

Discretionaire ruimte van scholen

Onderzoek Overheidssturing Onderwijs



Masterthesis

Student: Diana van der Pad
Studentnummer: 460825

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Master: Public Administration

Eerste lezer: dr. R.F.I. Moody
Tweede lezer: dr. V.M.F. Homburg

Datum: 26 augustus 2018

Voorwoord

Met deze thesis sluit ik twee jaar studeren aan de Erasmus universiteit af. Het onderzoek dat ik in deze thesis beschrijf omvat mijn twee belangrijke drijfveren in de keuze voor de master bestuurskunde: openbaar bestuur en onderwijs. Als gemeenteraadslid heb ik mij meermalen afgevraagd of beleid dat op papier staat leidt tot gewenste uitkomsten, terwijl ik als docent zie hoe de bedoeling van beleid soms verloren gaat in de uitvoering. Dat mijn onderzoek zich specifiek richt op het verklaren van discretionaire ruimte heeft alles te maken met mijn eigen beleving van de ruimte die scholen krijgen. De uitkomsten van mijn onderzoek hebben mij dan ook verrast. Toen de respons op mijn vragenlijst binnendruppelde bleek dat schoolleiders: veel regels én veel ruimte ervaren. Een beeld dat in de interviews werd bevestigd. Met veel plezier heb ik mij dan ook gestort op de analyse van deze resultaten om de betekenis hiervan te achterhalen.

De opbrengst van dit onderzoek zat voor mij persoonlijk in het doorlopen van alle onderdelen van het onderzoeksproces. Elke fase bleek een nieuw leerproces: het houden van focus bij het bestuderen van de theorie, het consistent werken bij het operationaliseren, het voorbereiden en uitzetten van de vragenlijst met *qualtrics*, het afnemen en uitwerken van de interviews, de analyse van de data met *spss* en *atlas.ti*, het schrijven van deze masterthesis. Heel tevreden ben ik dat ik gebruik heb gemaakt van twee onderzoeksmethoden. De kwantitatieve analyse heeft mij nieuw inzicht gegeven in de toepassing van statistiek, waar ik als wiskunde docent heel blij van wordt. De interviews hebben mij persoonlijk geïnspireerd. De foto op de voorpagina maakte ik in Rotterdam en kwam ik tegen in de periode dat ik bezig met het afnemen van interviews. De tekst weerspiegelt het inzicht dat ik op deed in de interviews. Ik ben enorm dankbaar dat ik mocht binnenlopen bij tien verschillende scholen en de ervaringen mocht optekenen die deze schoolleiders met mij deelden.

In de eerste plaats wil ik mijn scriptiebegeleider, en eerste lezer, Rebecca Moody bedanken voor haar vertrouwen in mij. Haar feedback, advies en richting hebben mij op het juiste pad gehouden, ook wanneer ik daar zelf doelbewust van afdwaalde. Daarnaast wil ik mijn tweede lezer Vincent Homburg bedanken voor zijn vriendelijke, aanmoedigende feedback op mijn manuscript. Ik wil Brigitte van den Berg en Joke van der Schoot bedanken omdat zij aanboden mijn thesis te controleren op taalfouten. Als laatste wil ik de belangrijkste personen in mijn leven bedanken voor hun steun en de ruimte die ze mij hebben gegeven om deze studie binnen twee jaar af te ronden. Alle uren die ik mezelf heb kunnen onderdompelen in mijn studie en in dit onderzoek gingen ten koste van het samen zijn met jullie. Niek en Daan, bedankt voor jullie ondersteuning thuis. Meike, mama is klaar. Mijn lief, Paul, bedankt voor je onuitputtelijke vertrouwen in mij.

Ik ben blij dat ik mijn kans heb gegrepen.

Diana van der Pad (ev van Bennekom)

Mailadres: diana.van.bennekom@chello.nl

Samenvatting

Het Nederlands onderwijsstelsel kenmerkt zich door de vrijheid van onderwijs, die verankerd ligt in artikel 23 van de grondwet. Dit maakt dat scholen zelf verantwoording dragen voor de inrichting van het onderwijs. Dit geldt van oudsher voor scholen die opgericht zijn vanuit een religieuze of pedagogische achtergrond: het bijzonder onderwijs. Sinds de jaren '90 doen gemeenten het bestuur van het openbaar onderwijs over aan zelfstandige besturen. In die zin staat de overheid op afstand van de inrichting van het onderwijs. Tegelijkertijd neemt de overheid haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel door bijvoorbeeld kwaliteitskaders en onderwijsbeleid op te stellen. Dit geeft de centrale overheid een eigen verantwoordelijkheid, terwijl ze tegelijkertijd aangeeft dat de autonomie van scholen een belangrijk uitgangspunt in beleid is. Desondanks komt vanuit het onderwijsveld keer op keer de roep om meer ruimte voor scholen, bijvoorbeeld: zodat zij zich aan kunnen passen aan lokale omstandigheden of omdat te gedetailleerd sturing ten koste gaat van eigen keuzes. Uit deze tegenstellingen ontstaat de probleemstelling voor dit onderzoek.

Het doel van dit onderzoek is: het verklaren van discretionaire ruimte die scholen voor primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs krijgen door verwachtingen ten aanzien van sturing en discretionaire ruimte te confronteren met data uit een survey onder schoolleiders en kwalitatieve interviews met respondenten uit het veld van scholen in Nederland. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Wat is de discretionaire ruimte van overheidsbeleid zoals geïmplementeerd bij scholen en hoe kan deze discretionaire ruimte worden verklaard?*

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is theorie over sturing en discretionaire ruimte bestudeerd en beschreven. De theorie over *sturing* beschrijft hoe het denken over sturing door de overheid is veranderd van de overheid als centraal besturingsorgaan van de samenleving, naar de overheid die stuurt op veranderingen in de samenleving: van *government* naar *governance*. Sturing wordt in dit onderzoek gezien als gerichte en zingevende beïnvloeding van een bepaalde context, waarbij binnen bepaalde grenzen ruimte wordt gelaten voor autonomie. Gebruik wordt gemaakt van de indeling van Victor Bekkers (1993): klassieke sturing, door directe regulering (1) of planning (2); sturing op de grenzen van de organisatie, door te sturen op input (3), output (4) of met incentives (5); en sturing op wederzijdse afhankelijkheden, door te sturen op beeldvorming (6) of door structureren en procedureren (7). Hiermee zijn zeven verschillende sturingsmodaliteiten beschreven.

Discretionaire ruimte wordt in dit onderzoek gezien als de ruimte die scholen krijgen om zelf keuzes te maken in de uitvoering van beleid. Uit de theorie volgt dat regels en wetgeving de discretionaire ruimte begrenzen. Bij het bestuderen van theorie over *discretionaire ruimte* zijn twee analyseniveaus als uitgangspunt genomen. Er is gekeken naar discretionaire ruimte vanuit: een top-down benadering, vanuit de opdracht tot implementatie; een bottom-up benadering, vanuit de implementatie van beleid; en een horizontale benadering, waarin de omgeving een rol. Hierdoor zijn drie dimensies van discretionaire ruimte onderscheiden: gekregen ruimte, gebruikte ruimte en gewenste ruimte.

Vanuit het theoretisch kader is een verwachting opgesteld van de relatie tussen sturing en discretionaire ruimte: *vanuit alle zeven beschreven sturingsmodaliteiten is te verwachten dat zij alle drie de dimensies van discretionaire ruimte van de publieke organisatie beïnvloeden*. Om deze verwachting te toetsen is data verzameld door gebruik te maken van mixed methods design: vanuit de kwantitatieve methode is een survey opgesteld en uitgezet, en vanuit de kwalitatieve methode zijn interviews gehouden. De doelgroep van het onderzoek waren schoolleiders: bestuurders, directeuren, afdelingsleiders, managers en docenten die zich bezig houden met de implementatie van beleid.

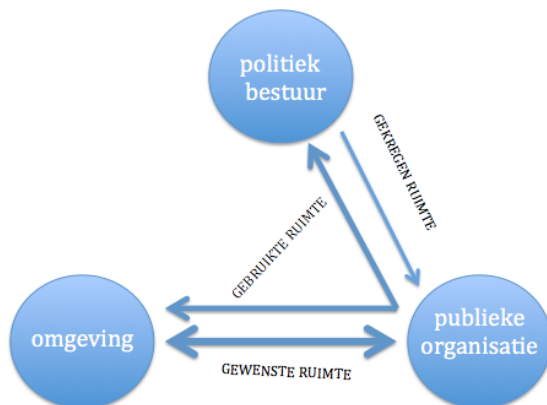
De survey is via internet uitgezet naar alle scholen voor primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. In een mail is schoolleiders gevraagd naar de mate waarin zij de verschillende sturingsvormen ervaren, en de mate waarin zij de drie dimensies van discretionaire ruimte ervaren. In totaal hebben 387 mensen de survey geopend, daarvan hebben 280 respondenten de eerste vraag beantwoord en zijn uiteindelijk 261 datasets gebruik in de analyse in SPSS. De lage respons heeft kan verklaard worden vanuit de reacties die binnen zijn gekomen op de uitnodigingsmail: de periode waarin de vragenlijst bleek minder geschikt, het onderwijs krijg veel verzoeken om mee te werken aan onderzoeken en soms werd het onderwerp van het onderzoek als interessant genoeg aangemerkt. Op de respons die is binnen gekomen is een factoranalyse en betrouwbaarheidsanalyse uitgevoerd, alvorens een regressieanalyse te draaien. Een deel van de vragen en concepten bleek niet bruikbaar in de analyse, waardoor de kwantitatieve analyse slechts een deel van de verwachting toetst. Tabel 1. toont de relaties die vanuit de resultaten zijn af te leiden, lege cellen geven relaties die niet konden worden getoetst in de kwantitatieve analyse.

		Discretionaire ruimte					
		GEKREGEN		GEBRUIKT		GEWENST	
		vragenlijst	interviews	vragenlijst	interviews	vragenlijst	interviews
Sturing	Directe regulering		✓		✓		✓
	Planning		×		×		×
	Input		✓		✓		✓
	Output	✓ ^a	✓	✓	✓	×	✓
	Incentives	✓ ^a	×	×	×	✓	×
	Beeldvorming	✓	✓	×	✓	✓ ^a	✓
	Structureren / procedureren		✓		✓		✓

Tabel 1. Overzicht modellen (✓ relatie bevestigd, × relatie niet bevestigd, ^a de relatie is negatief)

Dit interne validiteit van het onderzoek is verhoogd door het houden van interviews met 10 respondenten van de survey. Voor de selectie van de personen die zijn geïnterviewd, is gekeken naar de geografische ligging van de school in combinatie met de beschikbaarheid. Er zijn interviews gehouden met personen werkzaam in het primair, voortgezet en praktijkonderwijs. Vanuit de data van de interviews kunnen een aantal blinde vlekken worden gedicht die in de kwantitatieve analyse zijn ontstaan. Bovendien geeft de data een completer beeld van de ervaren *sturing* en *discretionaire ruimte* en hun samenhang. Hoewel het onderzoek voor een belangrijk deel betrouwbaar en intern

valide te noemen is, maken de lage respons op de vragenlijst en de beperking van het aantal interviews dat de conclusies slechts beperkt extern valide zijn. Zie figuur 1.



Figuur 1. Analyseniveaus

Dit onderzoek laat zien dat sturing door de overheid de discretionaire ruimte van scholen beïnvloedt. De overheid stuurt implementatie van onderwijsbeleid door gebruik te maken van verschillende vormen van sturing die elk een eigen invloed uitoefenen op de discretionaire ruimte. Bovendien zijn in dit onderzoek onderlinge relaties tussen sturingsvormen gevonden die deze invloed waarschijnlijk versterken of verzwakken. Uit de resultaten valt geen relatie af te leiden tussen sturing door planning en discretionaire ruimte zodat geconcludeerd kan worden dat deze relatie binnen de empirie van dit onderzoek niet bestaat. Deze conclusie valt niet te generaliseren omdat sturing door planning niet is getoetst in de regressieanalyse en het aantal interviews te laag is om generalisatie mogelijk te maken.

Uit zowel de beantwoording van de survey als de interviews blijkt dat veel discretionaire ruimte wordt ervaren: er wordt veel ruimte ervaren om eigen keuzes te maken. Tegelijkertijd maakt dit onderzoek duidelijk dat wie meer sturing ervaart, zich ook meer beperkt voelt in discretionaire ruimte. Dit geldt zowel voor de ervaren gekregen ruimte, als voor hoe die ruimte wordt gebruikt. Vanuit de survey is één sturingsvorm aan te merken die een positieve uitwerking heeft op discretionaire ruimte: sturing met beeldvorming heeft een positief effect, wanneer meer een gemeenschappelijk beeld wordt ervaren en/of met de eigen onderwijsvisie wordt aangesloten op dit beeld, wordt meer discretionaire ruimte ervaren. Het betekent ook dat wanneer minder een gemeenschappelijk beeld wordt ervaren en/of de eigen onderwijsvisie afwijkt, juist minder discretionaire ruimte wordt ervaren. Uit de interviews komt naar voren dat scholen 'die het anders doen' op zoek gaan naar ruimte en die ook vinden. Daarin speelt het gesprek met onderwijsinspectie en het ministerie een belangrijke rol. Vaak blijkt meer mogelijk dan in eerste instantie gedacht wordt.

Hoewel in theorie over *governance* wordt beschreven dat de organisatie vrij gelaten wordt om zelf de uitvoering vorm te geven, blijkt uit dit onderzoek dat ook sturen op input en output (de grenzen van de organisatie) leidt tot een beperking van de discretionaire ruimte die een deel van de uitvoering vastlegt. Bovendien drukt ook sturing door directe regulering (klassieke sturing) zijn stempel op de

uitvoering. Uit de interviews blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen hoe scholen hiermee omgaan en hoeveel ruimte ze durven te nemen. Uit de interviews blijkt ook dat beeldvorming de uitvoering bepaalt: er bestaat een gemeenschappelijk beeld over het onderwijs als 'systeem' dat de uitvoering schijnbaar vastlegt. Al lijkt hier sprake van een paradigmashift: het beeld draait van 'het systeem met klassen en leerjaren' naar voorbeelden van scholen 'die het anders doen'. Onderwijsinspectie blijkt een belangrijke rol te spelen binnen verschillende sturingsvormen, omdat ze: de overheid en de individuele school informatie verstrekt over de kwaliteit van onderwijs, en in gesprek is met de sector en de individuele school over de mogelijkheden die de wet biedt.

Vanuit dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Onderwijsinspectie speelt een rol binnen verschillende sturingsvormen. Ze neemt bijvoorbeeld deel aan gesprekken die de beeldvorming beïnvloeden en houdt tegelijkertijd toezicht op de kwaliteit van individuele scholen. Aanbevolen wordt te meten of er onduidelijkheden bestaan over de rollen en de verschillende functies die onderwijsinspectie heeft.
- Directe regulering speelt volgens geïnterviewde schoolleiders een rol in het ontnemen van kansen voor leerlingen. Hoewel de regels een waarborgfunctie hebben en gelijkheid in behandeling beogen wordt aanbevolen om in de discussie over 'kansen voor leerlingen' ook de voor en tegens van het aanpassen van regels rond diplomering te bespreken.
- Uit de survey blijkt: hoe meer een respondent verantwoordelijk is voor het beleid binnen de school, hoe meer discretionaire ruimte wordt ervaren. Daardoor bestaat het vermoeden dat wanneer docenten/leerkrachten bevroegd worden over sturing en discretionaire ruimte, mogelijk een negatiever beeld wordt weergegeven. Het roept de vraag op of docenten/leerkrachten goed het onderscheid kunnen maken tussen de eisen die vanuit de overheid worden gesteld en de eisen die voortvloeien uit keuzes uit de eigen organisatie. Wanneer het doel is te sturen op 'het gebruik van discretionaire ruimte' dan is het ook belangrijk dat docenten/leerkrachten zich bewust zijn van de discretionaire ruimte die scholen hebben en waar grenzen vandaan komen. Aanbevolen wordt om informatie over de rol van de overheid en de ruimte die scholen hebben, beschikbaar te maken binnen het gehele werkveld.
- Vanuit de empirie wordt een probleem bevestigd dat door Bekkers (1993) beschreven wordt als: niet elke uitkomst is te kwantificeren, zeker niet wanneer sprake is van wederzijdse afhankelijkheden. Aanbevolen wordt om na te gaan welke wederzijdse afhankelijkheden een rol spelen in situaties waar de school resultaatverantwoordelijk wordt gehouden en tot welke aanpassingen dit moet leiden.
- Vanuit de empirie wordt aangegeven dat eenzijdig op de kwaliteit van onderwijs wordt gestuurd en dat dit invloed heeft op het gebruik van discretionaire ruimte. In de outputsturing worden cognitieve resultaten centraal gesteld, terwijl ook andere ontwikkeling van leerlingen belangrijk is. Er wordt aanbevolen om de prestatie van scholen niet eenzijdig centraal te stellen en te onderzoeken hoe ook andere opbrengsten kunnen worden meegenomen in het bepalen van de kwaliteit van het onderwijs op een school.

