol van de street-level bureaucrats en hun beleidsvrijheid en wordt daarom hier niet beschreven (Hill & Huppe, 2002).

3.2.2 The bottom-up perspective

Nadat er binnen de klassieke literatuur vooral aandacht was geweest voor implementatie als een fenomeen dat top-down moest worden benaderd, omdat het slagen van een implementatie afhangt van het design, is er bij Michaël Lipsky een hele andere benadering te identificeren. Zijn benadering komt direct naar voren in de titel van zijn boek: "Street-level bureaucracy". Hij gaat er in zijn theorie van uit dat een geslaagde implementatie afhangt van de uitvoering van beleid. De uitvoering van beleid vindt plaats door de street-level bureaucrats. De bottom-up methode gaat er in tegenstelling tot de top-down methode van uit dat het al dan niet slagen van beleid niet ligt aan het beleid en het implementatieplan dat van bovenaf wordt uitgerold, maar de wijze waarop street-level bureaucrats handelen. Zij zijn bepalend voor een geslaagde implementatie en niet het van te voren gemaakte beleidsplan. De beslissingen die street-level bureaucrats maken, de routines die zij maken, de manier waarop zij omgaan met onzekerheden en werkdruk worden het beleid dat zij uitdragen (Hill & Huppe, 2002) (Lipsky, 2010). De oorzaak voor een geslaagde implementatie moet dus worden gezocht in het werk van de street level bureaucrats. Het werkt van de bottom up en niet vanuit het aan de top bedachte plan aldus Lipsky (2010).

3.2.2.1 Street-level bureaucracy

In zijn boek bespreekt Michaël Lipsky de positie van de individuele medewerkers in de publieke sector. Hij noemt deze medewerkers van bureaucratische organisaties de street-level bureaucrats. Het woord street-level ziet op het niveau waarop zij hun werk doen en het beleid uitvoeren. Michael Lipsky beschrijft medewerkers die in publieke dienst zijn en die voor hun werkzaamheden in direct contact staan met burgers en een substantiële discretie kennen in hun werk als street-level bureaucrats (Lipsky, 2010) (Tummers & Bekkers, 2014). Instanties die veel van deze medewerkers in dienst hebben worden door Lipsky street-level bureaucratieën genoemd (Lipsky, 2010). Michael Lipsky noemt een aantal voorbeelden van street-level-bureaucrats: Leraren, politie-agenten, welzijnswerkers (2010). In zijn boek betoogt Lipsky dat de beslissingen van street-level-bureaucrats, de routines die zij hanteren en de manieren waarop zij omgaan met onzekerheden en werkdruk, het daadwerkelijke overheidsbeleid bepalen (Lipsky, 2010). Zij zijn het gezicht van het beleid naar de burgers toe. Zij bepalen dus wat het daadwerkelijke beleid inhoudt omdat zij het officiële beleid vertalen naar de situaties van mensen. De beslissingen van de street-level bureaucrats worden in hoge mate bepaald door de karakteristieke eigenschappen van hun taak (Lipsky, 2010). Deze taakkenmerken worden in de volgende paragraaf uitgewerkt.

3.2.2.2 Taakkarakteristieken van de street-level bureaucrat

De hierboven beschreven karakteristieken worden in deze paragraaf nader uitgewerkt.

De eerste taakkarakteristiek die we bij Lipsky terugvinden is de invloed van de beslissingen van de street-level bureaucraten op het persoonlijke leven van hun cliënten. Het vertalen van beleid naar de persoonlijke situaties van mensen brengt controverses met zich mee, omdat deze vertaling een rechtstreekse invloed uitoefent op de levens van mensen (Lipsky, 2010). Het uitgevoerde beleid is vaak heel direct en persoonlijk (Lipsky, 2010). In de uitvoering van het beleid nemen de street-level bureaucraten beslissingen die mensenlevens kunnen veranderen (Lipsky, 2010). Een voorbeeld hiervan is het schooladvies dat een leraar geeft aan een leerling.

Een tweede taakkarakteristiek die in de theorie van Lipsky te onderscheiden valt, is het directe contact. Een bepalend facet van de werkomgeving van de street-level bureaucraten is dat zij direct geconfronteerd worden met de persoonlijke reactie van hun cliënten over hun beslissing of hier in ieder geval mee moeten omgaan (Lipsky, 2010). Dit zorgt ervoor dat de realiteit van het werk van de street-level bureaucrat ver afstaat van het ideaal van de scheiding van persoonlijke zaken en de te nemen beslissing (Lipsky, 2010). De street-level bureaucrat moet het overheidsbeleid vertalen naar de persoonlijke situaties van burgers. Street-level bureaucraten zijn ook het mikpunt van reactie van burgers, omdat zij vanwege de discretionaire bevoegdheid ook gunstig voor de mensen kunnen handelen (Lipsky, 2010).

Een derde taakkarakteristiek is te identificeren in de door Lipsky omschreven situationele achtergrond. De eerder genoemde vertaling van het beleid naar de persoonlijke situatie door de street-level bureaucraten vindt plaats tegen de achtergrond van de omstandigheden waarin de street-level bureaucrat zich bevindt. Het is niet mogelijk om vaststaande protocollen te hanteren in de situatie waarin de street-level bureaucrat zich bevindt. De reden hiervoor is te vinden in de onderstaande situationele kenmerken.

Lipsky onderscheidt vijf omgevingsfactoren die de situationele achtergrond kenmerken.

1. De vertaling van het overheidsbeleid door de street-level bureaucraten vindt plaats in de omstandigheid van beperkte tijd en plaats (Lipsky, 2010).
2. Er is vaak sprake van een gebrek aan informatie, last van de zwaarte van de taakbelasting, episodische ontmoetingen en de constante druk die te nemen beslissingen met zich meebrengt (Lipsky, 2010). Dit dwingt de street-level bureaucraten om te handelen zonder dat ze in staat zijn om de te overwegen of het zoeken naar meer informatie die profijtelijk zou kunnen zijn (Lipsky, 2010).
3. Naast deze beperkingen hebben de street-level bureaucraten te maken met inadequaatte van middelen en zware taakbelasting ten opzichte van hun verantwoordelijkheid (Lipsky, 2010). Voor leerkrachten betekent dit dat ze te maken hebben met overbevolkte klassen en daardoor niet in staat zijn om de persoonlijke aandacht en goede lessen te geven die nodig zijn (Lipsky, 2010).
4. De nadruk die er vanuit de organisatie ligt op huishoudelijke taken zoals het invullen van schema's en lesplannen heeft invloed op de beschikbare tijd voor de cliënten (Lipsky, 2010).
5. Daarnaast is een belangrijk aspect van het werk van bureaucraten de stress waaronder zij moeten werken.

3.2.2.3 Beleidsvrijheid

De bovengenoemde taakkarakteristieken en situationele achtergronden zorgen voor dilemma's. Het is voor de street-level bureaucraten niet mogelijk om overheidsbeleid direct toe te passen op concrete

situaties vanwege dilemma's. Dilemma's ontstaan omdat street-levelbureaucrats de verbindende schakel vormen tussen de overheid en de maatschappij (Lipsky, 2010). Street-level bureaucrats hebben te maken met regelgeving. Deze regelgeving moeten zij vertalen naar de praktijk. Omdat er echter zoveel regels zijn en die regels met elkaar in tegenspraak zijn, is het noodzakelijk dat de street-level bureaucrats een selectie maken van de geldende regels (Lipsky, 2010). Dit geeft de street-level bureaucrat een zekere mate van beslissingsvrijheid. Street-level bureaucrats hebben dus in tegenstelling tot medewerkers van het laagste niveau in veel organisaties, een aanzienlijke discretionaire ruimte in de wijze, de hoeveelheid, de kwaliteit van de voordelen of de sancties die hun agentschap verstrekt (Lipsky, 2010). Een agent beslist bijvoorbeeld wie hij arresteert en wiens gedrag hij door de vingers ziet (Lipsky, 2010). Het gedrag van politieagenten is bijvoorbeeld zodanig vastgelegd in statuten en regelgeving dat er van politiemensen verwacht wordt dat ze de wet selectief toepassen (Lipsky, 2010). Leerkrachten besluiten wie er doorgaat naar de volgende groep en wie er blijft zitten (Lipsky, 2010). Street-level bureaucrats moeten dagelijks afwegingen maken. Er zijn geen regels en richtlijnen te bedenken voor iedere beslissing. Dit betekent dat street-level bureaucrats een bepaalde mate van beleidsvrijheid nodig hebben om hun werk te doen. Deze beleidsvrijheid betekent niet dat street-level bureaucrats niet gehinderd worden door wetten, regelgeving en doelstellingen van bovenaf en normen en praktijken vanuit de eigen beroepsgroep (Lipsky, 2010). Deze invloeden bepalen de hoofdmoot van het street-level beleid en zorgen voor een bepaalde mate van standaardisering (Lipsky, 2010). De beleidsvrijheid richt zich op het vertalen van dit beleid naar de praktijk van alle dag. Dit vertalen van beleid kan alleen worden gedaan door professionals. Lipsky beschrijft street-level bureaucrats als professionals (2010). Van professionals mag worden verwacht dat zij discretionaire ruimte hebben om beslissingen te nemen in hun werkveld (Lipsky, 2010) Zij werken in een gebied van specialisatie waarbinnen zij relatief vrij zijn van supervisie en van hun leidinggevend en kritiek van hun klanten (Lipsky, 2010) . De karakteristieken van het werk van street-level bureaucrats maken het onmogelijk om de discretionaire ruimte te verkleinen (Lipsky, 2010). We kunnen concluderen dat de street-level bureaucrats beleidsvrijheid nodig hebben omdat zij bezig zijn met complexe taken die niet gedaan kunnen worden aan de hand van uitgewerkte regels, richtlijnen of instructies. Hiervoor zijn de volgende redenen te noemen:

1. Street-level bureaucrats werken vaak in situaties die te gecompliceerd zijn om te worden gereduceerd tot programmaformats.
2. Street-level bureaucrats werken vaak in een situatie waarin het noodzakelijk is om in te gaan op de menselijke aspecten van de situaties.
3. De discretionaire ruimte van bureaucrats zorgt er voor dat klanten vertrouwen dat de werker de sleutel tot voor hun welzijn in handen heeft (Lipsky, 2010).

3.2.2.4 Beperkingen door beleidsvrijheid

Er is een tegenstrijdigheid te benoemen in de bureaucratistische organisatie. Omdat de publieke organisatie onderdeel is van een democratisch orgaan, moet er verantwoording worden afgelegd over de prestaties. De beleidsvrijheid van de street-level bureaucrats die door Lipsky beschreven is, is echter tegenstrijdig aan transparantie en de normen van accountability die gelden binnen een democratie. (Musheno & Maynard-Moody, 2015). Doordat het werk van street-level bureaucrats bestaat uit complexe, multidimensionale webben van accountability en omdat street-level bureaucrats constant hun daden moeten afwegen tegen de achtergrond van een veelheid aan stakeholders en tegenstrijdige belangen (Musheno & Maynard-Moody, 2015; Hill & Huppe, 2002), is het vrijwel onmogelijk om street-level bureaucrats met een hoge beleidsvrijheid verantwoording af te laten leggen over de kwaliteitsaspecten van hun werk (Lipsky, 2010). Toch worden managers in de

publieke sector onder druk gezet om de prestaties te verbeteren door te manipuleren met beloningen en andere structureringsmaatregelen waarover zij bezitten (Lipsky, 2010). De resultaten van deze vergroting van de accountability door het geven van beloningen zullen niet simpel ineffectief zijn, maar zullen leiden tot een erosie van servicekwaliteit (Lipsky, 2010). In deze situaties worden werknemers in de publieke sector verantwoordelijk gehouden voor hun prestaties zoals dat gebeurt bij lopende band medewerkers. Zij moeten een bepaalde hoeveelheid werk af hebben in een bepaalde tijd (Lipsky, 2010). Paradoxaal genoeg zal de kwaliteit van het werk naar beneden gaan omdat de street-level bureaucrats zich gaan focussen op datgene wat gemeten wordt (Lipsky, 2010). Het meten van prestatiekwaliteit is niet mogelijk om dezelfde reden als dat de beleidsvrijheid niet af te bakenen is: Als klanten of situaties moeten worden benaderd als unieke situaties, is het onmogelijk om door middel van vaststaande antwoorden te reageren (Lipsky, 2010). Pogingen om de verantwoordingsplicht te vergroten door middel van beheersmechanismen kunnen worden gezien als pogingen om het verschil tussen het beleid van een agentschap en de werkwijze van de street-level bureaucrats te verminderen (Lipsky, 2010, p. 159). Na Michaël Lipsky hebben Bjorn Hern (1982), Colin Fudge en Susan Barrett een bijdrage geleverd aan de beschrijving van de bottom-up benadering binnen de implementatieliteratuur (Hill & Huppe, 2002). Deze beschrijvingen hebben echter niet het accent gelegd op de beleidsvrijheid. Daarom worden ze hier niet afzonderlijk beschreven.

3.3 Samenvatting van de theorie

In het theoretisch kader is het concept doorwerking vanuit de doorwerkingsliteratuur gedefinieerd en het concept beleidsvrijheid vanuit de implementatietheorie. Doorwerking wordt in de theorie gezien als de nadere invulling van initieel beleid. Deze nadere invulling vindt plaats in een proces van navolgende besluiten. Het proces van de zogenaamde nageschakelde besluitvorming. Daarnaast wordt doorwerking ook gedefinieerd als acceptatie en ingebruikneming van het vastgestelde plan. Het kijken naar doorwerking heeft te maken met de manier waarop er naar beleid wordt gekeken. Vanuit de twee relevante beleidsbenaderingen (de rationele en de politieke benadering) zijn er zes modellen van doorwerking te definiëren. Het pushmodel, het demand pull-model en het verspreidingsmodel sluiten aan bij het rationele model. Het interactiemodel bouwt voort op de politieke benadering evenals het politiek-argumentatieve model. Het enligtenmentmodel bouwt niet voort op de rationele of de politieke benadering maar staat daar los van en benadert de agenderende functie van beleidskennis.

Vanuit de bovenstaande doorwerkingsmodellen zijn er door Bekkers vier soorten doorwerking onderscheiden (2004): De instrumentele doorwerking, de conceptuele doorwerking, de argumentatieve doorwerking en de strategisch/tactische doorwerking. Deze vormen van doorwerking zijn te identificeren in de praktijk. De vorm van doorwerking vertelt ons op welke manier het beleid is doorgedrongen in de praktijk en welke gevolgen dit heeft voor de praktijk.

Beleidsvrijheid is gedefinieerd vanuit de implementatietheorie. Binnen deze body of knowledge zijn twee stromingen. De top down stroming en de bottom-up stroming. De top-down theorie gaat ervan uit dat het slagen van een beleidsimplementatie afhangt van het van bovenaf ingerichte plan. De bottom-up theorie van Lipsky gaat ervan uit dat het effectieve gedrag van de street-level bureaucrats, de mensen die het beleid bij de burgers brengen, bepalend is voor het slagen van implementatie. Lipsky beschrijft beleidsvrijheid als de discretionaire ruimte die de professionals op het street-level nodig hebben om de vertaling van het geformuleerde beleid naar de werkvloer te maken. Deze beleidsvrijheid is nodig omdat de vertaling van het geformuleerde moet gebeuren in een situatie waarin meerdere stakeholders druk uitoefenen, er een deficit is en er sprake is van

tijdsdruk. Tevens leent de complexiteit van de werksituatie van de street-level bureaucrats zich niet voor uitgewerkte regels en stappenplannen waaraan af te meten valt welke beslissing er in een specifieke situatie moet worden genomen. Er is sprake van een discrepantie tussen de beschreven beleidsvrijheid en de principes van accountability die in een democratisch orgaan gelden. Hierdoor zullen managers geneigd zijn om mate van accountability te vergroten en de beleidsvrijheid te reduceren. Dit zal echter leiden tot aangepast gedrag van de street-level bureaucrat zoals teaching tot the test en uiteindelijk leiden tot verlies van de kwaliteit van dienstverlening.

De bovenstaande samenvatting van de literatuur is weergegeven in de tabel 2 en tabel 3.

Doorwerking	stromingen	doorwerkingsdefinities	Benadering	Model	Wijze van doorwerking
<i>Doorwerkings-literatuur</i>	Doorwerking van onderzoeken en adviezen in beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation, • Gebruik van onderzoeken in beleid • Gebruik van Strategische beleidsadvisering 	Rationeel	Push-model	Instrumentele doorwerking
				Demand-pullmodel	Instrumentele doorwerking
				verspreidingsmodel	Agenderende doorwerking
			politiek	Interactiemodel	Politieke doorwerking
				Politieke model	Politieke doorwerking
					Enlightmentmodel
	Ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> • Nadere invulling van initieel beleid • Concrete invulling van initieel beleid • (Nageschakelde besluitvorming) • Acceptatie van vastgesteld plan • Ingebruikname van een vastgesteld plan 			

Tabel 2 - overzicht doorwerkingsliteratuur

BELEIDSVRIJHEID	STROMINGEN	INHOUD	DETAILS
IMPLEMENTATIELITERATUUR	Top-down	Slagen van Implementatie hangt af van het initiële plan	
	Bottom-up	Effectieve gedrag van street-level bureaucrat is bepalend voor het slagen van een implementatie	Beleidsvrijheid voor street-level bureaucrats is noodzakelijk om een goede vertaling te maken naar de situatie waarin druk van stakeholders, tijd en complexiteit van de specifieke werkomstandigheden.

Tabel 3 – overzicht literatuur over beleidsvrijheid

4 Onderzoeksopzet

In het vorige hoofdstuk is antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen. In dit hoofdstuk wordt er beschreven wat er in dit onderzoek onderzocht wordt en op welke wijze het onderzoek zal worden uitgevoerd. Allereerst worden de verwachtingen die over de relatie tussen de variabelen die vanuit de theorie naar voren zijn gekomen uitgewerkt in een conceptueel model, vervolgens worden de onderzoeksvariabelen in hoofdstuk 3.2 geoperationaliseerd. In hoofdstuk 3.3 wordt de methodologie beschreven. Dit hoofdstuk wordt vervolgens afgesloten met de beschrijving van hoe de validiteit en de betrouwbaarheid in dit hoofdstuk wordt gewaarborgd.

4.1 Conceptueel model

In dit hoofdstuk zal in kaart worden gebracht hoe de twee variabelen die in het theoretisch kader beschreven zijn, met elkaar in relatie staan. Na een beschrijving van deze relatie zal er in figuur 1 een grafische weergave van deze relatie worden weergegeven. Het conceptueel model.

Vanuit de theorie is doorwerking te definiëren als alle nageschakelde besluitvorming. Vanuit de gehanteerde beleidsbenaderingen worden er zes modellen van doorwerking gedefinieerd die zijn samen te vatten in vier vormen van doorwerking:

- Instrumentele doorwerking
- Conceptuele doorwerking
- Agenderende / argumentatieve doorwerking
- Politieke doorwerking

Deze vormen van doorwerking openbaren zich in de wijze waarop de nageschakelde besluitvorming plaatsvindt. De vier vormen waarop de nageschakelde besluitvorming zich manifesteert staan in relatie tot de beleidsvrijheid van street-level bureaucrats. De street-level bureaucrats zijn degenen die het vastgestelde beleid moeten uitvoeren. Street-level bureaucrats maken de vertaalslag van het geformuleerde beleid naar de levens van mensen. De keuzes die de street-level bureaucrats maken zijn ook te definiëren als doorwerking, omdat er sprake is van besluitvorming. De wijze waarop zij binnen de beleidsvrijheid besluiten nemen, zegt echter niets over de invloed van doorwerking op de beleidsvrijheid en wordt daarom hier buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek richt zich op de doorwerking van het initiële beleid tot de street-level bureaucrat. Er zijn vanuit de literatuur een viertal aspecten van beleid af te leiden die de beleidsvrijheid kunnen beïnvloeden:

- De mate waarin er binnen het beleid ruimte is voor vertaling van het beleid naar het street-level waarbij er rekening gehouden kan worden met de menselijke aspecten.
- De mate waarin er door het beleid accountability gevraagd wordt van de street-level bureaucrat.
- De mate waarin er binnen het beleid aandacht is geweest voor de complexiteit van de werksituatie en er ruimte wordt gelaten voor selectieve toepassing van regelgeving.
- De mate waarin het beleid ruimte laat voor situaties die niet beschreven staan in het beleid.

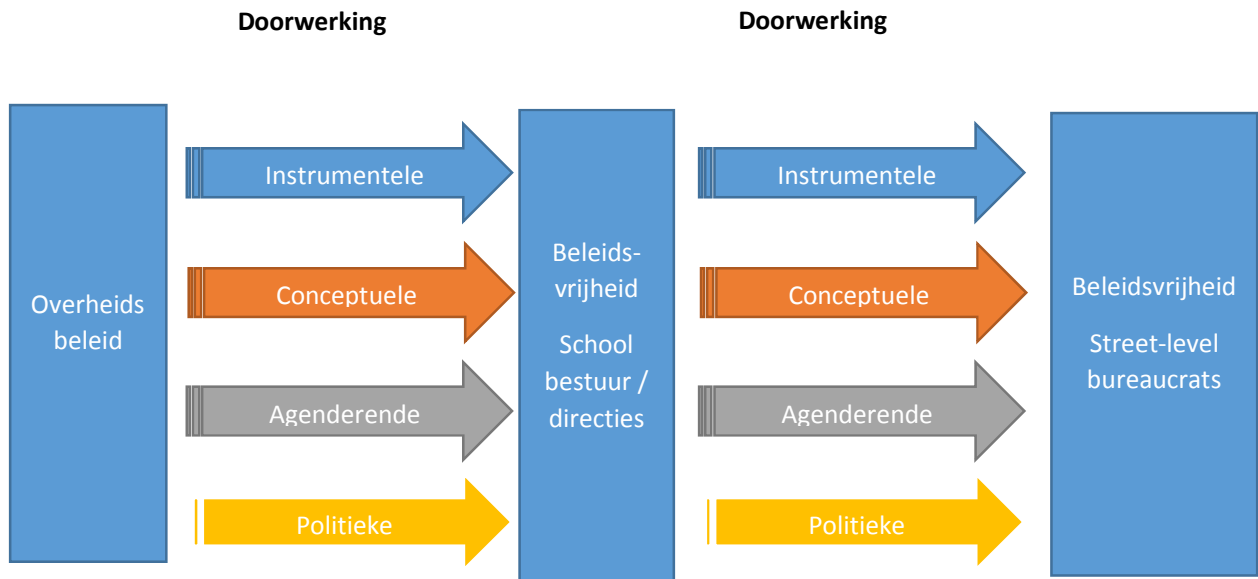
Hieruit kan worden geconcludeerd dat doorwerking invloed heeft op de beleidsvrijheid van de street-level bureaucrats. De wijze en mate van deze invloed hangt samen met de vraag of de doorwerking de bovenstaande 4 karakteristieken van het werk van de street-level bureaucrat beïnvloedt. Er is geen van de beschreven vormen van doorwerking waarvan op voorhand kan worden uitgesloten dat deze de beleidsvrijheid beïnvloedt omdat er vanuit de theorie geen aanwijzingen voor zijn. Hieruit

kan worden afgeleid dat alle vormen van doorwerking die beschreven zijn invloed kunnen hebben op de beleidsvrijheid van de street-level bureaucrats. Dit leidt tot de volgende verwachtingen:

Verwachting 1: Overheidsbeleid werkt op instrumentele-, conceptuele-, agenderende- en politieke wijze door op het beleid van schoolbesturen en -directies en heeft invloed op hun beleidsvrijheid.

Verwachting 2: Beleid van schoolbesturen en -directies werkt op instrumentele-, conceptuele-, agenderende- en politieke wijze door op het werk van street-level bureaucrats in het primair onderwijs en de beleidsvrijheid die ze daarbij hebben.

De relatie tussen doorwerking is grafisch weergegeven in het conceptueel model (figuur 2).



Figuur 2 - conceptueel model

4.2 Operationalisering

In dit hoofdstuk worden de variabelen geoperationaliseerd met als doel ze meetbaar te maken in de empirie. Dit gebeurt in drie stappen. Allereerst zullen de variabelen vanuit de theorie worden gedefinieerd. Ten tweede wordt er vanuit de praktijk gekeken naar het begrip en zal er worden beschreven welke determinanten van het begrip in de empirie een rol spelen. Ten derde zal er beschreven worden naar aanleiding van welke indicatoren deze variabelen in de empirie gemeten kunnen worden.

4.2.1 Doorwerking

Doorwerking wordt in de theorie beschreven als alle besluitvorming die volgt op het initiële beleid. Dit wordt de nageschakelde besluitvorming genoemd. Deze doorwerking kan op vier manieren plaatsvinden:

- Instrumentele doorwerking
- Conceptuele doorwerking
- Agenderende / argumentatieve doorwerking
- Politieke doorwerking

In dit onderzoek wordt doorwerking gedefinieerd als het proces vanaf het initiële beleid tot aan het beleid waarmee de street-level bureaucrat geïdentificeerd wordt.

Vanuit de theorie zijn de bovenstaande vier vormen van doorwerking geïdentificeerd. In tabel 4 worden de vormen van doorwerking geoperationaliseerd. Bij deze operationalisering is gebruik gemaakt van de operationalisering van Korteland (2004), Don (2014) en Boog (2013). In dit rapport worden de diverse wijzen van doorwerking meetbaar gemaakt in de documentenanalyse en in interviews.

Variabele	definitie	Indicator
Instrumentele doorwerking	Er is sprake van instrumentele doorwerking wanneer beleid direct of letterlijk wordt overgenomen en uitgevoerd.	Er is sprake van instrumentele doorwerking wanneer directieleden, bestuursleden of leerkrachten aangeven dat het beleid dat door de hiërarchische laag boven hen is geformuleerd door hen direct of letterlijk wordt overgenomen en uitgevoerd.
Conceptuele doorwerking	Er is conceptuele doorwerking wanneer er kennis of meningen over beleid ontstaan of beleid er toe leidt dat ontvangers van beleid op andere wijze naar hun werkzaamheden gaan kijken.	Er is sprake van conceptuele doorwerking als respondenten aangeven dat als gevolg van nieuw beleid een verandering is opgetreden in hun kennis van het beleid, ze een opvattingen hebben over het beleid of dat ze anders naar hun werkzaamheden zijn gaan kijken.
Agenderende doorwerking	Er is sprake van agenderende doorwerking als nieuw beleid er toe leidt dat het nieuwe beleid op de agenda van een organisatie staat of informeel besproken wordt.	Er is sprake van agenderende doorwerking als respondenten aangeven dat nieuw beleid binnen hun organisatie besproken is.
Politiek-strategische doorwerking	Er is sprake van politiek-strategische doorwerking als nieuw beleid ertoe leidt dat de machtspositie van een of enkele actoren versterkt wordt om politieke doelen beter te kunnen bereiken.	Er is sprake van politiek-strategische doorwerking als respondenten aangeven dat nieuw beleid meer macht of invloed heeft gegeven aan een of meerdere actoren.