- In het Nederlands onderwijsstelsel staat ruimte voor scholen voorop. Bij de keuze voor een sturingsinstrument wordt de vrijheid voor scholen vaak meegewogen in de besluitvorming. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat vanuit elke sturingsvorm de discretionaire ruimte van scholen wordt beïnvloed en dat vaak: meer sturing leidt tot minder ervaren ruimte. Niet alleen sturing in de vorm van directe regulering leidt tot een beperking van de ruimte. Aanbevolen wordt om in de afweging van sturingsinstrumenten aan te sluiten op het doel van het beleid. Bovendien wordt aangeraden om de effectiviteit van de afzonderlijke sturingsinstrumenten te onderzoeken en waar mogelijk mee te nemen in de besluitvorming.

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant gebleken, omdat het de relatie toetst tussen de verschillende sturingsvormen en discretionaire ruimte. Vanuit de verschuiving van *government* naar *governance* wordt verwacht dat deregulering leidt naar vrijheid voor de publieke organisatie in de uitvoering van beleid. Dit onderzoek maakt duidelijk dat nieuwe vormen van sturing naast klassieke sturing worden ingezet. Uit de empirie blijkt dat ook nieuwe vormen van sturing de uitvoering (het proces) beïnvloeden. Ook blijft klassieke sturing aanwezig en beperkt de discretionaire ruimte. Het roept nieuwe vragen op over hoe de discretionaire ruimte van de publieke organisatie beïnvloed wordt door: decentralisering, horizontale relaties (zoals bijvoorbeeld marktpositie) en dwarsverbanden tussen sturingsvormen.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	8
H1 Inleiding	11
1.1 Probleemanalyse.....	12
1.2 Probleemstelling.....	12
1.3 Relevantie van het onderzoek.....	13
1.4 Leeswijzer.....	15
H2 Theoretisch kader.....	16
2.1 Inleiding sturing.....	16
2.1.1 Definities van sturing.....	17
2.1.2 Klassieke Sturing.....	19
2.1.2a Sturingsconcepties - bureaucratie.....	19
2.1.2b Sturingsmodaliteiten.....	20
2.1.3 Nieuwe vormen van sturing.....	21
2.1.3a Sturingsconcepties – nieuwe vormen.....	21
2.1.3b Sturingsmodaliteiten – nieuwe vormen.....	22
2.2 Inleiding discretionaire ruimte.....	24
2.2.1 Definities van discretionaire ruimte	25
2.2.2 Theoretische lens als kapstok.....	27
2.2.3 Principaal – agent relatie: top down.....	27
2.2.3a Het toekennen van regels.....	28
2.2.4 Street Level Bureaucraat als beleidsmaker: bottom-up.....	29
2.2.4a Het interpreteren van regels	30
2.2.4b De afhankelijkheid van middelen.....	30
2.2.5 De publieke organisatie als <i>citizen agent</i> : horizontale relatie.....	31
2.2.5a Het toepassen van regels.....	32
2.2.5b Omgevingsfactoren.....	32
2.2.6 Schematische voorstelling.....	32
2.3 Samenvatting.....	33
H3 Context – het Nederlands onderwijs	35
3.1 De Staat en het onderwijs.....	36
3.2 Besturing van het stelsel.....	38

H4	Onderzoeksdesign	41
4.1	Theoretische veronderstelling	41
4.2	Operationalisering	42
4.2.1	<i>Sturing van de overheid: onafhankelijke variabelen</i>	43
4.2.2	<i>Discretionaire ruimte: afhankelijke variabelen</i>	50
4.2.3	<i>Controle variabelen</i>	53
4.3	Strategie en methoden	55
4.3.1	<i>Strategie</i>	55
4.3.2	<i>Kwantitatieve methode</i>	55
4.3.3	<i>Kwalitatieve methode</i>	58
4.4	Kwaliteit van het onderzoek	58
4.4.1	<i>Betrouwbaarheid van het onderzoek</i>	59
4.4.2	<i>Validiteit van het onderzoek</i>	59
4.4.2a	<i>Interne validiteit – meten wat je wilt meten</i>	60
4.4.2b	<i>Externe validiteit – generaliseerbaarheid van de conclusies</i>	60
H5	Kwantitatieve resultaten	61
5.1	Beschrijvende resultaten	61
5.2	Resultaten van de <i>exploratory</i> en betrouwbaarheidsanalyse	62
5.3	Multiple lineair regressieanalyse	65
5.4	Resultaten	66
H6	Kwalitatieve resultaten	67
6.1	Beschrijving achtergrond	67
6.2	Resultaten onafhankelijke variabelen	67
6.2.1	<i>Sturing met regulering</i>	67
6.2.2	<i>Sturing door planning</i>	69
6.2.3	<i>Sturing op input</i>	69
6.2.4	<i>Sturing op output</i>	71
6.2.5	<i>Sturing met incentives</i>	73
6.2.6	<i>Sturing met behulp van beeldvorming</i>	73
6.2.7	<i>Sturing door middel van structureren en procedureren</i>	74
6.3	Resultaten afhankelijke variabelen	77
6.3.1	<i>Gekregen ruimte</i>	77
6.3.2	<i>Gebruikte ruimte</i>	81
6.3.3	<i>Gewenste ruimte</i>	84
H7	Analyse	90
7.1	Sturing en gekregen ruimte	90
7.1.1	<i>Sturing op output en gekregen ruimte</i>	91
7.1.2	<i>Sturing met beeldvorming en gekregen ruimte</i>	91

7.1.3	<i>Overige sturingsmodaliteiten en gekregen ruimte</i>	92
7.2	Sturing en gebruikte ruimte.....	93
7.2.1	<i>Sturing op output en gebruikte ruimte</i>	94
7.2.2	<i>Overige sturingsmodaliteiten en gebruikte ruimte</i>	94
7.3	Sturing en totale ruimte.....	96
7.4	Sturing en gewenste ruimte	97
7.4.1	<i>Sturing met incentives</i>	98
7.4.2	<i>Sturing op beeldvorming en gewenste ruimte</i>	98
7.4.3	<i>Overige sturingsmodaliteiten en gewenste ruimte</i>	99
7.5	De relatie tussen overheidssturing en discretionaire ruimte	100
H8	Conclusie en discussie	104
8.1	Beantwoording onderzoeksvraag.....	104
8.2	Aanbevelingen.....	111
8.2.1	<i>Aanbevelingen voor verder onderzoek</i>	111
8.2.2	<i>Aanbevelingen voor de praktijk</i>	112
8.3	Reflectie en discussie.....	113
8.3.1	<i>Gebruik van theorie</i>	113
8.3.2	<i>Inzet methode</i>	114
8.3.3	<i>Discussie</i>	115
	Literatuurlijst	118
	Bijlage 1. Factsheet	125
	Bijlage 2. Lijst met geïnterviewden	127
	Bijlage 3. Topiclijst interviews	128
	Bijlage 4. Vragenlijst	129
	Bijlage 5. Code boek interviews	151
	Bijlage 6. Samenvatting sturingsvormen	162

H1 Inleiding

In 2015 werd door onderwijsinspectie voor het eerst het brede werkveld betrokken bij de presentatie van de Staat van het Onderwijs, het onderwijsjaarverslag dat al sinds 1817 jaarlijks verschijnt. Het organiseren van professionele ruimte werd als belangrijk gepresenteerd. Ik herinner me de oproep die Staatssecretaris Sander Dekker deed, opgetekend o.a. op de website van wij-leren:

Staatssecretaris Dekker over professionele vrijheid “...Dus ik zou alle leraren willen oproepen: als je het gevoel hebt dat je iets doet wat niet bijdraagt aan beter onderwijs of wat niet in het belang is van de leerlingen, stop er gewoon mee! Of ga in ieder geval daarover in discussie. Ik hoor zo vaak dat er gezegd wordt 'het mag niet van de inspectie'. Ik denk echter dat er veel meer ruimte is” (Machiel Karels, 2015)

Het Nederlands onderwijsstelsel kenmerkt zich door de vrijheid van onderwijs, die verankerd ligt in artikel 23 van de grondwet. Scholen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs die zij bieden. Tegelijkertijd is de minister verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel en als zodanig ook aanspreekbaar. Hoewel de verhouding tussen de overheid en het onderwijs in de grondwet verankerd ligt, zijn er ook de diverse wetten die de inrichting en uitvoering van het onderwijs voorschrijven. Het toezicht op het onderwijs is belegd bij onderwijsinspectie die een onderzoekskader met kwaliteitsindicatoren heeft opgesteld. In haar voorwoord in het Onderwijsverslag 2016/2017 schrijft inspecteur-generaal van het Onderwijs, drs. Monique Vogelenzang, dat het Nederlands onderwijs een bijzonder evenwicht kent met grote autonomie voor scholen en “relatief beperkte centrale sturing door de overheid” (Onderwijsinspectie, 2018). Tegelijkertijd geeft zij aan dat de autonomie niet altijd ervaren wordt en dat het evenwicht wankelt. De onderwijsraad bepleit dat scholen ruimte nodig hebben om zich aan te passen aan lokale omstandigheden en van daaruit een kader ontstaat voor het handelen (Onderwijsraad, 16 februari 2012). Vanuit historisch perspectief beschrijft Piet de Rooy (2018) over de hooggespannen verwachtingen over het onderwijs, hoe het onderwijs voor samenhang binnen de nieuw opgerichte natiestaat moest gaan zorgen, de socialisatie van jongeren ten behoeve van arbeid, emancipatie en kansgelijkheid en zich daardoor kenmerkt door onophoudelijke onderwijsvernieuwingen.

In dit onderzoek wordt onderzocht welke instrumenten de overheid vanuit haar eigen verantwoordelijkheid inzet om het onderwijs te sturen, terwijl er tegelijkertijd voldoende ruimte blijft voor scholen om te handelen.

1.1 Probleemanalyse

In deze paragraaf wordt het beschreven probleem uit de inleiding verder verkend om te komen tot een probleemstelling voor het onderzoek. De onderwijsraad schrijft dat artikel 23 de verhouding tussen overheden en scholen regelt en dat waar mogelijk “uniformerende werking van wet- en regelgeving moet voorkomen” (Onderwijsraad, 2012). Internationaal gezien loopt Nederland voorop in het toekennen van vrijheid om beslissingen te nemen op het niveau van de school (OECD, 2012:500). Bovendien laat het onderwijsveld ook zien dat ze zelfs regels die worden opgelegd ter discussie stelt en van tafel krijgt, zoals bij de invoering van het lerarenregister of de rekentoets. Het onderwijs lijkt zo ‘vrij’, dat er weinig grip op te krijgen is. Toch is het beeld van de overheid heel anders als je in het onderwijs werkt, dan voelt het niet of de overheid op afstand staat. Dat gevoel wordt bevestigd door de conclusie van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (vanaf nu commissie Dijsselbloem), die aangeeft dat de politiek in de vrijheid van scholen is getreden doordat verantwoordelijkheden door elkaar waren gaan lopen (Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr.6). De commissie is vrij streng in haar oordeel: er bestaat consensus dat de overheid over het ‘wat’ gaat en de scholen over het ‘hoe’, dus naar die rolverdeling moet weer worden teruggekeerd. De onderwijsraad evalueert in 2014 hoe de adviezen van de commissie Dijsselbloem zijn opgevolgd en constateert dat de overheid toch nog steeds gedetailleerd stuurt. Opvallend is dat de onderwijsraad de scherpe scheiding tussen de overheid, die verantwoordelijk is voor het ‘wat’, en het onderwijs, die verantwoordelijk is voor het ‘hoe’, niet onderschrijft. Beleidsvorming is volgens de onderwijsraad een dynamisch proces dat in samenspraak met verschillende actoren, vanuit horizontale verhoudingen, tot stand komt. Sjoerd Karsten noemt juist decentralisatie en het vormen van een nieuwe bestuurlijke laag, als oorzaak van het ontstaan van beperkingen in de vrijheid van scholen (1998:395). Terwijl Bram Mellink beschrijft dat het onderwijs door keuzes van de overheid trekken van een planeconomie is gaan vertonen, wat heeft geleid tot verscherpt toezicht en meer bureaucratie (2016).

De keuze voor een sturingsinstrument wordt vaak onderbouwd vanuit het houden van autonomie voor scholen, wat betekent dat? Het roept de vraag op hoe binnen het onderwijsstelsel gestuurd wordt? Welke ruimte ervaren scholen? Wat is de invloed van de sturing op die ruimte?

1.2 Probleemstelling

In deze paragraaf wordt de probleemstelling geformuleerd door het beschrijven van de doelstelling, vraagstelling en deelvragen van het onderzoek.

Doelstelling: Het verklaren van discretionaire ruimte die scholen voor primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs krijgen door verwachtingen ten aanzien van sturing en discretionaire ruimte te confronteren met data uit een survey onder schoolleiders en kwalitatieve data uit interviews met sleutelrespondenten uit het veld van scholen in Nederland.

Vraagstelling: Wat is de discretionaire ruimte van onderwijsbeleid zoals geïmplementeerd bij scholen voor primair, voorgezet en middelbaar beroepsonderwijs en hoe kan deze discretionaire ruimte worden verklaard?

Dit leidt tot de volgende deelvragen:

1. Wat zegt de literatuur over vormen van *sturing door de overheid*?
2. Wat zegt de literatuur over *discretionaire ruimte*?

Deelvragen 1 en 2 worden in het theoretisch kader beantwoord (hoofdstuk 2).

3. Welke verwachting over de relatie tussen 'sturing van de overheid' en 'discretionaire ruimte' valt af te leiden uit de literatuur?

Deelvraag 3 wordt beantwoord in de operationalisatie (paragraaf 4.1 en 4.2).

4. Op welke manier stuurt de overheid scholen het onderwijsbeleid te implementeren?
5. Welke discretionaire ruimte ervaren scholen?

Deelvragen 4 en 5 worden beantwoord door het beschrijven van de kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling (paragrafen 5.1 en 6.1).

6. Tot welke inzichten leidt de confrontatie van verwachtingen met resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling?

Deelvraag 6 wordt beantwoord in de analyse (hoofdstuk 7).

1.3 Relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het besturen van het onderwijs een taak is van de overheid. De verantwoording voor het functioneren van het onderwijsstelsel ligt bij de minister. Tegelijkertijd wordt de uitvoering van het onderwijs bij de scholen en schoolbesturen gelegd, die verantwoording afleggen over de kwaliteit van het onderwijs. In Nederland is het onderwijs van oudsher decentraal en, voor een belangrijk deel, niet door de overheid georganiseerd: artikel 23 legt de vrijheid van stichting en het recht op financiering in de grondwet vast. Sinds de jaren '80 laten steeds meer gemeenten het openbaar onderwijs over aan besturen en wordt het daarmee ook privaat bestuurd (Van Twist, et.al., 2013). De overheid zet verschillende sturingsinstrumenten in die het doel hebben de uitvoering te sturen, zodat de maatschappelijke opdracht van het onderwijs gewaarborgd is. Er heeft een verschuiving plaats gevonden van *government* naar *governance*, zodat de overheid zichzelf niet meer ziet belangrijkste sturingsorgaan. Het is de vraag hoe de hieraan gerelateerde sturingsinstrumenten uitwerken op de school. Terwijl artikel 23 de vrijheid van onderwijs vastlegt, heeft

de school bijvoorbeeld ook te maken met wet- en regelgeving die de eisen stelt, structuren en procedures die maken dat verantwoording moet worden afgelegd en speelt de eigen identiteit van de school een steeds belangrijkere rol in het aantrekken van leerlingen. Tegelijkertijd kenmerkt een bijzonder evenwicht het Nederlands onderwijs: “grote autonomie voor besturen en scholen en relatief beperkte centrale sturing” (Inspectie van het Onderwijs, 2018). In haar voorwoord bij het onderwijsverslag 2016-2017 schrijft Monique Vogelenzang, inspecteur-generaal van het onderwijs, dat de balans tussen autonomie en sturing toe is aan een herijking (Inspectie van het Onderwijs, 2018). De Inspectie van het Onderwijs signaleert dat de onderwijsprestaties al jaren dalen en segregatie en ongelijkheid elkaar versterken (2018). De maatschappelijke opdracht is groot en kan niet eenzijdig bij het onderwijs worden neergelegd. Dit onderzoek zoekt betekenis bij het kenmerk “grote autonomie ... relatief beperkte centrale sturing” door schoolleiders te vragen hoe groot zij de discretionaire ruimte van de school ervaren en zoekt naar de relatie tussen sturing door de overheid en die ruimte. Deze informatie kan bijdragen in de discussie rond het herijken van de balans tussen autonomie en sturing van het Nederlands onderwijs.

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat het theorie over sturing door de overheid koppelt aan theorie over discretionaire ruimte en daarmee de relatie tussen beiden toetst. In de theorie over discretionaire ruimte spelen regels een belangrijke rol, bijvoorbeeld omdat zij de discretionaire ruimte begrenzen (Hupe, Hill & Buffat, 2015). Of omdat ze juist vaag zijn gehouden of conflicteren met andere regels, zodat de publieke organisatie zelf afwegingen kan maken (Huber & Shipan, 2012). De theorie over sturing door de overheid laat zien hoe de sturingsconceptie van de overheid is veranderd en laat een verschuiving zien van het klassieke overheidssturen naar het sturen op de grenzen van de organisatie en op wederzijdse afhankelijkheden (Bekkers, 1993). Het besturen door de overheid wordt vervangen door sturingsinstrumenten die de uitgaan van de beperkingen van de overheid als centraal besturingsorgaan en zelfsturende actoren erkent: *governance*. Leidt deze verschuiving, van deregulering naar andere vormen van sturing, automatisch tot discretionaire ruimte voor publieke uitvoeringsorganisaties? In dit onderzoek wordt gewenste discretionaire ruimte toegevoegd aan de twee dimensies die Hupe et.al. geven: gekregen en gebruikte discretionaire ruimte (2015). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van theorie over implementatie vanuit de *top-down* benadering in het definiëren van gekregen ruimte, terwijl theorie over implementatie vanuit de *bottom-up* benadering is gebruikt in het definiëren van gebruikte ruimte. Daarmee draagt dit onderzoek bij aan de synthese van deze benaderingen. Door het toevoegen van *gewenste ruimte* als derde dimensie van discretionaire ruimte wordt bovendien de omgeving van de uitvoerende organisatie meegewogen. In de bundel, die samengesteld is ter ere van zijn afscheid, beschrijft Peter Hupe hoe theorie over implementatie nog vaak vanuit een technocratisch ideaal wordt benaderd, waarbij een casus wordt bestudeerd en effectiviteit van de implementatie wordt getest (2017:15). Dit onderzoek draagt bij aan theorie over implementatie doordat niet een specifieke casus of de effectiviteit van een instrument wordt bestudeerd, maar zich in plaats daarvan richt op de invloed van sturing door de overheid op de discretionaire ruimte van de publieke organisatie. Daarmee toetst dit onderzoek de geldigheid en het bereik van bestaande theorieën over sturing en discretionaire ruimte.

1.4 Leeswijzer

In deze thesis wordt het onderzoek naar de relatie tussen overheidssturing en discretionaire ruimte beschreven. Hoofdstuk 2 beschrijft het theoretisch kader van het onderzoek door het beschrijven van theoretische inzichten bij het concept *overheidssturing* (deelvraag 1) en het concept *discretionaire ruimte* (deelvraag 2). Hoofdstuk 3 schetst de context die gekozen is voor het onderzoek: het Nederlands onderwijs. In hoofdstuk 4 wordt het onderzoeksdesign beschreven, met daarin verwachtingen bij de relatie tussen *overheidssturing* en *discretionaire ruimte* (deelvraag 3) en de methode van het onderzoek. Hoofdstuk 5 beschrijft de analyse van de kwalitatieve dataverzameling, terwijl in hoofdstuk 6 de analyse van de kwalitatieve dataverzameling wordt beschreven (deelvragen 4 en 5). In hoofdstuk 7 wordt de relatie tussen *overheidssturing* en *discretionaire ruimte* geanalyseerd (deelvraag 6). In hoofdstuk 8 wordt de centrale vraag van het onderzoek beantwoord en wordt gereflecteerd op de uitvoering en inhoud van het onderzoek.

H2 Theoretisch kader

Dit onderzoek is deductief; bestaande theorie vormt het kader van het onderzoek. Na het specificeren van het onderwerp van het onderzoek volgt nu een beschrijving van belangrijke concepten en variabelen door gebruik te maken van de wetenschappelijke literatuur. Met het beschrijven van de begrippen *sturing van de overheid* (paragraaf 2.1) en *discretionaire ruimte* (paragraaf 2.2) ontstaat een theoretisch kader bij het onderzoek. In paragraaf 2.3 wordt het theoretisch kader kort samengevat door antwoord te geven op de deelvragen 1 en 2.

“theories shape and direct research efforts, pointing towards likely discoveries through empirical observation” (Babbie, 2010:32).

2.1 Inleiding sturing

Hoe de overheid kan komen tot effectieve uitkomsten van beleid, ofwel hoe ze de maatschappij kan sturen, is een thema dat al lange tijd op de bestuurlijke en wetenschappelijke agenda staat. Een eerste verkenning levert een historisch perspectief op bij het onderwerp. In ‘Het Schip van Staat’ beschrijven dr. M.A.P. Bovens en dr. W.J. Witteveen (1985:7) hoe toegenomen verwachtingen vanuit de maatschappij, veranderende sociale patronen en het ontbreken van een economische basis, de dialoog op gang brengt over de reikwijdte van overheidsvoorzieningen en de rol van de overheid. Gesteld wordt dat de overheid slecht in staat is om op centraal niveau prioriteiten te stellen over wat ‘moet’ en hoe middelen verdeeld moeten worden (Bovens & Witteveen, 1985; Pierre, 2000:4). Ook overbelasting en inefficiëntie van overheidsvoorzieningen, technologische ontwikkelingen en de individualisering van de maatschappij vragen om nieuwe methoden van sturen (In ’t Veld & Kickert, 1989:77; Bekkers, 1993:1-8). Er zijn bovendien grenzen vanuit de maatschappelijke context die de beheersbaarheid en effectiviteit beïnvloeden (Bekkers, 1993:1); de overheid stuurt, slechts voor zover de maatschappij haar dat toestaat (Pierre, 2000:244). Daarnaast speelt het politiek klimaat een rol. Het denken over sturing past bij de opkomst van het liberale gedachtegoed: de overheid speelt in beperkte mate een rol en legt meer verantwoordelijkheid bij een zelf-organiserende maatschappij (Bekkers, 1993:61; Hirst in Pierre, 2000:19). Kijkend naar de inzet van overheid en maatschappij ontstaat een continuüm waarop aan de ene kant van de schaal de overheid volledig controle heeft en aan de andere kant van de schaal de maatschappij zelf-organiserend werkt (Pierre & Peters, 2000:29). De rol die de overheid voor zichzelf kiest op dit continuüm, verschilt per beleidsthema en/of regering (Pierre & Peters, 2000:29), ze kan sleutelrol spelen, coördineren of slechts één van vele actoren zijn (Pierre, 2000:241). Victor Bekkers legt bloot dat sturing geen neutraal begrip is, maar dat vooronderstellingen over bijvoorbeeld de noodzaak, de wijze en de effectiviteit een rol spelen (1993:29).

Het klassieke beeld van de overheid die top-down controle heeft over de uitvoering van beleid en daarmee de maatschappij, verschuift daarmee van die van de staat als centraal bestuursorgaan, naar het opereren in de complexe werkelijkheid waarin de staat niet op voorhand de baas is (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012:43). Dat maakt haar afhankelijk van anderen voor het bereiken van doelstellingen. In plaats van 'zorgen voor', zijn bestuurders bezig met 'zorgen dat' (Bovens et.al, 2012:43). Deze verschuiving wordt ook wel de verschuiving van *government* naar *governance* genoemd (Stoker, 1998:17; Pierre, 2000:245; Pierre & Peeters, 2000:48; Bovens et. al., 2012:43).

Governance wordt door James G. March en Johan P. Olsen (1995:4) beschreven als 'de wijze van besturen' en zij geven bovendien aan dat deze wordt beïnvloed door haar context: "democracies of today are products of yesterday". Het concept *governance* zorgt voor een beter begrip voor de rol die anderen dan de overheid spelen in beleidsuitkomsten (Pierre & Peters, 2000:30). Lynn (2003:21) beschrijft *governance* als het samenspel tussen uitvoerenden, wetgever en burgers en het balanceren tussen capaciteit en beheersing. Vanuit *governance* wordt erkend dat de overheid niet de capaciteit heeft om dingen voor elkaar te krijgen en gebruik maakt van nieuwe technieken om de maatschappij te sturen (Stoker, 1998:24), in plaats van te roeien (Osborn & Gaebler, 1992:25). Er ontstaat een complexe mix aan instituties en actoren (Stoker, 1998:19), waarbij het onderscheid tussen publiek, private en vrijwillige sector steeds moeilijker te maken is (Rhodes, 2007:1246), met zelf-organiserende netwerken als ultieme vorm (Stoker, 1998:23).

In deze paragraaf is het veranderende beeld over de rol van de overheid beschreven. Dit veranderende beeld maakt dat gesproken wordt over de rol van de overheid als 'stuurt' zij de maatschappij. In de paragraaf 2.1.1 worden definities gegeven bij het begrip sturing. Daarna wordt het theoretisch kader voor sturing uitgewerkt door het beschrijven van klassieke (paragraaf 2.1.2) en nieuwe vormen sturing (paragraaf 2.1.3).

2.1.1 Definities van sturing

In deze paragraaf worden definities gegeven bij het begrip sturing. Daarbij wordt ook beschreven welke rol sturingsconceptie speelt bij het bepalen van vormen van sturing. Zodat hiermee een theoretische lens ontstaat voor een verdere uitwerking van vormen van sturing in paragraaf 2.1.2 en 2.1.3.

Victor Bekkers' theorie over 'Nieuwe Vormen van Sturing' (1993) geeft houvast bij het in beeld brengen van het concept sturing. Bekkers voegt definities, van onder andere In 't Veld en Kooiman, samen en komt tot de volgende definitie: "sturing moet worden gezien als een gerichte en zingevende beïnvloeding in een bepaalde context" (1993:21). Tegelijkertijd beargumenteert hij dat waar gesproken wordt over 'sturing' eigenlijk vaak sprake is van een 'sturingsconceptie': niet alleen het middel van sturen, maar ook vooronderstellingen over de werking van het middel bepalen de inzet van sturingsmodaliteiten- en instrumenten (1993:21-24). Een sturingsconceptie bestaat volgens Bekkers

(1993:24-29) uit vooronderstellingen over: 1) de politiek-ideologische noodzaak van sturing; 2) het sturend vermogen van de sturende actor; 3) het aangrijpingspunt en de context van sturing; 4) de bijdrage van kennis, informatie en technologie; en 5) de sturingsmodaliteiten en –instrumenten. Zij dienen voor Bekkers als grondslag voor de analyse van het sturingsdenken. Hij onderscheidt klassieke (paragraaf 2.2.2) en nieuwe vormen van sturing (paragraaf 2.2.3).

Op zoek naar nieuwe vormen van sturing wordt in 'Het Schip van Staat' vanuit verschillende wetenschappelijk disciplines het vraagstuk van sturing besproken:

de deelnemers spreken over de samenhang van beleid, over planning en coördinatie, over maakbaarheid, beheersbaarheid en controle, over efficiency, over harmonisatie, over regulering, overregulering en deregulering, over het draagvlak voor de verzorgingsstaat, over verstatelijking van de maatschappij en zelfs over vermaatschappelijking van de staat (Bovens & Witteveen, 1985:5).

Van Gunsteren definieert (1985:294) 'sturen' vervolgens als "het binnen bepaalde grenzen ruimte laten voor autonomie en kunnen vertrouwen op verantwoordelijke situationele oordeelsvorming binnen deze grenzen". De publieke sfeer kan volgens Bovens behouden worden door verantwoording af te laten leggen aan anderen dan de overheid (1985:106).

De zoektocht naar nieuwe vormen van sturing gaat nadrukkelijk over het creëren van meer afstand tussen bestuur en uitvoering:

sturen op afstand is ... een samenstel van denkbeelden, waarin globalisering, de komst van intermediaire organen, een modernisering van het instrumentarium met meer convenanten en andere bestuursovereenkomsten, en een oriëntatie die meer dan tevoren is gericht op output en outcomes. ... gericht op het verkleinen van effectiviteitsproblematiek (In 't Veld, van der Knaap & Greve, 1995:68).

De overheid stuurt door het opstellen van beleid en het inzetten van beleidsinstrumenten (Bekkers, 2012:19). Bovens et. al. (2012:69) beschrijven beleid als "alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling". De instrumenten die de overheid gebruikt om maatschappelijke ontwikkelingen in gang te zetten worden in samenhang en vanuit bepaalde voorkeuren ingezet. Deze samenhang tussen instrumenten noemt Bekkers een sturingsmodaliteit (1993:28), waar In 't Veld et.al. deze samenhang typeren als een "driedimensionaal netwerkje" (1995:68). Zo'n driedimensionaal netwerk heeft volgens hen de volgende aspecten: 1) besturingsniveau, het niveau waarop beslissingen worden gemaakt; 2) aangrijpingspunt, zoals input, processen en output; en 3) stuurinstrumenten, zoals regelgeving, bekostiging, contract en overtuiging. Daaraan kan op basis van theorie die Bekkers beschrijft de volgende aspecten worden toegevoegd: 4) betrokkenheid bij sturing, de mate waarin organisaties en

individuele actoren betrokken zijn bij het proces; 5) het bereik van de sturing; en 6) het perspectief op sturing, de mate waarin besturing centraal of decentraal plaatsvindt (1993:28).

In deze paragraaf zijn definities van sturing gegeven. Door het samenvoegen van verschillende definities ontstaan de volgende definities:

Sturing wordt gezien als gerichte en zingevende beïnvloeding in een bepaalde context, waarbij binnen bepaalde grenzen ruimte wordt gelaten voor autonomie. De context speelt een rol in het bepalen van de sturingsvorm. Hierin worden sturingsconcepties en –modaliteiten onderscheiden. In de verdere uitwerking wordt van sturingsvormen wordt onderscheid gemaakt tussen klassieke sturing en nieuwe vormen van sturing.

Sturing van de overheid wordt gezien als het formuleren van beleid en inzetten van beleidsinstrumenten met als voornemen te sturen op een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling. De sturingsconceptie speelt een belangrijke rol bij het bepalen van de inzet van instrumenten.

In de volgende paragrafen zullen de sturingsconcepties en –modaliteiten, bij klassieke sturing (paragraaf 2.1.2) en nieuwe vormen van sturing (paragraaf 2.1.3), verder worden uitgewerkt.

2.1.2 Klassieke Sturing

Deze paragraaf beschrijft de sturingsconcepties (paragraaf 2.1.2a) die ten grondslag liggen aan het klassieke denken over sturing. Dit leidt tot een beschrijving van de daaruit volgende sturingsmodaliteit (paragraaf 2.1.2b).

2.1.2a Sturingsconcepties - bureaucratie

In het klassiek denken over sturing staat “de maakbaarheid en beheersbaarheid van maatschappelijke processen op grond van wetenschappelijke kennis” (Bekkers, 1993:31) centraal. De overheid is in dit beeld het centraal aanstuurpunt van de samenleving. Vanuit dat beeld gaat achter sturing (of planning) vooral een beheersingsprobleem schuil. Sturingsproblemen zijn daarmee het gevolg van slecht management of een niet goed ingeregelde structuur.

Het klassiek sturingsmodel gaat aldus uit van het postulaat dat een organisatie in staat is effectief te sturen, indien de structuur van de sturende organisatie ingericht is als een logisch ontworpen machine, met duidelijke gezagsverhoudingen en waar de taken logischerwijs op elkaar voortbouwen en in elkaars verlengde liggen ... alleen een organisatie die kan rekenen op loyaliteit en gehoorzaamheid van haar leden is in staat effectief te sturen (Bekkers, 1993:40).

Samengevat zegt Bekkers hierover (1993): De maakbaarheid van samenleving staat centraal in het denken op basis van wetenschappelijke inzichten en op basis van politieke programma's. De gedachte overheerst dat de maatschappij een machine is die hiërarchisch bestuurd kan worden. Verondersteld wordt dat uitvoerenden loyaal en gehoorzaam zijn; zich houden aan de regels en doelen van de organisatie. Beslissingen zijn rationeel en worden op basis van systematisch verworven kennis genomen. Sturing gebeurt op basis van het expliciteren van doel-middel-relaties. Er bestaan causale relaties die de context voor het sturen vormen. Informatie speelt een belangrijke rol in de besluitvorming en beheersingsmechanismen. De wijze waarop gegevens worden uitgewisseld ligt uitgebreid en gedetailleerd vastgelegd, mede doordat de interne werking van de organisatie het aangrijpingspunt is. Het recht kan gezien worden als stuurmiddel van uit het centrum. Centraal opgestelde normen leiden naar wet- en regelgeving die door het recht neutraal getoetst worden.