Tabel 4 – Operationaliseringstabel doorwerking

4.2.2 Beleidsvrijheid

In dit onderzoek wordt beleidsvrijheid gedefinieerd als de vrijheid die nodig is om werk te kunnen doen in complexe situaties waar richtlijnen niet toereikend zijn. In tabel 5 wordt de beleidsvrijheid geoperationaliseerd. Bij deze operationalisering is gebruik gemaakt van beschrijving van beleidsvrijheid van Lipsky (2010). Lipsky omschrijft beleidsvrijheid als de vrijheid voor de keuze van de soort, de kwaliteit en de kwantiteit van de uitvoeringswerkzaamheden bij beleidsimplementatie (Tummers & en Bekkers, 2014; Lipsky, 2010).

Variabele	Definitie	Indicator
Beleidsvrijheid	Beleidsvrijheid is de gepercipieerde vrijheid die een uitvoerder van beleid heeft met betrekking tot het type werkzaamheden, de kwantiteit en de kwaliteit van de werkzaamheden.	Er is sprake van beleidsvrijheid ten aanzien van de keuze voor het type werkzaamheden als respondenten aangeven dat zij kunnen kiezen door middel van welke type werkzaamheden zij het beleid uitvoeren.
		Er is sprake van kwantitatieve beleidsvrijheid als respondenten aangeven dat zij de vrijheid hebben om te kiezen door middel van welke hoeveelheid werkzaamheden zij het beleid uitvoeren.
		Er is sprake van kwalitatieve beleidsvrijheid als respondenten aangeven de vrijheid te hebben om te kunnen kiezen hoeveel tijd en aandacht zij besteden aan de uitvoering van de werkzaamheden behorende bij het nieuwe beleid.

Tabel 5 - Operationaliseringstabel beleidsvrijheid

De in de operationalisering genoemde indicatoren zijn nagenoeg letterlijk overgenomen in de interviewlijst(bijlage 1). De codering vindt plaats door de uitspraken te categoriseren op basis van de bovenstaande indicatoren. Hiervoor is gebruik gemaakt van het coderingsschema (bijlag 2). De getranscribeerde tekst van de uitspraken die gedaan zijn tijdens de interviews wordt per indicator in kolommen verdeeld. Dit resulteert in kolommen met uitspraken die in overeenstemming zijn met de indicator.

4.3 Methode

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke onderzoeksmethode er zal worden gebruikt en waarom voor deze methode gekozen is.

4.3.1 Strategie

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Hier is voor gekozen omdat een kwalitatief onderzoek zich kenmerkt door een beperkt aantal onderzoekseenheden waar diep op ingegaan wordt (Yin, 2009). Het verwerven van diepe kennis is nodig omdat het vaststellen van de invloed van doorwerking op de beleidsvrijheid een diepgaand en integraal inzicht vraagt van het onderzoeksobject. Er is gekozen voor een vergelijkende of multiple case studie (Yin, 2009). Hierdoor kan er vergelijking plaatsvinden tussen de diverse cases en kunnen causale verbanden worden gelegd. Om het inzicht in de causale verbanden te versterken is er gekozen voor een casus-selectie volgens het most-dissimilar design principe ook wel contrasting strategies (Yin, 2009; Thiel van, 2010) Dit wordt gedaan om de verschillende invloeden van binnen de contrasterende cases te kunnen vaststellen. Er worden vier cases onderzocht. Twee cases zijn organisaties waar sterke centraal vastgestelde regels zijn. Bij de twee overige cases ligt op de nadruk op de professionaliteit van de street-level bureaucrats. Dit wordt bepaald door de informatie die in de schoolgids van de betreffende scholen terug te vinden is ten aanzien van de wijze van besluitvorming of ten aanzien van de wijze waarop regels zijn vormgegeven. Criteria voor centraal vastgestelde regels zijn de aanwezigheid van centrale concepten of aanwezigheid van een centrale regelstructuur. Criterium voor het vaststellen van organisationele nadruk op professionaliteit is de aanwezigheid van afspraken of zinsneden waaruit blijkt dat regels en besluiten door de professional, of in gezamenlijkheid

genomen worden. Dit wordt gedaan om vanuit de verschillende wijzen waarop organisaties zijn ingericht verschillen met betrekking tot de beleidsvrijheid te kunnen opmerken. De casusorganisaties zijn geselecteerd op basis van de kennis die is opgedaan in het vooronderzoek. Om ervoor te zorgen dat er een diepgaande kennis van de onderzoeksobjecten ontstaat, wordt er gebruik gemaakt van methode- en bronnentriangulatie (Yin, 2009; Thiel van, 2010; Verschuren en Doorewaard, 2012).

4.3.2 Methode

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de volgende methoden: Documentenanalyse en het afnemen van semi-gestructureerde interviews (Thiel van, 2010). Tijdens de documentenanalyse zullen de schoolgids, bestaande notulen en beleidsplannen worden geanalyseerd. Deze analyse is relevant omdat er vanuit bestaande documenten kan worden afgeleid wat de visie op beleidsvrijheid is, en op welke wijze de organisaties omgaan met beleid dat vanuit het ministerie van OCW is opgelegd. De semigestructureerde interviews zullen worden afgenomen met leerkrachten, directieleden en bestuursleden. De keuze voor semi-gestructureerde interviews is genomen op basis van het feit dat deze interviewvorm ruimte geeft om door te vragen naar achterliggende gedachten van respondenten, maar wel de mogelijkheid biedt om een vergelijking te maken met antwoorden van andere respondenten. Het houden van interviews is relevant om vast te kunnen stellen welke gepercipieerde wijze van doorwerking er gehanteerd wordt en welke invloed dit heeft op de gepercipieerde beleidsvrijheid. Van de afgenomen interviews zal een transcript worden gemaakt. Dit transcript zal ter goedkeuring aan de respondenten worden voorgelegd. In bijlage 1 is de interviewvragenlijst opgenomen. Er is gekozen voor vier cases in verband met de beperkte tijd waarbinnen dit onderzoek dient plaats te vinden.

4.3.3 Validiteit en betrouwbaarheid

4.3.3.1 Interne validiteit

Het onderzoek is intern valide als er daadwerkelijk gemeten wordt wat er in dit document beschreven staat dat er gemeten moet worden (Thiel van, 2010). In dit onderzoek wordt de interne validiteit vergroot door een aantal zaken. De indicatoren worden afgeleid uit de literatuur door middel van een operationalisering van de in de literatuur aanwezige concepten. Deze operationalisering leidt tot het vaststellen van indicatoren. Deze indicatoren vormen de basis van een interview topiclijst. Hierdoor worden de goede indicatoren gemeten tijdens de interviews. Om in de fase van de verwerking van de empirische data de interne validiteit te waarborgen, worden de interviews opgenomen en letterlijk getranscribeerd. Deze transcripties worden gecodeerd naar aanleiding van de in de operationalisering geformuleerde indicatoren. Op deze manier wordt er gewaarborgd dat hetgeen gemeten wordt ook daadwerkelijk overeenkomt met dat wat er gemeten moet worden volgens de indicatoren die afgeleid zijn uit de literatuur.

4.3.3.2 Extern valide

Het onderzoek is extern valide als de resultaten van dit onderzoek generaliseerbaar zijn in andere situaties (Thiel van, 2010). Omdat deze studie een vergelijkende casestudie is waarbij de bestaande scholen diepgaand geanalyseerd zijn en de casusselectie heeft plaatsgevonden op grond van heldere criteria kunnen de conclusies en de causale verbanden worden gegeneraliseerd. Wel moet worden opgemerkt dat de situationele omstandigheden tot specifieke organisationele karakteristieken leiden. Deze karakteristieken bepalen voor een groot deel de wijze waarop besluiten worden genomen en beleidsvrijheid wordt beïnvloed door doorwerking. Tevens moet worden opgemerkt dat het aantal onderzochte cases beperkt is. Omdat de onderzochte cases niet representatief zijn voor de

hele populatie van basisscholen is er sprake van een lage externe validiteit, wel is dit onderzoek analytisch generaliseerbaar.

4.3.3.3 Betrouwbaarheid

Een onderzoek is betrouwbaar wanneer een onderzoek bij herhaling dezelfde uitkomst geeft. Dit onderzoek is betrouwbaar omdat er in de uitvoering van deze studie gebruik zal worden gemaakt van methode-triangulatie en bronnentriangulatie (Thiel van, 2010; Verschuren en Doorewaard, 2012). Door deze triangulatie zal de kans op een toevallige uitkomst afnemen omdat de gegevens op verschillende wijze zullen worden gemeten. Hierdoor zal een diepgaande kennis ontstaan over de invloed van doorwerking op beleidsvrijheid. De betrouwbaarheid wordt vergroot door het interview protocol. De vragenlijst is bij dit onderzoek gevoegd in bijlage 1. De transcripties van de interviews zijn terug te vinden in bijlage 2. Deze transcripten zijn ter goedkeuring aan de respondenten voorgelegd. Dit zal de betrouwbaarheid vergroten. Bij herhaling van dit onderzoek zal dit leiden tot dezelfde conclusies.

5 Context

In dit hoofdstuk wordt de context waarin dit onderzoek is uitgevoerd beschreven. Eerst wordt beschreven wat er in de empirie onder het onderwijsbeleid kan worden verstaan. Vervolgens wordt er beschreven hoe het primair onderwijs in Nederland is georganiseerd en welke hiërarchische lagen er te onderscheiden zijn. Tenslotte wordt de context van vier basisscholen beschreven waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd.

5.1 Wat is overheidsbeleid?

Het overheidsbeleid dat betrekking heeft op het primair onderwijs wordt in de Nederlandse context gemaakt door het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Dit beleid heeft betrekking op een breed scala van onderwerpen die betrekking hebben op het primair onderwijs. Dit scala strekt zich uit van financiële zaken tot de kwaliteit het onderwijsleerproces van het onderwijs en van leerplicht tot de competenties van de docenten (Rijksoverheid, 2016b).

In de achterliggende jaren zijn er een aantal grote beleidswijzigingen geweest in het beleid dat door het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap is ontwikkeld. Voorbeelden van speerpunten in het beleid van het ministerie van OCW zijn het niveau van het onderwijs, onderwijskansen van alle kinderen, veiligheid en schoolklimaat, passend onderwijs en de sturing op kwaliteit, professionalisering, overgangen en schoolloopbanen, kwaliteit en verbetercultuur (Inspectie van het onderwijs, 2015; Inspectie van het onderwijs, 2016).

In dit rapport wordt er onderzoek gedaan naar de doorwerking van de sturing op kwaliteit dat ook wel opbrengstgericht werken (verder OCW) genoemd wordt. Sinds de in 2007 gepresenteerde kwaliteitsagenda voor het onderwijs is er in het onderwijsveld aandacht voor een meer systematische en structurele aandacht voor de prestaties van leerlingen en studenten (Ministerie van OCW, 2011). "Scholen en hun besturen zijn hierbij vooral zelf de drijvende kracht en leren van elkaar. Deze beweging moet stevig worden doorgezet. Scholen hebben hierbij behoefte aan consistent en coherent onderwijsbeleid, waar voor langere tijd aan wordt vastgehouden. Dit actieplan legt, net als in de afgelopen periode, de focus op opbrengstgericht werken en het verhogen van de taal- en rekenprestaties. Met een overheid die heldere normen hanteert ten aanzien van de verwachte uitkomsten en meer ruimte biedt voor het schoolbestuur en het vakmanschap van de professionals in de school om deze uitkomsten te realiseren. Ambities voor verbetering van leerprestaties gaan hand in hand met realistische, maar ambitieuze streefdoelen op stelselniveau. De functie hiervan is om in beeld te brengen of we op koers liggen en of bijsturing nodig is. Zonder ambities geen betere prestaties" (Ministerie van OCW, 2011, p. 1).

5.2 Primair onderwijs

In het Nederlandse onderwijssysteem kunnen kinderen vanaf hun vierde jaar naar school. Deze eerste school heet de basisschool ook wel school voor primair onderwijs. Het primair onderwijs in Nederland bestaat uit verschillende soorten scholen. De openbare scholen en de bijzondere scholen. De openbare scholen zijn toegankelijk voor alle soorten leerkrachten en leerlingen. Dit type scholen wordt georganiseerd door de gemeentelijke overheden. Dit komt voort uit een grondwettelijke taak van de gemeentelijke overheden om ervoor te zorgen dat er voldoende openbare scholen zijn (Rijksoverheid, 2016a). Het tweede type scholen is het bijzonder primair onderwijs. Dit type scholen komt voort uit de behoefte van ouders naar een specifieke pedagogische of godsdienstige vorm van onderwijs (Rijksoverheid, 2016a). Op beide soorten scholen wordt het bevoegd gezag gevormd door een bestuur van een stichting of vereniging.

5.3 Schoolbesturen

De besturen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid binnen het door het ministerie gestelde kaders. De inspectie van het onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op beide scholen (Rijksoverheid, 2016a). Het bestuur op de scholen wordt gevormd door een comité van bestuurders die aangesteld zijn door achterliggende stichting of vereniging. Het bestuur formuleert in haar managementstatuten de taken, macht en de verantwoordelijkheden van de bestuurders, de districtshoofden en de directeuren (Hupe & Kooten, 2015).

5.4 Basisschooldirecteuren

Binnen de kaders van deze managementstatuten zijn de basisschooldirecteuren verantwoordelijk voor het dagelijks management op hun school (Hupe & Kooten, 2015). De basisschooldirecteuren ontvangen regels vanuit diverse bronnen waarvan het schoolbestuur er een is (Hupe & Kooten, 2015). Er zijn drie soorten beleidsregels te onderscheiden die via het bestuur tot de directeuren komen:

1. Het eigen strategisch beleid.
2. Het beleid dat voortkomt uit de samenwerking van het bestuur met andere organisaties
3. Overheidsregels die betrekking hebben op het primair onderwijs en die voortkomen uit lokaal of nationaal overheidsbeleid (Hupe & Kooten, 2015)

In dit onderzoek staat de doorwerking van beleid centraal. Om deze reden is het initieel beleid van een schoolbestuur niet relevant, omdat de wijze van doorwerking naar het street-level niveau maar een keer doorwerkt. Om deze reden wordt er in deze contextbeschrijving alleen beschreven welk beleid er voorkomt uit lokaal of nationaal overheidsbeleid.

In de achterliggende jaren hebben de basisschoolorganisaties zich geconfronteerd gezien met een veelheid aan overheidsbeleid. Dit beleid moest worden omgezet in strategisch tactisch en operationeel beleid. Hierbij valt te denken aan opbrengstgericht werken (verder OGW), Passend onderwijs, de veranderende eisen met betrekking tot het pestprotocol en de daarmee samenhangende toenemende verantwoordingsdruk. Veel van deze beleidsonderwerpen hebben rechtstreeks invloed op het werk van de leerkracht voor de klas. In toenemende mate wordt er een tegengeluid vanuit het werkveld gehoord in de media. Onderwijskundig personeel dat klaagt over het feit dat zij door de veelheid van taken niet meer toekomen aan dat wat de kern van hun werk is: het lesgeven.

5.5 BAS

Op twee van de vier onderzochte basisscholen wordt gewerkt met het BAS-concept. Bas staat voor bouwen aan een adaptieve school. Dit concept wil rekening houden met de verschillen tussen leerlingen. Het Bas-concept gaat ervan uit dat leerlingen drie basisbehoeften hebben:

De behoefte aan een goede relatie (1) met de leerkracht en medeleerlingen, de behoefte om zich competent (2) te voelen en de behoefte om zelfstandig (3) dingen te kunnen doen. Hieraan wordt gewerkt door middel van een aantal aandachtspunten die centraal in de organisatie verankerd zijn. Bas leidt tot het maken van schoolbrede afspraken rondom een aantal thema's:

- structuur
- interactie
- zelfstandige leerhouding
- instructie

- samenwerkend leren
- planningsysteem
- teamleren (Eben-Haëzerschool, 2016; Juliana van Stolbergschool, 2016).

5.6 Cases

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd op 4 basisscholen. De Eben-Haëzerschool in Tholen, de Juliana van Stolberg school in Kapelle, Basisschool Ter Tolne in Tholen en Basisschool De Eevliet in Poortvliet. In dit hoofdstuk zal de context van deze basisscholen worden beschreven.

5.6.1 De Eben-Haëzerschool in Tholen

De Eben-Haëzerschool is een school voor bijzonder onderwijs met als denominatie protestant christelijk. De school gaat uit van de vereniging tot bevordering van gereformeerd onderwijs te Tholen (Scholenopdekaart.nl, 2016a). De Eben-Haëzerschool staat in de rustige plattelandsomgeving van het stadje Tholen. In de achterliggende jaren bezochten gemiddeld 319 leerlingen de school (Scholenopdekaart.nl, 2016a). De school heeft een regiofunctie (Scholenopdekaart.nl, 2016a). Deze regiofunctie vindt zijn oorsprong in het religieuze karakter van de school. De missie van de Eben-Haëzerschool is: “staan voor Bijbels, adaptief onderwijs, met zorg en aandacht voor ieder kind.” (Eben-Haëzerschool, 2016, p. 5). Uit de in 2014 uitgevoerde schoolanalyse van het bedrijf Edusign blijkt dat de identiteit sterk gedragen is in alle geledingen van de school. Hierdoor is er sprake van eenduidigheid over het doel en de missie (Kalkman, 2014). Op didactisch gebied werkt men op de Eben-Haëzerschool vanuit het BAS-concept. Dit concept wordt samengevat in het rapport van Edusign: ‘Bouwen aan een adaptieve school, dat is kort samengevat de essentie van BAS. Eind jaren ’90 van de vorige eeuw door het Seminarium van Orthopedagogiek in de scholen geïntroduceerd om op effectieve en planmatige wijze te werken aan structuur, interactie, zelfstandige leerhouding, instructie, samenwerken en een overzichtelijk planningsstelsel. Met deze aanpak is BAS ingesprongen op de toenmalige aandacht voor adaptief onderwijs en effectief klassenmanagement. Ook de Eben-Haëzerschool heeft indertijd het BAS-concept omarmd en tot een van de speerpunten van de school gemaakt. Het gegeven dat de basiskwaliteit van de school op orde is, is mede te danken aan het effect van onderdelen uit de BAS implementatie’ (Kalkman, 2014). Het BAS-concept zorgt ervoor dat er op de Eben-Haëzerschool sterk de nadruk ligt op centraal afgesproken regels en structuren. Dit blijkt uit het rapport van Edusign: ‘De regels en routines zijn duidelijk en in alle klassen herkenbaar, hoewel onderdelen als het gebruik van het verkeerslicht, omgaan met uitgestelde aandacht, de inzet van de instructietafel en het wel/niet hanteren van looproutes in verschillende varianten voorkomen. Ook het gebruik van de dag- en weekplanningen komt in alle klassen terug’ (Kalkman, 2014). De Eben-Haëzerschool is geselecteerd als een school met een duidelijke centrale structuur op basis van het aanwezige BAS-concept.

5.6.2 Basisschool Ter Tolne

Basisschool Ter Tolne is een openbare basisschool in het plaatsje Tholen. De school gaat uit van de stichting OCTHO. Deze basisschool kenmerkt zich volgens door haar openbare identiteit (Ter Tolne, 2016), (Scholenopdekaart.nl, www.scholenopdekaart.nl, 2017c). De school wordt momenteel bezocht door 194 leerlingen (Scholenopdekaart.nl, 2017c) In de schoolgids valt de gezamenlijke wijze van aanpak op in de gebruikte formuleringen. Er wordt steeds gesproken van ‘wij’ en ‘onze’. Deze gezamenlijke werkwijze staat ook geformuleerd in het motto van de school. In dit motto wordt omschreven dat de school onderwijzen als een gezamenlijke taak van leerkrachten en directie ervaart. Er is geen centrale regelstructuur gevonden binnen deze organisatie. De basisschool is in het kader van dit onderzoek geselecteerd als een basisschool waar een hoge mate van professionele

vrijheid heerst op basis van de indicatoren uit hoofdstuk 3.2.1. Hiervoor is gebruik gemaakt van de schoolgids (Ter Tolne, 2016).

5.6.3 Basisschool De Eevliet

Basisschool De Eevliet is een openbare basisschool in het dorp Poortvliet (De Eevliet, 2016), (Scholenopdekaart.nl, 2017c). De school gaat uit van de stichting OCTHO (De Eevliet, 2016). De school wordt momenteel bezocht door 40 leerlingen (Scholenopdekaart.nl, 2017c). Uit de schoolgids blijkt dat de school samenwerking en interactie van belang vindt om tot leren te komen (De Eevliet, 2016). Uit een voorbespreking met de directeur is gebleken dat deze samenwerking tevens typerend is voor de wijze waarop besluiten worden genomen en welke beleidsvrijheid er is. Deze beleidsvrijheid blijkt ook uit de wijze waarop volgens de schoolgids het strategisch plan tot stand is gekomen. Dit is gebeurd in samenspraak met het onderwijskundig personeel (De Eevliet, 2016). Samen met deze informatie uit de schoolgids is de informatie uit het oriënterend gesprek met de directeur van De Eevliet leidend geweest om deze school te selecteren als vrije school. Uit zowel het gesprek met de directeur als de schoolgids komt naar voren dat besluiten in gezamenlijkheid genomen worden en dat hier veel vrijheid is voor leerkrachten (De Eevliet, 2016).

5.6.4 De Juliana van Stolbergschool in Kapelle

De Juliana van Stolbergschool is een school voor bijzonder onderwijs met als denominatie protestant Christelijk (Scholen op de kaart, 2016b). Zelf omschrijft de school zich als een reformatorische school. De school gaat uit van de vereniging voor Christelijk basisonderwijs op gereformeerde grondslag te Kapelle-Biezelinghe (Scholen op de kaart, 2016b). In de achterliggende jaren werd de school bezocht door gemiddeld 281 leerlingen (Scholen op de kaart, 2016b). De school ziet het als haar missie om vanuit haar reformatorische achtergrond bij de kinderen, die alle uniek zijn en hun eigen gaven en talenten hebben, deze gaven en talenten op hun niveau zoveel mogelijk te helpen ontwikkelen. Onderwijskundig gezien heeft de school het doel de leerlingen zodanig op te leiden zodat ze in het vervolgonderwijs hun leerweg kunnen vervolgen (Juliana van Stolbergschool, 2016). De Juliana van Stolbergschool werkt met de principes van het BAS-concept. In de achterliggende jaren zijn er door het personeel afspraken gemaakt over de volgende thema's:

1. Structuur: inrichting, voorspelbaarheid en weekplanning.
2. Interactie: basiscommunicatie, in gesprek met het kind, de sfeer in de groep en groeps gesprekken.
3. Zelfstandige Leerhouding: regels en routines, tijdsbewustzijn en taakplanning en begeleid zelfstandig leren.
4. Instructie: effectieve leertijd, effectieve instructie en kerndoelen en differentiatie.
5. Samenwerken: groepsvorming.
6. Planningsysteem: leerling administratie, instroom en leerlingvolgsysteem, handelingsplanning en zorgstructuur (Juliana van Stolbergschool, 2016). De Juliana van Stolbergschool is geselecteerd als een school met een duidelijke centrale structuur op basis van het aanwezige BAS-concept.

6 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven die voortkomen uit de afgenomen interviews en de documentanalyse. Per onderzoekseenheid zullen de bevindingen worden beschreven. Dit gebeurt op twee niveaus. Eerst zullen de bevindingen die voortkomen uit de interviews en de notulen op het niveau van de toezichthouder/directie worden beschreven. Als tweede wordt de beschrijving gegeven van de bevindingen op het street-level bureaucrats niveau.

6.1 Eben-Haëzerschool – directie bestuur

In deze paragraaf worden de bevindingen die opgedaan zijn uit de interviews met directie- en bestuursleden beschreven. Op deze basisschool is gesproken met een bestuurslid en de adjunct-directeur.

6.1.1 Instrumentele doorwerking

Het directielid geeft aan dat er in zijn functie beleidsstimuli binnenkomen van zowel het ministerie van OCW, het bestuur van de school, alsook de onderwijsinspectie. Dit is geen kant-en-klaar beleid dat instrumenteel kan worden overgenomen maar een richting die wordt aangegeven en die door de directie concreet moet worden omgezet naar beleidsmaatregelen. De respondent geeft aan dat er vanuit het ministerie nauwelijks kant-en-klaar beleid komt. Ook de toezichthouder, die het bestuur wordt genoemd, levert geen beleid aan maar laat het maken van beleid over aan de directie. Beide actoren faciliteren wel maar leggen de directie geen beleid op:

[Vanuit het ministerie? Daar komt nauwelijks iets van beleid. En ook vanuit het bestuur is niet zo van nou uhm jullie moeten dat doen en dan moet je die en die stappen gaan nemen, nee dat moet je allemaal zelf uit zoeken, dus als het ministerie zegt, wij willen dat het rekenonderwijs verbeterd, uh, dan moet je dat zelf uitzoeken, maar het is wel zo dat ze je wel faciliteren..... Ze dicteren het niet, maar ze faciliteren wel] [Het bestuur doet het ook niet nee. Die laten het heel graag aan ons over en die hebben er ook helemaal geen tijd voor.]

De respondent geeft aan dat de directie volledig is gemandateerd om het beleid vorm te geven. De respondent geeft aan dat de toezichthouder wel controle uitoefent op hetgeen er gebeurt. Dit gebeurt in de vorm van een dialoog.

Het bestuurslid geeft aan dat de directie vrij is om te kijken of het OGW wel past bij het onderwijsconcept van de school en de aanbevelingen om meer aandacht voor het werken met opbrengsten in te passen in het bestaande beleid. De kaders hiervoor zijn de wettelijke richtlijnen:

Er zijn een aantal letterlijke kaders waaraan eh, waaraan je, je moet houden. Dat is, dat staat eh natuurlijk eh bovenwater dat we dat ook op een goeie manier moeten vertalen in ons beleid. Er zijn ook een aantal richtlijnen, eh ja die je wel of niet kunt toepassen in je eigen organisatie.

6.1.2 Conceptuele doorwerking

Beide respondenten geven aan dat ze geleerd hebben van het opbrengst gericht werken. Er is door beide respondenten kennis opgedaan die zie nog niet bezaten voordat het OGW werd geïntroduceerd. Dit heeft geresulteerd in een andere kijk op de prestaties van leerlingen bij het directielid en een andere kijk op de prestaties van de school bij het bestuurslid.

Ja dat was toch wel een eyeopener van je kunt echt invloed uitoefenen op de opbrengsten. Aandacht voor de opbrengsten, dat loont echt, het levert echt iets op

Naast de positieve bijdrage aan de kennis van beide respondenten maken beiden een kanttekening bij hetgeen ze geleerd hebben. Het directielid geeft aan dat de focus die er gelegd is op de opbrengsten ten koste is gegaan van de andere aspecten van het lesgeven. Met name noemt hij dat de aandacht voor individuele leerlingen er bij in schoot. Het directielid noemt daarnaast nog een ander aspect van het opbrengst gericht werken. Het heeft een prestatiedruk teweeggebracht bij de street-level bureaucrats.

Iedereen word opgejaagd en opgezweept, even overdreven gezegd, van we moeten presteren, we moeten presteren, uh en dat dat vind ik een nadelig gevolg van opbrengstgericht werken.

Naast deze meningen die zowel het directielid als de bestuurder gevormd hebben, geeft het directielid aan dat hij op een andere manier naar de opbrengsten is gaan kijken. De bestuurder geeft aan dat ook de taak zelf veranderd is. Doordat er nu meer naar cijfertjes gekeken wordt met behulp van een dashboard is er meer controlemogelijkheid.

6.1.3 Agenderende doorwerking

Beide respondenten geven aan dat nadat de directie een brief heeft gekregen waarin een beleid wordt geïntroduceerd, dit besproken wordt met het bestuur. Er wordt dan eerst gekeken of het past binnen de school, of het verplicht is en op welke wijze er uitvoering gegeven zal worden. Daarna wordt het door de directie besproken in het team van de school. Het directielid geeft aan dat nieuw beleid door de directeuren wordt besproken op een directie-netwerk van het samenwerkingsverband Colon.

6.1.4 Politieke doorwerking

Het directielid geeft aan dat zowel de eigen machtspositie als de machtspositie van het bestuur in de praktijk niet is toegenomen. Het directielid geeft aan dat dit wel zo kan worden ervaren door een street-level bureaucrat, maar geeft daarbij aan dat dat binnen de organisatie niet zo werkt.

Het bestuurslid geeft aan dat zowel het bestuur als de overheid een nieuw meetinstrument in handen heeft gekregen door OGW, waardoor zij wel kunnen meten wat er met de resultaten gebeurt. Hierdoor is de positie versterkt. Je kunt zo door middel van voortgangsindicatoren een objectiever gesprek over de feiten voeren. Het bestuurslid weet niet of de positie daarmee verbeterd is omdat hij niet werkzaam was als bestuurslid voor de invoering van OGW.

Ik denk dat de overheid natuurlijk een versterkte positie heeft in de zin dat ze ook een instrument in de handen heeft, waarop ze eh uiteindelijk een school kan beoordelen.

6.1.5 Kwantitatieve beleidsvrijheid

Beide respondenten geven aan dat er vrijheid is ten aanzien van de keuze voor het type werkzaamheden en de hoeveelheid werkzaamheden die wordt gebruikt voor de uitvoering van het beleid van OGW. Het directielid geeft aan dat dit een van de basisvrijheden van het onderwijs is. Een recht. De vrijheid van inrichting:

Kijk wat dat betreft, he dat is een van de basis uh vrijheden van het onderwijs he. De vrijheid van inrichting die is er nog altijd. Dus dat is echt voluit nog uh aan de orde. Je kunt alles bedenken al zeg ik wij gaan helemaal geen rekenen meer geven en we zorgen toch dat de scores goed zijn. Prima.

Het directielid benadrukt dat er tijdens de introductie het beeld kan ontstaan dat er geen vrijheid is ten aanzien van het type werkzaamheden. Hierdoor kan het gevoel ontstaan dat een schooldirectie verplicht wordt tot het invoeren van bepaald beleid. Dit is echter niet het geval.

Het directielid geeft aan dat er zowel vanuit het bestuur als vanuit het ministerie geen beperkingen zijn ten aanzien van de keuze voor het type werkzaamheden en de keuze voor het aantal werkzaamheden:

En ook vanuit het bestuur is niet zo van nou uhm jullie moeten dat doen en dan moet je die en die stappen gaan nemen, nee dat moet je allemaal zelf uit zoeken, dus als het ministerie zegt, wij willen dat het rekenonderwijs verbeterd, uh, dan moet je dat zelf uitzoeken, maar het is wel zo dat ze je wel faciliteren. Dus ze zeggen wel van we hebben hier wel een subsidie en die kun je daar besteden en uh die organisatie die kan je op gang helpen.

Beide respondenten geven aan dat er alle vrijheid is in de keuze voor het type en de hoeveelheid werkzaamheden. Het bestuurslid geeft aan dat de directie hen daarin voorlicht. Wat is er verplicht en wat niet. Het bestuurslid geeft aan dat er voor het bestuur meer telt dan alleen de opbrengsten. Zij hebben de vrijheid om te kiezen op welke wijze het beleid wordt vormgegeven.

6.1.6 Kwalitatieve beleidsvrijheid

De onderwijsinspectie controleert dus of de kwaliteit in orde is. Het directielid en het bestuurslid geven aan dat er vanuit het ministerie alle ruimte is om te bepalen hoeveel aandacht en tijd de school besteed aan het werken met opbrengsten. Zij controleren niet op de aandacht en de tijd die er aan de uitvoering van het beleid wordt gegeven. Het bestuur controleert de directie op de kwaliteit door controle van de ontwikkelingen in de toetsresultaten:

Kijk, die zijn verantwoordelijk voor de school, dus als het ministerie met bepaalde gegevens komt en die zeggen van je moet dat uh, verbeteren, ja dan neemt het bestuur er geen genoeg mee als wij als directie zeggen van o, dat leggen we naast ons neer, het zal onze tijd wel duren, als het onze school dan betreft, kijk als wij met goede argumenten aan kunnen geven....

Het directielid geeft aan dat het bestuur alle vrijheid ten aanzien van de keuze voor vrijheid en tijd geeft die de directie wil inzetten. Het bestuurslid geeft aan dat het bestuur van het ministerie alle vrijheid ervaart om eigen beleid te maken zolang de resultaten en het gevoerde beleid maar in overeenstemming met elkaar zijn:

Ik denk op het moment dat je daar beleidsmatig een goed verhaal onder hebt dat, dat eh.- Kijk, maar ook een onderwijsinspectie kijkt natuurlijk enerzijds ook wel naar eh naar de resultaten, maar anderzijds ook naar welk verhaal heb je erbij. Welke onderbouwingen, welke beleidsvoeringen en is het beleid wat je voert in overeenstemming met de resultaten?

6.1.7 Samenvatting

Uit de bovenstaande beschrijving van de empirie blijkt dat er op het niveau van de directie/ het bestuur op de Eben-Haëzerschool geen sprake is van instrumentele doorwerking. De respondenten geven aan dat de overheid wel stimulerend beleid heeft, dat al dan niet overgenomen kan worden maar dit is niet iets dat letterlijk of direct moet gebeuren. Er is wel sprake van conceptuele doorwerking en agenderende doorwerking. Over de politieke doorwerking is er geen consensus. Het directielid geeft aan dat er geen machtsverschuiving is als gevolg van het OGW. Het bestuurslid geeft echter aan dat er wel meer invloed is komen te liggen bij de overheid, omdat die door opbrengstrapportages een instrument in handen heeft om de school te beoordelen. Binnen deze onderzoekseenheid houdt de verwachting gedeeltelijk stand. Er is dus sprake van doorwerking op twee van de vier gebieden. Er is een vorm van doorwerking niet aanwezig en over een van de vormen van doorwerking is geen consensus.

De respondenten geven aan volledig vrij te zijn in het type en de hoeveelheid werkzaamheden die ze moeten besteden aan OGW ook geven zij aan vrij te zijn in de tijd en de aandacht die ze aan OGW besteden. Er is dus sprake van kwantitatieve en kwalitatieve beleidsvrijheid. Hierbij lijkt er een verband te zijn tussen de afwezigheid van instrumentele doorwerking en het ervaren van volledige beleidsvrijheid. De aanwezigheid van conceptuele doorwerking en de agenderende doorwerking beïnvloedt de perceptie van volledige vrijheid niet. De verschillende percepties ten aanzien van politieke doorwerking beïnvloedt de gepercipieerde beleidsvrijheid niet.

6.2 De Eben-Haëzerschool in Tholen – street level bureaucratniveau

In deze paragraaf worden de bevindingen die opgedaan zijn uit de interviews en documentanalyse van de street-level bureaucrats beschreven. Op deze basisschool is gesproken met drie street-Level bureaucrats.

6.2.1 Instrumentele doorwerking

Op de Eben-Haëzerschool is er sinds het voorjaar van 2009 expliciete aandacht voor het werken met opbrengsten. Dit is door het MT op een teamvergadering geïntroduceerd (Eben-Haëzerschool, 2009). Op deze teamvergadering werd aangegeven dat het Management-team van de school hier een informatiebijeenkomst over had gehad. Het doel van de bespreking op de teamvergadering staat omschreven als 'leren lezen en interpreteren van leerresultaten in Parnassys' (Eben-Haëzerschool, 2009). Uit de notulen blijkt dat naast een uitleg over hoe deze opbrengsten gelezen en geïnterpreteerd dienen te worden, er afspraken worden gemaakt over het voeren van opbrengstgesprekken. Er is afgesproken dat er per klas niveau doelen gesteld worden die gemeten worden tijdens de afname van de LVS-toetsen (Eben-Haëzerschool, 2009) Twee keer per jaar worden de doelen vastgesteld en oude doelen geëvalueerd:

“Twee keer in een jaar doe je dat, die opbrengstgesprekken, en dat gaat dan over je resultaten van CITO, en ook gelijk van je methodetoetsen, en dan gaan ze kijken of je groepsgemiddelde gedaald of gestegen zijn en wat je eraan kan doen of je je doel behaald hebt, want je hebt ook nog een doel natuurlijk.....de IB-er doet dit in opdracht van de directie. Dit is een afspraak van school”

Voor de gemaakte afspraken ten aanzien van het OGW werken geldt dat de respondenten aangeven dat die letterlijk door hen zijn overgenomen.

[Die heb ik heel strak gehanteerd. Die heb ik echt wel gehouden]...[Das gewoon echt zo als ze het zeiden heb ik het echt wel zo gedaan.]

Het feit dat de besluiten letterlijk zijn overgenomen betekent niet dat er geen overleg mogelijk was. Een van de respondenten geeft aan dat voordat er een definitieve werkwijze werd afgesproken er voor de street-level bureaucrats wel een ruime mogelijkheid tot inspraak was over de wijze waarop er uitvoering moest worden gegeven aan het OGW. Dit heeft geen betrekking op de vraag of er meegedaan moest worden aan het OGW. Maar wel de manier waarop er uitvoering werd gegeven aan het OGW. Na de inspraak ronde over de wijze van uitvoering is de werkwijze letterlijk door de respondenten overgenomen. De respondenten geven aan dat het door alle personeelsleden zo wordt ingevuld als dat het is afgesproken.

Dat neem je letterlijk over, en daar ga je gewoon in mee, en die toetsen neem je ook af, en dan kom je ook met resultaten op tafel.

6.2.2 Conceptuele doorwerking

De respondenten geven allemaal aan dat ze hun mening hebben veranderd over het beleid van OGW. Een aantal respondenten geeft aan dat ze in eerste instantie erg onder de indruk waren van het OGW-beleid. Er kwam heel veel op hen af, ze moesten op een andere manier gaan kijken naar de opbrengsten. De respondenten geven aan dat er nu doelgerichter gewerkt wordt.

Door opbrengstgericht werken ben ik wel anders naar mijn vakken gaan kijken, naar mijn lesgeven, kijk dat wel.

De respondenten geven aan dat ze meer kennis hebben gekregen over het volgen en begeleiden van het leerproces van individuele leerlingen. Daarnaast geven respondenten aan dat de kennis over opbrengsten en het begeleiden van leerlingen sterk is toegenomen. Er is meer kennis over het monitoren van ontwikkelingen van leerlingen met behulp van het administratiesysteem Parnassys. Alle respondenten geven aan dat hun mening over OGW twee keer is veranderd. In eerste instantie werd OGW door hen gezien als iets wat heel serieus genomen moest worden. Na een aantal jaar met OGW gewerkt te hebben, heeft er echter opnieuw een verandering van mening plaats gevonden die te typeren is als relativering van de eerste mening en verdieping van het verworven inzicht:

Ben je er dan een paar jaar mee bezig, dan kom je erachter ja dat het allemaal wat genuanceerder ligt dan het hele zwart- witverhaal wat je voor jezelf misschien in gedachten hebt.

Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten meer kennis hebben gekregen over opbrengsten en OGW. Na de eerste verandering van mening waarbij de respondenten het OGW heel serieus namen zijn twee respondenten weer van mening veranderd. Ze geven aan dat ze uiteindelijk dezelfde mening hebben over opbrengsten als voor de introductie:

voor dat hele systeem van opbrengstgericht werken dan werk je ook met kinderen, alleen je had niet die toetsmomenten. En nu heb je ze wel, ja is dat, is je werk dan veranderd? Ja het speelt wel mee in je achterhoofd, ik hoop toch dat ze straks met de inzet van de leerkracht en de kinderen, ik hoop toch dat ze komen tot een beter resultaat. Dat wil je toch?

Twee respondenten geven aan nog op dezelfde manier naar opbrengsten te kijken als voor de introductie van OGW. Hun idee over wat goed onderwijs is, is niet veranderd. Er is echter wel nieuwe kennis en vaardigheden ontstaan over OGW en er wordt op een andere manier naar het lesgeven gekeken. Ook hebben leerkrachten een mening gevormd over het OGW, het beleid heeft echter bij twee van de drie respondenten niet tot een andere kijk op een hun werk geleid.

6.2.3 Agenderende doorwerking

Het OGW is volgens de documentanalyse op de personeelsvergadering besproken. Uit de interviews blijkt dat de gangbare werkwijze op de Eben-Haëzerschool is. Besluiten worden genomen of meegedeeld tijdens de teamvergaderingen (Eben-Haëzerschool, 2009). Dit wordt bevestigd door de respondenten:

Ja, daar hebben we onze teamvergaderingen voor.

Sommige respondenten vinden de vraag of het besproken is verwarrend. Zij vatten het woord besproken op als een vorm van overleg. Zij uitten hierbij hun onvrede over de wijze van overleg. Deze respondenten geven aan dat de keuze voor het werken met OGW werd meegedeeld als een vaststaand feit. Naast de formele agenderende doorwerking is er ook sprake van informele agenderende doorwerking. De respondenten geven aan dat ze al informatie krijgen over besluiten die genomen moeten gaan worden voordat dit op de officiële vergadering aan de orde is geweest. Daarnaast geven de respondenten aan dat besluiten eerst binnen andere geledingen zoals het MT en het regionale samenwerkingsverband Colon worden besproken:

Meestal weet je al wel, gaat het al wel een beetje rond op school, dat er iets aankomt, dat gonst, en ik zit natuurlijk bij de MT, ja, ik zit bij twee mensen in de auto van het MT, dus dan hoor je ook nog

wel eens wat, niet dat ze echt geheime dingen bespreken vanuit het MT met mij, of zoiets, maar je hoort wel wat en je leest natuurlijk het nieuws, en in de pauze hoor je wel eens wat.

6.2.4 Politieke doorwerking

Uit de interviews blijkt dat de intern begeleider (verder IB-er) de leiding heeft gehad in het voeren van de opbrengstgesprekken en het opstellen van het bespreekformulier aan de hand waarvan de behaalde resultaten zijn besproken. De respondenten gaven aan dat de invloed van de IB-er binnen de organisatie is toegenomen:

De IB-er had vroeger, naar mijn idee, dat gevoel heb ik altijd gehad, niet zo heel veel inspraak, en nu hebben de IB-ers, nog steeds, hebben IB-ers best wel wat inspraak.

De respondenten hebben een verschillende perceptie ten aanzien van de toename van macht van de directie. Ze geven aan dat er door het OGW meer gecontroleerd kan worden uitgevoerd door de directie. Er zijn meer cijfers beschikbaar die geanalyseerd kunnen worden. Hierdoor merken de respondenten dat de directie zich ook bemoeit met wat er in de klas gebeurt. De respondenten geven aan dat ze zich gecontroleerd voelen

Vroeger bemoeide ze zich helemaal niet met de resultaten. Dat interesseerde ze echt niks

Naast de IB-er en de directie noemt een van de respondenten het regionale samenwerkingsverband Colon als actor waarvan de machtsinvloed is toegenomen. De macht van Colon is toegenomen omdat deze organisatie ging bepalen welke toetsen er moesten worden afgenomen:

Colon bepaalde welke toetsen we moesten afnemen, en welke we niet moesten doen. In het begin hadden ze helemaal niks te zeggen, en nu gingen ze beslissen welk, hoe we ons formuliertjes moesten invullen en hoe we dat moesten doen, welke toetsen we moesten afnemen, en welke we niet moesten doen.

Over de eigen positie lopen de meningen sterk uiteen. Een respondent geeft aan dat de positie verbeterd is, terwijl de twee overige respondenten aangeven dat er geen verandering in hun positie heeft plaatsgevonden. Een van de respondenten geeft aan dat hij geen machtsverschuiving of veranderende invloed heeft ervaren als gevolg van OGW.

6.2.5 Kwantitatieve Beleidsvrijheid

Op het gebied van de vrijheid die er was ten aanzien van het type en de hoeveelheid werk die er moest worden uitgevoerd, is er een groot verschil in perceptie tussen de respondenten. De respondenten zijn het er over eens dat er geen vrijheid was in datgene wat er moest gebeuren. Dat was duidelijk afgesproken en daar moesten respondenten zich aan houden:

Ja ik geloof niet dat je die vrijheid uh, ja in die zin ik kan moeilijk zeggen van ik doe het niet, of daar ga ik niet in mee.

De respondenten hebben wel beleidsvrijheid ervaren ten aanzien van de keuze voor de type werkzaamheden bij de uitvoering van de werkzaamheden in de klas. De wijze waarop de afgesproken doelen moesten worden behaald was vrij:

Wat je moest doen daar waren afspraken voor. Hoe je het moest doen daar was je behoorlijk vrij in. Wel gaven ze bruikbare tips.

De respondenten geven echter aan dat er weinig vrijheid was ten aanzien van de hoeveelheid tijd die er aan de uitvoering van OGW moest worden gegeven. Er werd bepaald hoeveel tijd er per week per vak moest worden lesgegeven. Toen deze afspraken gemaakt werden is er veel tijd van de vakken afgehaald die niet worden gemeten bij OGW:

Dat is gewoon uh, op een teamvergadering gewoon gezegd, we gaan zoveel minuten rekenen, zoveel minuten spelling doen, zoveel minuten taal doen.

Een van de respondenten geeft aan dat hij wel vrijheid ten aanzien van de hoeveelheid werkzaamheden ervaart. Hij geeft aan dat het van belang is om de gemaakte afspraken in te passen in je eigen klas. De respondent geeft aan dat hij denkt dat daar vrijheid voor is, maar geeft ook aan dat hij die vrijheid neemt:

[Inpassen in je eigen klassenmanagement. Ja, dat is wel de bedoeling.]... [Ja, ik denk dat die vrijheid er wel is en als die er niet is dan neem ik hem misschien.]

Naast het werken in de klas is er nog een andere activiteit te onderscheiden die te maken heeft met het maken van plannen. Het maken van groepsplannen. Dit zijn de plannen waarin de doelen per groep staan beschreven en beschreven staat hoe de doelen moeten worden bereikt. Over het maken van de groepsplannen zijn de respondenten het eens. Ze geven aan dat er niet is vastgelegd welke tijd er in het maken van de plannen moet worden gestopt. Hierbij is geen vrijheid in de keuze voor het type werkzaamheden. Dit moet gewoon gedaan worden:

Dat groepsplan dat mag je zelf gewoon invullen, naar aanleiding van de aandachtspunten die in dat groepsplan staan.

6.2.6 Kwalitatieve beleidsvrijheid

De eerste respondent geeft aan dat hij geen vrijheid heeft ervaren ten aanzien van de tijd en aandacht die er moest worden besteed aan de uitvoering van het OGW-beleid. Hij geeft aan dat er wel ruimte was voor extra inspanning maar dat minder tijdsinvestering dan was afgesproken niet was toegestaan:

[Eigenlijk is er geen ruimte neer. Kijk als je, om nog meer te doen, daar is wel ruimte voor, om nog meer te doen.]...[Nee, minder kan niet.]...[Eigenlijk, alles ligt vast in een soort document.]

De respondent geeft aan dat er wel inspraak was bij het maken van afspraken ten aanzien van de hoeveelheid werkzaamheden, maar nu de afspraken eenmaal vast liggen is de vrijheid er niet meer.

De tweede respondent denkt anders over de vrijheid ten aanzien van de aandacht en de tijdsinvestering. Deze respondent geeft aan dat er in de uitvoering alle vrijheid is. Wel geeft de respondent aan dat het OGW meer tijd kost. De respondent geeft aan dat er bij het invullen van het groepsplan wel vrijheid is ten aanzien van tijd en aandacht. Iedereen doet dat op zijn eigen manier.

De derde respondent benadrukt dat er alle vrijheid is ten aanzien van de uitvoering van de tijd en aandacht waarmee de werkzaamheden ter uitvoering van OGW moeten worden uitgevoerd. Deze vrijheid werd ingekaderd door de afgesproken doelen:

[Ja, daar ben je vrij in, want niemand komt natuurlijk bij mij controleren of ik voldoende tijd heb besteed aan het uitleggen van sectordiagrammen. Je weet als leerkracht dat het een moeilijk onderdeel is, dus je bereid dat ook goed voor, uh je probeert zoveel mogelijk kinderen daar in je

instructie mee te nemen, blijkt dan toch dat dat onvoldoende is geweest voor een aantal kinderen, ja dan ga je die kinderen toch nog eens een keertje extra hulp geven, om ze toch maar mee te kunnen laten gaan.] [Ja goed, die vrijheid heb je, alleen op het moment dat je natuurlijk rond de tafel gaat zitten ja, dan moeten je spulletjes wel in orde zijn.]

De respondenten geven aan dat er geen afspraken zijn ten aanzien van de tijd voor het invullen van de groepsplannen. Dit moet gewoon gebeuren volgens de afspraken. De een is daar langer mee bezig dan de ander.

6.2.7 Samenvatting:

De street-level bureaucrats op de Eben-Haëzerschool geven aan dat er sprake is van instrumentele doorwerking. Het beleid moest letterlijk worden overgenomen. Diverse respondenten geven aan dat er wel inspraak mogelijk was over het "hoe" van de uitvoering. Nadat die afspraken echter vastlagen moesten die letterlijk worden overgenomen. Alle respondenten geven aan meer kennis te hebben gekregen door OGW. Ook hebben zij zich een mening gevormd over OGW. Er is dus sprake van conceptuele doorwerking. Ook geven alle respondenten aan dat er sprake is van agenderende doorwerking. Over politieke doorwerking wordt verschillend gedacht. Twee van de drie respondenten geven aan dat een aantal actoren meer invloed hebben gekregen. Ook geeft een respondent aan dat de eigen positie door OGW verbeterd is. Een andere respondent geeft echter aan dat er geen politieke doorwerking is. Er is dus geen consensus over politieke doorwerking. Wel is het zo dat de meerderheid aangeeft dat er sprake is van politieke doorwerking.

Doordat er op diverse gebieden geen consensus is, ontstaat er binnen de Eben-Haëzerschool geen helder beeld over de invloed van de diverse vormen van doorwerking op de beleidsvrijheid.

6.3 Directie basisschool Ter Tolne en basisschool De Eevliet

Op basisschool Ter Tolne zijn geen documenten meer beschikbaar uit de periode dat OGW is ingevoerd. Op deze basisschool is gesproken met de directeur. Deze directeur is tevens directeur van Basisschool De Eevliet. Het was niet mogelijk om te spreken met een bestuurslid. In deze paragraaf worden de bevindingen die opgedaan zijn uit het interview met de directeur beschreven.

6.3.1 Instrumentele doorwerking

De respondent geeft aan dat veel besluiten op bovenschools niveau genomen worden en dat er van de directeur verwacht wordt dat hij de vertaling naar de praktijk op de beide scholen maakt. De respondent geeft aan dat er in veel gevallen weinig vrijheid voor de eigen inbreng van de directeurs is. De bestuurder neemt volgens de respondent meestal na een inspraakronde een besluit. Binnen de kaders van dit besluit moet de uitvoering op de basisscholen plaatsvinden. Dit besluit is geen besluit dat letterlijk moet worden overgenomen behalve als er een verplichting vanuit de overheid wordt doorgevoerd:

We hebben gewoon een bovenschools management eh gebeuren. Dus we hebben een bestuurder die iets van ons wil en dan vervolgens maken wij vaak weer een vertaalslag naar de praktijk toe.

In de casus van het OGW is er geen sprake geweest van een verplichting vanuit de overheid. Binnen de kaders die het bestuur en het ministerie van onderwijs gaven, mocht er vrije invulling aan het beleid gegeven worden. Het is geen beleid dat letterlijk moest worden overgenomen:

[Het opbrengst gericht werken, ja dan zijn de scholen meer vrij daar je eigen vorm aan te geven, maar binnen wat kaders, die zijn neergezet]...[Dus kun je eigenlijk zeggen eh zowel het ministerie als het directieoverleg, bestuur geven kaders aan en dat is niet iets dat je letterlijk overneemt.]

6.3.2 Conceptuele doorwerking

De respondent geeft aan dat hij niets heeft geleerd van het OGW. Hij geeft aan dat er leerzame elementen in het concept zitten maar dat er naar zijn mening teveel cijfermatig naar kinderen wordt gekeken. Hij geeft aan dat niet alle vaardigheden in cijfertjes te vatten zijn. Daar was hij al van overtuigd, maar daar is hij door het OGW in bevestigd geworden. Dit heeft zijn kijk op kinderen, het onderwijs en opbrengsten bevestigd:

Opbrengst gericht werken dat is niks anders als een cijfer waar men kinderen op beoordeeld en ik ben van mening dat zeker naar de toekomst toe, is kennis niet alleen maar te vatten in een cijfer, maar hier gaat het ook om bepaalde vaardigheden, maar bepaalde vaardigheden zijn niet of heel moeilijk te meten. Terwijl in mijn ogen deze wel essentieel zijn.

De respondent geeft echter aan dat er wel kennis is gekomen over OGW werken:

We hebben allemaal zo'n cursus gehad over opbrengstgericht werken van wat was het, nou daarmee is onze kennis dan in één keer vergroot.

6.3.3 Agenderende doorwerking

De respondent geeft aan dat beleid altijd besproken wordt in het bestuur, het directie overleg en de meer schoolse IB-ers (verder MIB-ers) en het team.

6.3.4 Politieke doorwerking:

De directeur geeft aan dat er een groep is die specifiek meer macht heeft gekregen door de invoering van OGW. Dat is de groep MIB-ers. Hun invloed is toegenomen omdat ze de taak kregen om de opbrengsten in kaart te brengen:

Dan zijn de meerscholen ib-ers wel die meer invloed hebben. Ja. Gewoon omdat die de taak ook hebben gekregen om bijv. naar die opbrengsten te kijken en hiaten vast te leggen, groepsbesprekingen te hebben met leerkrachten, heel specifiek eh op die opbrengsten.

De respondent geeft aan dat zijn eigen invloed niet is versterkt.

6.3.5 Kwantitatieve beleidsvrijheid

De respondent geeft aan dat hij als schooldirecteur de vrijheid heeft om te bepalen door middel van welke type werkzaamheden er uitvoering wordt gegeven aan beleid dat vanuit de overheid naar de scholen en vanuit het bestuur naar de scholen toe komt. Het moet passen binnen de kaders van de afspraken. De directeur geeft aan dat er naast de expliciete kaders en gezamenlijke afspraken veel vrijheid is. Hoewel dit niet expliciet benoemd wordt blijkt hieruit dat er ook geen beperkingen zijn ten aanzien van de keuze voor het aantal werkzaamheden. De vrijheid wordt afgebakend door de kwaliteitseis van het bestuur die in opbrengstcijfers is weergegeven. De directeur vindt dat in deze opbrengstcijfers niet altijd te zien is welke vaardigheden de kinderen hebben.