2.1.2b Sturingsmodaliteiten

De klassieke sturingsconceptie gaat uit van leiding op basis van expliciete regels (Bekkers, 1993:54). Deze regels moeten bekend en consistent zijn, passen bij het na te streven doel, de condities waaronder de regels gelden moeten vooraf gespecificeerd zijn en standaarden moeten objectief bruikbaar zijn (Hood volgens Bekker, 1993:54). Er worden vier aspecten onderscheiden: 1) regulerende instrumenten hebben een waarborgfunctie; 2) directe regulering vereist controle en handhaving, dat leidt tot kosten; 3) veronderstelt de samenleving als machine van de overheid en 4) regelgeving komt trager tot stand en wordt ingehaald door recente ontwikkelingen (De Bruijn & Hufen volgens Bekkers, 1993:56). Problemen zijn terug te voeren op zwakke schakels in de reguleringsketen en te vermijden door beter rekening te houden met uitvoeringsaspecten (Bekkers, 1993:57).

Volgens Bekker is, in het kader van klassieke sturing, vooral het systeemrationele planningsbegrip van belang (1993:52): planning is "primair een informatieverwerkings- en analyseproces, dat gestalte krijgt door middel van het expliciteren van doel-middel-relaties". Zo'n systematisch planningsproces beoogt een rationele benadering door het doorlopen van een logische volgorde van stappen. Het probleem daarbij is dat "in de alledaagse praktijk van planning doorkruist de politieke rationaliteit telkens weer die de wetenschappelijke rationaliteit" (Bekkers, 1993:54).

Geconcludeerd kan worden dat vanuit de sturingsconcepties bij het klassieke sturingsdenken een tweetal sturingsmodaliteiten zijn te onderscheiden: 1. directe regulering, ook wel *Command and Control*; en 2. planningsinstrumenten, ook wel *Planning and Control*. Hierin staat de overheid als centraal bestuursorgaan centraal.

2.1.3 Nieuwe vormen van sturing

Deze paragraaf beschrijft de sturingsconcepties die ten grondslag liggen aan nieuwe vormen van sturing en die behoren bij het concept *governance*. Dit leidt tot een beschrijving van de daaruit volgende sturingsmodaliteiten.

2.1.3a Sturingsconcepties – nieuwe vormen

Zoals eerder beschreven wordt in het concept *governance* het leiden van de samenleving vanuit een centraal punt losgelaten. Er wordt uitgegaan van grenzen aan de maakbaarheid van de samenleving; er ontstaan problemen op het gebied van effectiviteit en uitvoerbaarheid van beleid. Verondersteld wordt dat de overheid maar beperkt controle kan uitoefenen. Nieuwe vormen van sturing gaan daarmee uit van de complexe werkelijkheid en horizontale relaties krijgen een belangrijke rol toebedeeld. Er worden netwerken van actoren onderscheiden rondom complexe problemen en processen van beleidsimplementatie (Klijn & Koppenjan, 2016). Het politieke klimaat richt zich op sturen op hoofdlijnen. De overheid wordt niet meer gezien als de enige actor die maatschappelijke problemen kan oplossen of ontwikkelingen in gang kan zetten. In plaats daarvan gaat men uit van autonomie voor organisaties als zijnde zelfsturende actoren die hun eigen afwegingen maken. Bekkers constateert dat het bereik van sturing globaler en daarmee minder intensief wordt, ofwel het aantal regels vanuit de “overheid worden verminderd ten gunste van processen van zelfregulering” (1993:98): sturingsverantwoordelijkheden worden gedifferentieerd.

de overheid is slechts een van de vele actoren in de samenleving; actoren die elk op hun eigen manier, op basis van hun eigen positie en belang vorm en inhoud willen geven aan maatschappelijke ontwikkelingen die voor hun relevant zijn (Bekkers, 1993:64).

Op basis van inzicht vanuit de *autopoietische sociale systeemtheorie* beschrijft Bekkers dat er meerdere sociale deelsystemen zijn; bijvoorbeeld maatschappijen, organisaties en interacties (1993:65). Met behulp van communicatie geven subsystemen betekenis aan hun omgeving en daarmee hun werkelijkheid. Reflectieve vermogens worden gezien als belangrijke voorwaarden voor zelfregulering.

de samenleving [wordt] gezien als een stelsel van functionele, maar wederzijds afhankelijke sociale deelsystemen die selectief gesloten zijn en die opereren volgens het principe van zelfreferentialiteit. Het behoud van de reproductie van de eigen identiteit en interne werking staan voorop (Bekkers, 1993:65).

Op basis van inzicht vanuit *interorganisationele netwerktheorie* beschrijft Bekkers dat een beleidsnetwerk bestaat uit wederzijds afhankelijke actoren rond een beleidsdoel of gedeeld belang, die een gezamenlijk interactie- en communicatiepatroon ontwikkelen. Wederzijdse afhankelijkheid komt voort uit het delen van middelen en/of hulpbronnen (1993:72). Vanuit de netwerktheorie kan verklaard worden hoe keuzeprocessen verlopen: problemen, oplossingen en keuzemogelijkheden

bieden zich aan maar zijn subjectief aan omstandigheden (March en Olsen, 1995:117). Informatie is een belangrijke machtsbron. Daardoor is een centrale rol weggelegd voor 'gatekeepers' of 'sluiswachters': zij sluisen informatie door, analyseren, filteren en vatten samen en verschaffen de organisatie informatie over de betekenis van haar activiteiten, ook in het kader van legitimatie van de uitvoering (Bekkers, 1993:93). "Sturing is in belangrijke mate een informatieverwerkend proces" (Bekkers, 1993:94).

Een netwerk kan worden omschreven als een samenstel van quasi-autonome organisaties die vanuit een situatie van wederzijdse afhankelijkheid met elkaar interacteren (Bekkers, 1993:65).

2.1.3b Sturingsmodaliteiten – nieuwe vormen

De sturingsconcepties bij nieuwe vormen van sturing leiden tot de volgende indeling: 1. sturing richt zich op de grenzen van de organisatie, zodat er is ruimte voor de organisatie om zelf het proces in te richten; en 2. sturing tracht wederzijdse afhankelijkheden te structureren, zodat de keuzes van organisatie vanuit deelsystemen of netwerken beïnvloed worden. Met behulp van deze indeling zullen de sturingsmodaliteiten van 'nieuwe vormen van sturing' worden uitgewerkt.

Sturing richt zich op de grenzen van de organisatie

Door de sturing te richten op de grenzen van de organisatie ontstaat keuzevrijheid rond de uitvoering van beleid. Organisaties kunnen zelf afwegingen maken en worden gestuurd doordat de overheid middelen verstrekt en/of eisen stelt aan de opbrengsten.

Sturing op basis van in- en outputparameters

Bij het sturen op de parameter input wordt de uitvoerende organisatie diensten en/of budget voor de uitvoering ter beschikking gesteld: in de vorm van 'lump sum'. De organisatie heeft de vrijheid om zelf te bepalen op welke manier ze deze middelen inzet. Bij het sturen op de parameter output staat het product of de dienst die geleverd moet worden centraal, door eisen te stellen aan de kwantiteit en/of kwaliteit. Bij het sturen op in- en outputparameters neemt de sturende overheid afstand van de feitelijke dienstverlening; "de te sturen actor wordt weliswaar verplicht tot het realiseren van een bepaald doel, maar is verder vrij in de keuze van de strategie en de acties om dat doel te realiseren" (Bekkers, 1993:99). Bekkers (1993:99); noemt 3 instrumenten die, meestal gecombineerd, kunnen worden ingezet: 1) contractmanagement, door voorwaarden en kaders te stellen en verantwoordelijkheden te delegeren of mandateren 2) budgettering, door het geven van een taakstellend budget; en 3) kengetallen (ook wel indicatoren), door vooraf aan te geven welke prestaties en activiteiten (uitgedrukt in getallen) worden verwacht.

Bij het sturen op in- en outputparameters wordt de organisatie gezien als een 'black-box', die relatief autonoom maar wel resultaatverantwoordelijk is. Een probleem kan zijn dat niet elke uitkomst te

kwantificeren is en/of wanneer sprake is van situaties waarin wederzijdse afhankelijkheid een rol speelt (Bekkers, 1993:100).

Sturing met behulp van incentives

Met het sturen op incentives (gedragsprikkel; positief of negatief) wordt getracht om, op indirecte wijze, het gedrag van organisaties te beïnvloeden zonder de autonomie van de organisatie aan te tasten; er wordt een keuzemogelijkheid geboden (Bekkers, 1993:101). Sturen met behulp van incentives richt zich bovendien op het hele netwerk/systeem en kan als doel hebben de wederzijdse afhankelijkheden te beïnvloeden en in een collectief gewenste richting te sturen (Bekkers, 1993:101). De sturende overheid moet over kwalitatief goede informatie beschikken om goed te kunnen sturen (Bekkers, 1993:101).

Sturing tracht wederzijdse afhankelijkheden te structureren

Volgens Bekkers zijn organisaties “in hun afhankelijkheden het kwetsbaarst zijn en daardoor het eenvoudigst te beïnvloeden” waardoor “naarmate bepaalde relaties kwetsbaarder en kritischer zijn, de wil tot leren en dus tot verandering het grootste zijn” (1993:101). Door in te zetten op een gestructureerd proces van gemeenschappelijke beeldvorming kan gebruik worden gemaakt van de zelfregulering en zelfsturende vermogens binnen een beleidssector.

Structureren en procedureren van relaties (middel)

In een beleidsveld zijn verschillende actoren actief: ze werken samen, concurreren of complementeren. De overheid kan hierop sturen door deze relaties te structureren, zodat een beleidsarena ontstaat (Bekkers, 1993:101). Het sturen richt zich dan op het creëren van een uitgangspositie waaruit de beleidspraktijk kan ontstaan, zoals het benoemen van een bestuur, aanwijzen van kwaliteitsbewakers of adviesraad als voorbeelden van instrumenten van het sturen op structuur (Bekkers, 1993:102). De overheid kan ook sturen door spelregels op te stellen, ofwel het procedureren van de relaties. (Bekkers, 1993:102) noemt het instellen en voorschrijven van procedures van kwaliteitsbewaking, toezicht, beroep en bezwaar als voorbeelden van instrumenten van het sturen op procedures. Het sturen door structureren en procedureren van relaties is een middel voor een andere vorm van sturen, namelijk het bereiken van een gezamenlijke beeldvorming.

Gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie (doel)

Bij het sturen op een gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie wordt getracht om acties van autonome actoren door symbolische interactie of informatieoverdracht te beïnvloeden. Zodat de actor zichzelf op basis van eigen inzichten bindt aan een gemeenschappelijk doel; er is ‘commitment’. Bij het sturen door structureren en procedureren schept de overheid de voorwaarden voor deze dialoog tussen actoren en beïnvloedt daarmee indirect het proces om te komen tot een gemeenschappelijk beeld. Vaker is de overheid organisator en neemt als beïnvloedende actor ook deel aan de dialoog om zo te komen tot een gemeenschappelijke situatiedefinitie respectievelijk

beeldvorming (Bekkers, 1993:102+103). Bekkers geeft aan dat “Een discours-coalitie ontstaat wanneer een bepaalde interpretatie dominant wordt doordat een groep van actoren door een proces van wederzijdse beïnvloeding tot een zekere gemeenschappelijke situatie-definitie komt” (1993:102). Het discours is een belangrijk sturingsinstrument om gedeelde betekenissen te scheppen: er vormt een denkkader waarvan uit betekenis wordt gegeven aan posities en praktijken (Bekkers, 1993:102). De dialoog tussen actoren is vaak niet machtsvrij en informatie is ook een belangrijke machtsbron die de perceptie beïnvloedt (Bekkers, 1993:103).

Geconcludeerd kan worden dat *governance* heeft geleid tot nieuwe vormen van sturing waarbij de overheid niet langer als centraal bestuursorgaan wordt gezien. Vanuit dit uitgangspunt zijn sturingsconcepties beschreven en bijbehorende sturingsmodaliteiten uitgewerkt. Bij nieuwe vormen van sturing zijn vijf sturingsvormen te onderscheiden: ‘sturing op basis van in- en outputparameters’, ‘sturing met behulp van incentives’, ‘sturing door in te zetten op gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie’ en ‘sturing door het structureren en procedureren van relaties’ uitgewerkt.

2.2 Inleiding discretionaire ruimte

“the hope in managing or governing through discretion has been to leave less to chance when leaving things to choice” (De Lint, 1998: 297)

Vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines wordt gekeken naar de uitvoering van publieke taken en de ruimte die daarbij aan uitvoerenden wordt gegeven. Uitvoerenden zijn een belangrijke schakel tussen de overheid en het volk, omdat zij in direct contact staan en besluiten nemen die van invloed zijn op hoe burgers de invloed van de overheid op hun leven ervaren (Lipsky, 1980/2010): *“discretionary choices shape the character, effects and perceptions of government policies among citizens”* (Vinzant & Crothers, 1996:458). Dat is een belangrijke drijfveer om beleid en uitvoering in de pas te laten lopen. Toch blijkt het opstellen van regels en procedures niet afdoende om het gat tussen beleid en uitvoering te dichten, omdat de werkelijkheid zich niet laat makkelijk vangen in regels en procedures. Hierdoor blijkt uitvoering inefficiënt en/of broodnodige responsiviteit te ontberen; *“the remedy has been as bad as (if not worse than) the disease”* (Pires, 2011:45).

De discretionaire ruimte die ontstaat wanneer taken gedelegeerd worden, in het kader van de implementatie van beleid, is binnen o.a. politieke wetenschappen, bestuurskunde en organisatieleer al tientallen jaren onderwerp van onderzoek. Een aantal eerste, belangrijkste conclusies worden in deze inleiding gegeven. Bij een flink aantal overheidstaken is het bieden van discretionaire ruimte onvermijdelijk (Lipsky, 2010; Carrington, 2005; Brodtkin, 2006; Pires, 2011; Collins, 2016) omdat een effectieve overheid hiermee haar uitvoerende organisaties ruimte geeft het beleid aan te passen aan individuele omstandigheden (Lipsky, 2010; Evans, 2015) en de complexe werkelijkheid (Brodtkin, 2006:13). Er kan te veel, maar ook te weinig discretionaire ruimte worden gegeven (Huber & Shipan,

2002). Discretionaire ruimte blijkt een “two-edged sword” dat meerwaarde kan bieden, maar ook misbruik kan uitlokken (Carrington, 2005; Pires, 2011). Om te zien wat de keuze van uitvoering binnen de discretionaire ruimte beïnvloed moet gekeken worden naar de hele context van het beleid (Vinzant & Crothers; 1996; Lipsky, 2010; Hupe, Hill & Buffat, 2015).

Deze conclusies zijn het uitgangspunt voor de verdere verkenning van het concept discretionaire ruimte. In paragraaf 2.2.1 wordt beschreven hoe discretionaire ruimte door verschillende wetenschappers gedefinieerd wordt. Daaruit volgt een schematische indeling van analyseniveaus die als kapstok dient bij het verder uitwerken van het theoretisch kader (paragraaf 2.2.2) Discretionaire ruimte wordt beschreven vanuit de verticale relatie tussen politiek bestuur en de publieke organisatie (paragraaf 2.2.3), bottom-up vanuit de publieke organisatie richting politiek bestuur (paragraaf 2.2.4) en vanuit de horizontale relatie tussen de publiek organisatie en haar omgeving (paragraaf 2.2.5). Waarna de schematische voorstelling wordt bijgesteld (paragraaf 2.2.6).

2.2.1 Definities van discretionaire ruimte

Veel van wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van discretionaire ruimte wijst naar het werk van Michael Lipsky die in 1971 het begrip *Street-Level Bureaucracy* introduceerde. Het definiëren van discretionaire ruimte doet Michael Lipsky indirect door het beschrijven van het werk van *Street-Level Bureaucies*:

ultimately, the work of Street-Level Bureaucracies comes down to relationships established in single encounters, or over time, between citizens and the people who's job it is to render services, provide support, or make judgments about how citizens fit the laws and practices of public agencies. Shaping those encouters are the supervisors, managers, and policy makers who establish the breadth contours, and particular character of the exchanges (Lipsky, 2010: 237).

Discretionary acts will not be random, and they will not only be related to the coping needs of workers, on the contrary they will be structured by choices available to the workers, as options ... provided by policies (Lipsky, 2010:213)

Lipsky geeft hiermee aan dat discretionaire ruimte de vrijheid is die publieke organisaties krijgen om in de uitvoering van het werk beslissingen te maken en die worden begrensd door wetgeving. Discretionaire ruimte is eenvoudigweg “a component in the decision making process that determines an individuals action or non-action” (Carrington, 2005:142). Deze ruimte wordt beïnvloed door de organisatie, de politiek en de sociale context (& Crothers, 1996:473) en bepaalt de contouren voor het tussen de publieke organisatie en burgers. Vinzant en Crother onderscheiden discretionaire ruimte over: 1) *outcome*, het mogen nemen van beslissingen die leiden naar uitkomsten; en 2) het proces, de keuze van instrumenten (1996:466) Ehrler noemt dit laatste *operational discretion* en bedoeld daarmee keuzevrijheid op het gebied van allocatie van budgetten, proces en instrumenten (2012:331).