6.3.6 Kwalitatieve beleidsvrijheid

De directeur geeft aan dat hij alle vrijheid heeft om al dan niet tijd en aandacht te besteden aan OGW. Dit heeft in de specifieke context te maken met het feit dat de directeur, directeur van twee scholen is. De aandacht en de tijd die de directeur stopt in de uitvoering van opbrengsten wordt niet gemeten.

6.3.7 Samenvatting

Uit de empirische data blijkt dat er op het niveau van directie / bestuur van de scholen Ter Tolne en De Eevliet geen sprake is geweest van instrumentele doorwerking. Hoewel er benadrukt wordt dat er duidelijke kaders waren geeft de directeur aan dat het beleid dat vanuit het bovenschools management en de bestuurder naar de scholen komt niet letterlijk of direct moet worden overgenomen. Er is conceptuele doorwerking. De directeur geeft aan dat hij geen andere mening heeft gekregen maar wel kennis over het beleid zelf. Er is ook sprake van agenderende doorwerking en politieke doorwerking. De directeur geeft aan dat de bovenschoolse IB-ers meer invloed hebben gekregen. Zij kijken heel specifiek naar opbrengsten per klas en nemen dat weer mee naar een bovenschools niveau. Er is dus sprake van doorwerking op alle gebied behalve op het gebied van de instrumentele doorwerking.

Uit de beschrijving van de empirie blijkt dat er op het directie / bestuursniveau binnen de gestelde kaders veel beleidsvrijheid wordt gepercipieerd. Dit geldt voor zowel kwantitatieve als kwalitatieve beleidsvrijheid.

Er lijkt een verband te zijn tussen de afwezigheid van de instrumentele doorwerking en de gepercipieerde beleidsvrijheid. De aanwezigheid van conceptuele- agenderende- en politieke doorwerking heeft geen invloed op de ervaren beleidsvrijheid.

6.4 Basisschool Ter Tolne -Street-level bureaucrats

In deze paragraaf worden de bevindingen die opgedaan zijn uit de interviews met de street-level bureaucrats beschreven. Op deze basisschool is gesproken met twee street-Level bureaucrats.

6.4.1 Instrumentele doorwerking

De respondenten op basisschool Ter Tolne geven aan dat besluiten binnen hun organisatie op twee niveaus genomen worden. Op bovenschools niveau en op schoolniveau. De besluiten die op bovenschools niveau worden genomen, worden besproken binnen het team en vertaald naar concrete uitvoering. Besluiten die bovenschools genomen worden, bieden kaders. Over het karakter van deze kaders bestaat meningsverschil tussen de respondenten. De ene respondent benadrukt dat er ruimte is om het bovenschools geformuleerde beleid in te passen in de eigen organisatie waardoor er geen sprake is van het letterlijk overnemen van beleid. De andere respondent benadrukt juist dat er weinig inspraak is op deze besluiten en dat ze wel letterlijk moeten worden overgenomen:

[Binnen de acht Octo scholen moet wel aan voorwaarden voldoen, maar dan wordt de invulling dat je wel zelf mag bepalen, binnen je school.]... [Uhm, nou de directeur die uhm, verkondigd soms besluiten en vaak worden die door het college van bestuur ingesteld en de directeur moet ze implementeren hier op de werkvloer en zo komen ze bij ons terecht.]

Beide respondenten geven aan dat er sprake is geweest van inspraak ten aanzien van de vraag hoe het bovenschoolse besluit om te komen tot OGW er gekomen is. Men verschilt echter van mening over de betekenis van deze inspraak. Een van de respondenten ziet de inspraakrondes als een serieuze mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de wijze waarop het bovenschoolse beleid moest worden vormgegeven. Een tweede respondent geeft aan dat er inderdaad inspraakmomenten geweest zijn na de invoering van OGW werken, maar dat er met de input van de inspraakmomenten niets gedaan is. Deze respondent benadrukt dat zowel de beslissing om opbrengstgericht te gaan werken als de wijze waarop hier uitvoering aan moet worden gegeven letterlijk moet worden uitgevoerd:

Er is een format opgelegd eigenlijk. We hebben er eigenlijk geen inspraak op gehad.

Deze respondent geeft aan dat de besluiten rondom OGW letterlijk uitgevoerd worden door de meeste collega's. Deze respondent vindt dat er weinig vrijheid is om een eigen invulling te geven aan het OGW-beleid. Het is iets wat vrij letterlijk overgenomen moest worden.

Je eigen vorm heb je wel maar echt, de bandbreedte is nou niet bijzonder breed hoor!

6.4.2 Conceptuele doorwerking

De respondenten op Ter Tolne geven aan dat de kennis over het OGW is toegenomen. Tijdens de introductie was er nog weinig kennis van OGW, dit veroorzaakte volgens hen een gevoel van onduidelijkheid:

Dat was natuurlijk oké nog redelijk onbekend uh, er komt gewoon veel op je bordje in het begin. Bij iedereen een beetje een help gevoel.

De respondenten geven aan dat er na de beginfase waarin er veel onduidelijk was over dat wat er verwacht werd meer kennis kwam over het OGW:

Ja en in de loop van de tijd ga je gewoon meer kennis krijgen, maar in het begin is het wel van ja oké en uh, waar moeten we nu aan gaan beginnen en ja...

De tweede respondent geeft echter aan dat de kennis beperkt bleef tot datgene wat er uitgevoerd moest worden. Er kwam geen kennis over de achterliggende gedachten van het beleid en het doel van het OGW. Hier werd binnen de organisatie niet over gecommuniceerd. Volgens de respondent moest het gewoon worden overgenomen. De respondent geeft aan dat hierdoor een gebrek aan passie ontstond om zich verder te verdiepen in het onderwerp:

[De gedachte er achter is niet echt uitgediept ofzo. Het heel erg werd er op het formulier gericht, maar wat het doel erachter was dat blijft nog steeds een beetje achterwege.] ... [omdat dat ook van boven af komt, een vooral de nadruk op het formele gebeuren ligt, uhm heeft het weinig uhm, roept het weinig passie op om het zo te zeggen.]

Op de vraag of de respondenten hun mening hebben veranderd over OGW worden hele diverse antwoorden gegeven. Een van de respondenten geeft aan dat OGW in het begin als bedreigend werd ervaren, maar dat nu vooral de meerwaarde wordt ingezien door het team. De tweede respondent geeft aan dat zijn mening ook is veranderd ten opzichte van OGW. Deze respondent geeft aan dat de wijze van introductie eraan heeft bijgedragen dat de meningsvorming bij hem negatief heeft uitpakkt. De respondent geeft aan dat de formele wijze waarop de plannen zijn geïntroduceerd tot irritatie over en weerstand ten aanzien van het beleid hebben geleid. Als oorzaak voor de irritatie geeft de respondent aan dat de street-level bureaucraten niet betrokken zijn bij het maken van de plannen:

Je gaat je irriteren aan het proces en de formaliteit en daarmee ben je geneigd om te zeggen dat het opbrengstgericht werken op zich niet goed is.

Beide respondenten geven aan dat ze op een andere manier naar het werk zijn gaan kijken door het OGW. De manieren waarop de wijze van kijken naar het werk is gewijzigd varieert per respondent. De eerste respondent geeft aan dat het beleid ertoe heeft bijgedragen dat de respondent veel gericht naar de ontwikkeling van kinderen is gaan kijken:

Ja dat je ook wel verplicht wordt om uh om veel gericht te gaan kijken.

Ook de tweede respondent benadrukt dat zijn kijk op het werk is veranderd. Hij geeft aan dat het OGW veel formaliteiten met zich mee brengt die afleiden van dat wat de respondent belangrijk vindt en de werkdruk doen toenemen:

Ja, ja, ja je werkdruk is enorm toegenomen. Ik heb het gevoel dat je meer uh met de formaliteit bezig bent, dan met het verbeteren van je onderwijs. Ik zou mijn tijd veel efficiënter kunnen gebruiken door uh, mij te richten op het onderwijs dan te richten op uh het invullen van formulieren.

6.4.3 Agenderende doorwerking

De beide respondenten geven aan dat het OGW beleid is besproken binnen het team. Er is geëxperimenteerd met een groepsplan in Parnassys. Na een jaar kwam de bovenschoolse organisatie met richtlijnen:

Eerst is het op de agenda geweest en heeft de school het werken met een groepsplan binnen Parnassys uitprobeerd. Een jaar later kwam er een bovenschools besluit tot een bepaalde werkwijze. Dee is toen opnieuw besproken binnen het team

Een van de respondenten geeft aan dat het OGW eerst op bovenschools niveau besproken is en daarna binnen het team:

Het wordt vooral door intern begeleiders wordt het vorm gegeven uhm die scholen IB-ers eigenlijk en dat gaat weer door naar directeurenoverleg, die moeten alles goedkeuren en daarna gaat het naar de scholen uhm en dan de internbegeleiders leggen het eerst voor aan het teams.

Er is eerst een werkgroep geweest waarin de IB-er heeft plaatsgenomen. Na de presentatie van het voorstel van de werkgroep is het plan op de teamvergadering besproken en na de teamvergadering is het op de bouwvergadering besproken. Op de bouwvergadering is er diep op de materie ingegaan.

6.4.4 Politieke doorwerking

Zoals uit de bovenstaande paragrafen blijkt is er een verschillende perceptie tussen de twee geïnterviewde respondenten. De eerste respondent geeft aan dat er geen politieke doorwerking is. Deze respondent redeneert sterk vanuit het team en het teambelang. Deze respondent benadrukt dat de besluiten als team worden genomen. Binnen de teamontwikkeling zijn er mensen die voorlopen en mensen die wat achterblijven in hun ontwikkeling:

Er zijn natuurlijk altijd kartrekkers en er zijn natuurlijk afwachtende mensen maar dat heeft niet specifiek met uh, met een onderwerp te maken.

De tweede respondent geeft aan dat de positie van de street-level bureaucrats is afgenomen. Daar waar er voor de implementatie van OGW autonomie en vrijheid werd ervaren beschrijft de respondent dat deze vrijheid nu beperkt is geworden:

[De autonomie van een leerkracht in het onderwijs dan was je vroeger eigenlijk een directeur van een klas maar tegenwoordig ben je uitvoerende geworden he.] [Je bent meer robots geworden, die allemaal uh hetzelfde beleid uitvoeren dan dat je nog heel veel vrijheid hebt daarin.]

De tweede respondent geeft tevens aan dat er sprake is van een toename van macht bij de onderwijsinspectie. Deze macht neemt toe omdat de focus op het werken met opbrengsten is komen te liggen. Hierdoor is voor iedereen helder welke resultaten er worden behaald. Dit zorgt er volgens de respondent voor dat de street-level bureaucrats zich druk maken of het behaalde resultaat wel voldoende is in de ogen van de inspecteur:

Macht is misschien niet goed omschreven maar de inspectie heeft zeer veel invloed op het reilen en zeilen hier op school.... Ja ja de dreiging alleen al hé, stel dat je geen groen vlaggetje zou krijgen.

Naast de macht van de inspectie geeft de respondent aan dat de macht van de MIB-ers en de directie is toegenomen:

Dan heb je een IB-er die zegt we gaan het zus of zo doen, dan wordt er vaak gezegd, ai, dat is lekker makkelijk gezegd, kom jij het eens even voordoen dan?

De respondent geeft aan dat de invloed van de directeur ook is toegenomen. Wanneer je de plannen voor OGW niet in orde hebt, moet je dit verantwoorden bij de directeur.

6.4.5 Kwantitatieve beleidsvrijheid

De respondenten geven aan dat er duidelijke kaders zijn afgesproken ten aanzien van het aantal werkzaamheden dat moet plaatsvinden voor het OGW. Deze kaders zijn kaders op hoofdlijnen. Zo is er op Ter Tolne afgesproken hoeveel uur er aan ieder vak moet worden besteed.

Ja, hebt wel uh, dat je vijf uur moet rekenen op een week.

De afspraken met betrekking tot de tijd zijn echter niet leidend. De street-level bureaucrats hebben de vrijheid om van de kwantitatieve kaders af te wijken als dat nodig is om de kwaliteit te behalen. De respondenten geven aan dat dit afhankelijk is van specifieke behoeften die een groep leerlingen met zich mee brengt:

Als je weet ja in drie, moet je gewoon zo op dat lezen zitten, ja daar ga ik gewoon veel meer lezen geven dan dat er officieel op het programma staat, maar heb je een hele zwakke rekengroep dan ga je automatisch gewoon veel meer op het rekenen zitten.

Een andere respondent bevestigt het beeld dat er vrijheid is ten aanzien van de keuze voor het type werkzaamheden ten aanzien van de uitvoering van OGW. De respondent geeft aan dat de grens van deze kaders ligt bij de formele formulieren. Zolang die zijn ingevuld is er alle vrijheid voor het kiezen van werkzaamheden en hoeveelheid werkzaamheden voor een street-level-bureaucrat om te doen wat hij of zij wil:

Ja zo leeft dat hier hé. Wat je in de klas doet dat maakt zoveel niet uit zolang het maar mooi op papier staat en het kan beter zo zijn dan andersom.

De respondent geeft aan dit vanaf de introductie van OGW het geval was. Er was vrijheid ten aanzien van de hoeveelheid werk in de klas. Voor het invullen van de OGW-formulieren gold die genoemde vrijheid niet. De vrijheid die er is, is dus geen vrijheid ten aanzien van het maken van plannen in het kader van OGW. De vrijheid van werkzaamheden in de klas wordt gekaderd door de afgesproken doelstellingen die behaald dienen te worden. De kwaliteit van die opbrengsten moest wel op niveau blijven:

Op papier moet je voldoen aan de eisen die gesteld wordennauwlettend bijgehouden ja en in de klassen: Ze komen een keer in het jaar eens even kijken hoe het loop in de klas een IB-er of een directeur een flitsbezoekje.....wat notities maken, ja je bent heel vrij zolang die resultaten in orde blijven en geen fluctuaties laten zien in patronen... daar wordt over gebabbeld.

De respondent geeft aan dat er ten aanzien van de hoeveelheid tijd die besteed moet worden aan het maken van plannen in het kader van OGW ook geen beperking van de beleidsvrijheid is. Deze moeten worden ingevuld en hier wordt geen vaste tijd voor afgesproken.

6.4.6 Kwalitatieve beleidsvrijheid

De beide respondenten geven aan dat er geen vrijheid was ten aanzien van de keuze voor de aandacht en de tijd die zij besteden aan het OGW. Dat was volgens de respondenten heel duidelijk omkaderd. Een van de respondenten geeft hierbij aan dat het werk ten koste ging van de kwaliteit van het voorbereiden van lessen. Een respondent geeft aan dat er geen vrijheid was om minder tijd of aandacht aan het OGW te geven. Over de vrijheid ten aanzien van de tijd en aandacht van het lesgeven in de klassen wordt verschillend gedacht. De eerste respondent geeft aan dat er geen vrijheid is ten aanzien van de aandacht die in de klas aan OGW gegeven wordt:

Nee nee, daar zijn we niet vrij in geweest, dat moest gewoon komen en dat moest later ook terug te zien zijn in de klas, en in je groepsplannen en overal door eigenlijk.

De tweede respondent legt uit hoe deze beperkte vrijheid in de praktijk werkt. Hij geeft aan dat er door hem in de praktische uitwerking van de afspraken wel vrijheid ten aanzien van de tijd en aandacht wordt ervaren als het gaat over het werk in de klas. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt geeft deze respondent aan dat het erom gaat dat de papieren ten aanzien van OGW volgens de gemaakte afspraken zijn ingevuld. Als dit is gedaan is er voor de street-level-bureaucrats alle vrijheid om in de klas de tijd en aandacht naar eigen inzicht in te delen. De beleidsvrijheid ten aanzien van OGW is zo beperkt dat dit de uitvoering in de klas zodanig beïnvloedt dat er geen tijd meer is om die werkzaamheden goed uit te voeren. Hiermee geeft de respondent aan dat er op een indirecte wijze geen vrijheid is ten aanzien van het type werkzaamheden en de tijdsbesteding in de klas. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de lessen. De respondent geeft aan dat er bijvoorbeeld minder leerling werk wordt nagekeken terwijl het wel nuttig zou zijn om dat te doen.

Vroeger keek je bijna alles na en de afgelopen jaar is dat afgenomen.

De tweede respondent voegt er aan toe dat er wel vrijheid is als het gaat om de tijd en aandacht die moet worden besteed aan het invullen van de plannen die betrekking hebben op het OGW. Iedereen is er vrij in om dit op de eigen manier te doen en om hier veel of weinig aandacht aan te schenken. Als hetgeen in overleg is afgesproken maar wordt ingevuld. Als dit niet duidelijk genoeg gebeurt dan moet de leerkracht het formulier beter invullen. De IB-er controleert hier op.

6.4.7 Samenvatting

De street-level bureaucraten op Ter Tolne geven aan dat het OGW letterlijk moest worden overgenomen. Er was weliswaar een inspraakronde waarbij er kon worden meegepraat over de exacte uitwerking maar toen die voorbij was moest het besluit letterlijk worden overgenomen. De respondenten geven aan dat er sprake is van kennis over het beleid. Een van de respondenten geeft aan dat deze kennis beperkt bleef tot de uitvoering. Er werd geen achterliggende gedachte over gedeeld. Naast de kennis over het beleid hebben de respondenten een mening gevormd over het beleid en zijn ze op een andere manier gaan kijken naar hun werk. Er is dus sprake van conceptuele doorwerking. Beide respondenten geven aan dat er over het beleid gesproken is. Er is dus sprake van agenderende doorwerking. Er is geen consensus over politieke doorwerking. De eerste respondent vindt dat er geen machtsverandering heeft plaatsgevonden. De tweede respondent geeft aan dat de macht van de street-level bureaucraten is afgenomen en de macht van de IB-ers, de directie en de onderwijsinspectie is toegenomen.

Beide respondenten geven aan dat er binnen de kaders sprake is van de vrijheid ten aanzien van de keuze voor het type beleid en de hoeveelheid activiteiten die er aan het OGW beleid wordt besteed. Er is dus sprake van kwantitatieve beleidsvrijheid. De beide respondenten geven aan dat er geen sprake was van vrijheid ten aanzien van de tijd en aandacht die moest worden gestopt in het OGW. Er waren duidelijke afspraken over welke plannen er moesten worden gemaakt en waar die plannen aan moesten voldoen. Hier was geen vrijheid in. Een van de respondenten benadrukt dat er geen controle was op datgene wat er daadwerkelijk in de klas gebeurde. Daar was wel vrijheid in de tijd en aandacht die er daadwerkelijk werd besteed aan activiteiten die samenhangen met OGW. Ten aanzien van de directe afspraken voor OGW was geen vrijheid. De andere respondent benadrukt hierbij dat de afspraken wel degelijke terug te zien moesten zijn in de klas, de groepsplannen en alle facetten van het werk. Dit lijkt iets anders te zijn dan wat de andere respondent zegt. De respondent

die aangeeft dat er wel vrijheid in de klassensituatie is, doelt echter op het feit dat er in de concrete doorvertaling naar het lesgeven vrijheid is en ten aanzien van de tijd en aandacht die er besteed moet worden aan OGW in de klas. Er is volgens deze respondent door de onvrijheid ten aanzien van afspraken omtrent OGW zo weinig tijd voor andere zaken dat hij voldoende tijd en aandacht kan besteden aan het geven en voorbereiden van lessen. Hieruit blijkt dat er geen kwalitatieve beleidsvrijheid aanwezig is. Over de concrete uitwerking in de klas bestaat weliswaar een verschil in opvatting maar beide respondenten geven aan dat er geen beleidsvrijheid is ten aanzien van de afspraken omtrent OGW en dat dit merkbaar is in de klas.

Uit de bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat er een verband bestaat tussen de aanwezigheid van instrumentele- conceptuele- en agenderende doorwerking en kwalitatieve beleidsvrijheid. De kwantitatieve beleidsvrijheid lijkt niet te worden beïnvloed door de aanwezige vormen van doorwerking.

6.5 Basisschool De Eevliet

Op basisschool De Eevliet zijn geen documenten meer uit de tijd dat OGW is ingevoerd. Hierdoor is het niet mogelijk geweest om een documentenanalyse uit te voeren. Er zijn wel diverse interviews gehouden. De beschrijving van de interviews staat hieronder weergegeven. Op deze basisschool is gesproken met twee street-Level bureaucrats. Het interview met de directeur is terug te vinden bij de beschrijving van basisschool Ter Tolne. De beide respondenten waren nog niet werkzaam op De Eevliet toen OGW werd ingevoerd. Ze hebben aangegeven hoe er momenteel gewerkt wordt op de school.

6.5.1 Instrumentele doorwerking

Beide respondenten geven aan dat wanneer er nieuw beleid wordt bedacht door een hoger orgaan dat er gezamenlijk wordt gekeken naar de inpasbaarheid van dit beleid in de context van de eigen school. De respondenten geven aan dat er door de kleinschalige context van de school geen dingen van bovenaf worden opgelegd. Er is geen sprake van zaken die letterlijk moeten worden overgenomen. Beleid wordt altijd ingebed in de eigen visie na gezamenlijk overleg.

Zoals alles hier gaat denk ik. Dan gaan we met zijn allen rond de tafel en kijken van nou, hoe gaan we dit hierin passen.

Beide respondenten geven aan dat alle besluiten binnen de organisatie op deze wijze genomen worden. De eerste respondent benadrukt dat deze werkwijze door het bestuur en de directie wordt bevorderd. De respondent geeft aan dat het bestuur en de directie een werkwijze waarin beleid een op een wordt overgenomen zonder te worden vertaald naar de praktijk niet prefereert. De respondenten geven aan dat de gehanteerde werkwijze voortkomt uit het feit dat men op basisschool De Eevliet werkt met een klein team waarbinnen er sprake is van een sterke gedeelde visie waar men passie en betrokkenheid voor heeft. De respondenten geven aan dat de directeur geen sturende invloed heeft. Hij agendaert hooguit zaken:

Ewan is dan wel zo iemand die, die bespreekt dat dan wel met ons. Van het moet wel gebeuren, maar we moeten dat wel samen gaan doen. En uh uhm hoe gaan we dat vormgeven? Of uhm hoe of wat past ook bij ons en wat werkt prettig voor ons?

De respondenten geven aan dat beleid dat op een hoger niveau bedacht is wel moet worden uitgevoerd op de school. Er is echter binnen het team alle vrijheid om dit in te passen. Het hoeft niet letterlijk te worden overgenomen.

6.5.2 Conceptuele doorwerking

De respondenten geven aan dat het nodig is om te verdiepen in nieuw beleid als je er mee wilt werken. Het is echter zo dat de mening van de respondenten niet veranderd is door de implementatie van het OGW. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat de mening van de respondenten over hoe opbrengsten bereikt kunnen worden overeenkomt met de visie die achter het OGW beleid zit:

Nee dat is denk ik niet veranderd van hoe het daarvoor was, nee.... ik denk nog steeds dat het voor kinderen heel belangrijk is dat ze eh het doel weten eh waar ze naar toe eh gaan.

Doordat de mening van respondenten niet veranderd is ten aanzien van het werken met opbrengsten heeft het OGW ook niet geleid tot een andere kijk op de werkzaamheden van de

respondenten. Wel is het zo dat er in het onderwijs continu dingen veranderen en dat die veranderingen de leerkrachten vorming biedt.

De tweede respondent geeft aan dat het beleid ertoe heeft geleid dat er meer bewuster met de opbrengsten is omgegaan dan voor de implementatie het geval was. De meer systematische aanpak leidde er toe dat er meer aandacht is gekomen voor leerontwikkelingen van individuele leerlingen. Dit heeft echter niet geleid tot een andere kijk op het werk:

Je kijkt natuurlijk wel uhm echt gericht naar die kinderen hè. Dat eh, je bent wel echt want eh, met die onderwijsbehoefte bezig. Dus je bent wel per kind natuurlijk aan het kijken van, wat heeft hij nodig. Dus in die zin ben je, ja is dat natuurlijk wel veranderd.

6.5.3 Agenderende doorwerking

Besluiten worden op De Eevliet altijd genomen in samenspraak met alle teamleden. De respondenten waren tijdens de introductie van OGW nog niet werkzaam op De Eevliet. De respondenten geven echter allemaal aan dat de besluiten op De Eevliet gezamenlijk genomen worden:

We proberen teamvergaderingen te hebben, maar dat is wel eens lastig. We hebben niet zo heel veel hier. En anders eh ja, of we hebben een eh groeps- app zeg maar via eh WhatsApp waar eh nog al is iets in voorbij komt. Of eh via de mail. Of eh er zijn mensen die eh wel even met elkaar vergaderen en dan wordt het weer teruggekoppeld. Of eh nou ja, meerdere mogelijkheden.

Nieuwe zaken worden door de directeur op de agenda gezet en door middel van de bovengenoemde werkwijze besproken.

6.5.4 Politieke doorwerking

De beide respondenten geven aan dat er geen actoren zijn die hun machtspositie hebben versterkt door het beleid van OGW. Wanneer ze expliciet bevraagd worden op het feit of er niet meer macht is komen te liggen bij de MIB-ers omdat die een controlerende functie hebben gekregen geeft een respondent aan dat dit ook wel moet en dat het in samenspraak gebeurt.

6.5.5 Kwantitatieve beleidsvrijheid

Op de Eevliet heerst er een sfeer waarin alles gezamenlijk wordt besproken. Als de directeur een beleid zou introduceren waar het team niet achter staat dan zou het beleid geen doorgang vinden. De afspraken worden gemaakt op basis van het uitwisselen van argumenten:

Ja, volgens mij zou dat zeker wel kunnen hier uh, ja ja. Als je maar met goede argumenten komt en aan kan geven waarom iets zou passen of niet zou kunnen

Er is heel veel vrijheid. De directeur bemoeit zich weinig met de vertaalslag van het beleid naar de werkvloer. Bij iedere vraag benadrukken de respondenten dat het werken op De Eevliet te karakteriseren is door de wijze waarop er samen wordt gewerkt en besluiten worden genomen vanuit het team. De directeur laat dat vooral aan de teamleden over. Zij hebben heel veel vrijheid:

Hij ziet dingen voorbijkomen en hij zegt of hij het goed vindt of niet en eh dan is het goed.

Respondenten geven aan dat er heel veel vrijheid is. Het is voor hen niet duidelijk wat de grens van de vrijheid is. Ze hebben hier nog nooit mee te maken gehad. Een respondent geeft wel aan dat er afspraken waren over datgene wat moest gebeuren ten aanzien van de uitvoering van OGW. De respondent geeft echter aan dat dit lastig is te vangen in termen van tijd. Een van de respondenten

geeft aan dat er geen afspraken zijn gemaakt over de hoeveelheid tijd die er moest worden geïnvesteerd in OGW:

[Er, er waren wel bepaalde eisen van nou, dit en dat moet en dat moet er gebeuren. En dat moet wel dan ook, ja gedaan zijn. Dus ja, het is altijd zo moeilijk in tijd te meten vind ik, in het onderwijs maar.]

De eerste respondent geeft aan dat er zowel bij de introductie van het beleid als nu volledige vrijheid is ten aanzien van de tijd en de werkzaamheden die moeten worden ingezet voor OGW. De tweede respondent benadrukt dat de vrijheid past bij de cultuur van de school. Er is alle vrijheid om mee te denken en mee te beslissen.

6.5.6 Kwalitatieve beleidsvrijheid

Respondent een geeft aan dat er in de aanloop naar de implementatie van OGW ruimte was om mee te praten over de wijze waarop OGW moest worden uitgevoerd. Hierdoor kon er ook worden meegepraat over tijd en aandacht die moest worden besteed aan OGW. Wanneer er echter gemeenschappelijke besluitvorming gedaan is dan is er volgens beide respondenten geen vrijheid ten aanzien van de aandacht en tijd die er aan besteed moet worden:

Uhm, hm uiteindelijk wat we besloten hadden dat moest dan wel gebeuren. Uhm en dan werd er ook wel verwacht dat je dat ja, met je volle aandacht ook deed zeg maar.

De respondenten geven aan dat ze het vanzelfsprekend vinden dat er kwaliteit geleverd wordt. Dat is een kwestie van vertrouwen in een klein team. De afspraken die er gemaakt zijn worden ook uitgevoerd. Dit is niet een opgelegd iets maar een kwestie dat je doet wat je met elkaar afspreekt. De respondenten vinden het vanzelfsprekend dat de afgesproken zaken kwalitatief worden uitgevoerd.

6.5.7 Samenvatting

De Street-level bureaucraten op De Eevliet hebben een duidelijke mening over instrumentele doorwerking. Deze mening hangt samen met de werkwijze van de school. Alle beslissingen worden in gezamenlijkheid genomen. Zo is het ook met OGW. OGW is niet van bovenaf opgelegd er is geen sprake van instrumentele doorwerking. De respondenten geven aan dat ze kennis hebben gekregen over OGW maar dat hun mening en hun kijk op het onderwijs niet veranderd is. Er is dus wel sprake van conceptuele doorwerking maar die heeft de overtuigingen van de respondenten niet geraakt. Er is sprake van agenderende doorwerking. Er is echter geen sprake van politieke doorwerking. Ook dit hangt weer samen met de werkwijze van De Eevliet. Alle besluiten gebeuren in samenspraak. De respondenten geven meerde malen aan dat er heel veel vrijheid binnen de organisatie is en dat er wel sprake is van afspraken over wat er moet gebeuren maar dat er geen afspraken zijn gemaakt over hoeveelheden en type werkzaamheden. Er is dus sprake van kwantitatieve beleidsvrijheid. Ten aanzien van kwalitatieve beleidsvrijheid merken de respondenten op dat er geen sprake is van kwalitatieve beleidsvrijheid. Ook dit hangt samen met de karakteristieken van De Eevliet en de wijze waarop er binnen die organisatie besluiten worden genomen. Als er eenmaal besluiten genomen zijn is er geen vrijheid om daar qua tijd en aandacht van af te wijken. Dat is niet iets waar binnen de organisatie op gecontroleerd wordt maar het is binnen de organisatie vanzelfsprekend dat de gemaakte afspraken worden uitgevoerd. Uit de empirische data kan worden vastgesteld dat er alleen sprake is van agenderende en conceptuele doorwerking. Tevens kan worden vastgesteld dat de open- en gezamenlijke manier waarop besluiten worden genomen en waarop er wordt samengewerkt er toe leidt dat er een sterk verantwoordelijkheidsgevoel aanwezig is bij de respondenten. Uit de empirische data blijkt dat dit de oorzaak is van de afwezigheid van beleidsvrijheid ten aanzien van de tijd en aandacht. Dit vindt zijn oorzaak niet in de doorwerking. Wel

kan worden vastgesteld dat de afwezigheid van de instrumentele doorwerking de aanwezigheid van de kwantitatieve beleidsvrijheid bevordert. Ook de afwezigheid van politieke doorwerking is van invloed op de gepercipieerde beleidsvrijheid. De agenderende en conceptuele doorwerking blijkt na analyse van de empirische data geen invloed te hebben op de gepercipieerde beleidsvrijheid.

6.6 Juliana van Stolbergschool – raad van bestuur/directie

In deze paragraaf worden de bevindingen die opgedaan zijn uit de interviews met de directeur van de Juliana van Stolbergschool en het lid van het college van bestuur van de VCPOZ beschreven. Er zijn door deze organisatie geen documenten beschikbaar gesteld.

Het bestuur van de Juliana van Stolbergschool wordt gevormd door het college van bestuur van het VCPOZ. Dit college bestaat uit 1 lid. Dit lid zal verder worden beschreven als de bestuurder. Naast het bestuur van de Juliana van Stolbergschool functioneert dit college ook als bestuur van tien andere scholen. De huidige bestuursvorm was nog niet van kracht tijdens de introductie van OGW. Daarnaast is er sinds 2015 een nieuwe directeur aangesteld op de Juliana van Stolbergschool. In het interview met het college van bestuur van de Juliana van Stolbergschool is er daarom geen informatie gegeven over hoe er in de context van de VCPOZ is omgegaan met OGW. Wel is er informatie gedeeld over de persoonlijke percepties van de respondenten en de huidige wijze van omgaan met beleid dat van hogerhand wordt geïntroduceerd.

6.6.1 Instrumentele doorwerking

Uit het gesprek met zowel het college van bestuur als de directeur blijkt dat er vanuit het ministerie twee typen beleid naar de scholen toekomt. Beleid dat als een verplichting wordt opgelegd en stimuleringsbeleid. Bij stimuleringsbeleid is het niet noodzakelijk dat het instrumenteel wordt overgenomen. Het lid van de CvB geeft aan dat hij in het geval van wetgeving dit direct communiceert naar alle geledingen. Ook in die gevallen probeert hij de kansen van het beleid te benadrukken. De respondent geeft aan dat hij indien het beleid het toelaat als hitteschild functioneert. Hij bedoelt hiermee dat hij niet alles een op een doorzet naar de scholen, maar bekijkt hoe het beleid het beste is in te passen in de organisatie en hoe hij draagvlak kan creëren bij de schooldirecteuren:

[Ik wil ook als een soort hitte schild functioneren, dus niet alles wat van OC&W op mijn bordje komt 1 op 1 doorzetten.] [ik probeer een nieuwe wet en regelgeving als kans te benutten voor het geheel. Dus als het dwingend is dan ben ik verplicht om het 1 op 1 door te zetten. Als het optioneel is dan zal ik het al, altijd toetsen aan ons eigen beleid. Van wat kunnen we ermee?]

De respondent geeft aan dat het OGW een stimuleringsbeleid was. Dit beleid is doorgegeven aan de directies. Zij waren vrij om de vertaalslag te maken naar de eigen schoolorganisatie. Ook de directeur geeft aan dat er geen sprake is van verplichting bij het beleid dat tot de school komt. De directeur geeft aan dat ook de inspectie van het onderwijs geen beleid afdwingt.

6.6.2 Conceptuele doorwerking

Zowel de directeur als de bestuurder geven aan dat er sprake is van een groeiende bewustwording ten aanzien van het werken met opbrengsten. De kennis hierover is toegenomen, het opbrengst gericht werken heeft een plaats gekregen in het onderwijs. Het lid van de raad van bestuur geeft aan dat zijn mening over OGW veranderd is:

Mijn mening is wel wat veranderd als het gaat over hoe je tot meetbare resultaten uh moet en kunt komen. Niet zozeer op de onderwijshoud, maar meer op de proceskant en de opbrengsten kant. Dat vind ik echt de grootste winst van deze eh beweging geweest de afgelopen jaren. Er is meer dan ooit oog voor kwaliteitszorg uh in onderwijsbeleid.

Tegelijkertijd constateren zowel de bestuurder als de directeur van de Juliana van Stolbergschool dat er het gevaar is van een overfocus op de opbrengsten. Zij constateren beiden dat het gevaar bestaat

dat OGW van een middel tot een doel wordt. De respondenten beoordelen dit als een gevaar. Zij geven aan dat er hogere doelen zijn zoals de vorming en toerusting van kinderen:

Maar wat ik ook mee wil geven is dat sommige scholen er zo op gefocust zijn, dat OGW in plaats van een middel een doel geworden is en kijk dat betreur ik, want er zijn hogere doelen in bijvoorbeeld de toerust en vorming van, van kinderen te behalen.

Ook de directeur geeft aan dat hij bewuster naar de opbrengsten is gaan kijken. Er is bij hem ook meer kennis gekomen over hoe je als school opbrengsten moet behalen. Het had zijn natuurlijke voorkeur om planmatig met opbrengsten bezig te zijn. Door het OGW kreeg hij een tool in handen waardoor dit beter kon worden uitgevoerd. Naast zijn persoonlijke kijk geeft hij aan dat de schoolorganisatie geleerd heeft van het OGW beleid. Kort na de introductie werd er voornamelijk naar de school als geheel gekeken. Nu worden er per klas doelen geformuleerd.

Nou door de ontwikkeling zie je van eh, groepen zijn totaal verschillend. Dus je moet vooral naar groepen kijken en hoe kan ik daar eh optimaal eh onderwijs aan bieden?

6.6.3 Agenderende doorwerking

De directeur en de bestuurder waren beiden niet werkzaam binnen de huidige organisatie tijdens de introductie van OGW. Toch blijkt uit de interviews dat het OGW in het verleden binnen het bestuur en op de scholen besproken is. Beleid wordt bijna altijd besproken. Er vindt echter wel een filtering plaats op diverse niveaus. Door de bestuurder, de directie en ook door het MT. Niet al het stimuleringsbeleid wordt een-op-een gecommuniceerd met de schooldirecteuren:

Besproken wordt het bijna altijd, maar nogmaals zoek ik wel naar, wat moet er door dat hitte schild heen? Waar kan ik eh zorgen voor een juiste vertaalslag bij voorbaat richting onze organisatie zodat het ook meer draagvlak kan rekenen binnen de directiekring?

De directeur bevestigt dat beeld. Een beleidsvoorstel komt niet zonder meer op de teamvergadering terecht. Dat beslissen de directeur en het MT:

Als schoolleider zie ik het binnenkomen en dan filter je dat, bepaal je ook of het op MT uiteindelijk komt. En of dat je het nog verder wilt doorzetten, dat bepaal je weer samen met het MT.

6.6.4 Politieke doorwerking

De beide respondenten geven aan dat ze door de toenemende aanwezigheid van de data als gevolg van OGW meer informatie hebben en mogelijkheid tot sturing. De bestuurder geeft aan zijn invloed aan te wenden om de vertaalslag te maken van de public service mentaliteit die aanwezig is bij de onderwijsmensen naar de private mentaliteit die aanwezig is bij de raad van toezicht en vice versa:

De raad van toezicht bestaat momenteel uit mensen die allemaal werkzaam zijn in de profit sector. En die moeten nu toezicht houden op een non-profit organisatie namelijk het onderwijs. Wat ik dan merk is dat ik als bestuurder eh behoorlijke druk ervaar, op eh meetbare resultaten. Die in het bedrijfsleven heel normaal zijn.... Maar kijk daar heb ik als bestuurder dus ook de rol in, om uh niet die profit eh mentaliteit 1 op 1 door te zetten naar de directeuren.... Maar om daar ook een vertaalslag in te maken, van wat - welke winst kan ik behalen met die profit mentaliteit? Als het bijvoorbeeld gaat over efficiency slagen.-

Mijn ervaring is hoe meer data je hebt, hoe meer sturingsmogelijkheden je ook hebt. Als ik geen data heb, ik het heel lastig om concreet invloed uit te oefenen. En ook taakstelling te doen. Dus data zijn

voor mij nodig om niet alleen gesprekken te kunnen aangaan met de directeurs, maar ook om een taakstelling te kunnen formuleren samen.

Uit het relaas van de bestuurder is af te leiden dat de data die het werken met OGW hem oplevert leidt tot meer invloed. Ook de directeur geeft aan dat hij door de komst van meer data dichterbij de werkvloer staat. Hij heeft meer invloed gekregen op de werkvloer. De directeur benadrukt echter dat hij deze invloed gebruikt om dienstbaar te zijn aan het onderwijs en de school.

6.6.5 Kwantitatieve doorwerking

De bestuurder geeft aan dat er bij de invoering van OGW ruimte was om te kiezen of dit werd ingezet en hoe dit moest gebeuren. Er was dus alle vrijheid op bestuursniveau ten aanzien van de keuze voor het type werkzaamheden en de hoeveelheid werkzaamheden. De bestuurder geeft wel aan dat besluiten op bestuursniveau consequenties hebben voor de werknemers op de scholen:

Als je er bestuurlijk voor kiest om de winst daarvan op je scholen optimaal te benutten, dan vraag ik mij af of je als directeur het nog aan de leerkracht mag overlaten of hij daar wel of niet aan mee mag doen of wil doen.

De directeur geeft aan dat de school alle vrijheid heeft om beleid dat van bovenaf komt in te passen in de eigen missie en visie. Er is geen belemmering van de beleidsvrijheid dan de kwaliteit waar de onderwijsinspectie op controleert:

Je hebt de vrijheid hoe, hoe je daar eigenlijk feitelijke vorm aangeeft

Hieruit kan worden geconcludeerd dat beide respondenten volledige beleidsvrijheid ten aanzien van type en hoeveelheid werkzaamheden ervaren.

6.6.6 Kwalitatieve beleidsvrijheid

De bestuurder geeft aan dat hij alle ruimte ervaart vanuit het ministerie om een eigen afweging te maken ten aanzien van de vraag welke tijd en aandacht er aan nieuw beleid gegeven dient te worden. Het is van belang om te kunnen onderbouwen waar de organisatie mee bezig is. De onderwijsinspectie vraagt naar die onderbouwing:

Als wij maar kunnen aantonen waar we mee bezig zijn dan is elke inspectie, inspecteur die ik tot nu toe gehad heb eh ook voor reden vatbaar.

Deze vrijheid wordt begrensd door de kwaliteitsverbetering. Het doel van het beleid is dat de kwaliteit verbeterd wordt, daar moet wel iets mee gedaan worden. De keuze voor tijd en aandacht behoort tot de vrijheid van de bestuurder. Deze geeft hierbij aan dat dit een goede zaak is:

Ja, want als we alles in het tempo van het ministerie zouden willen, dan lopen we het gevaar dat we ons vertillen aan het ambitieniveau.

Ook de directeur geeft aan dat er beleidsvrijheid is ten aanzien van de tijd en aandacht die er wordt gegeven aan de uitvoering van beleid. De directeur daarentegen benadrukt dat de grenzen van de vrijheid liggen in tekortschietende kwaliteit. Zolang de onderwijsresultaten in orde zijn, is er alle mogelijke vrijheid.

6.6.7 Samenvatting

De directeur en de bestuurder van de Juliana van Stolbergschool geven aan dat er geen instrumentele doorwerking is geweest in de casus van OGW. De beide respondenten zijn bewuster

gaan kijken en een van de respondenten geeft aan dat zijn mening wat veranderd is ten aanzien van OGW. Er is dus sprake van conceptuele doorwerking. Dit beleid is binnen alle geledingen besproken. Er is dus sprake van agenderende doorwerking. Daarnaast geven de respondenten aan dat ze door OGW een instrument in handen hebben waarmee ze kunnen sturen. Hierdoor hebben ze meer invloed gekregen. Ook de raad van toezicht heeft meer invloed gekregen. Er is dus sprake van politieke doorwerking.

Zowel de bestuurder als de directeur geven aan zowel qua tijd en aandacht als type en hoeveelheid werkzaamheden ten aanzien van OGW alle ruimte te hebben. Er is dus sprake van kwantitatieve en kwalitatieve beleidsvrijheid.

Uit de empirische data blijkt er een relatie te bestaan tussen de afwezigheid van de instrumentele doorwerkingen en de gepercipieerde beleidsvrijheid. De andere vormen van doorwerking lijken de ervaren beleidsvrijheid niet negatief te beïnvloeden.

6.7 Juliana van Stolbergschool street-level bureaucrats

In volgende paragraaf worden de bevindingen uit de interviews met de street-level bureaucrats weergegeven. Op deze basisschool is gesproken met drie street-level bureaucrats.

6.7.1 Instrumentele doorwerking

Besluiten op de Juliana van Stolbergschool worden volgens een van de respondent eerst besproken door het MT en de directie. Vervolgens worden de besluiten met het team gecommuniceerd. Dit gebeurt tijdens een teamvergadering. Het team mag hier over meepraten en meebesluiten. Als er echter een besluit ligt dan moet dit wel worden uitgevoerd. Een van de respondenten geeft aan dat er meestal over besluiten mag worden mee besloten door teamleden. Deze respondent maakt wel onderscheid tussen verplichtingen die door de overheid worden opgelegd en besluiten die binnen de school worden genomen. Volgens deze respondent wordt er in zulke gevallen gezamenlijk bekeken hoe het overheidsbeleid wordt vertaald naar de schoolpraktijk. Een van de respondenten geeft aan dat OGW letterlijk moest worden overgenomen. De toenmalige directeur gaf aan dat het best wel veel te betekenen had:

Kijk van uh met de nodige moppers en onderling ja wordt daar ook best wel behoorlijk over gesproken, dat het best wel het een en het ander te betekenen had en eh dat het eh ook het nodige werk mee zou brengen. Maar dat het wel van ons verwacht werd.

De respondent vertelt dat er duidelijk werd aangegeven hoe de besproken doelen moesten worden behaald en hoe je als street-level bureaucrat uitvoering moest geven aan de gemaakte afspraken. De respondent geeft hiermee aan dat er duidelijke afspraken gemaakt waren over de wijze van uitvoering. Hij tekent hierbij aan dat er wel ruimte was voor interpretatie van de afspraken maar dat het beleid op hoofdlijnen instrumenteel moest worden overgenomen.

Er werd ook wel een heel duidelijke lijn, eh wel werd het redelijk besproken. Gewoon dit en dit en dit doen we, hoe kun je dat bereiken?

De tweede respondent werkt nog niet zo lang op de Juliana van Stolbergschool. Deze respondent heeft de implementatie van OGW niet meegemaakt. Toen de respondent binnen de organisatie kwam werken werd deze persoon geconfronteerd met diverse afspraken die er op de school gemaakt zijn. De respondent geeft aan het van belang te vinden om zich te voegen naar de gemaakte afspraken. Aan de andere kant geeft de respondent aan dat het wel van belang is dat de personeelsleden het nut inzien van de gemaakte afspraken voordat deze moeten worden overgenomen:

Maar als ik het er niet echt mee eens ben, vraag ik wel eerst even na van hoe zit dat en waarom dan?

Ook deze respondent geeft aan dat er in de huidige situatie inspraak is voordat besluiten worden genomen. Ook is er interpretatieruimte, maar deze vrijheid is beperkt. Er moet wel worden gedaan wat er is afgesproken:

Als ze met zo'n voorstel komen dan heb je dus eventueel ook nog inbreng. En uhm dan zou je het in ieder geval in grote lijnen moeten volgen en misschien kun je dan op kleine puntjes je eigen ding wel doen, maar ja je moet wel, je moet het wel volgen in principe.

6.7.2 Conceptuele doorwerking

De respondenten op de Juliana van Stolberg school geven allemaal aan dat ze iets geleerd hebben van OGW. De oudere leerkracht geeft aan dat er doelgerichter gewerkt wordt. Daarnaast is de kennis over het gebruik van Parnassys toegenomen.

Ik krijg nu wel steeds meer het gevoel van - van - van, dit is niet allemaal zinloos en eh je gaat er echt veel beter over nadenken. En je ziet ook daadwerkelijk soms wel opbrengsten omhoog gaan.

OGW heeft ook geleid tot een mening over de opbrengsten en het beleid van OGW. Respondenten geven aan dat het positief is dat er meer bewuster met opbrengsten wordt omgegaan. Een van de respondenten geeft aan dat deze mening al aanwezig was. Een respondent benadrukt dat de kennis en ervaring die er door het beleid is gekomen zijn mening positief beïnvloed is. Een aantal respondenten benadrukt echter dat er ook het gevaar van overaccentuering op de opbrengsten bestaat. Dit verandert de kijk op het onderwijs van deze respondenten. Zij kijken nadrukkelijk naar de niet meetbare kant van het onderwijs. Het onderwijs van de waarden en overtuigingen waar de school voor staat:

Het opbrengst gericht werken gaat vooral over, over de meetbare dingen. Ik bedoel niet alles van waarde is natuurlijk meetbaar bij zo'n leerling

Daarnaast constateren de respondenten dat OGW nog een kant heeft die zij niet wenselijk vinden. Het gevaar bestaat volgens hen dat de overaccentuering van de prestaties een te bedrijfsmatige aanpak teweegbrengt waardoor andere belangen van het kind uit het oog worden verloren. Een van de respondenten geeft aan dat het OGW hem een andere kijk op het onderwijs heeft gegeven. Dit leidt er toe dat hij twijfelt of hij, wanneer hij het over mocht doen, nog wel voor het onderwijs zou kiezen:

Als ik nu eh 25 was of weet ik veel, van wanneer ik toen en ik zou weten dat het er zo uit zou gaan zien, dan had ik het misschien niet gedaan..

6.7.3 Agenderende doorwerking

De respondenten geven allemaal aan dat er sprake is van agenderende doorwerking. Een respondent gaf aan al op de hoogte te zijn van het beleid dat er aan zat te komen door middel van berichtgeving in de media. Het beleid is eerst besproken binnen de directie en het MT. Zowel via informele contacten als op de teamvergaderingen hebben de respondenten te maken gekregen met de introductie van OGW. Ook na de introductie wordt er door het personeel op informele wijze over gesproken.

6.7.4 Politieke doorwerking

Bij de vragen over politieke doorwerking is er een groot verschil tussen de antwoorden van de oudere en de jongere respondenten. De respondent die al langer dan 15 jaar werkzaam is geeft aan dat de eigen positie verslechterd is en de positie van de directie verbeterd is. De jongere respondenten geven aan dat er door OGW geen verschuiving in de machtspositie is opgemerkt. Dit kan echter te verklaren zijn door het feit dat zij nog maar kort werkzaam zijn op de Juliana van Stolbergschool. Zij hebben de introductie van OGW niet meegemaakt. Zij geven aan dat ze openheid over opbrengsten als een vereiste voor goed onderwijs zien. Er is dus duidelijk sprake geweest van politieke doorwerking, maar deze politieke doorwerking is nu niet meer aanwezig.

6.7.5 Kwantitatieve beleidsvrijheid

Direct na de invoering waren er duidelijke afspraken over wat er gedaan moest worden en hoe dit bereikt moest worden. Er was geen vrijheid ten aanzien van de hoeveelheid werkzaamheden en de type werkzaamheden. Uit de interviews blijkt dat die vrijheid er nu wel is. Een van de respondenten geeft aan dat de controle is toegenomen maar dat er wel meer vrijheid ervaren wordt omdat er meer gewerkt wordt vanuit het nut van OGW:

[dan ga je bijna meer denken dat er meer controle is en zo.] [Maar je voel je er vrijer onder zal ik maar zeggen, omdat het je weet nu gewoon dat het allemaal veel zinvoller is.]

De respondenten geven aan dat er nu vrijheid is om in de klas keuzes te maken in de manier waarop er uitvoering aan het beleid wordt gegeven:

In je opbrengstgesprekken maak je bepaalde afspraken. En die kun je terug vinden in de hulplannen die gemaakt worden en zo. Maar de uitvoering van alle dag ja, daar is eh gewoon behoorlijk veel vrijheid in.

Van de afspraken die tijdens de opbrengstgesprekken met de IB-er worden gemaakt geven de respondenten aan dat deze ook worden uitgevoerd. Dit wordt door een respondent getypeerd als een kwestie van vertrouwen en volwassenheid. De vrijheid wordt hier begrensd door de doelstellingen. Als je de afgesproken streefdoelen behaald is het goed. Binnen deze kaders is er vrijheid om te kiezen voor type werkzaamheden. Er waren in het begin strakke afspraken over wat er moest gebeuren in het kader van OGW. De praktijk heeft uitgewezen dat een eigen gekozen werkwijze ook mag zolang de doelstellingen maar behaald worden.

Naast de streefdoelen zijn er een aantal vaste kaderafspraken ten aanzien van de keuze voor de hoeveelheid werkzaamheden op de Juliana van Stolbergschool. Daar moet iedere leerkracht zich wel aan houden. Dit betreft afspraken ten aanzien van extra aandacht die moet worden besteed aan een bepaald onderdeel van een vak in de vorm van extra activiteiten. Voor deze gezamenlijke afspraken geldt er een afspraak over de hoeveelheid werkzaamheden. Naast deze specifieke afspraken is er geen inkadering van de tijd en de werkzaamheden die er verder aan OGW worden besteed:

Daarnaast zijn er ook nog wel bepaalde afspraken gewoon binnen de school. Uhm net als bij rekenen of zo, dat we daar extra insteken op de tafels oefenen. Dat het gewoon iets is, dat is ook om de opbrengsten omhoog te krijgen en dat ben je gewoon verplicht om te doen, zulke dingen. Maar verder hoe je je spellinglessen in de klas vormt, het is niet de bedoeling dat je een totaal andere methode bij pakt of wat dan ook, maar verder ben je best wel vrij.

6.7.6 Kwalitatieve beleidsvrijheid

Er is geen overeenstemming tussen de respondenten op de Juliana van Stolbergschool ten aanzien van de vrijheid met betrekking tot de keuze voor de tijd en aandacht van de werkzaamheden. Twee van de drie respondenten ervaren een beleidsvrijheid ten aanzien van de tijd en aandacht die er aan de uitvoering van het OGW-beleid moet worden gegeven. Een van de respondenten werkt als deeltijder binnen de organisatie. Deze respondent ervaart geen beleidsvrijheid ten aanzien van de tijd en aandacht die aan OGW moet worden besteed.

De eerste respondent geeft aan dat bepaalde zaken moeten worden gedaan in het kader van het OGW beleid. Hieronder valt het maken van een plan. Hier zijn op de Juliana van Stolbergschool geen tijds-kaders voor afgesproken. Je mag er net zoveel tijd in stoppen als je wilt. Daarnaast geeft deze

respondent aan dat er tijds.schedulers zijn waar leerkrachten zich qua lesrooster aan moeten houden. Binnen deze kaders is er vrijheid om de hoeveelheid tijd in te delen. Ten aanzien van de vakken die voor OGW van belang zijn worden de tijds.schedulers strak gehanteerd volgens respondent 1:

Kijk qua rekenen, taal en spelling de basisvakken hou je je toch wel heel scherp aan de tijden eigenlijk.

De respondent geeft echter aan dat hij geen begrenzing ervaart. De tweede respondent geeft aan dat er geen vrijheid is ten aanzien van de tijd en de aandacht die er moet worden gegeven aan OGW. De respondent vertelt hierbij dat dit heel precies is vastgelegd. Dit heeft te maken met de specifieke situatie van de respondent. Deze respondent werkt in deeltijd:

Nee dat denk ik niet. Want het werd in principe gewoon opgelegd. In principe natuurlijk al je tijd die je in de klas investeert, dat investeer je dus ook al wel in het opbrengstgericht werken. Plus dat er dan nog bepaalde gesprekken die je erover hebt, de opbrengst gesprekken, die komen erbij en die duren gewoon een bepaalde tijd. En als je als duo collega's samen werkt dan moeten andere ook nog voor naar school komen zeg maar.