Hupe, Hill en Buffat onderscheiden bovendien het verschil tussen discretionaire ruimte zoals 'gegeven' en discretionaire ruimte zoals 'gebruikt' of 'toegepast' (2015:17). Zij definiëren discretionaire ruimte als "the decisional room for manoeuvre that a public official has in a context in which rules and regulation exist" (2015:17).

Naast discretionaire ruimte binnen de regels, als gat tussen wet- en regelgeving en sociale werkelijkheid, kan ook onbedoeld of ongeautoriseerd gebruik worden gemaakt van discretionaire ruimte (Hupe & Hill volgens Collins, 2016:223), ofwel *stretch the law* om tegemoet te kunnen komen aan de hulpvraag van hun cliënten (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Een mooie omschrijving wordt gegeven door Collins (2016:232) wanneer hij het heeft over: *space in the rules*, het interpreteren van regels; en *space outside the rules*, oneigenlijk of onbedoeld gebruik van discretionaire ruimte.

"Discretion is driven not only by the need to interpret the rules but by the need to negotiate between competing priorities and contradiction within the rules" (Collins, 2016:232).

Tegelijkertijd betoogt Brodtkin dat discretionaire ruimte niet goed of slecht is, maar dat de context bepaald of de ruimte goed of slecht is ingezet (1997:4). Collins geeft aan dat discretionaire ruimte positief kan worden ingezet "with the purpose of ensuring access to benefits" of negatief "restricting access to benefits" (2016:229).

In deze paragraaf zijn definities van discretionaire ruimte gegeven. Door het samenvoegen van verschillende definities ontstaan de volgende definitie:

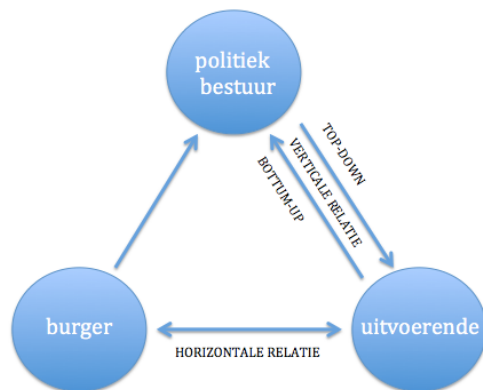
Discretionaire ruimte wordt gezien als ruimte die de organisatie heeft om eigen keuzes te maken ten aanzien van de uitvoering. Regels en wetgeving begrenzen de discretionaire ruimte, enerzijds omdat ze ruimte geven, anderzijds omdat ze het mogelijk maken ruimte te nemen. In het gebruik van discretionaire ruimte wordt ruimte binnen en buiten de regels onderscheiden. De interpretatie van regels en wetten speelt een belangrijke rol in het bepalen van de discretionaire ruimte. Er kan discretionaire ruimte over *outcome* en/of proces worden gegeven. Het gebruik van discretionaire ruimte wordt beïnvloed door de organisatie, het politiek bestuur en de sociale context.

Vanuit deze definitie is een theoretische lens af te leiden die in de volgende paragraaf wordt uitgewerkt.

2.2.2 Theoretische lens als kapstok

De interpretatie en het gebruik van discretionaire ruimte vraagt om een nadere analyse. Anders Bruhn en Mats Ekström erkennen twee, met elkaar verbonden, niveaus waar vanuit zij de implementatie van beleid analyseren, namelijk: 1) het institutionele niveau, met daarin te onderscheiden formele wet- en regelgeving, doelen, waarden, en verwachtingen bij de uitvoering; en 2) het niveau waarop interactie plaatsvindt, waar de institutionele realiteit wordt vorm gegeven (2017:198). Discretionaire ruimte is zowel aan de politiek als de praktijk gebonden (Brodin, 2006:14).

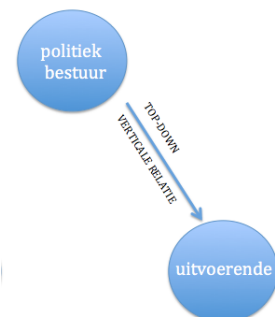
In dit theoretisch kader worden de analyseniveaus, die Bruhn en Ekström beschrijven, ingevuld met de verticale relatie tussen *politiek bestuur* en *publieke organisatie* en de horizontale relatie tussen *publieke organisatie* en *de burger*. In de inleiding (paragraaf 2.1) is bovendien beschreven dat publieke opinie een belangrijke drijfveer van de politiek is, zodat het totaal de relaties tussen de twee analyseniveaus voor te stellen is als een driehoek, zie figuur 2.1. Voor de verdere analyse van het concept discretionaire ruimte worden een drietal relaties als uitgangspunt genomen: 1) *top-down*, de verticale relatie tussen politiek bestuur en de publieke organisatie; 2) *bottom-up*, de verticale relatie tussen de publieke organisatie en het politiek bestuur; en 3) de horizontale relatie tussen de publieke organisatie en de burger. De relatie tussen politiek en burger speelt een rol in de politieke besluitvorming, maar wordt in dit onderzoek verder niet beschreven.



Figuur 2.1 Analyse niveaus: verticale en horizontale relaties

2.2.3 Principaal – agent relatie: top down

In deze paragraaf wordt theorie over discretionaire ruimte beschreven vanuit het perspectief van de *top-down*, verticale relatie; *van politiek bestuurder naar publieke organisatie* (figuur 2.2). Met als doel inzicht te krijgen welke factoren het gebruik van discretionaire ruimte beïnvloeden.



Figuur 2.2 Top-down

De principaal-agent theorie, ook wel agency theorie, heeft binnen politieke wetenschappen een prominente rol gespeeld in het verklaren van relatie tussen politiek bestuurders en uitvoerenden (Huber & Shipan, 2002: 26). In de agency theorie wordt de inefficiëntie tussen opdracht en uitvoering verklaard door het bestaan van conflicterende doelen en de informatie-asymmetrie tussen opdrachtgever, de principaal, en opdrachtnemer, de *agent* (Meier & Waterman, 1998:173). Huber en Shipan benadrukken dat er informatie-asymmetrie bestaat doordat uitvoerenden van beleid specifieke expertise bezitten (2002:87). Deze expertise maakt dat de uitvoerenden van beleid beter in staat zijn in te schatten welk beleid leidt tot gewenste uitkomsten, bovendien bestaat er een verschil tussen door de politiek geprefereerde uitkomsten van beleid en de uitkomsten die de uitvoerenden wenselijk vinden (Huber & Shipan, 2002: 89). Beleid kan neveneffecten hebben die door de politiek bestuurder niet zijn geanticipeerd vanwege gebrek aan informatie (Huber & Shipan, 2002: 88).

Sturen kan binnen een principaal – agent relatie door gebruik te maken van een drietal mechanismen: 1. incentives; 2. informatie door benchmarking of monitoring; en 3. *control* door het stellen van regels (Van Berkel & Borghi, 2008:395). Eén factor in het toekennen van discretionaire ruimte is de mate waarin politiek bestuurders kunnen vertrouwen op andere institutionele factoren dan wet- en regelgeving (Huber & Shipan, 2002:11): bijvoorbeeld door gebruik te maken van het monitoren van *performances* en/of incentives, maar ook door verantwoording voor het beleid te delen met anderen. Daarentegen zegt Lipsky dat wanneer je responsiviteit wilt bereiken het managen van de uitvoering, het meten van performance, geven van incentives en opleggen van sancties, dan weinig zin heeft (2010:230). Een ander ongewenst effect: incentives kunnen bijvoorbeeld maken dat juist 'lastige gevallen' geen ondersteuning krijgen, omdat de verwachting is dat met hen geen uitkomst te behalen valt, en meer controle instrumenten zullen ten koste gaan van de flexibiliteit (Van Berkel & Borghi, 2008:395). En Brodtkin (2006:5) beschrijft hoe na hervormingen uitvoerenden minder discretionaire ruimte kregen om mensen te helpen, maar meer ruimte "to block access to benefits". Volgens wetenschappers is er sprake van een imperfecte markt en deze maken de ongewenste consequenties duidelijk dat niet alleen efficiëntie en effectiviteit van diensten, maar ook *social justice* en het verminderen van ongelijkheid centraal zou moeten staan (Van Berkel & Borghi, 2008:395).

2.2.3a Het toekennen van regels

Discretionaire ruimte wordt gedefinieerd door het bestaan van regels die de ruimte begrenzen, vandaar dat deze verder wordt uitgewerkt, terwijl regels ook een sturingsmechanisme zijn dat in paragraaf 2.1.2b aan de orde is geweest. Formele regelgeving wordt gemaakt door de politiek; daar wordt de eerste afweging gemaakt voor de mate waarin discretionaire ruimte wordt toegekend. Huber en Shipan beargumenteren dat de mate waarin discretionaire ruimte wordt geboden een politieke afweging is van kosten, waarin het vertrouwen in de uitvoering een rol speelt (2002:79), maar die ook wordt beïnvloed door institutionele factoren (2002:11). De rol van vertrouwen wordt als volgt beargumenteerd: 1) wanneer politieke en bureaucratische beleidsdoelen verder van elkaar af liggen, reageert de politiek met meer regels op detailniveau; en 2) wanneer een beleidsdomein complex is wordt eerder vertrouwd op de expertise van uitvoerenden en zal eerder gebruik worden gemaakt van

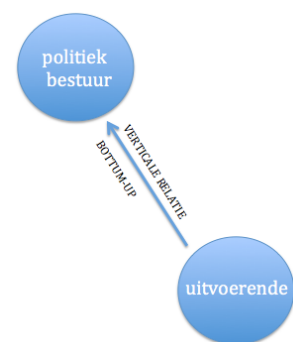
vage regels (Huber & Shipan, 2002:78). Politiek bestuurders in verschillende politieke systemen blijken te komen tot een andere keuze in het bieden van discretionaire ruimte rond dezelfde beleidsproblemen. In sommige landen worden onderwerpen *micromanaged*, terwijl in andere landen eenzelfde onderwerp qua invulling overgelaten wordt aan de uitvoeringsorganisatie (Huber & Shipan, 2002:11). Ook binnen een land bestaat variatie in het toekennen van discretionaire ruimte. Dat kan per onderwerp worden verschillen (Huber & Shipan, 2002:79), maar ook per taak (Buffat, 2016:80).

Tegenover het beeld van out-of-control bureaucratie schetsen Huber en Shipan het beeld dat politici bewust geen concreet beleid formuleren, omdat dit de beste strategie is om politieke doelen te bereiken (2002:9). Dit doen ze door wet- en regelgeving vaag te houden, en/of meer ambigu, en daarmee een substantieel deel van de uitvoering te delegeren aan de publieke organisatie. Zo maakt ook het opnemen van politieke retoriek in beleid dat deze vaag geformuleerd is (Evans, 2016:280). Door het opstellen van vage regels en/of beleidsdoelen wordt bewust meer discretionaire ruimte gecreëerd (Huber & Shipan, 2002:79), dat maakt dat de uitvoering meer responsief kan zijn (Scott, 1997:54; Bruhn & Ekström, 2017:201). Door het opstellen van specifieke regels en/of beleidsdoelen wordt de discretionaire ruimte beperkt (Huber & Shipan, 2002:79). Specifieke regels beogen meer gelijkheid in behandeling en zouden efficiënter zijn (Scott, 1997:54; Bruhn & Ekström, 2017:201). Tegelijkertijd staat, zelfs in een omgeving met veel regels, de uitvoering nog steeds in teken van interactie met cliënten en wordt gekenmerkt door onderhandeling, flexibiliteit en het lokaal invullen van beleid (Bruhn & Ekström, 2017:195).

more rules do not mean less discretion. Discretion exists in the proliferation of rules, in the contradictions and complexities in the rules and in the policies that embody political conflict and ambiguity (Collins, 2016: 231).

2.2.4 Street Level Bureaucraat als beleidsmaker: bottom-up

In deze paragraaf wordt theorie over discretionaire ruimte vanuit het perspectief van de *bottom-up*, verticale relatie beschreven; *van publieke organisatie naar politiek bestuurder* (figuur 2.3). Met als doel inzicht te krijgen welke factoren het gebruik van discretionaire ruimte beïnvloeden.



Figuur 2.3 Bottom-up

Michael Lipsky introduceerde de term *Street-Level Bureaucracy* dat sinds 1971 centraal staat in onderzoek naar een beter begrip van de implementatie van beleid. Discretionaire ruimte is volgens deze theorie nodig wanneer beleid, op het niveau van uitvoering, afgestemd moeten worden op de complexe werkelijkheid. Discretionaire ruimte heeft volgens Hupe et.al. twee dimensies, te weten: 1) de mate van vrijheid die geboden wordt door de *rulemaker*; en 2) de mate waarin de gegeven vrijheid daadwerkelijk wordt gebruikt (2016:17). Lipsky beschrijft de Street-Level Bureaucrat (vanaf nu 'uitvoerende') als een beleidsmaker en baseert dit op twee facetten: 1) uitvoerenden krijgen relatief veel discretionaire ruimte; en 2) werken relatief autonoom (2010/1980:13). Huber en Shipan zien deze

uitvoerende als een strategisch politieke actor die zijn keuze baseert op het bereiken van zijn eigen *most-preferred outcomes* en welke prijs hij moet betalen wanneer zijn opdrachtgever niet tevreden is (2002:84). De omgeving van uitvoeringsorganisaties is dynamisch. Vaak is sprake van meerdere opdrachtgevers en/of conflicterende doelen en laat de aanwezige informatie-asymmetrie aan de uitvoerende weinig keuze anders dan support te zoeken en zich op te stellen als politieke institutie (Meier & Waterman, 1998:180; Wilson, 1989:181).

Publieke, *street-level*, organisaties zijn adaptief; ze passen zich aan, aan hun omstandigheden. Empirisch onderzoek toont aan dat de context van de organisatie een belangrijkere rol speelt dan autonomie, en dat er sprake is van adaptatie naar omstandigheden (Brodkin, 2016:36). Omstandigheden leiden naar informele patronen waaruit beoogde en onbeoogde effecten kunnen optreden. Om deze effecten te kunnen waarnemen moet naar meer gekeken worden dan managementvraagstukken als *efficiency* en *control*, maar ook naar *performance* en *verantwoording* (Brodkin, 2016:36).

2.2.4a Het interpreteren van regels

Beleid wordt vaak bovenop of naast bestaand beleid opgesteld. Dat maakt dat elk beleid ook bezien moet worden vanuit ander bestaand beleid, dat bij elkaar past of juist in conflict is met elkaar (Evans, 2016:280; Wilson, 1989:129). Volgens Collins (2016:232) blijft overeind dat democratische verantwoording het beste gerealiseerd kan worden wanneer het beleid uitgevoerd wordt zoals het bedoeld is, ondanks het gegeven van conflicterende doelen en de ambiguïteit van beleid. Een belangrijke rol in het bepalen hoe het beleid bedoeld is, is neergelegd bij de publieke organisatie die het beleid uitvoert: zij interpreteren de regels. Ambiguïteit en conflicterende regels en doelen bieden deze ruimte. Dat maakt dat “discretion is also a function of learning on the job how to interpret legislation, what the spaces in the rules are and how and when to make use of them” (Collins, 2016: 227). Die ruimte maakt wel dat publieke organisaties erop worden afgerekend wanneer ze een keuze hebben gemaakt die verkeerd uitpakt (Brodkin, 2006:3). Uit empirisch onderzoek naar het gebruik van discretionaire ruimte blijkt dat de uitvoering zich voornamelijk laat leiden door prioriteiten die op het macro niveau of het niveau van de organisatie gesteld zijn, daarnaast spelen ook individuele waarden een rol (Alden, 2015:74; De Lint, 1998:289).