De derde respondent geeft, op de vraag of er vrijheid is ten aanzien van de tijd en aandacht die geïnvesteerd moet worden in OGW, als antwoord dat er in principe wordt verwacht dat leerkrachten hun werk zo goed mogelijk doen. De respondent tekent hierbij aan dat hij binnen deze verwachting wel vrijheid ervaart ten aanzien van de tijd en aandacht die er moet worden geïnvesteerd:

Je stelt je plannen op. Maar echte invulling van die plannen, daarmee laat je zien dat je eraan werkt maar hoe je eraan werkt dat is in principe redelijk vrij.

6.7.7 Samenvatting

De street-level bureaucraten geven aan dat besluiten binnen de organisatie nooit worden gedumpt. Besluiten worden altijd eerst besproken. Als een besluit eenmaal genomen is, is het de bedoeling om de genomen besluiten letterlijk over te nemen. Volgens een respondent was het tijdens de implementatie van het OGW beleid de bedoeling dat besluiten letterlijk werden overgenomen. Er werd ook aangegeven hoe er uitvoering moest worden gegeven aan de gemaakte afspraken. Er is dus sprake van instrumentele doorwerking. Daarnaast is er sprake van conceptuele doorwerking. De diverse respondenten geven aan dat er iets geleerd is van het beleid. Ook hebben diverse respondenten een mening over het beleid. Een van de respondenten geeft aan een andere kijk te hebben gekregen op het werk door het OGW. Hij weet niet of, hij wanneer hij opnieuw zou moeten kiezen opnieuw de keuze voor het onderwijs zou maken. Binnen de organisatie is ook sprake geweest van agenderende doorwerking. Uit de interviews blijkt dat OGW zowel formeel als informeel besproken werd. Over politieke doorwerking is er geen consensus. Dit heeft te maken met de periode waarin de respondenten werkzaam zijn binnen de organisatie. De respondenten die nog maar kort werkzaam zijn binnen de organisatie geven aan dat ze geen verandering van machtsinvloed waarnemen. Dit kan ook niet het geval zijn, want zij kwamen in dienst van de organisatie nadat het OGW al was ingevoerd. In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de respondenten die al werkzaam waren binnen de organisatie toen OGW werd geïmplementeerd. De respondent die aanwezig was tijdens de implementatie geeft aan dat er een verandering van macht heeft plaatsgevonden. Hij geeft aan dat de directeur meer macht heeft gekregen. Voor de implementatie van OGW was alles wat hij deed goed. Nu heeft de directeur helder in beeld wat er in de dagelijks praktijk gebeurt.

De respondenten geven aan dat er vrijheid is om een eigen uitvoering te geven aan de gemaakte afspraken. Er is vrijheid ten aanzien van type en hoeveelheid werkzaamheden binnen de gestelde kaders. We kunnen hieruit afleiden dat er sprake is van kwantitatieve beleidsvrijheid. Wel zijn er bepaalde aandachtsgebieden waarvoor er wel is vastgelegd dat er extra hoeveelheid werkzaamheden aan besteed moet worden. Buiten die specifieke afspraken om is er vrijheid.

De respondenten zijn het er over eens dat er sprake is van vrijheid ten aanzien van de kwaliteit die er geleverd moet worden. De tijdsvrijheid wordt beperkt door de wettelijk vastgestelde roostertijden. De aandacht wordt beperkt door de verwachtingen waaruit blijkt dat de leerkrachten hun werk zo goed mogelijk doen. De respondenten geven echter aan in deze kaders geen beperking te ervaren. Een van de respondenten heeft echter een deeltijd dienstverband. Door deze specifieke omstandigheid heeft deze respondent wel te maken met beperking van vrijheid ten aanzien van tijd en aandacht. Voor deeltijders is heel specifiek beschreven hoeveel uren en op welke momenten er tijd en aandacht moet worden besteed aan OGW. De respondent geeft aan dat dit is opgelegd en hier geen vrijheid in is. Hieruit kan worden vastgesteld dat er geen consensus is ten aanzien van de kwalitatieve beleidsvrijheid.

6.8 Organisatie overstijgende samenvatting

6.8.1 Beschrijving van verbanden op niveau directie / bestuur

In deze paragraaf worden de verbanden tussen de aanwezige doorwerkingsvormen en de beleidsvrijheden geanalyseerd. Tevens worden de patronen van de aanwezige variabelen tussen de diverse onderzoekseenheden beschreven.

Het is opvallend dat er veel overeenkomsten zijn tussen de onderzoekseenheden. Op een onderzoekseenheid na zijn er binnen alle onderzoekseenheden dezelfde uitkomsten. De bestuurders en de directieleden hebben allemaal aangegeven dat er vanuit het ministerie van OC&W inzake OGW geen sprake is geweest van beleid dat instrumenteel moest worden overgenomen. Hieruit kan worden afgeleid dat dit kenmerkend is voor de wijze waarop het ministerie van OC&W het beleid heeft gecommuniceerd en de uitvoering controleert. De diverse respondenten hebben aangegeven dat er veel vrijheid is. Wat betreft de conceptuele doorwerking blijkt dat er binnen alle onderzoekseenheden conceptuele doorwerking geweest is. Het beleid heeft weliswaar niet altijd geleid tot andere meningen bij de respondenten, de kennis over het beleid is wel bij alle respondenten toegenomen. Er is ook binnen alle onderzoekseenheden sprake van agenderende doorwerking. Het beleid is overal besproken. Wat politieke doorwerking betreft is er binnen geen van de onderzoekseenheden sprake van afwezigheid van politieke doorwerking is. Binnen twee van de drie onderzoekseenheden is er sprake van politieke doorwerking waarbij de respondenten aangeven dat zij zelf of andere actoren binnen de organisatie meer invloed hebben gekregen. Binnen een organisatie is er geen consensus over de politieke doorwerking. Het directielid geeft aan dat er geen sprake is van politieke doorwerking terwijl het bestuurslid aangeeft dat de overheid meer invloed heeft gekregen doordat zij een controle instrument heeft.

Op het gebied van de beleidsvrijheid valt op dat er bij alle onderzoekseenheden beleidsvrijheid wordt gepercipieerd. Dit geldt voor zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve beleidsvrijheid. Uit analyse van de interviews blijkt dat er een verband bestaat tussen de afwezigheid van de instrumentele doorwerking en gepercipieerde beleidsvrijheid. Er kan hierbij op grond van de empirische data geen onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende vormen van beleidsvrijheid. Verder kan uit de empirische data worden afgeleid dat wanneer er geen consensus is over de politieke doorwerking dit geen invloed heeft op de gepercipieerde beleidsvrijheid. Ook blijkt de conceptuele en instrumentele doorwerking geen invloed te hebben op de gepercipieerde beleidsvrijheid. Hieruit kunnen we concluderen dat verwachting 1 gedeeltelijk verworpen wordt. Alleen instrumentele doorwerking heeft invloed op beleidsvrijheid van directie en bestuursleden.

6.8.2 Beschrijving van verbanden op niveau street-level bureaucrats

In de empirische data zijn een aantal opvallende zaken waar te nemen. Binnen drie van de vier onderzoekseenheden is er sprake van instrumentele doorwerking. De onderzoekseenheid die geselecteerd is op basis van de werkwijze waarin besluiten gezamenlijk worden genomen, blijkt dit ook waar te maken. Er is hier geen sprake van instrumentele doorwerking. Bij de andere onderzoekseenheid die vanwege gezamenlijke besluitvorming geselecteerd is, is dit niet terug te zien in de empirische bevindingen. Opvallend is dat er bij geen van de onderzoekseenheden sprake is van volledige beleidsvrijheid of consensus daarover. Binnen de onderzoekseenheid waar geen sprake is van instrumentele doorwerking is de afwezigheid van kwalitatieve beleidsvrijheid terug te herleiden aan de karakteristieken van de organisatie en niet tot de aanwezigheid van een bepaalde vorm van doorwerking. Binnen de andere onderzoekseenheden lijkt het feit dat er geen kwalitatieve

beleidsvrijheid is te herleiden tot de aanwezigheid van de instrumentele doorwerking. Binnen een aantal onderzoekseenheden is er sprake van afwezigheid van politieke doorwerking. Dit heeft in die gevallen geen invloed op de beleidsvrijheid. In geen van de gevallen is er namelijk kwalitatieve beleidsvrijheid of geen consensus daarover. Dit is niet afhankelijk van de aanwezigheid van politieke doorwerking. Politieke doorwerking lijkt dus geen invloed te hebben op de beleidsvrijheid. Datzelfde geldt voor agenderende en conceptuele doorwerking. Beide doorwerkingen komen voor bij onderzoekseenheden waarbij er wel beleidsvrijheid en waarbij er geen beleidsvrijheid gepercipieerd wordt. Er is wel een duidelijke correlatie aan te wijzen tussen de aanwezigheid van instrumentele doorwerking en kwalitatieve beleidsvrijheid. Hiermee is verwachting 2 gedeeltelijk gehandhaafd. Doorwerking heeft invloed op de beleidsvrijheid en met name instrumentele doorwerking op kwalitatieve beleidsvrijheid.

7 Analyse

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd of de verwachtingen standhouden of verworpen worden. Dit wordt gedaan aan de hand van de empirische data. Deze analyse vormt tevens de beantwoording van deelvraag 5. Uit het conceptueel model (figuur 2) blijkt dat het de verwachting is dat er vier vormen van doorwerking zijn waardoor het overheidsbeleid doorwerkt naar de schoolbesturen en directies (verwachting 1). Verder wordt er verwacht dat het beleid van de directie/bestuur op vier soorten doorwerkt naar het niveau van de street-level bureaucrat (verwachting 2). De vier manieren van doorwerkingen uit het conceptueel model zijn:

- Instrumentele doorwerking
- Conceptuele doorwerking
- Agenderende doorwerking
- Politieke doorwerking.

Verwacht wordt dat de vormen van doorwerking de gepercipieerde beleidsvrijheid beïnvloeden op zowel het niveau van bestuur/ directie als op het niveau van de street-level bureaucraten. De analyse van de empirische data wordt in diverse stappen uitgevoerd. Eerst wordt verwachting 1 geanalyseerd. Dit staat beschreven in paragraaf 6.1. In paragraaf 6.2 wordt verwachting 2 geanalyseerd op basis van de empirische data.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de verbanden tussen twee niveaus (Paragraaf 6.3) en de deelconclusie.

7.1 Analyse op niveau van directie en bestuur

In tabel 6 is per onderzoekseenheid weergegeven of de verwachting standhoudt of verworpen wordt op het niveau van de besturen/ directies. Hieruit blijkt dat er veel overeenkomsten zijn tussen de aanwezige vormen van doorwerking en de aanwezige beleidsvrijheid.

Variabelen respondent	scholen	Instrumentele doorwerking	Conceptuele doorwerking	Agenderende doorwerking	Politieke doorwerking	Kwantitatieve beleidsvrijheid Type en hoeveelheid	Kwalitatieve beleidsvrijheid Tijd / aandacht
Directie/bestuur	1	Er is geen sprake van instrumentele doorwerking	Er is sprake van conceptuele doorwerking	Er is sprake van agenderende doorwerking	Er is geen sprake van politieke doorwerking. Een respondent weet het niet.	Er is kwantitatieve beleidsvrijheid	Er is sprake van kwalitatieve beleidsvrijheid zowel op het niveau van het bestuur als het niveau van de directie.
Directie/bestuur	2/3	Er is geen sprake van instrumentele doorwerking, wel worden verplichtende kaders aangereikt door bestuur, het directie overleg en het ministerie	Er is sprake van conceptuele doorwerking Er is wel sprake van kennis over het beleid maar geen veranderde mening.	Er is sprake van agenderende doorwerking	Er is sprake van politieke doorwerking(macht van de MIB-ers is toegenomen.)	Er is sprake van kwantitatieve beleidsvrijheid	Er is sprake van kwalitatieve beleidsvrijheid

Directie/bestuur	4	Er is geen sprake van instrumentele doorwerking	Er is sprake van conceptuele doorwerking	Er is sprake van agenderende doorwerking	Er is sprake van politieke doorwerking	Er is sprake van kwalitatieve beleidsvrijheid	Er is sprake van kwalitatieve beleidsvrijheid
------------------	---	-------------------------------------------------	------------------------------------------	------------------------------------------	----------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------

Tabel 6 - Analysetabel niveau directie en bestuur

Uit het bovenstaande analyseschema wordt duidelijk dat er veel overeenkomsten zijn tussen de doorwerking van het OGW-beleid in de diverse onderzoekseenheden op het niveau van de directies en besturen. Op het gebied van beleidsvrijheid zijn er alleen maar overeenkomsten. In onderstaande sub-paragrafen wordt steeds bekeken welke overeenkomsten en verschillen er zijn en hoe die te verklaren zijn.

7.1.1 Instrumentele doorwerking

Tussen de onderzoekseenheden is er sprake van consensus over de instrumentele doorwerking. Binnen geen van de onderzoekseenheden is de instrumentele doorwerking aanwezig. Hiervoor zijn twee redenen te geven. Dit heeft te maken met het type beleid. Omdat OGW als een stimuleringsbeleid is geïntroduceerd door het ministerie van onderwijs waarbij de scholen vrij werden gelaten hoe ze met OGW omgingen is het type beleid niet geschikt om instrumenteel te worden overgenomen. De tweede reden waarom het beleid niet instrumenteel wordt overgenomen is te vinden in de vrijheid van inrichting van onderwijs waarbij scholen vrij zijn om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Daarnaast is er een veelheid van beleid dat moet worden geïmplementeerd. Hierdoor moeten bestuurders keuzes maken welk beleid prioriteit gegeven wordt. Uit deze analyse blijkt dat instrumentele doorwerking kan plaatsvinden als er aan een aantal voorwaarden voldaan wordt. Er moet dus een voorwaarde of beperking aan de theorie over instrumentele doorwerking worden toegevoegd. Het type beleid moet zich lenen voor instrumentele doorwerking. Als het niet letterlijk of direct kan worden overgenomen is instrumentele doorwerking niet mogelijk. Tevens dient de juridische en culturele context geschikt te zijn voor instrumentele doorwerking. Als laatste is instrumentele doorwerking afhankelijk van concurrerende beleidsterreinen. Beleid is gericht op de langere termijn en zal alleen snel worden geïmplementeerd als er weinig concurrerende beleid is. Uit de empirische data blijkt dat er een directe relatie is tussen de afwezigheid van instrumentele doorwerking en de aanwezigheid van de perceptie van beleidsvrijheid. Dit wordt beschreven in de sub-paragraaf over beleidsvrijheid. De eerste sub-verwachting van verwachting 1 wordt hiermee verworpen. Het overheidsbeleid werkt niet instrumenteel door naar het niveau van het bestuur/directie. Dit heeft wel invloed op de beleidsvrijheid.

7.1.2 Conceptuele doorwerking

Binnen de diverse onderzoekseenheden is er consensus over conceptuele doorwerking. Dit is het geval omdat de confrontatie met het OGW-beleid ervoor zorgt dat er een mening en kennis over het beleid ontstaat. Hier zijn geen voorwaarden aan verbonden. De theorie over conceptuele doorwerking blijft gehandhaafd. Bekker stelt in zijn theorie over doorwerking dat conceptuele doorwerking pas na lange tijd merkbaar is. Het is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen of dit het geval is omdat dit onderzoek een geruime tijd na de implementatie van OGW is uitgevoerd. Bekkers stelt ook dat strategische beleidsadviezen vooral conceptueel doorwerken. Uit dit onderzoek blijkt dat dat niet het geval is met betrekking tot de doorwerking van beleid. De tweede sub-verwachting van verwachting 1 wordt hiermee gehandhaafd. Het overheidsbeleid werkt wel conceptueel door maar de conceptuele doorwerking heeft geen invloed op de beleidsvrijheid. Dit komt omdat de respondenten aangeven kennis van het beleid te krijgen en een mening erover

vormen. Dit heeft geen invloed op de gepercipieerde vrijheid vanwege het stimulerende karakter van het beleid. De kennis verplicht tot niets.

7.1.3 Agenderende doorwerking

Binnen alle onderzoekseenheden is er sprake van agenderende doorwerking. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat al het beleid dat binnenkomt bij de besturen en de directies besproken wordt. Er wordt een standpunt over ingenomen. Dit is conform de verwachting van de theorie. Agenderende doorwerking vindt zijn oorsprong in de taakvatting van bestuursleden. Zij geven aan kwalitatief goed onderwijs te willen geven en zich verantwoordelijk te voelen voor de kwaliteit van onderwijs. Daarom wordt al het beleid dat het ministerie bedenkt besproken met de directies. In een aantal van de schoolorganisaties wordt er beleid gemaakt door de bestuurders wanneer zij van mening zijn dat het beleid een verrijking is voor de organisatie. In een schoolorganisatie waar er vrijwillige bestuurders zijn wordt in overleg met de directie gekeken of het beleid van toepassing is op de organisatie. Door deze bespreking is er agenderende doorwerking. Hieruit is af te leiden dat agenderende doorwerking plaatsvindt onder bepaalde voorwaarden. De voorwaarden zijn de professionele taakopvatting van bestuurders en de directie. De derde sub-verwachting van verwachting 1 wordt hiermee gehandhaafd. Agenderende doorwerking heeft geen invloed op de beleidsvrijheid omdat de agendering niet verplicht is en ook niet tot verplichting leidt.

7.1.4 Politieke doorwerking

Tussen de onderzoekseenheden is geen consensus over politieke doorwerking. Dit komt omdat er binnen de geïnterviewde bestuur- en directieleden op de Eben-Haëzerschool geen consensus is over politieke doorwerking. Binnen deze organisatie wordt door het bestuur wel politieke doorwerking ervaren maar niet door de directie. Dit heeft te maken met de aanwezige organisatiestructuur en de juridische verhoudingen met de overheid. Binnen overige onderzoekseenheden is er sprake van politieke doorwerking. Uit de empirische data blijkt dat het afhankelijk is van de organisatiestructuur welke actoren gebruik hebben gemaakt van politieke doorwerking. Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de vierde sub-verwachting van verwachting 1 gedeeltelijk standhoudt onder bepaalde voorwaarden. Er is alleen politieke doorwerking onder bepaalde voorwaarden. De politieke doorwerking lijkt geen invloed te hebben op de gepercipieerde beleidsvrijheid van bestuursleden en directie vanwege de vrijheid van onderwijs die de relatie met het ministerie van onderwijs kenmerkt.

7.1.5 Beleidsvrijheid

Binnen alle onderzoekseenheden is er consensus over de gepercipieerde beleidsvrijheid. Uit de empirische data komt naar voren dat de perceptie van beleidsvrijheid voortkomt uit de afwezigheid van instrumentele doorwerking en de daaraan ten grondslag liggende culturele en juridische context. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de aanwezigheid van beleidsvrijheid aan voorwaarden is gebonden. Voorwaarden zijn de afwezigheid van instrumentele doorwerking en de aanwezigheid van vrijheid gevende juridische en culturele context.

7.1.6 Invloed van doorwerking op beleidsvrijheid

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat conceptuele-, agenderende-, en politieke doorwerking geen invloed blijken te hebben op de gepercipieerde beleidsvrijheid. Instrumentele doorwerking heeft een negatieve invloed op de beleidsvrijheid. Er is binnen geen van de onderzochte organisaties op het niveau van het bestuur/ de directie sprake van instrumentele doorwerking. Uit de empirische data blijkt dat dit leidt tot de ervaren beleidsvrijheid. Hieruit kan worden vastgesteld dat sub-verwachting

5 en 6 van gedeeltelijk verworpen wordt en gedeeltelijk gehandhaafd blijft. De verwachting blijft gehandhaafd op het onderdeel instrumentele doorwerking.

7.2 Analyse op niveau van street-level bureaucrats

In tabel 7 is per onderzoekseenheid weergegeven of de verwachting 1 uit hoofdstuk 3.1 standhoudt of verworpen wordt op het niveau van de street-level bureaucrat. Hieruit blijkt dat er overeenkomsten zijn op het gebied van de conceptuele en agenderende doorwerking. Er is veel overeenstemming tussen de onderzoekseenheden over de soorten doorwerking. Bij de instrumentele doorwerking wijkt een van de onderzoekseenheden af. Dit is een van de twee onderzoekseenheden die geselecteerd zijn als vrije school. Daarnaast is het opvallend dat er weinig consensus is op het gebied van politieke doorwerking. Dit geldt zowel binnen de onderzoekseenheden als tussen deze eenheden. Op het gebied van de beleidsvrijheid valt het op dat er grote verschillen zijn tussen de kwantitatieve en de kwalitatieve beleidsvrijheid. Deze verschillen zullen in de onderstaande paragraaf worden geanalyseerd en verklaard. Tevens zal de relatie tussen de aanwezigheid van vormen van doorwerking en de aanwezigheid van beleidsvrijheid worden beschreven.

Variabelen respondent	scholen	Instrumentele doorwerking	Conceptuele doorwerking	Agenderende doorwerking	Politieke doorwerking	Kwantitatieve beleidsvrijheid Type en hoeveelheid	Kwalitatieve beleidsvrijheid Tijd / aandacht
Street-level bureaucrat	1	Er is sprake van instrumentele doorwerking. Nadat er volgens enkelen inspraak is geweest.	Er is bij alle respondenten sprake van conceptuele doorwerking	Er is sprake van agenderende doorwerking.	Er is geen overeenstemming over politieke doorwerking	Er is geen sprake van kwantitatieve beleidsvrijheid	Er wordt verschillend over gedacht door de respondenten
Street-level bureaucrat	2	Er is sprake van instrumentele doorwerking na inspraakrondes	Er is sprake van conceptuele doorwerking	Er is sprake van agenderende doorwerking	Er wordt verschillend over gedacht.	Binnen de afgesproken kaders is er sprake van beleidsvrijheid.	Er is geen vrijheid tav concrete afspraken wel in de klas.:Daarover geen consensus
Street-level bureaucrat	3	Er is geen sprake van instrumentele doorwerking	Er is sprake van conceptuele doorwerking maar niet op alle indicatoren	Er is sprake van agenderende doorwerking	Er is geen sprake van politieke doorwerking	Er is sprake van kwantitatieve beleidsvrijheid	Er is geen vrijheid ten aanzien van kwalitatieve beleidsvrijheid. Na de besluitvorming
Street-level bureaucrat	4	Er is sprake van instrumentele doorwerking nadat er een gezamenlijke besluitvorming is geweest.	Er is sprake van conceptuele doorwerking	Er is sprake van agenderende doorwerking	Er is sprake van politieke doorwerking	Er is sprake van kwantitatieve beleidsvrijheid	Er is geen overeenkomst ten aanzien van kwalitatieve beleidsvrijheid

Tabel 7 - Analysetabel niveau directie en bestuur

7.2.1 Instrumentele doorwerking

Tussen de onderzoekseenheden is er geen sprake van consensus over de instrumentele doorwerking. Binnen een van de onderzoekseenheden is de instrumentele doorwerking afwezig. Dit vindt zijn oorzaak in de organisatiecultuur en -structuur van basisschool De Eevliet. Kenmerkend voor deze

school is haar kleinschaligheid en horizontale organisatiestructuur en -cultuur waarbij er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid. Hieruit kan worden geconcludeerd dat organisatiestructuur en cultuur en de grootte van de organisatie van invloed zijn op instrumentele doorwerking. Binnen de overige onderzoekseenheden is het beleid instrumenteel doorgewerkt. Hier zijn geen organisationele structuren en culturen die instrumentele doorwerking belemmeren. Ook zijn deze organisaties groter. We kunnen hieruit afleiden dat de er binnen grootschalige organisaties eerder sprake is van instrumentele doorwerking. Er moet dus een voorwaarde of beperking aan de theorie over instrumentele doorwerking worden toegevoegd. De organisationele cultuur en context dient geschikt te zijn voor instrumentele doorwerking.

De eerste sub-verwachting van verwachting 2 wordt op basis van de bovenstaande analyse gehandhaafd en voorzien van de bovengenoemde voorwaarden. Uit de empirische data blijkt dat er een directe relatie is tussen de instrumentele doorwerking en de perceptie van beleidsvrijheid. Dit wordt beschreven in de sub paragraaf over beleidsvrijheid.

7.2.2 Conceptuele doorwerking

Binnen de diverse onderzoekseenheden is er over de aanwezigheid van conceptuele doorwerking consensus. Dit is het geval omdat de confrontatie met het beleid ervoor zorgt dat er een mening over dit beleid en kennis over het beleid ontstaat. Hier zijn geen voorwaarden aan verbonden. De theorie over conceptuele doorwerking blijft gehandhaafd. Bekker (2004) stelt in zijn theorie over doorwerking dat conceptuele doorwerking pas na lange tijd merkbaar is. Het is niet vast te stellen of dit het geval is omdat dit onderzoek een geruime tijd na de implementatie van OGW heeft plaatsgevonden. De tweede sub-verwachting van verwachting 2 wordt hiermee gehandhaafd. Uit de empirische data komt niet naar voren dat conceptuele doorwerking de beleidsvrijheid beïnvloed. Dit komt omdat het krijgen van kennis over beleid en het vormen van een mening over datzelfde beleid tot niets verplicht.

7.2.3 Agenderende doorwerking

Binnen alle onderzoekseenheden is er sprake van agenderende doorwerking. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat al het beleid door de besturen of directie op de agenda wordt geplaatst. Dit is conform de verwachting van de theorie. De derde sub-verwachting van verwachting 2 wordt hiermee gehandhaafd. Agenderende doorwerking heeft geen invloed op de beleidsvrijheid.

7.2.4 Politieke doorwerking

Tussen de onderzochte scholen is geen consensus over politieke doorwerking. Twee schoolorganisaties kennen geen consensus over politieke doorwerking. Binnen een organisatie is geen politieke doorwerking en binnen een organisatie is er wel politieke doorwerking. Binnen de Eben-Haëzerschool is geen consensus over politieke doorwerking. Uit de empirische data blijkt dat dit is te herleiden is tot de persoonlijke karakteristieken en beliefs in goed onderwijs. Hieruit is af te leiden dat deze persoonlijke karakteristieken en beliefs van invloed zijn op de perceptie van politieke doorwerking. Uit de empirische data van Basisschool Ter Tolne blijkt dat de taak die actoren binnen een organisatie hebben een rol speelt bij de perceptie van politieke doorwerking. Iemand die naast street-level bureaucrat nog andere rollen heeft blijkt meer oog te hebben voor organisationele doelen en ervaart vanuit de gemeenschappelijke doelstellingen minder politieke doorwerking. Het hebben van andere taken dan die van street-level bureaucrat is dus van invloed op de politieke doorwerking. Binnen basisschool De Eevliet is nog een ander voorwaarde voor politieke doorwerking te benoemen. Binnen deze organisatie is er geen sprake van politieke doorwerking vanwege de karakteristieke organisatiecultuur en kleinschaligheid. De organisatiecultuur en grootte van de

organisatie heeft dus invloed op de aanwezigheid van politieke doorwerking. De afwezigheid van consensus op de Juliana van Stolbergschool is te herleiden tot de periode waarin iemand werkzaam is binnen de organisatie. Actoren die al werkzaam zijn binnen de organisatie voordat het beleid werd geïmplementeerd hebben een andere perceptie van politieke doorwerking. We kunnen dus stellen dat de perceptie van politieke doorwerking wordt beïnvloed door het feit of actoren al werkzaam waren binnen de organisatie voor de introductie van het nieuwe beleid.

Uit de bovenstaande analyse kunnen een aantal voorwaarden worden afgeleid voor politieke doorwerking. Deze zullen moeten worden toegevoegd aan de theorie over politieke doorwerking. Voorwaarden zijn persoonlijke karaktereigenschappen en beliefs, de rol binnen de organisatie, de organisatiecultuur, de grootte van de organisatie en de periode waarin iemand werkzaam is binnen de organisatie. De vierde sub-verwachting van verwachting 2 wordt hierdoor niet verworpen maar de bovenstaande voorwaarden worden eraan toegevoegd.

Uit de empirische data blijkt er geen direct verband te zijn tussen de aanwezigheid van politieke doorwerking en de gepercipieerde beleidsvrijheid. Wel is het zo dat actoren die meer macht hebben gekregen door het OGW-beleid een controlerende functie op het beleid hebben. Uit de empirie blijkt politieke doorwerking meer een uitvoering te zijn van het instrumentele doorgevoerde beleid en het vrijheid belemmerende effect hiervan niet te versterken.

7.2.5 Beleidsvrijheid

In onderstaande paragrafen wordt de gepercipieerde beleidsvrijheid op het street-level niveau geanalyseerd. Omdat er in tegenstelling tot het niveau van bestuur/directie verschillen zijn tussen de kwantitatieve- en de kwalitatieve beleidsvrijheid worden deze vormen van beleidsvrijheid afzonderlijk geanalyseerd.

7.2.5.1 Kwantitatieve beleidsvrijheid

Tussen de onderzoekseenheden is er geen consensus over de aanwezigheid van kwantitatieve beleidsvrijheid. Dit komt omdat er binnen de Eben-Haëzerschool geen consensus over is. Binnen de andere schoolorganisaties is er wel consensus over de gepercipieerde kwalitatieve beleidsvrijheid. Hieruit blijkt dat er voorwaarden zijn voor de aanwezigheid van kwantitatieve beleidsvrijheid.

Uit analyse van de empirische data van de Eben-Haëzerschool blijkt dat de introductie van OGW binnen deze organisatie gepaard is gegaan met duidelijke afspraken over de hoeveelheid werkzaamheden. Een aantal respondenten geeft aan dat er hierdoor geen kwalitatieve beleidsvrijheid is. Hieruit kan worden afgeleid dat wanneer beleid instrumenteel doorwerkt en afspraken kent op het gebied van type werkzaamheden en hoeveelheid werkzaamheden dat deze doorwerking dan de beleidsvrijheid beïnvloed. Uit de analyse blijkt dat er ook een respondent is die de kaders als richtlijn interpreteert die moet worden vertaald naar de eigen praktijk. Hieruit is af te leiden dat de persoonlijke karakteristiek van respondenten bepalend is voor gepercipieerde beleidsvrijheid. In de andere onderzoekseenheden is er sprake van gepercipieerde kwantitatieve beleidsvrijheid. Ondanks het feit dat er in binnen twee andere organisaties sprake is van instrumentele doorwerking wijst de empirische data uit dat er sprake is van gepercipieerde kwalitatieve beleidsvrijheid. Hieruit is een voorwaarde af te leiden voor de invloed van instrumentele doorwerking op de kwantitatieve beleidsvrijheid. Instrumentele doorwerking beïnvloed de kwantitatieve beleidsvrijheid als het instrumentele beleid type en hoeveelheid beleid voorschrijft. Uit de empirie van de Juliana van Stolbergschool blijkt dat zodra de afspraken ten aanzien van het type

en de hoeveelheid werkzaamheden worden aangepast en wordt aangesloten bij de professionaliteit van de street-level bureaucrats er kwantitatieve beleidsvrijheid ontstaat.

7.2.5.2 *Kwalitatieve beleidsvrijheid*

Uit de empirische data blijkt dat er ten aanzien van de kwalitatieve beleidsvrijheid geen schoolorganisaties zijn waar volledige vrijheid wordt gepercipieerd. Binnen twee schoolorganisaties is er geen consensus over de kwalitatieve beleidsvrijheid, binnen twee andere schoolorganisaties is er geen sprake van beleidsvrijheid. In deze paragraaf worden de voorwaarden voor de aanwezigheid van kwalitatieve beleidsvrijheid geanalyseerd.

Binnen de Eben-Haëzerschool is er geen consensus over de aanwezige kwalitatieve vrijheid. De oorzaak van de afwezigheid aan consensus is te herleiden naar persoonlijke karakteristieken die de perceptie van actoren over de mogelijkheid tot het nemen van vrijheid binnen de organisatie beïnvloed. Binnen basisschool ter Tolne is er geen kwalitatieve beleidsvrijheid. Dit heeft te maken met de instrumentele wijze van doorwerking en de wijze waarop de afspraken beschreven zijn en in welke mate van gedetailleerdheid. Deze factoren beïnvloeden de beleidsvrijheid. Binnen basisschool De Eevliet is er ook geen kwalitatieve beleidsvrijheid. Dit vindt zijn oorzaak in de organisatie-specifieke karakteristieken. Door de horizontale beslis cultuur en de aanwezigheid van eigenaarschap is er geen vrijheid ten aanzien van de te leveren kwaliteit. De eigen opgelegde norm wordt nagevolgd. Dit betekent dat de kwalitatieve beleidsvrijheid niet onder invloed staat van de doorwerking van het beleid maar ontstaat door organisationele karakteristieken. Ondanks de afwezigheid van instrumentele doorwerking wordt de beleidsvrijheid door de sterke beliefs beperkt. Op de Juliana van Stolbergschool is er geen consensus over kwalitatieve beleidsvrijheid. Dit gebrek aan consensus is terug te voeren op de grootte van de aanstelling van de medewerkers. De fulltime medewerkers ervaren wel kwalitatieve beleidsvrijheid. De specifieke taak karakteristieken van de geïnterviewde deeltijdmedewerker zorgen echter voor een beperking van de beleidsvrijheid. Hieruit kan worden afgeleid dat de werktijdsfactor van medewerkers van invloed is op de aanwezigheid van kwalitatieve beleidsvrijheid. Hoe hoger de werktijdsfactor hoe meer beleidsvrijheid ten aanzien van de kwaliteit er wordt ervaren. Sinds de invoering van de OGW is er sprake van een veranderende aanpak. Direct na de instrumentele doorwerking van het OGW-beleid was er sprake van beperking van beleidsvrijheid. De huidige directeur legt volgens de respondenten echter de nadruk op het doel van het beleid waardoor het beleid door de medewerkers als belangrijk wordt ervaren. Hierdoor is de beleidsvrijheid bij de street-level bureaucrats toegenomen. Hieruit zijn twee zaken af te leiden. Ook binnen de Juliana van Stolbergschool heeft de instrumentele doorwerking de kwalitatieve beleidsvrijheid beïnvloed. Het blijkt mogelijk om beleid dat initieel instrumenteel is doorgewerkt in een later stadium te reframen waardoor de gepercipieerde beleidsvrijheid toeneemt.

Bovenstaande bevindingen betekenen voor de theorie van de kwalitatieve beleidsvrijheid dat er een aantal voorwaarden zijn voor de aanwezigheid van kwalitatieve beleidsvrijheid. Gepercipieerde kwalitatieve beleidsvrijheid hangt af van aanwezigheid van persoonlijke karaktereigenschappen, de aanwezigheid van instrumentele doorwerking, de detaillering van de gemaakte afspraken, de organisatiestructuur en – cultuur en karakteristieke en de grootte het dienstverband.

7.2.6 *Invloed van doorwerking op beleidsvrijheid*

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de vierde sub-verwachting van verwachting 2 alleen standhoudt onder bepaalde voorwaarde. Dit geldt voor zowel kwantitatieve- als kwalitatieve beleidsvrijheid. Instrumentele doorwerking leidt tot beperking van de beleidsvrijheid. Dit geldt voor de kwalitatieve beleidsvrijheid maar onder voorwaarden ook voor de kwantitatieve beleidsvrijheid.

Agenderende doorwerking beïnvloed de beleidsvrijheid niet kwantitatief noch kwalitatief. Conceptuele doorwerking blijkt geen invloed te hebben op de beleidsvrijheid. Ook politieke doorwerking heeft geen invloed op de beleidsvrijheid. Daar waar er politieke doorwerking is, is dat slechts een uitvoering van het beleid en wordt als zodanig niet als beleidsvrijheid beperkend gepercipieerd. Sub-verwachting 5 en 6 van verwachting 2 worden hierdoor gedeeltelijk verworpen. Zij houden alleen stand ten aanzien van instrumentele doorwerking.

7.3 Doorwerking vergelijking beide niveaus

In deze paragraaf wordt de aanwezige doorwerking en de gepercipieerde beleidsvrijheid van beide niveaus met elkaar vergeleken.

Er is sprake van een groot verschil op het gebied van Instrumentele doorwerking tussen het niveau van het bestuur/directie en het niveau van de street-level bureaucrats. Dit is te verklaren door de juridisch-culturele context die de verhouding tussen bestuur/directie en het ministerie kenmerkt. Hierdoor is er op dat niveau geen sprake van instrumentele doorwerking wanneer er stimuleringsbeleid wordt aangereikt. Op het street-level bureaucrat niveau is deze specifieke context er niet. In de verhouding tussen bestuur/directie en het street-level bureaucrat niveau is in de meeste onderzoekseenheden het OGW-beleid instrumenteel doorgewerkt. Waar de directie/besturen hebben gekozen voor instrumentele doorwerking gaat dit ten koste van de gepercipieerde beleidsvrijheid van tenminste een deel van de street-level bureaucrats. Of dit het geval is hangt af van de vraag of er voldaan is aan de voorwaarden die beschreven staan in paragraaf 6.2.5.1 en 6.2.5.2. Wanneer de verschillen tussen de instrumentele doorwerking en de gepercipieerde beleidsvrijheid van beide niveaus worden vergeleken, lijkt er een duidelijke relatie te zijn tussen de aanwezigheid van instrumentele doorwerking en de gepercipieerde beleidsvrijheid. Uit de empirische data blijkt dat naast instrumentele doorwerking ook organisationele karakteristieken zijn die de instrumentele doorwerking belemmeren. De afwezigheid van instrumentele doorwerking op het niveau van directie/bestuur leidt niet vanzelfsprekend tot instrumentele doorwerking op het street-level bureaucrat niveau.

Zowel op het niveau van bestuur/directie als op het street-level bureaucrat niveau is er sprake van conceptuele- en agenderende doorwerking. Hier zijn op beide niveaus geen voorwaarden aan verbonden. Dit komt omdat overheidsbeleid altijd wordt besproken op de beide niveaus en door de bespreking over het beleid ontstaat kennis en worden meningen gevormd. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat de aandachtspunten die het ministerie door middel van het beleid wordt geagendeerd voorziet in een behoefte. Het stimuleringsbeleid wordt door het ministerie aangesloten bij de behoeften uit het werkveld. Anderzijds voelen de directies en bestuurders zich verantwoordelijk voor het geven van goed onderwijs. Bestuurders verwachten van directies dat zij uitvoering geven aan dit beleid of aangeven waarom zij dit niet doen. Stimuleringsbeleid dat door het ministerie wordt geagendeerd wordt om die reden uiterst serieus genomen. Een derde reden voor agenderende doorwerking is het feit dat de inspectie van het onderwijs controleert op de aanwezigheid van kwaliteitsindicatoren. Wanneer de kwaliteit niet in orde blijkt te zijn, wordt de school door de inspectie bevestigd op het gehanteerde beleid. Schoolbesturen en directies willen goed onderwijs geven en agenderen daarom het beleid. Dit zorgt voor conceptuele doorwerking. Uit de empirische data blijkt dat agenderende doorwerking leidt tot het innemen van standpunten en het vormen van meningen bij de betrokkenen.

Zowel op het niveau van bestuur/directie als op het street-level bureaucrat niveau is er sprake van afwezigheid van consensus over politieke doorwerking. De voorwaarden voor politieke doorwerking

zijn op beide niveaus hetzelfde. Het hangt af van persoonlijke karakteristieken en beliefs in goed onderwijs.

7.4 Beleidsvrijheid vergelijking beide niveaus

Er is een opvallend verschil tussen de beleidsvrijheid op het niveau van het bestuur/directie en het niveau van de Street-level bureaucrats. Daar waar de besturen en directies volledige beleidsvrijheid ervaren is er op het niveau van de street-level bureaucrats juist sprake van beperking van de beleidsvrijheid. Dit geldt voornamelijk voor kwalitatieve beleidsvrijheid. Uit de bovenstaande analyse blijkt dat het verschil in de mate waarin beleidsvrijheid gepercipieerd wordt, is te herleiden naar de wijze waarop het beleid is doorgewerkt. Wanneer er sprake is van instrumentele doorwerking is er tevens sprake van verminderde beleidsvrijheid. Op dit gebied is een cruciaal verschil te identificeren tussen het niveau van de street-level bureaucraten en het niveau van de besturen/directies. Op het bestuur/ directieniveau is er geen sprake van instrumentele doorwerking. Dit is te verklaren door de eerdergenoemde cultuur-juridische verhouding met het ministerie van onderwijs. Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de besturen en directies vanuit hun professionele houding en beliefs in de kwaliteit van het onderwijs kiezen voor een zorgvuldige afweging van het beleid. In alle onderzochte gevallen is het OGW-beleid overgenomen in het beleid voor de scholen. Opvallend hierbij is dat in de concrete vertaling naar de scholen er in drie van de vier onderzochte cases is gekozen voor instrumentele doorwerking. Hier werden weliswaar inspraak- en feedbackrondes bij georganiseerd, dit deed echter niets af van het instrumentele karakter van de wijze waarop het beleid werd doorgewerkt. Dit is terug te zien in de mate waarin beleidsvrijheid werd ervaren op het gebied van de street-level bureaucrats. De instrumentele doorwerking is te verklaren vanuit de verantwoordelijkheid die het bestuur en de directie hebben voor het gevoerde beleid. Anderzijds is het opvallend dat er niet gekozen is voor een minder instrumentele wijze van doorwerking. Uit de literatuur over street-level bureaucracy blijkt immers dat beperking van de beleidsvrijheid van street-level bureaucrats de kwaliteit van hun werkzaamheden doet dalen.

8 Conclusie, aanbevelingen en reflectie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Deze vraag is opgesplitst in 5 deelvragen die in de achterliggende hoofdstukken beantwoord zijn. Deze antwoorden worden in dit hoofdstuk geaggregeerd tot de beantwoording van de hoofdvraag, deze beantwoording vormt de conclusie van dit onderzoek. De conclusie zal leiden tot aanbevelingen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie van de onderzoeker op dit onderzoek.

8.1 Conclusie

In deze paragraaf worden de antwoorden van de deelvragen samengevat en de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. De hoofdvraag luidt:

Hoe werkt beleid door op de beleidsvrijheid van street-level bureaucrats in het primair onderwijs?

8.2 Beantwoording deelvraag 1, 2 en 3

Uit de literatuur zijn vier manieren te vinden waarop beleid doorwerkt. Deze soorten van doorwerking zijn ontleend aan de literatuur die de doorwerking van strategische beleidsadvisering onderzoekt:

- Instrumentele doorwerking
- Conceptuele doorwerking
- Agenderende doorwerking
- Politieke doorwerking (Bekkers, 2004)

Als er sprake is van instrumentele doorwerking wordt beleid direct of letterlijk overgenomen. Dit wordt in de literatuur beschreven als een zeldzame vorm van doorwerking. Bij conceptuele doorwerking is er sprake van meningsvorming en kennisontwikkeling over het beleid bij de ontvangers van het beleid. Er is sprake van agenderende doorwerking van beleid als het beleid binnen een ontvangende organisatie wordt besproken. Politieke doorwerking vindt plaats wanneer actoren of groepen actoren het beleid gebruiken om hun eigen positie te versterken.

De tweede theorie die in dit onderzoek gebruikt is, is de theorie over beleidsvrijheid. Deze theorie is beschreven binnen de body of knowledge van de implementatietheorieën. Beleidsvrijheid is beschreven binnen de bottom-up stroming van deze body of knowledge. Met name de auteur Michael Lipsky omschrijft beleidsvrijheid als noodzaak voor de werknemers die op de werkvloer uitvoering geven aan het beleid (Lipsky, 2010). Lipsky stelt dat het voor de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden en het welbevinden van de street-level bureaucrat noodzakelijk is dat er sprake is van bepaalde mate van beleidsvrijheid (Lipsky, 2010). Uit zijn theorie zijn twee vormen van beleidsvrijheid te definiëren:

- Kwantitatieve beleidsvrijheid
- Kwalitatieve beleidsvrijheid

Met kwantitatieve beleidsvrijheid wordt bedoeld op dat gedeelte van de beleidsvrijheid dat het type en de hoeveelheid werkzaamheden dat moet worden besteed aan een beleidsgebied bepaald. Kwalitatieve beleidsvrijheid doelt op de vrijheid ten aanzien van tijd en aandacht die besteed wordt aan een bepaald beleidsgebied (Tummers & Bekkers, 2014).

Vanuit de literatuur over doorwerking en beleidsvrijheid lijkt er een theoretische relatie te zijn tussen de wijze en mate van doorwerking en gepercipieerde beleidsvrijheid. Dit heeft geleid tot het

formuleren van de onderzoeksverwachtingen. Deze verwachtingen zijn weergegeven in het conceptueel model (figuur 2). Deze verwachtingen zijn in de empirie getoetst en in hoofdstuk 6 geanalyseerd.

8.3 Beantwoording deelvraag 4 en 5

In de empirie is er op twee niveaus onderzocht op welke wijze beleid doorwerkt en welke invloed dit heeft voor de beleidsvrijheid van actoren. Dit is gedaan op het niveau van besturen/directies en op het niveau van de street-level bureaucrats. In deze paragraaf wordt de gevonden wijze van doorwerking en beleidsvrijheid beschreven. Tevens wordt de invloed van doorwerking op beleidsvrijheid beschreven.

Uit dit onderzoek blijkt dat beleid op vier verschillende manieren doorwerkt. De inzichten over de soorten van doorwerking uit de theorie van Bekkers (2004) blijken ook in de onderzochte cases toepasbaar. Uit dit onderzoek blijkt dat beleid niet vanzelfsprekend instrumenteel doorwerkt. Hier zijn voorwaarden aan verbonden. Dit is in lijn met wat Bekkers stelt, dat instrumentele doorwerking maar zelden voorkomt (Bekkers, 2004). Uit de empirische bevindingen blijkt dat voor instrumentele doorwerking op het niveau van de directie en het bestuur het type beleid en de organisatiestructuur tussen de overheid en de organisatie waar het beleid geïmplementeerd wordt een voorwaarde vormen. Op het niveau van de street-level bureaucrats blijkt de organisatiestructuur en leiderschapsstijl voorwaarden te zijn voor instrumentele doorwerking. Er worden dus voorwaarden toegevoegd aan de verwachtingen die uit de theorie over doorwerking waren geformuleerd.

Op beide niveaus is er sprake van conceptuele doorwerking van beleid en agenderende doorwerking van beleid. Er zijn uit dit onderzoek geen voorwaarden voor conceptuele en agenderende doorwerking naar voren gekomen. Conceptuele- en agenderende doorwerking hebben geen invloed op de gepercipieerde beleidsvrijheid binnen de onderzochte onderzoekseenheden. In lijn met de doorwerkingstheorie van Bekkers (2004) is er ook in de onderzochte cases sprake van conceptuele- en agenderende doorwerking.

Bij politieke doorwerking is er geen sprake van overeenstemming tussen de onderzoekseenheden op het gebied van politieke doorwerking. Uit de analyse komt naar voren dat de politieke doorwerking voornamelijk afhangt van persoonlijke karakteristieken en beliefs van respondenten. Tevens speelt het feit of actoren nog andere taken binnen de organisatie hebben een rol bij de perceptie van politieke doorwerking. De empirische data bevestigt hiermee de theorie van Bekkers (2004) dat beleid politiek doorwerkt. Er worden echter wel voorwaarden toegevoegd aan de doorwerkingstheorie.

Uit dit onderzoek blijkt dat een van de geïdentificeerde vormen van doorwerking invloed heeft op de gepercipieerde beleidsvrijheid: instrumentele doorwerking. Voor de andere vormen van doorwerking is dit niet het geval. Daar waar er sprake is van instrumentele doorwerking is er een afname van de gepercipieerde beleidsvrijheid. Met name de vrijheid in de keuze voor de hoeveelheid tijd en aandacht die moet worden besteed aan de uitvoering van het doorgewerkte beleid wordt beperkt. Dit is in lijn met de theorie van Lipsky die stelt dat street-level bureaucrats discretionaire ruimte nodig hebben om in een complexe werksituatie de vertaling van beleid naar de praktijk te kunnen maken (Lipsky, 2010). Wanneer beleid instrumenteel doorwerkt moeten er conform de theorie van Bekkers (2004) dingen direct of letterlijk worden overgenomen. Dit beperkt de discretionaire ruimte. Dit is niet alleen af te leiden uit de theorie van Bekkers (2004) en Lipsky (2010) maar wordt ook in dit onderzoek bevestigd.

Uit dit onderzoek blijkt dat er geen relatie is tussen conceptuele doorwerking en beleidsvrijheid en de agenderende doorwerking en beleidsvrijheid. De aan- of afwezigheid van politieke doorwerking heeft geen invloed op de gepercipieerde beleidsvrijheid.

Naast doorwerking lijken andere aspecten zoals karakteristieke aspecten van een deeltijd dienstverband, persoonlijke beliefs en organisationele karakteristieken van invloed op de ervaren beleidsvrijheid. De invloed van deze aspecten op de beleidsvrijheid bevestigt de theorie van Lipsky (2010). Lipsky stelt namelijk dat situationele omstandigheden een van de taakkenmerken van de street-level bureaucraten is (Lipsky, 2010). Deze taakkenmerken zorgen voor dilemma's. Om met deze dilemma's om te kunnen gaan is er beleidsvrijheid nodig (Lipsky, 2010).

Tussen de twee onderzochte niveaus is in dit onderzoek een cruciaal verschil geïdentificeerd. Dit verschil is zichtbaar in de wijze waarop het beleid is doorgewerkt. Vanuit het ministerie is er gekozen voor een beleidsstijl die niet instrumenteel kan worden overgenomen. In veel gevallen is dit door de directies en besturen vertaald in een type beleid dat instrumenteel moest doorwerken naar het niveau van de street-level bureaucraten. Hierdoor is de beleidsvrijheid van de street-level bureaucraten beperkt. Het verschil tussen aanwezigheid van instrumentele doorwerking op de twee niveaus is enerzijds te verklaren door de verschillende juridische contexten tussen de niveaus. Anderzijds is het verschil het gevolg van de gehanteerde leiderschapsstijlen door de directies.

8.4 Beantwoording hoofdvraag

Dit leidt tot de beantwoording van de hoofdvraag. Beleid werkt op agenderende en conceptuele wijze door naar het niveau van de street-level bureaucrat. Onder voorwaarden werkt het beleid instrumenteel en politiek door. Wanneer er sprake is van instrumentele doorwerking beïnvloed dit de beleidsvrijheid van street-level bureaucraten.

8.5 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden er naar aanleiding van de conclusie aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek en voor de empirie. De empirische aanbevelingen zullen worden gedaan aan de onderzochte scholen van Colon en Octho.

8.5.1 Nader onderzoek

De onderzochte relatie tussen doorwerking en beleidsvrijheid is slechts in vier onderzoekseenheden onderzocht. Hierdoor is dit onderzoek niet extern generaliseerbaar. Om de generaliseerbaarheid van de conclusies te vergroten is het noodzakelijk om dit onderzoek uit te voeren in vergelijkbare organisaties. Om de uitkomsten extern generaliseerbaar te maken en de bevindingen van dit onderzoek te bevestigen is het aan te bevelen om onder een grote groep organisaties een kwantitatief onderzoek uit te voeren.

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat organisationele karakteristieken invloed hebben op de wijze van doorwerking. Om de theorie over doorwerking van beleid completer te maken kan er nader onderzoek gedaan worden naar de vraag welke invloed deze organisationele karakteristieken hebben op doorwerking.

In dit onderzoek is gekeken naar de doorwerking van beleid. Dit heeft de theorie over doorwerking, die oorspronkelijk gericht is op de doorwerking van strategische beleidsadviezen (Bekkers, 2004), uitgebreid. In dit onderzoek is gebleken dat er binnen het specifieke beleid dat onderwerp van onderzoek was, sprake was van de invloed van instrumentele doorwerking op de afname van beleidsvrijheid op het niveau van de street-level bureaucrat. Dit zegt iets over het specifieke beleid

maar ook iets over het type beleid. Het onderzochte beleid is namelijk als stimuleringsbeleid geïnitieerd. Om de generaliseerbaarheid van de onderzochte relatie tussen doorwerking en beleidsvrijheid te vergroten is het nodig om de invloed van meerdere typen beleid op de beleidsvrijheid te onderzoeken in een groot aantal cases. Ook hier is een kwantitatief onderzoek onder een groot aantal organisaties aan te bevelen. Het is aan te bevelen om in dit onderzoek diverse typen beleid te onderzoeken.

8.5.2 Organisatie

Uit de bovenstaande conclusie kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot de organisaties. Wanneer beleidsmakers beleid instrumenteel willen laten doorwerken dan is het van belang om het type beleid op deze doelstelling af te stemmen. Het beleid moet dan zo gedetailleerd beschreven worden dat het door de street-level bureaucrats direct en letterlijk kan worden overgenomen. Tussen organisaties moet er worden gekeken of de juridische verhoudingen instrumentele doorwerking toestaan. Instrumentele doorwerking kan alleen plaatsvinden als dit aansluit bij deze organisatiestructuur en -cultuur. Als er sprake is van een leiderschap dat top-down werkt, is het mogelijk om beleid instrumenteel door te werken. Uit dit onderzoek blijkt echter dat een top-down leiderschapsstijl de daarmee samenhangende beleidsvrijheid van de street-level bureaucrats zal beperken. Uit de theorie van Lipsky (2010) wordt duidelijk dat de afname van beleidsvrijheid de kwaliteit van de uitvoering van het beleid niet ten goede komt. Het is derhalve niet aan te bevelen om beleid instrumenteel door te werken. Daar waar mogelijk is, is het aan te bevelen om een wijze van doorwerking te kiezen die geen invloed heeft op de beleidsvrijheid.