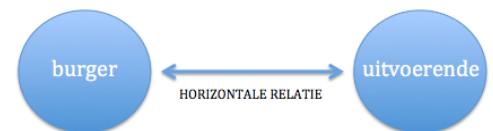
2.2.4b De afhankelijkheid van middelen

De discretionaire ruimte wordt ook sterk beïnvloed door de beschikbaarheid van middelen (Lipsky, 2010/1980; Alden, 2015; Brodkin, 2006): “the formal autonomy and size of budget of an agency are more decisive than task in explaining agency autonomy and control” (Maggeretti & Verhoest 2014: 250). Politiek bestuurders beloven vaak meer dan met de middelen bereikt kan worden (Evans, 2016:280). De druk van beperkte middelen en te behalen opbrengsten maakt dat uitvoeringsorganisaties gemotiveerd zijn om hun beperkte middelen te beschermen (Alden, 2015:75; Wilson, 1989:181). Bovendien trekken publieke organisaties aan het kortste eind wanneer het beleid grote beloften doet terwijl er onvoldoende middelen zijn om deze waar te maken (Brodkin, 2006:3),

terwijl het overeenkomen van middelen en *demands* een positieve uitwerking heeft op het gebruik van discretionaire ruimte (Brodkin, 1997:4). De organisatie is voor deze middelen vaak afhankelijk van het politiek bestuur. Responsiviteit is een belangrijk attribuut voor het bouwen van een goede reputatie, die onderdeel uitmaakt van het organiseren van politieke steun (Pires, 2011:62). Naast financiële middelen kunnen ook de professionele capaciteit en van de organisatie afhankelijke factoren een positieve uitwerking hebben op de discretionaire ruimte (Brodkin, 1997:4).

2.2.5 De publieke organisatie als *citizen agent*: horizontale relatie

In deze paragraaf wordt theorie over discretionaire ruimte vanuit het perspectief van de horizontale relatie tussen de publieke organisatie en burgers besproken: het niveau waarop interactie plaats vindt (figuur 2.4). Met als doel inzicht te krijgen welke factoren het gebruik van discretionaire ruimte beïnvloeden.



Figuur 2.4 horizontale relatie

Publieke organisaties, en hun medewerkers, nemen beslissingen over het toekennen van middelen of diensten: ze hebben de mogelijkheid om mensen op basis van regels buiten te sluiten of juist het voordeel van de twijfel te gunnen. Zoals eerder beschreven kennen regels beperkingen. Naast het beeld van de publieke organisatie die gestuurd wordt vanuit het politiek bestuur (paragraaf 2.2.3) en reageert op de beperkingen die worden opgelegd (paragraaf 2.2.4), zetten Steven Maynard-Moody en Michael Musheno (2000) het beeld van de *citizen-agent*. Zij concluderen dat uitvoerenden handelen in reactie op individuele situaties en omstandigheden: ze nemen pragmatische beslissingen die ze baseren op eigen overtuigingen en de normen van hun omgeving (2000:329). Desgevraagd voldoen uitvoerenden met hun beantwoording aan de normatieve regels van het geformuleerde beleid, maar wanneer Maynard-Moody en Musheno in praktijk de beslissingen van uitvoerenden observeren, blijken formele regels het gedrag weinig te beperken (2000:334). Het betekent niet dat uitvoerenden hun eigen belang boven die van de burger stellen. Uitvoerenden nemen hun besluiten op basis van hun overtuigingen en de normen die in hun omgeving gelden; in eigen ogen doet de uitvoerende het 'juiste' of, meer pragmatisch, 'het mogelijke'. Op basis van theoretische verkenning suggereren Maynard-Moody en Musheno dat er behalve regels en het monitoren van performance een drietal andere manieren zijn die het gebruik van discretionaire ruimte kunnen beïnvloeden: 1) uitvoerenden hebben invloed op eigen gedrag, omdat eigen overtuigingen, training en professionalisering hen kunnen weerhouden; 2) uitvoerenden hebben invloed op elkaar; en 3) in hun contact met burgers wordt het gedrag van uitvoerenden beïnvloed en geeft een belangrijk referentiepunt (2000:342).

Street-level workers are not, however, idealists who impose abstract notions of morality or enforce philosophical views of justice, fairness, and right. They are pragmatics who temper their efforts to do the right thing with a clear understanding of what is possible, both for the individual and the community (Maynard-Moody & Musheno, 2000:354).

2.2.5a Het toepassen van regels

Vastgelegde regels en procedures maken een 'gelijke behandeling' mogelijk en versterken daarmee het vertrouwen in de overheid, maar "good rules allow for appropriate exceptions" die de "test of popular approval" kunnen doorstaan (Lipsky, 2010: 230). In een omgeving van regels, standaarden, monitoring en depersonificatie hebben uitvoerenden minder discretionaire ruimte. Tegelijkertijd zien Bruhn en Ekström hoe oplossingen worden gecreëerd door een beroep te doen op regels, of deze ter discussie te stellen hebben "in the investigations of alternatives and exceptions from the rules in order to find solution" (2017: 195): het beleid wordt gevormd door het contact tussen uitvoerende en burgers. Dit bevestigt het beeld van Selden, Brewer en Brudney die benadrukken dat zelfs in dichtgeregeld beleid zich nog enige discretionaire ruimte bevindt en concluderen dat "public servants suffer from the lack of an adequate theoretical framework to justify their activities" (1999: 173). Door gebruik te maken van Q-methode komen zij in hun onderzoek tot de conclusie dat weinig respondenten zichzelf zien als neutrale uitvoerder van regels. Evenals Maynard-Moody en Musheno (2000) komen Selden et.al. in hun onderzoek tot de conclusie dat "findings suggest that the daily task of the majority of administrators in this study are influenced more by internalised values and norms than political responsiveness" (1999: 194): een op actie gebaseerde *steward of public interest*-rol.

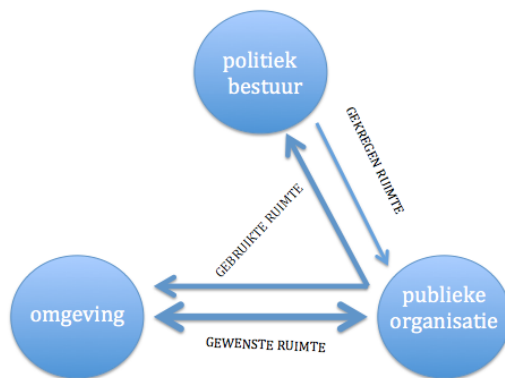
2.2.5b Omgevingsfactoren

Vanuit de modellen van Maynard-Moody & Musheno en Selden, Bruwer & Brudney ontstaat het beeld van de uitvoering die sterk beïnvloed wordt door de omgeving. Hier kan een verklaring ontstaan voor de constatering dat praktijk van uitvoering van hetzelfde beleid in praktijk verschillend wordt uitgevoerd. De omgeving doet ertoe. Jodi R. Sandfort vindt een verklaring voor deze constatering door gebruik te maken van de *social theory* die veronderstelt dat "individuals both create and are constrained by social structures" en gebruikt deze veronderstelling om het verschil tussen beleid en uitvoering te verklaren (2000:729). Het zijn de collectieve, dagelijkse ervaringen binnen publieke organisaties die beslissingen structureren en voorrang krijgen op formele procedures en vastgelegde regels (Sandfort, 2000:731). Binnen de organisaties ontstaat *shared knowledge* en *shared beliefs* die kunnen verklaren waarom nieuw beleid niet wordt geïmplementeerd en waarom ineffectieve diensten worden voortgezet (2000:732).

2.2.6 Schematische voorstelling

In paragraaf 2.2.2 is een schematische voorstelling (figuur 2.1) gegeven met de relaties tussen twee analyseniveaus voor implementatie, op basis van de dimensies van Bruhn & Ekström (2017). In deze samenvatting wordt aan dit figuur nieuwe informatie over discretionaire ruimte toegevoegd, te weten: 1) de beschreven dimensies van geboden en gebruikte discretionaire ruimte (Hupe in Hupe et.al, 2015); 2) eigen gewenste uitkomsten die vanuit expertise (Huber & Shipan, 2002) en adaptatie naar omstandigheden (Brodikin in Hupe et.al., 2015) op het niveau van de uitvoering ontstaat: de gewenste uitkomsten. Bovendien is omgeving opgenomen in het model: vanuit het beeld dat de omgeving de

publieke organisatie beïnvloed (Maynard-Moody & Musheno, 2000; Selden et.al., 1999). Figuur 2.5 toont de aangepaste schematische voorstelling.



Figuur 2.5 Analyzeniveaus

2.3 Samenvatting

In dit theoretisch kader zijn de concepten *sturing van de overheid* en *discretionaire ruimte* beschreven vanuit theoretisch perspectief. Hiermee zijn deelvragen 1 en 2 beantwoord. In deze paragraaf wordt het antwoord op de deelvragen kort samengevat.

Deelvraag 1. Wat zegt de literatuur over vormen van sturing door de overheid?

In paragraaf 2.1 is theorie over sturing uitgewerkt. Samengevat kan worden gesteld dat de theorie beschrijft hoe het denken over sturing door de overheid is veranderd van de overheid als centraal bestuursorgaan van de samenleving, naar de overheid die *stuurt* op veranderingen in de samenleving: van *government* naar *governance*. Hieruit volgt een onderscheid in *klassieke sturing* en *nieuwe vormen van sturing*. Sturing wordt gezien als gerichte en zingevende beïnvloeding in een bepaalde context, waarbij binnen bepaalde grenzen ruimte wordt gelaten voor autonomie. De voorkeur van de overheid bij het inzetten van sturing wordt bepaald door de context, en de sturingsconceptie bij deze context. Er kan gekozen worden voor: een klassieke vorm van sturen, sturen op de grenzen van de organisatie of sturen op wederzijdse afhankelijkheden. Waar vanuit in totaal zeven verschillende sturingsvormen zijn af te leiden, te weten: *sturing door regulering*, *sturing door planning*, *sturing op input*, *sturing op output*, *sturing met behulp van beeldvorming* en *sturing door structureren en procedureren*.

Deelvraag 2. Wat zegt de literatuur over 'discretionaire ruimte'?

In paragraaf 2.2 is theorie over discretionaire ruimte uitgewerkt. Discretionaire ruimte wordt omschreven als de ruimte die uitvoerende, of uitvoeringsorganisatie, heeft om zelf keuzes te maken in de uitvoering van beleid. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen gegeven en gebruikte ruimte. Vanuit de theorie worden drie relaties afgeleid waarvan uit discretionaire ruimte kan worden bestudeerd: 1). de verticale relatie, *top-down* van politiek bestuurder naar de publieke organisatie; 2) de verticale relatie, *bottom-up* van publieke organisatie naar politiek bestuurder; en 3) de horizontale

relatie tussen de publieke organisatie en zijn omgeving. Hieruit zijn drie dimensies van discretionaire ruimte zijn af te leiden: 1) *gekregen ruimte*: de begrenzing van ruimte door het stellen van regels of beleid waaraan moet worden voldaan, maar daarin ruimte over het proces en de output; 2) *gebruikte ruimte*: de manier waarop de uitvoering wordt afgestemd op gestelde kaders en waarbij eisen vanuit de overheid én vanuit de omgeving worden meegenomen; en 3) *gewenste ruimte*: vanuit expertise van de uitvoerende en vanuit de omgeving kan meer ruimte nodig zijn om de taak te kunnen uitvoeren.

Vanuit het theoretisch kader, en de beantwoording van de deelvragen, ontstaat een theoretische lens voor het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt de context van het onderzoek uitgewerkt. In navolging van het theoretisch kader worden in hoofdstuk 4 de begrippen geoperationaliseerd.

H3 Context – het Nederlands onderwijs

Dit onderzoek vindt plaats binnen de context van het Nederlands onderwijs. Figuur 3.1 toont de samenhang binnen het onderwijs: het onderwijsstelsel. Het stelsel begint met het primair onderwijs voor alle leerlingen van 4 tot 12 jaar. Na het primair onderwijs is er voortgezet onderwijs op drie niveaus: beroepsonderwijs (vmbo¹), havo² en vwo³, dat in respectievelijk 4, 5 en 6 jaar wordt doorlopen. Na het voortgezet onderwijs is er vervolgonderwijs op drie niveaus: middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Nederland kent voor kinderen die vanwege een handicap, gedragsprobleem en/of ernstige leerstoornis niet in het regulier onderwijs terecht kunnen scholen voor speciaal onderwijs: speciaal basisonderwijs (sbo), (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en het praktijkonderwijs (pro). Kinderen kunnen vanaf hun vierde jaar naar de 'basisschool' en zijn vanaf 5 jaar leerplichtig. Deze leerplicht duurt tot het einde van het schooljaar waarin de jongere 16 jaar wordt, tenzij de jongere dan nog geen startkwalificatie behaald heeft. De startkwalificatie wordt in de wet gedefinieerd als een diploma op minimaal het niveau havo of mbo-2. Jongeren zijn tot hun 18^e jaar kwalificatieplichtig (Rijksoverheid, *leerplicht en kwalificatieplicht*) en hebben tot 27 jaar geen recht op een bijstandsuitkering wanneer zij nog geen startkwalificatie hebben behaald (artikel 13.2c, Participatiewet): zij moeten onderwijs volgen. In dit onderzoek wordt uitgegaan van onderwijs zover de leer- en kwalificatieplicht reikt, ofwel: het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Bovendien is het toezicht op alle drie deze sectoren belegd bij de onderwijsinspectie en hanteert zij daarbij een gelijkend onderzoekskader.

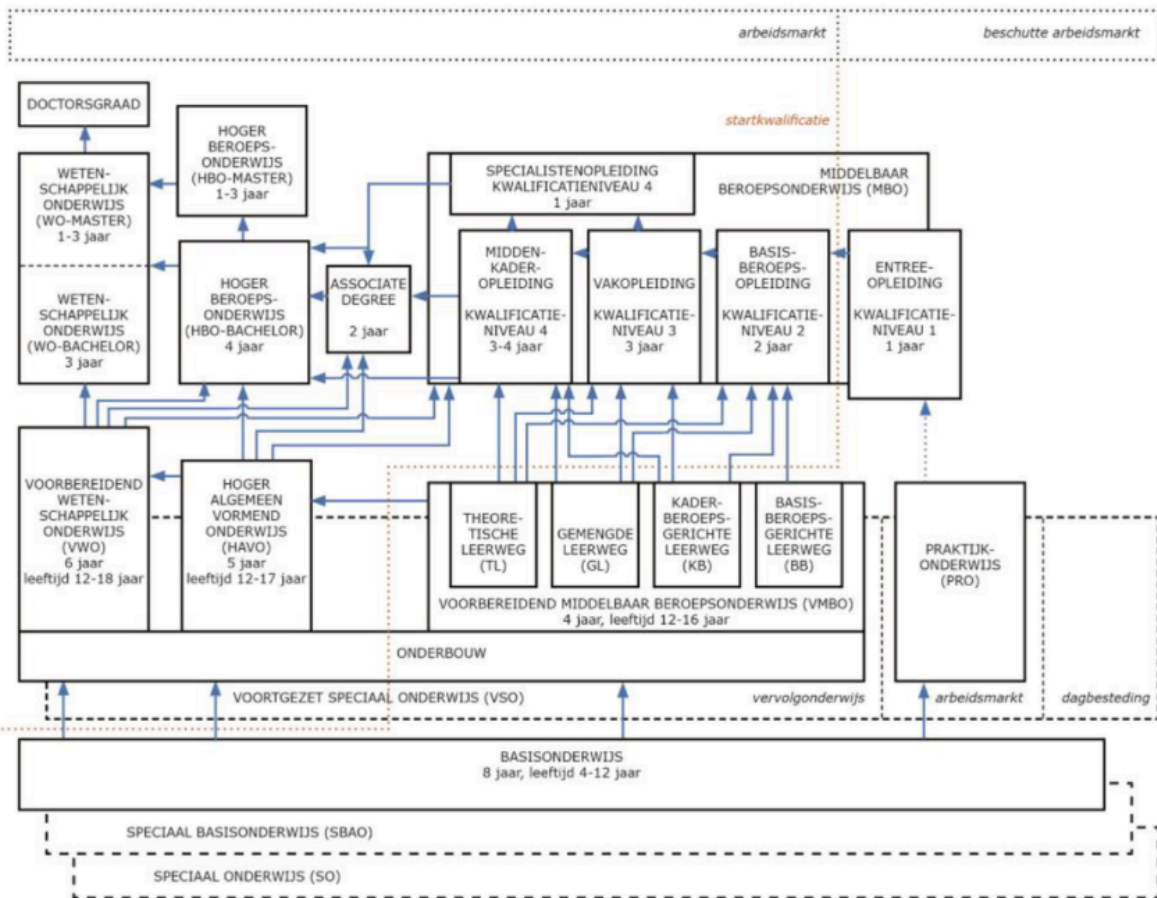
In dit hoofdstuk wordt vanuit historische perspectief de verhouding tussen staat en onderwijs geschetst (paragraaf 3.1), waarna voorbeelden worden gegeven bij overheidssturing en onderwijs (paragraaf 3.2).