8.5.2.1 Noodzaak van beleidsvrijheid

Uit dit onderzoek blijkt dat instrumentele doorwerking de beleidsvrijheid beïnvloedt. Het is aan te bevelen de consequenties hiervan te doordenken en een keuze te maken tussen de noodzakelijkheid van instrumentele doorwerking en de wenselijkheid van beleidsvrijheid. Uit de literatuur over beleidsvrijheid blijkt dat deze vrijheid noodzakelijk is op het niveau van street-level bureaucrats. Zonder deze beleidsvrijheid kunnen de street-level bureaucrats hun werk niet goed uitvoeren in de complexe context waarin zij hun werk doen (Lipsky, 2010). Het is daarom aan te bevelen om het type beleid hierop af te stemmen. Wanneer beleidskenmerken erop gericht zijn om instrumenteel te worden doorgewerkt, zal dit invloed hebben op de beleidsvrijheid van de street-level bureaucrats en op de kwaliteit van hun werkzaamheden (Lipsky, 2010). Het is daarom aan te bevelen de beleidsvrijheid zoveel mogelijk intact te laten. Met oog op de conclusie van dit onderzoek is het niet wenselijk om beleid instrumenteel door te werken. Het is aan te bevelen om een situatie te creëren waarin er geen instrumentele doorwerking kan plaatsvinden en conform de theorie van Lipsky de street-level bureaucrats vrijheid hebben om uitvoering te geven aan het beleid (Lipsky, 2010). Het is daarom aan te bevelen om in het beleid dat doorwerkt naar de street-level bureaucrats ruimte te creëren voor een vertaling naar de praktijk. Om er te midden van deze beleidsvrijheid voor te zorgen dat de street-level bureaucrat toch op een goede manier uitvoering geeft aan het beleid van de organisatie, is het nodig dat de organisatiestructuur, -cultuur en het type leiderschap hierop af te stemmen. Deze aanbeveling wordt in onderstaande paragrafen uitgewerkt.

8.5.2.2 Aanpassen organisatiestructuur, -cultuur en leiderschap

Uit de conclusie van dit onderzoek blijkt dat er een groot verschil is tussen de wijze van doorwerking op de twee onderzochte niveaus. Dit verschil is te verklaren door de juridisch- culturele context die op beide niveaus verschillend is. Hierdoor werkt het beleid van het ministerie niet instrumenteel door naar het niveau van de directies/besturen. Voor het beleid dat doorwerkt naar het niveau van

de street-level bureaucraten zijn echter andere organisationele culturen en -structuren bepalend. De genoemde structuren en culturen zorgen ervoor dat instrumentele doorwerking naar het niveau van de street-level bureaucraten door de directies en besturen als gewenst werd beschouwd. Dit komt voort uit de wens van besturen om hun organisatie goed te besturen. De directies en besturen voelen zich verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het beleid. Instrumentele doorwerking blijkt echter de kwaliteit van de werkzaamheden van de street-level bureaucrat negatief te beïnvloeden. Het is daarom aan te bevelen om beleid zo min mogelijk instrumenteel door te werken. Om dit te bereiken beveelt de onderzoeker aan de organisatiestructuren en -culturen ten aanzien van besluitvorming aan te passen, zodat dat beleid niet meer vanzelfsprekend instrumenteel wordt doorgewerkt. Dit heeft consequenties voor de te hanteren leiderschapsstijl. Er zal een leiderschapsstijl moeten worden gehanteerd die niet georiënteerd is op instrumentele doorwerking. Om toch compliance van de street-level bureaucraten ten aanzien van het beleid te waarborgen, zal er eigenaarschap ten aanzien van het beleid bij de street-level bureaucraten moeten bevorderd. Dit is te bereiken door een leiderschapsstijl te kiezen waarbinnen het team medeverantwoordelijk gemaakt wordt voor beleidskeuzes en de kwaliteit van het onderwijs. In dit kader is het aan te bevelen te kiezen voor distributief leiderschap.

8.5.2.3 Distributief leiderschap

Bij distributief leiderschap wordt leiderschap gezien als een proces en ligt het leiderschap niet bij een persoon (Wart van, 2013). Deze vorm van leiderschap kan impliceren dat een leider leiderschap bevordert waarin hij zelf niet nodig is, of waarin hij de systemen los kan laten omdat ze goed functioneren. Hieruit kunnen we afleiden dat leiderschap binnen de theorie van distributief leiderschap niet ligt bij een persoon, maar bij meerdere personen (Wart van, 2013). Hierdoor ontstaat er betrokkenheid op de besluitvorming en wordt instrumentele doorwerking minder vanzelfsprekend. Deze vorm van leiderschap wordt door van Wart getypeerd als minder formeel (2013). Minder formeel leiderschap leidt tot meer zelf- en groepsmonitoring en meer innovatie (Wart van, 2013). Hier vloeit uit voort dat deze vorm van leiderschap in teamverband wordt beoefend. Dit kan leiden tot het ontstaan van zogenaamde high performance systemen waarbinnen de ondergeschikten zelf hoge standaarden voor productie en kwaliteit ontwikkelen terwijl er maar een minimum aan toezicht nodig is (Wart van, 2013). Als teamleiderschap goed geïmplementeerd wordt, zorgt deze empowerment voor intrinsieke accountability, gevoel van eigenaarschap, persoonlijke betrokkenheid en betrokkenheid bij het team (Wart van, 2013). De wederzijdse wijze van beslissen en uitvoeren schept een aantrekkelijke vorm van werkdemocratie die, wanneer hij goed functioneert, de identificatie met het werk en de taakselectie gebaseerd op flexibiliteit, innovatie, talent en interesse verbetert (Wart van, 2013). Hierdoor zal het beleid niet instrumenteel worden overgenomen maar worden vertaald naar de eigen teamdoelstellingen en beliefs. Hierdoor zal de beleidsvrijheid niet afnemen en zal de kwaliteit van de uitvoering van het beleid toenemen. De factoren die ten grondslag liggen aan een succesvolle implementatie van distributief leiderschap hangen samen met het functioneren als team. De voorwaarden om te komen tot een zelfsturend team zijn beschreven door Katzenbach en Smith (1997). Deze voorwaarden kunnen worden gebruikt om de aanbeveling concreet gestalte te geven. De voorwaarden zijn terug te vinden in bijlage 3.

8.6 Reflectie

In deze paragraaf wordt dit onderzoek afgesloten met een reflectie ten aanzien van de theorie, de methodologieën en de uitkomsten van het onderzoek.

8.6.1 Theorie

In deze paragraaf wordt beschreven in welke mate de theorie bruikbaar was voor dit onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van twee wetenschappelijke theorieën die in hoofdstuk 2 zijn benoemd. In reflectie op de keuze voor de theorie over doorwerking moet worden opgemerkt dat doorwerking van strategische beleidsadviezen fundamenteel andere karakteristieken heeft dan doorwerking van beleid. Dit geldt ook voor de betekenis van nageschakelde besluitvorming zoals die in de literatuurstroming van de ruimtelijke ordening wordt beschreven. Doorwerking kan binnen deze beleidsvelden worden aangemerkt als inherent gewenst. Tevens staat de beleidsadvisering verder af van de operationele werkveld dan de beleidsdirecties en hun beleid (Bekkers, 2004). Daar waar instrumentele doorwerking van strategische beleidsadviezen zelden voorkomt vanwege de concurrentie met andere producenten van adviezen en hun advies, is er bij de doorwerking van beleid grotere kans tot instrumentele doorwerking. Dit verschil met doorwerking van strategische beleidsadviezen is te verklaren door de andere arbeidsverhouding waarvan sprake is bij doorwerking van beleid. Dit heeft met name effect op instrumentele doorwerking. Instrumentele doorwerking vindt vaker plaats binnen het kader van beleidsdoorwerking dan bij de doorwerking van beleidsadviezen. Tevens kan er door de beleidsmakers op instrumentele doorwerking gestuurd worden. Hierdoor vindt instrumentele doorwerking vaker plaats en komt doorwerking in het licht te staan van de implementatietheorie waar ook de theorie over beleidsvrijheid zijn herkomst vindt. Ondanks de andere karakteristiek die doorwerking van beleid heeft ten opzichte van de andere beleidsterreinen waarin doorwerking is onderzocht, is de theorie van doorwerking een nuttig middel gebleken om de wijze waarop beleid doorwerkt in kaart te brengen. Ook de theorie over beleidsvrijheid van street-level bureaucrats paste goed in de context van het basisonderwijs. Dit is verklaarbaar vanuit het feit dat Lipsky in zijn boek over street-level bureaucrats zelf scholen omschrijft als street-level bureaucracys (Lipsky, 2010).

8.6.2 Methode

In dit onderzoek is gekozen voor de methodologie van de vergelijkende casestudy met most-dissimilar design (Thiel van, 2010; Yin, 2009). Deze keuze is tot stand gekomen vanuit de behoefte te komen tot een diepgaand integraal inzicht in de gekozen onderzoekseenheden. Er is voor het most-dissimilar design gekozen om causale verbanden in contrasterende onderzoekseenheden goed te kunnen vaststellen (Thiel van, 2010; Yin, 2009). Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek echter dat een van de vrije onderzoekseenheden niet de vrijheid en gezamenlijkheid kent die er volgens de in de schoolgids en op de website aanwezige criteria zouden moeten zijn. Voor de scholen met een centraal geregelde structuur gold ook dat de criteria waarop de onderzoekseenheden waren geselecteerd niet in alle gevallen de lading dekte die van tevoren beoogd was. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat er in de achterliggende jaren een nieuwe directeur is benoemd die meer de nadruk legt op het nut van de gemaakte afspraken en zijn team hierbij betreft. De afspraken worden hierdoor niet als strakke regels ervaren maar als gezamenlijk gedeelde kwaliteitsnormen. Doordat twee van de geselecteerde scholen in de praktijk niet voldeden aan de criteria waarop ze waren geselecteerd, is de contrasterende werking van het most-dissimilar design in die gevallen niet aanwezig en kan derhalve niet worden benut. Dit kan in toekomstig onderzoek worden voorkomen door tijdens de casuselectie naast een documentanalyse een empirisch vooronderzoek uit te voeren waarin kan worden vastgesteld of de onderzoekseenheid inderdaad voldoet aan de verwachte criteria.

8.6.2.1 Methodetriangulatie

Naast de casestudy is er in dit onderzoek gekozen om gebruik te maken van methodetriangulatie ten einde de betrouwbaarheid en de validiteit te vergroten (Thiel van, 2010; Verschuren en Doorewaard, 2012). Het was echter in een aantal gevallen niet mogelijk om de geplande documentenanalyse uit te voeren omdat de gedocumenteerde data vanwege de lange periode die tussen het onderzoek en de implementatie van het onderzochte beleid zat al vernietigd was of niet ter beschikking werd gesteld vanwege privacy redenen. Binnen de onderzoekseenheid waar de gedocumenteerde data wel beschikbaar was, leverde deze documenten geen informatie op ten aanzien van de beleidsvrijheid. Wel gaf de documentatie een beeld van de wijze waarop het beleid door de directie werd doorgewerkt naar het street-level niveau.

De keuze voor de methode van de casestudie heeft het gewenste resultaat opgeleverd. Door de diepgaande empirische data die uit de interviews naar voren is gekomen ontstond een duidelijk beeld over de organisatie en de wijze waarop het OGW-beleid tot stand is gekomen.

De casusselectie is tot stand gekomen op basis van informatie uit de schoolgids en een gesprek met een directielid. Niet in alle gevallen bleek de omschrijving in de schoolgids overeen te komen met de waargenomen werkelijkheid. Hierdoor is het beoogde most-dissimilar design niet goed uit de verf gekomen. Dit is een volgende keer te voorkomen door eerst een vooronderzoek uit te voeren waarbij er in de empirie wordt gecontroleerd of de contrasterende eigenschappen daadwerkelijk aanwezig zijn.

Het werken met semi-gestructureerde interviews bleek een goede werkwijze te zijn omdat dit leidde tot diepgaande gesprekken waarbij respondenten achtergrondinformatie op ruime wijze voor het voetlicht konden brengen.

Door het feit dat in drie van de vier cases de documenten uit de tijd van de implementatie van OGW-beleid niet beschikbaar waren, is de documentenanalyse niet in voldoende mate geslaagd. Hierdoor is de betrouwbaarheid verminderd. Dit is beschreven in de volgende paragraaf.

8.6.3 Uitkomsten

In deze laatste paragraaf wordt er gereflecteerd op de uitkomsten van het onderzoek, de betrouwbaarheid van deze uitkomsten en de validiteit.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn niet extern generaliseerbaar. Dit vindt zijn oorzaak in de diepgaande analyse van de specifieke contexten van de diverse onderzoekseenheden. Hierdoor zijn de uitkomsten niet te generaliseren naar andere contexten. De situationele karakteristieken zijn leidend geweest voor de onderzochte beleidsimplementatie en is derhalve niet generaliseerbaar. Daarnaast is het aantal onderzoekseenheden relatief laag en is er geen bewijs dat de onderzochte populatie representatief is voor de hele populatie basisscholen in Nederland. Dit onderzoek is wel analytisch generaliseerbaar.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn betrouwbaar. Wanneer dit onderzoek zal worden herhaald in dezelfde context zal dat leiden tot dezelfde uitkomsten. Bij de betrouwbaarheid moet wel worden aangemerkt dat de perceptie van specifieke respondenten is onderzocht. Dit onderzoek zal derhalve alleen dan tot dezelfde uitkomsten leiden wanneer bij herhaling dezelfde respondenten worden geïnterviewd. Een tweede kritische kanttekening die moet worden geplaatst bij de betrouwbaarheid van dit onderzoek betreft ook de perceptie van respondenten. Het onderzochte beleid kent vele aspecten. Ondanks de inkadering naar tijd en deelaspect tijdens de interviews is de perceptie van respondenten ten aanzien van het beleid leidend geweest voor de beantwoording van de vragen.

Hierdoor is niet uit te sluiten dat verschillende aspecten van het onderzoek met elkaar zijn vergeleken.

De beoogde methodetriangulatie is door het feit dat de benodigde bronnen niet in alle gevallen beschikbaar waren maar gedeeltelijk uitgevoerd. Dit heeft nadelige gevolgen voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. De betrouwbaarheid is echter sterk toegenomen door de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. De interviews zijn afgenomen naar aanleiding van een vooraf opgestelde vragenlijst. De interviews zijn vastgelegd in een audiobestand, letterlijk getranscribeerd en deze transcripten zijn ter goedkeuring aan de respondenten voorgelegd. De uitspraken zijn gecodeerd volgens het coderingsschema dat te vinden is in bijlage 2.

De wetenschappelijk relevantie van dit onderzoek is gelegen in de uitbreiding van de theorie over doorwerking. Beleid kan op vier manieren doorwerken. Een van die manieren van doorwerking heeft invloed op de gepercipieerde beleidsvrijheid van beleidsontvangers.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is duidelijk verwoord in de conclusie en de reflectie. De invloed die instrumentele doorwerking heeft op de beleidsvrijheid blijkt niet wenselijk te zijn voor de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden van de street-level bureaucrats. De maatschappelijk relevantie van deze kennis is dat beleidsmakers, besturen en directies hier rekening mee kunnen houden door het gewenste beleid te verpakken in een beleidstype dat niet instrumenteel doorgewerkt kan worden. Ook kunnen de organisatie- en overlegstructuur hierop aangepast worden. Dit zal leiden tot verhoogde betrokkenheid en eigenaarschap bij de street-level bureaucrats en verhoging van de kwaliteit van hun werkzaamheden.

9 Geciteerde werken

- Bardach, E. (1977). *The implementation game- What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.
- Bekkers, V. J. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Amsterdam: Rozenberg publishers.
- Boog, L. (2013). *Doorwerking in beeld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- De Eevliet. (2016). *Schoolgids 2016-2017*. Poortvliet: De Eevliet.
- De Lange, M. A. (1995). *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid. Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Don, W. (2014). *Doorwerking van stadsvisie Vlaardingen 2020*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Eben-Haëzerschool. (2009). *Notulen teamvergadering nr.:286*. Tholen: Eben-Haëzerschool.
- Eben-Haëzerschool. (2016). *Schoolgids deel 1*. Tholen: Eben-Haëzerschool.
- Faludi, A., Mastop, J., & Borgman, F. (1991). *Doorwerking in beweging - verslag van een discussie onder doorwerkingsonderzoekers*.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Stanford California: Stanford University Press.
- Hill, M., & Huppe, P. (2002). *Implementing public policy*. London: Sage Publications Inc.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical consitutionalism. *European Journal of political research* 10, 105-116.
- Hoghwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Hupe, P., & Kooten, v. E. (2015). First-line supervisors as gate-keepers:rule processing by head teachers. In P. Huppe, M. Hill, & A. Buffat, *Understanding street-level bureacracy* (pp. 227-231). Bristol: Polict Press.
- Inspectie van het onderwijs. (2015). *De staat van het onderwijs hoofdlijnen onderwijsverslag 2013/2014*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs. (2016). *De staat van het onderwijs hoofdlijnen onderwijsverslag 2014-2015*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Juliana van Stolbergschool. (2016). *Schoolgids 2016-2017*. Kapelle: Juliana van Stolbergschool.
- Kalkman, B. (2014). *Schoolanalyse*. Sliedrecht: Edusign.
- Katzenbach, J., & Smith, D. (1993). The discipline of teams. *The Harvard Business Review*, 1-10.
- Katzenbach, J., & Smith, D. (1997). *Het geheim van teams*. Schiedam: Scriptum Books.
- Korsten, A. (1983). *Wat is goed genoeg? - benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. amserdam: Kobra.

- Korteland, E. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadviezen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Lipsky, M. (2010). *Streetlevel bureaucrats Dilemma's of individuals in the public sector*. New York: Russell Sage foundation.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1993). *Implementation and public policy*. Glenview: Scott Foresman;
- Ministerie van OCW. (2011). *Actieplan basis voor presteren*. Den Haag: MinOCW.
- Musheno, M., & Maynard-Moody, S. (2015). Playing the rules: discretion in social and policy context. In P. Huppe, M. Hill, & A. Buffat, *Understanding street-level bureaucrats* (pp. 169-185). Bristol: Policy Press.
- nos.nl. (2017, Mei 31). *www.nos.nl*. Retrieved from www.nos.nl: <http://nos.nl/nieuwsuur/video/2171831-passend-onderwijs-vaak-moeilijk-realiseerbaar.html>
- Nos.nl. (2017b, Mei 31). *nos.nl*. Retrieved from www.nos.nl: <http://nos.nl/artikel/2167480-basisscholleren-werkdruk-vooral-door-administratieve-rompslomp.html>
- NOS.nl. (2017c, mei 31). *nos.nl*. Retrieved from [nos.nl](http://www.nos.nl): <http://nos.nl/video/2167575-hoge-werkdruk-strafwerk-voor-de-juf.html>
- NRC. (2017, mei 31). Retrieved from [nrc.nl](http://www.nrc.nl): <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/01/10/ruim-helpt-leraren-basisonderwijs-vindt-werkdruk-onacceptabel-a1410234>
- Pressman, & Wildavski. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Reformatorisch Dagblad. (2017, mei 31). *RD.nl*. Retrieved from www.rd.nl: <https://www.rd.nl/vandaag/binnenland/45-000-handtekeningen-tegen-volle-klassen-1.1389846>
- Rijksoverheid. (2016a, December 7). *www.rijksoverheid.nl*. Retrieved from Website van de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijheid-van-onderwijs/inhoud/openbaar-en-bijzonder-onderwijs>
- Rijksoverheid. (2016b, December 16). *www.rijksoverheid.nl*. Retrieved from [Rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs>
- Scholen op de kaart. (2016b, December 29). *Scholenopdekaart.nl*. Retrieved from Website van scholen op de kaart: <https://www.scholenopdekaart.nl/basisscholen/12048/Juliana-van-Stolbergschool?school=12048&presentatie=1&sortering=2>
- Scholenopdekaart.nl. (2016a, December 29). *Scholen op de Kaart.nl*. Retrieved from Website van scholen op de kaart: <https://www.scholenopdekaart.nl/Basisscholen/8768/Basisschool-Eben-Haezer>
- Scholenopdekaart.nl. (2017c, mei 17). *www.scholenopdekaart.nl*. Retrieved from [scholenopdekaart.nl](http://www.scholenopdekaart.nl): <https://www.scholenopdekaart.nl/Basisscholen/11159/Openbare-basisschool-Ter-Tolne/categorie/Algemeen>

- Scholenopdekaart.nl. (2017c, mei 17). *www.scholenopdekaart.nl*. Retrieved from scholenopdekaart.nl: <https://www.scholenopdekaart.nl/Basisscholen/7304/58/Openbare-basisschool-De-Eevliet/Aantal-leerlingen>
- Simonis, J. (1983). *Uitvoering van beleid als probleem*. Amsterdam: Kobra.
- Stone, D. (2001). Bridging Research and Policy An International Workshop Funded by the UK Department for International Development. Radcliffe House, Warwick University: Warwick University.
- Ter Tolne. (2016). *Schoolgids*. Tholen: Ter Tolne.
- Thiel van, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussem: Coutinho.
- Tummers, L., & en Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public management review*, 527-547.
- Verschuren en Doorewaard. (2012). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Voom-Lemma.
- Wart van, M. (2013). Lessons from Leadership Theory and the Contemporary. *Public Administration Review*, 553-565.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research Fourt Edition*. Thousand Oaks: SAGE.
- Zoutendijk, D. (1992). *Gebruik van onderzoek in het beleidsproces*. Enschede: Universiteit Twente.

Bijlage 1: Interviewvragenlijst

Vooraf		Voorstellen Doel van de studie Afspraken over wanneer er iets niet begrepen wordt Wat zal er gedaan worden met de informatie Toestemming voor de opname?
	Inleidende vragen	
1.		Kun u zich aan mij voorstellen?
a.		Leeftijd?
b.		Taken in de organisatie?
c.		Hoe lang voert u deze functie al uit?
	Vragen over doorwerking	
2.		Heeft u binnen uw functie te maken met besluiten van een hoger orgaan?
	Instrumentele doorwerking	
3.		Hoe gaan jullie om met besluiten die genomen met betrekking tot het invoeren van opbrengst gericht werken door het ministerie/ het bestuur / de directie?
4.		Nemen jullie die besluiten direct over of juist niet?
5.		Waar hangt dat van af?
	Conceptuele doorwerking	
6.		Als er nieuw beleid wordt bedacht door het ministerie/ het bestuur / de directie zoals het opbrengstgericht werken, leidt dat er toe dat je meer kennis over dat onderwerp krijgt?
7.		Toen het nieuwe beleid rondom opbrengst gericht werken werd bedacht door het ministerie/ het bestuur / de directie* leidde dat er toe dat je je mening verandert over dat onderwerp? Is dat gebeurd bij de introductie van het beleid rondom opbrengstgericht werken?
8.		Als er nieuw beleid wordt bedacht door het ministerie/ het bestuur / de directie* leidt dat je op een andere manier naar je werk bent gaan kijken en leidde dat er toe je andere opvattingen krijgt over het beleid?
9.		
10.		Hoe kan dat?
11.		Heeft u iets geleerd van het nieuwe beleid?
	Agenderende doorwerking	
12.		Als het ministerie/bestuur/directie* een nieuw beleid introduceert zoals in het geval van opbrengstgericht werken zorgt dat nieuwe beleid er dan voor dat het besproken wordt in de organisatie?
13.		Hoe gaat dat in zijn werk?
14.		Wat merkt u daarvan?
	Politieke doorwerking	

15.		Heeft nieuw beleid er aan bijgedragen dat u of anderen een meer invloed hebben gekregen of een grotere stempel kunnen drukken?
16.		Heeft u nieuw beleid kunnen gebruiken om uw eigen positie te verbeteren?
	Vragen over beleidsvrijheid	
	Vragen over beleidsvrijheid tav het type werkzaamheden.	
17.		Toen het nieuwe beleid m.b.t. opbrengstgericht werken werd aangereikt, mocht u toen zelf kiezen op welke manier u uitvoering gaf aan het nieuwe beleid?
18.		Welke ruimte had u in het kiezen van de manier waarop u uitvoering gaf aan het nieuwe beleid?
19.		Hoe wist u welke ruimte u had bij deze keuze?
	Vragen over beleidsvrijheid t.a.v. kwantiteit van de werkzaamheden	
20.		Toen het nieuwe beleid m.b.t. opbrengstgericht werken werd geïntroduceerd, had u toen de vrijheid om zelf te bepalen hoeveel tijd en werkzaamheden u besteedde aan opbrengstgericht werken?
21.		Welke ruimte had u in het kiezen van de manier waarop u uitvoering gaf aan het nieuwe beleid?
22.		Hoe wist u welke ruimte u had bij deze keuze?
	Vragen over beleidsvrijheid t.a.v. kwaliteit van de werkzaamheden	
23.		Toen het nieuwe beleid m.b.t. opbrengstgericht werken werd geïntroduceerd, had u toen de vrijheid om zelf te bepalen hoeveel aandacht en tijd u aan de uitvoering van de werkzaamheden gaf die betrekking hadden op opbrengstgericht werken?
24.		Welke ruimte had u in het kiezen van de manier waarop u uitvoering gaf aan het nieuwe beleid?
25.		Hoe wist u welke ruimte u had bij deze keuze?
	Ik heb hiermee op alle vragen die ik had een antwoord gehad. Wilt u nog iets toevoegen aan hetgeen besproken is, of heeft u zelf nog vragen?	

Bijlage 2: Coderingsschema

Instrumentele doorwerking	Conceptuele doorwerking	Agenderende doorwerking	Politieke doorwerking	Kwantitatieve beleidsvrijheid	Kwalitatieve beleidsvrijheid

Bijlage 3 Voorwaarden tot teamvorming

Katzenbach en Smith omschrijven diverse succesfactoren om een echt team te kunnen vormen. Deze succesfactoren zijn:

1. Een team is een klein aantal mensen.
2. Een team heeft gedeelde leiderschapsrollen.
3. Een team heeft complementerende taken.
4. In een team zijn alle benodigde vaardigheden aanwezig.
5. In een team zijn teamleden toegewijd aan hetzelfde doel (betekenisvolle hoofddoelstelling).
6. Een team heeft prestatiedoelen de deeldoelstellingen.
7. In een team is er een collectief werkproces met een duidelijke aanpak waarover consensus is.
8. Een team kent individuele- en groepsverantwoordelijkheden waarvoor de leden zich onderling afhankelijk weten.
9. In een team is er ruimte voor een open gedachteswisseling om problemen op te lossen.
10. Teamleden hebben toewijding (Katzenbach & Smith, 1993), (Katzenbach & Smith, 1997).

Naast deze tien succesfactoren om te komen tot zelfsturing formuleren Katzenbach en Smith een aantal voorwaarden waar een leider aan moet voldoen (1997). Deze zijn van belang omdat het bouwen aan eigenaarschap en teamdoelstellingen niet in strijd is met het krijgen van richting van buitenaf (Katzenbach & Smith, 1993). In het boek van Katzenbach en Smith zijn een reeks aan sub thema's toegevoegd. Deze thema's zijn niet opgenomen in dit paper(1997). Ze zijn wel gebruikt bij de afgenomen interviews. De succesfactoren voor leiders zijn:

1. Hanteert de leider een teamsgewijze of werkgroepsgewijze aanpak (Katzenbach & Smith, 1997)? Een teamsgewijze aanpak wordt door Katzenbach en Smith gedefinieerd als een aanpak waarin de leider eraan bijdraagt dat het team meebeslist, beoordeeld en een gezamenlijke aanpak heeft.
2. Is de leider op zoek naar het juiste evenwicht tussen dadendrang en terughoudendheid binnen het team (Katzenbach & Smith, 1997)?
3. Verwoordt de leider een duidelijke teamdoelstelling en werkt hij eraan om de verantwoordelijkheid hiervoor te beoordelen en te delen?