¹ vmbo staat voor 'voortgezet middelbaar beroepsonderwijs' en kent 3 niveaus: basisberoepsgericht, kaderberoepsgericht en gemengde/theoretische leerweg

² havo staat voor hoger algemeen voortgezet onderwijs

³ vwo staat voor voortgezet wetenschappelijk onderwijs

HET NEDERLANDSE ONDERWIJSSTELSEL



Figuur 3.1 Het Nederlands Onderwijsstelsel (Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 311)

3.1 De Staat en het onderwijs

In deze paragraaf wordt de relatie tussen de staat en het Nederlandse onderwijs vanuit een historisch perspectief beschreven. Het laat zien hoe instituties zijn ontstaan en welke actoren zich onderscheiden. Hierdoor ontstaat een beter beeld van de kenmerken van de context van dit onderzoek.

Tot de oprichting van de natiestaat werd scholing vooral als particulier initiatief georganiseerd. Met de inrichting van de natiestaat, aan het begin van de 19^e eeuw, werden in de grondwet rechten en plichten vastgelegd. Onderwijs werd gezien als een mechanisme om samenhang te brengen in de heterogene groep burgers van de natiestaat (De Rooij, 2018:277). De ambitie van 'Nationaal Onderwijs' werd binnen de verschillende religieuze stromingen niet goed ontvangen. Daarmee staat de 19^e eeuw in het teken van de 'schoolkwestie', die draaide om de plek die de Bijbel diende te hebben in het onderwijs, en die oplaaid in de 'schoolstrijd' (De Rooij, 2018:95). Zo leidde het halverwege de 19^e eeuw gegeven recht om een 'vrije' school op te richten tot een strijd over de financiering van dit onderwijs, "de staat zou geen onderscheid mogen maken tussen openbaar en bijzonder onderwijs, en dat wilde zeggen dat ook het bijzonder onderwijs recht had op subsidie" (De

Rooij, 2018:95). Deze schoolstrijd wordt in 1917 beslecht door het opnemen van artikel 23 in de grondwet. Artikel 23 legt vast dat bijzonder onderwijs, gelijk aan openbaar onderwijs, uit openbare kas wordt bekostigd. Binnen de huidige inrichting van het onderwijs speelt vrijheid van stichting nog steeds een belangrijke rol. Scholen zijn openbaar, bijzonder (op religieuze grond) en algemeen bijzondere (op pedagogische grond) of een combinatie van deze denominaties. Het openbaar onderwijs werd van oudsher georganiseerd door gemeenten, sinds de jaren '80 is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij de school komen te liggen en hebben gemeenten het openbaar onderwijs overgelaten aan besturen: zodat ook het openbaar onderwijs nu privaat bestuurd wordt (Van Twist, et.al., 2013:16).

Artikel 23 legt ook de vrijheid voor keuze van leermiddelen en de aanstelling van onderwijzers vast. De overheid stelt deugdelijkheidseisen op en zorgt voor toezicht op de naleving hiervan. Het onderwijs kreeg rond 1918 een eigen minister en ministerie, een Onderwijsraad en toezichthouder in de vorm onderwijsinspectie: er werd steeds meer formele wet- en regelgeving vastgelegd. Onder druk van de onderlinge wedijver tussen naties, gestegen eisen die werkgevers stellen aan socialisatie van jongeren en zorgen over het gebrek aan algemene beschaving wordt het vervolg op de lagere⁴ school, het voortgezet onderwijs, steeds verder ingericht (De Rooij, 2018: 122+136). Opvallend hierin is het ontstaan van het beroepsonderwijs dat zich grotendeels buiten de politiek om ontwikkelde (De Rooij, 2018: 145) maar dat wel kenmerkend is voor de wijze waarop het onderwijsstelsel nog steeds is ingericht. De combinatie van de harde knip tussen primair en voortgezet onderwijs, gecombineerd met de keuze voor een bepaalde vorm van beroepsonderwijs maakt dat in het Nederlandse onderwijssysteem leerlingen als het ware voorgesorteerd worden op eindniveau: "Students are "tracked" from around the age of 12" (OECD, 2016:24).

Vanuit historisch perspectief wordt duidelijk hoe lastig het is om het onderwijs te vernieuwen. Een concreet voorbeeld kan worden gegeven aan de hand van de belangrijkste herstructurering van het onderwijsstelsel: de 'Mammoetwet'. Onder druk van de geboortegolf na de Tweede Wereldoorlog ontstaat in de jaren '50 een roep om verandering, door: 1. beleidsmakers, die vonden dat het onderwijs onoverzichtelijk was geworden; 2. pedagogen, die de overgang tussen primair en voortgezet onderwijs wilden aanpakken; en 3. politici, onder druk van internationale concurrentie en de roep om verdere emancipatie van de arbeidersklasse (De Rooij, 2018:176). Wat begon met een motie in de Tweede Kamer in 1948, eindigde in 1963 met een ingewikkeld compromis die de samenhang tussen onderwijsvormen in een nieuwe structuur vastlegde maar waarin de categoriale basis behouden bleef. Minister Cals organiseerde draagvlak voor de wet door 75 organen om advies te vragen, terwijl na aanneming van de wet nog eens 30 werkgroepen werden opgesteld waarin ambtenaren en leerkrachten aan de slag gingen om het raamwerk van de wet verder in te vullen (De Rooij, 2018: 179). Door vertegenwoordigers uit het onderwijsveld te betrekken wilde minister Cals voorkomen dat door 'verdeeldheid in onderwijskringen' de wetgeving zou gaan mislukken. Er bleek geen draagvlak in het

⁴ Lagere school wordt nu basisschool genoemd; een school voor primair onderwijs

onderwijsveld en de politiek voor het vervangen van de statushiërarchie tussen verschillende schooltypen: er kwam geen *comprehensive* model waarin leerlingen langer algemeen vormend onderwijs kregen (De Rooij, 2018:184). Op advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt de discussie over de structuur van het onderwijs verlegd naar de inhoud: door kerndoelen vast te stellen die op elk schooltype moet worden aangeboden.

De Rooij beschrijft hoe in een poging samenhangend beleid te maken in de jaren '80 ongeveer 500 commissies bezig waren met het ideaal van 'constructief onderwijsbeleid': "er was een 'ijzeren ring' gegroeid van pressie-, advies- en overlegorganen, die een sterke invloed op het beleid verkregen ... daarmee zwakker wordend beslissingscentrum van regering en parlement" (2018:224). Tal van onderwijsnota's verschijnen, terwijl de uitvoering vastloopt en op weerstand in de samenleving stuit. In haar analyse van drie⁵ klassieke onderwijsvernieuwingen stelt de parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen in 2008 dat er sprake is geweest van "rolvervaging tussen de rijksoverheid en scholen" en dat een "heldere afbakening van verantwoordelijkheden dringend noodzakelijk is" (Kamerstukken II 2007/2008, 31 007, nr. 6:142) Ook concludeert de commissie dat veel formele kaderwetten 'leeg' zijn: "de beleidsvorming en –uitvoering geschiedde in het algemeen om het wetsgebouw heen, ging eraan vooraf of volgde eruit" (Kamerstukken II 2007/2008, 31 007, nr. 6:153).

Er zijn drie belangrijke ontwikkelingen aan te wijzen die de grip van de overheid op onderwijs in de laatste eeuw hebben vergroot: 1. door het in handen krijgen van de bekostiging heeft de overheid de naleving van regels gestimuleerd (De Rooij, 2018: 138); 2. de intrede van rationalisering leidt tot 'onderwijsbeleid'; en 3. uitbreiding van het aantal ambtenaren op het ministerie, waarmee de staat dieper ingrijpt op het dagelijks functioneren (De Rooij, 2018: 232); en 4. de becijferde school (De Rooij, 2018: 244) brengt opbrengstgericht werken: het voortdurend meten langs indicatoren en het (objectief) kunnen vergelijken van leerlingen, scholen en onderwijssystemen.

Dit historisch perspectief schetst hoe instituties binnen het onderwijs hun vorm hebben gekregen. In de volgende paragraaf wordt de rol van de overheid, bestaande sturingsconcepties en de inzet van sturingsinstrumenten verder geëxpliciteerd.

3.2 Besturing van het stelsel

In deze paragraaf wordt de besturing van het stelsel vanuit de verschillende rollen beschreven en worden voorbeelden gegeven bij de inzet van sturingsinstrumenten. Vanuit artikel 23 van de grondwet worden drie belangrijke actoren onderscheiden: de overheid, de school en het toezicht. Elk hebben hun eigen rol: de overheid beslist 'wat' het onderwijs minimaal moet doen, de scholen beslissen 'hoe' ze dit doen en de toezichthouder controleert of scholen 'doen wat ze moeten doen'. Dit is de basis van de manier waarop het bestuur van het onderwijsstelsel is ingericht. Dit wettelijk kader ligt primair vast in de wet op het primair onderwijs (WPO), de wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de wet

⁵ drie klassieke onderwijsvernieuwingen: 1. basisvorming; 2. tweede fase in de bovenbouw van havo en vwo; en 3. het vmbo

educatie en beroep (WEB) en is uitgebreid met lagere wet- en regelgeving zoals: de Wet op het Overheidstoezicht, de Onderzoekkaders van Onderwijsinspectie, het Examenbesluit VO, het Referentiekader taal en rekenen, besluit kerndoelen etc.. Tezamen met de historische basis van overleg met de sector resulteert dit kader in een uitgebreide besturing van het stelsel met meerdere stakeholders. Van Twist et. al. (2013:8) beschrijven de structuur die is ontstaan als *multilevel governance*, waarin de verdeling van verantwoordelijkheden aanhoudend onderwerp van debat is. Vooral ook omdat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij de individuele school ligt, maar de politiek de effecten van slecht onderwijs niet naast zich neer kan leggen.

In dit onderzoek vormt het onderwijs de context waarin de relatie tussen overheidssturing en discretionaire ruimte wordt gezocht. Bij elk van de zeven sturingsvormen die als onafhankelijke variabele zijn geoperationaliseerd zijn binnen deze context voorbeelden te vinden. In tabel 3.1 worden enkele voorbeelden gegeven van deze overheidssturing die binnen de context van het onderwijs zijn te vinden.

sturing d.m.v.:	vanuit sturingsconceptie:	voorbeelden
regulering	In het bepalen van het 'wat' van het onderwijs ligt de primaat bij de politiek als opdrachtgever, het mandaat van de uitvoering ligt bij het onderwijs.	Verplichte eindtoets basisschool. Vastgelegde kerndoelen. Eindexamenbesluit voortgezet onderwijs. Kwalificatiedossier mbo. Deugdelijks eisen wettelijk kader.
planning	Planmatig inzetten op onderwijsvernieuwing.	Tot stand komen van het nieuwe vmbo opstellen nieuw curriculum.
input	De school moet zelf het proces kunnen inrichten en krijgt daarvoor ruimte doordat ze zelf bepaald waar ze de verstrekte middelen aan besteedt.	Lump sum financiering middels een vastgestelde bijdrage per leerling. Financiering passend onderwijs. Financiering lwoo.
output	De kwaliteit van de school wordt gemeten aan de hand van de resultaten die zijn behaald, daarnaast moet de school laten zien hoe ze uitvoering geeft van de wet.	Waarborgen van basiskwaliteit op gebied van: onderwijsproces, schoolklimaat, onderwijsresultaten, kwaliteitszorg en ambitie en financieel beheer. Normering kwaliteitsgebieden. Prestatieanalyse.
incentive	Er moet draagvlak zijn voor innovatie en verandering in plaats van het top-down opleggen van beleid, belonen helpt scholen over de streep.	Aanvullende beoordeling 'goed' of 'excellent'. Subsidies, zoals bijvoorbeeld doorstroom vo-mbo.
beeldvorming	Vanuit gemeenschappelijke beelden	Er is overleg met de sector via onderwijsraad,

	wordt innovatie en verandering indirect in gang gezet .	sectorraden en vakbonden. Gemeenschappelijke beelden als gepersonaliseerd leren, maatwerk e.d. duiken op binnen het beleidsdiscours.
structureren en procedureren	De samenleving moet betrokken worden bij het onderwijs door het instellen van procedures en opleggen van structuren van overleg komt een dialoog op gang die de school in haar keuzes beïnvloed.	Regels rond oprichten en bestuurlijk inrichten van een school. Regels rond verantwoording, zoals publiceren resultaten en het instellen mr en ouderraad. Inrichting samenwerkingsverband passend onderwijs. Aanspreken van besturen op kwaliteit van scholen. De gemeente is verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting. Verantwoording is verdeeld neergelegd bij verschillende actoren.

Tabel 3.1 Voorbeelden van sturing in het onderwijs

In dit hoofdstuk is de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt beschreven en is het onderwijsstelsel beschreven vanuit het organogram, het historisch perspectief en vanuit het kader van dit onderzoek.

H4 Onderzoeksdesign

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke manier het onderzoek wordt uitgevoerd. In het theoretisch kader zijn belangrijke concepten en variabelen geïdentificeerd, deze leiden tot een verwachting (paragraaf 4.1). De concepten en variabelen worden gedefinieerd en geoperationaliseerd (paragraaf 4.2). Daarna wordt beschreven welke strategie en methoden worden gebruikt bij het verzamelen van data (paragraaf 4.3) en wordt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek toegelicht (paragraaf 4.4).

4.1 Theoretische veronderstelling

In deze paragraaf wordt de theoretische veronderstelling beschreven bij de relatie tussen *sturing van de overheid* en *discretionaire ruimte*. Deelvraag 3. wordt beantwoord door een verwachting af te leiden.

“Deduction begins with an expected pattern that is tested against observations” (Babbie, 2010:52).

In de theorie over *sturing door de overheid* is vooral de beschrijving van Victor Bekkers (1993) leidend geweest. Op basis van zijn theorie over ‘sturing van de overheid’ zijn een drietal sturingsconcepten af te leiden die weer onder te verdelen zijn in zeven verschillende sturingsmodaliteiten, zie paragraaf 4.2.1.

De theorie over *discretionaire ruimte* is schematisch weergegeven in figuur 2.2. Op basis van deze theorie en de onderscheiden analyseniveaus wordt discretionaire ruimte voorgesteld als: 1) gekregen ruimte, die vanuit de verticale relatie tussen politiek bestuur en de publieke organisatie gegeven is; 2) gebruikte ruimte, die vanuit de publieke organisatie bepaald wordt vanuit de verticale relatie met het politiek bestuur en vanuit de horizontale relatie met de omgeving; en 3) gewenste ruimte, als de ruimte die de publieke organisatie nodig heeft en die vanuit de horizontale relatie met de omgeving wordt bepaald.

Verwachting: Vanuit alle zeven sturingsmodaliteiten is te verwachten dat zij alle drie de dimensies van *discretionaire ruimte* beïnvloeden.

4.2 Operationalisering

Concepten zijn mentale constructies van de werkelijkheid en zijn in die zin ook niet objectief. Door de concepten nauwkeurig te specificeren krijgt het concept betekenis (Babbie, 2010:130). In deze paragraaf worden stipulatieve definities gegeven bij de concepten en variabelen uit het conceptueel model. Bij de stipulatieve definities worden indicatoren beschreven die het mogelijk maken de variabelen te observeren. Omdat gewerkt gaat worden met een vragenlijst worden de indicatoren omgezet naar vragenlijst-vragen, hierbij wordt rekening gehouden met de context waar binnen het onderzoek plaats vindt.

Zoals figuur 4.1 laat zien valt het concept 'sturing van de overheid' (paragraaf 4.2.1) uiteen in een drietal deelconcepten waarbinnen 7 onafhankelijke variabelen worden gedefinieerd en geoperationaliseerd. Het concept 'discretionaire ruimte' (paragraaf 4.2.2) heeft 3 dimensies. Naast de onafhankelijke variabelen zijn ook een aantal controle variabelen geoperationaliseerd (paragraaf 4.2.3).

4.2.1 Sturing van de overheid: onafhankelijke variabelen

Bij de definiëring van het concept *sturing van de overheid* wordt gebruik gemaakt van twee definities van sturing: “sturing moet worden gezien als een gerichte en zingevende beïnvloeding in een bepaalde context” (Bekkers, 1993) en “het binnen bepaalde grenzen ruimte laten voor autonomie en kunnen vertrouwen op verantwoordelijke oordeelsvorming binnen deze grenzen” (Van Gunsteren, 1985). Daaraan toegevoegd wordt de specifieke definitie van ‘sturing van de overheid’: “alle voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling” (Bovens et.al., 2012) door middel van beleid en het inzetten van beleidsinstrumenten (Bekkers, 2012). De sturingsconceptie speelt een belangrijke rol bij het bepalen van de inzet van instrumenten en wordt bij dit onderzoek betrokken in hoofdstuk 3, om de context van het onderzoek te schetsen, maar niet opgenomen in de operationalisering. Wel wordt binnen de definities van de variabelen aangegeven op welke manier informatie een rol speelt en wat het aangrijpingspunt van de sturing is. In dit onderzoek wordt bij ‘sturing van de overheid’ uitgegaan van de centrale overheid als het besturingsniveau, met dien verstande dat de centrale overheid ook andere besturingsniveaus in werking kan zetten. Sturing van de overheid wordt onderverdeeld in drie deelconcepten: 1. klassieke sturing (tabel 4.1); 2. sturing op de grenzen van de organisatie (tabel 4.2); en 3. sturing die tracht de wederzijdse afhankelijkheid te structuren (tabel 4.3).

Klassieke sturing			
<p><i>Sturing is binnen dit concept een beheers- en controleprobleem. Er is sprake van een duidelijke gezagsverhouding tussen de overheid en de uitvoerende organisatie. De interne werking van de organisatie is het aangrijpingspunt van sturing. Wet- en regelgeving is op grond van wetenschappelijke kennis en systematisch verworven informatie vastgelegd. Doel-middel relaties worden geëxpliciteerd. Informatie speelt een belangrijke rol in het besluitvormingsproces. De wijze waarop informatie wordt uitgewisseld wordt uitgebreid en gedetailleerd vastgelegd. Sturen door directe regulering (command and control) of door doel-middel relaties (planning and control).</i></p>			
Onafhankelijke variabele	Literatuur	Indicatoren	Vragen/stellingen
<p><u>Directe regulering</u></p> <p>De mate waarin organisaties, in de uitvoering van hun taak, geconfronteerd worden met directe regulering.</p> <p><i>Directe regulering wordt gedefinieerd als</i></p>	<p>Bekkers (1993)</p>	<p>Regels zijn expliciet beschreven in wet- en regelgeving en bevatten een directe en eenduidig geformuleerde opdracht die door de organisatie moet worden uitgevoerd. De organisatie moet informatie geven over de uitvoering van deze regels. In dit onderzoek wordt uitgegaan van uitvoering door: - de mate waarin de organisatie te maken heeft met regels die gevolgd</p>	<p>In welke mate heeft uw school te maken met wettelijke regels die gevolgd moeten worden? (5-schaal) RGL1</p> <p>Wettelijke regels bepalen het hele beleid bij ons op</p>

<p><i>regels die centraal zijn opgesteld en vastgelegd zijn in wet- en regelgeving binnen het rechtssysteem en die gevolgd moeten worden.</i></p>		<p>moeten worden; en - in hoeverre wettelijke regels de uitvoering bepalen.</p> <p>organisatie = school</p> <p>directe regulering = wettelijke regels</p>	<p>school (5-schaal) RGL2</p>
<p><u>Planning:</u></p> <p>De mate waarin organisaties, in de uitvoering van hun taak, geconfronteerd worden met planning en control van door de overheid gestelde doelen.</p> <p><i>Planning en control wordt gezien als het expliciteren van doel-middel relaties waarin aan de organisatie middelen beschikbaar worden gesteld voor het bereiken van een expliciet doel en de controle op de uitvoering hiervan.</i></p>		<p>Aan de organisatie worden middelen beschikbaar gesteld waaraan een specifiek te behalen doel is verbonden. Dit doel moet binnen een bepaalde periode worden behaald. In dit onderzoek wordt uitgegaan van uitvoering door: - de mate waarin de organisatie te maken heeft met middelen waaraan een specifiek doel verbonden is.</p> <p>Middelen = financiële middelen</p>	<p>In welke mate heeft uw school te maken met tijdelijk door de overheid beschikbaar gestelde financiële middelen waaraan <u>een specifiek te behalen doel</u> verbonden is? (5-schaal) PLAN</p>

Tabel 3.1 Operationalisatie: Klassieke sturing

Sturing op de grenzen van de organisatie

In dit concept wordt sturing gezien als afstand nemen van de uitvoering maar daarbij wel eisen stellend aan de resultaten die de organisatie moet behalen. De organisatie wordt gezien als een 'black box', die relatief autonoom maar wel resultaatverantwoordelijk is. De grenzen van de organisatie vormen het aangrijpingspunt van sturing. De overheid neemt afstand van de feitelijke dienstverlening. De organisatie is vrij in de keuze haar de strategie en bijbehorende acties om het doel te realiseren. Sturen gebeurt op input, output en door het stellen van incentives.
Bekkers (1993)

<i>Onafhankelijke variabele</i>	<i>Literatuur</i>	<i>Indicatoren</i>	<i>Vragen/stellingen</i>
<p><u>Sturen op input</u></p> <p>De mate waarin de organisatie afhankelijk is van, door de overheid beschikbaar, gestelde middelen. En de mate waarin de organisatie vrij is in het bestemmen van beschikbaar gestelde middelen.</p> <p><i>Beschikbaar gestelde middelen wordt gezien als de financiering vanuit de overheid die de organisatie krijgt om haar taak uit te voeren. Deze financiële middelen zijn vrij inzetbaar of onder voorwaarden beschikbaar gesteld .</i></p>	Bekkers (1993)	<p>Aan de organisatie worden financiële middelen beschikbaar gesteld voor de uitoefening van haar taak. In dit onderzoek wordt gevraagd naar de mate waarin de organisatie afhankelijk is van door de overheid beschikbare financiële middelen. In dit onderzoek wordt de mate waarin de organisatie vrij is in het bestemmen van de beschikbaar gestelde middelen gemeten door te vragen naar: - hoe vrij de organisatie zich voelt in de bestemming van deze middelen, en – hoeveel middelen onder voorwaarden beschikbaar worden gesteld.</p>	<p>In welke mate is de school afhankelijk van door de overheid beschikbaar gestelde financiële middelen? (5-schaal) INPUT1</p> <p>De school mag zelf kiezen hoe ze financiële beschikbaar gestelde middelen inzet. (5-schaal) INPUT2</p> <p>Door de overheid beschikbaar bestelde financiële middelen zijn niet vrij inzetbaar: de bestemming staat al vast. (5-schaal) INPUT3</p>
<p><u>Sturen op output</u></p> <p>De mate waarin het behalen van, door de overheid gestelde resultaten, de uitvoering bepaald.</p> <p><i>Resultaten worden gezien als uitkomsten van</i></p>	Bekkers (1993)	<p>De overheid stuurt door het vastleggen van kwaliteits- en kwantiteitseisen. De organisatie moet verantwoording afleggen voor behaalde resultaten. Dit wordt ook wel omschreven als de formele taak van de organisatie. In de wettelijke vereisten staan indicatoren omschreven en de ondergrens waaraan de organisatie moet voldoen. Deze indicatoren worden</p>	<p>In welke mate heeft uw school te maken met vastgelegde kwaliteitseisen waaraan moet worden voldaan. (5-schaal) OUPUT1</p> <p>Bij het uitvoeren van mijn werk houd ik veel rekening</p>

<p><i>de uitvoering die door de organisatie moeten worden verantwoord en zijn vastgelegd in wettelijke regels. Ze worden namens de overheid gemonitord. Wanneer de organisatie niet voldoet aan de wettelijke vereiste volgt een sanctie/straf. De organisatie wordt beloond wanneer ze aan specifieke, vooraf gestelde, eisen voldoet.</i></p>		<p>gemonitord. Wanneer de organisatie niet voldoet aan de vereiste resultaten volgen maatregelen. In dit onderzoek wordt de mate waarin het behalen van resultaten invloed heeft op de uitvoering gemeten door: - de mate waarin de school te maken heeft met vastgelegde kwaliteitseisen; - de mate waarin in de uitvoering rekening wordt gehouden met de wettelijk vereisten; en – mate waarin toezicht op de resultaten een rol speelt binnen de organisatie.</p> <p>Resultaatseisen = prestaties van leerlingen</p> <p>Wettelijke eisen = basiskwaliteit deze kan als voldoende (beloning) of onvoldoende (straf) beoordeeld worden door onderwijsinspectie.</p>	<p>met de beoordeling door onderwijsinspectie. (5-schaal) OUTPUT2</p> <p>De prestatiemeting van onderwijsinspectie speelt een grote rol bij ons op school. (5-schaal) OUTPUT3</p>
<p><u>Sturen met incentives:</u></p> <p>De mate waarin de organisatie te maken heeft met sturen middels incentives en de mate waarin de organisatie zich vrij voelt om wel/niet gehoor te geven aan incentives (gedragsprikkel) van de overheid, in het wel/niet over gaan tot implementatie van beleid.</p> <p><i>Incentives worden gezien als keuzemogelijkheden die door de overheid, gericht op het hele stelsel, worden gegeven en waaraan een voor- of nadeel is verbonden. Het doel van deze incentive is om</i></p>	<p>Bekkers (1993)</p>	<p>De overheid stuurt door het stellen van beleidsdoelen die bij adaptatie door de organisatie resulteren in een voordeel voor de organisatie of die bij niet adapteren wellicht resulteren in een nadeel voor de organisatie. In dit onderzoek wordt de mate waarin een organisatie zich vrij voelt om gehoor te geven aan incentives gemeten door: - de mate waarin ze te maken heeft met incentives; – de rol die de overheid speelt in het gehoor geven aan incentives; en – de vrijheid die gevoeld wordt in de afweging tot adaptatie</p>	<p>In welke mate probeert de overheid u te verleiden uw beleid aan te passen? (5-schaal) INCTV1</p> <p>Vanuit de overheid wordt veel druk uitgeoefend om gehoor te geven aan incentives. (5-schaal) INCTV2</p> <p>Bij ons op school voelen we ons vrij af te zien van de inzet waar middels incentives om wordt gevraagd. (5-schaal) INCTV3</p>

<p>het collectief in een gewenste richting te krijgen. Naast de overheid kan daardoor ook druk uit de omgeving van de organisatie ontstaan om gehoor te geven aan de incentive.</p>			
---	--	--	--

Tabel 3.2 Operationalisatie: Sturing op de grenzen van de organisatie

<p>Sturing die tracht de wederzijdse afhankelijkheid te structureren</p> <p><i>Binnen dit concept is het uitgangspunt dat de overheid niet de enige actor is. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Door te sturen op deze afhankelijkheid kan een proces van verandering in gang gezet worden. Daarin staat het leren van de organisatie centraal en speelt zelfreflectie een belangrijke rol. Er wordt uitgegaan van autonomie voor organisaties binnen de afhankelijkheden die gecreëerd zijn. Binnen een beleidssector speelt zelfsturing en zelfregulering een belangrijke rol. Er is een centrale rol voor 'gatekeepers': zij verschaffen de organisatie informatie over de betekenis van haar activiteiten.</i></p>			
Onafhankelijke variabele	Literatuur	Indicatoren	Vragen/stellingen
<p><u>Beeldvorming</u></p> <p>De mate waarin de overheid stuurt op beeldvorming en de mate waarin de organisatie zich laat leiden door gemeenschappelijk beelden.</p> <p><i>Gemeenschappelijke beelden leiden tot een discourcoalitie wanneer een bepaalde interpretatie dominant wordt. Wederzijdse beïnvloeding leidt dan tot een gemeenschappelijke situatie-definitie die als referentie wordt gebruikt in de reflectie die zelfsturing mogelijk maakt.</i></p>	<p>Bekkers (1993)</p>	<p>De overheid stuurt door het verstrekken van informatie en het op gang brengen van de dialoog over een beleidsonderwerp/-probleem. Wanneer het beleidsprobleem daarna gedefinieerd wordt binnen een discourscoalitie ontstaat een gemeenschappelijk beeld. In dit onderzoek wordt de mate waarin de overheid wordt ervaren als sturend op beeldvorming gemeten door te vragen in hoeverre zij het gesprek binnen de discourscoalitie faciliteert. Daarnaast wordt gevraagd in hoeverre er sprake is van een gemeenschappelijk beeld binnen een discourscoalitie en in hoeverre de organisatie aansluit bij gemeenschappelijk beelden.</p>	<p>De overheid faciliteert het gesprek binnen de sector (po/vo/mbo) over wat goed onderwijs is. (5-schaal) BLDVG1</p> <p>Met de onderwijsvisie van onze school sluiten we aan bij het gemeenschappelijk beeld dat bestaat over wat goed onderwijs is. (5-schaal) BLDVG2</p> <p>Binnen de sector bestaat een gemeenschappelijk beeld over wat goed onderwijs is. (5-schaal) BLDVG3</p>

<p><u>Structurering/procedurering</u></p> <p>De mate waarin, door de overheid opgelegde structuren en procedures de uitvoering sturen.</p> <p><i>Structuren worden gezien als de beleidsarena die is ontstaan rondom de organisatie. Het zijn actoren die invloed hebben op de manier waarop de organisatie haar beleid inricht en uitvoert.</i></p> <p><i>Procedures zijn de spelregels die de samenwerking tussen actoren binnen een beleidsarena/-sector vastleggen en waar de organisatie zich aan moet houden. Ze beschrijven hoe kwaliteitsbewaking, de toezicht en beroep en bezwaar binnen de sector geregeld is.</i></p> <p><i>Structuren en procedurering zijn met elkaar verbonden: het ene legt het andere vast.</i></p>		<p>De overheid stuurt door het vastleggen van structuren en procedures in wet- en regelgeving. Hierdoor ontstaan instituties. Organisaties zijn door deze structuren en procedures afhankelijk van anderen en moeten verantwoording voor hun handelen afleggen aan verschillende actoren. In dit onderzoek worden 2 niveaus onderscheiden: binnen de organisatie en buiten de organisatie (niet zijnde de wettelijk toezichthouder). In dit onderzoek wordt de mate waarin de organisatie afhankelijk is van anderen (buiten de organisatie) gemeten door te vragen in hoeverre anderen het beleid van de school bepalen. Verder wordt gevraagd in welke mate verantwoording moet worden afgelegd aan anderen (buiten de organisatie).</p> <p>Binnen dit onderzoek zijn de volgende actoren geïdentificeerd binnen de beleidsarena: het bestuur waaronder de organisatie valt, de (interne en externe) toezichthouder, de lokale overheid, andere organisaties uit de omgeving van de organisatie, de mensen aan wie de organisatie een dienst verleent, ingestelde medezeggenschap- en adviesraden en de samenleving in zijn geheel.</p> <p>Instituties:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het bestuur waaronder de organisatie valt (Bestuurder, Raad van Toezicht, ..) - medezeggenschapsraad/ouderraad - vakbonden - de toezichthouder (onderwijsinspectie, inspecteur) 	<p>In welke mate moet de school verantwoording afleggen aan anderen dan onderwijsinspectie? (5-schaal) STRPR1</p> <p>In welke mate moet de school procedures volgen die door de overheid zijn opgesteld. (5-schaal) STRPR2</p> <p>Het beleid van de school wordt bepaald door het samenwerkingsverband waar de school deel van uitmaakt. (5-schaal) STRPR3</p> <p>Het beleid van de school wordt bepaald door besluiten die buiten de school worden genomen. (5-schaal). STRPR4</p> <p>De overheid lijkt het belangrijker te vinden dat we volgens procedures werken dan dat we het goed doen. (5-schaal) STRPR5 (gebaseerd op Wright (2004:75): <i>perceived procedural constraint</i>).</p>
--	--	--	---

		<p>Stakeholders:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de lokale overheid (gemeentelijk/regionaal beleid) - andere organisaties (collega/concurrent, toeleverende/aanleverende scholen, bedrijfsleven, jeugdzorginstanties, lerarenopleidingen) - mensen aan wie een dienst wordt verleend (kinderen, ouders) - adviesraden (vo-raad, po-raad) - de samenleving <p>De overheid legt procedures vast in wet- en regelgeving. Deze procedures geven aan hoe de organisatie moet omgaan met instituties en met stakeholders van de organisatie. Binnen die onderzoek gaat het om procedures die direct of indirect invloed hebben op de uitvoering, zoals regels die:</p> <p>Direct:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de medezeggenschap regelen - mandaat vanuit het bestuur - regels vanuit lokale overheid/omgeving <p>Indirect:</p> <ul style="list-style-type: none"> - verantwoording binnen een bestuur - verantwoording naar wetgever - verantwoording naar de samenleving 	
--	--	---	--

Tabel 3.3 Operationalisatie: Sturing die tracht de wederzijdse afhankelijkheden te structureren

4.2.2 Discretionaire ruimte: afhankelijke variabelen

Bij de definiëring van het concept *discretionaire ruimte* wordt gebruik gemaakt van de theorie over *street-level bureaucracy* van Michael Lipsky (2010/1980) aangevuld met theorie van onder andere Hupe, Huber & Shipan, Collins, Maynard-Moody & Musheno (zie bronverwijzingen in tabel 3.4). Voor dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de discretionaire ruimte van organisaties die beleid uitvoeren in opdracht van de overheid. Er zijn twee niveaus waarop naar implementatie van beleid kan worden gekeken die bovendien met elkaar verbonden zijn (Bruhn & Ekström, 2017:198), namelijk: 1) het institutionele niveau, waar vandaan organisaties ruimte krijgen voor de uitvoering – dit wordt geoperationaliseerd als ‘gekregen ruimte’; en 2) het niveau van uitvoering, waar gebruik wordt gemaakt van de ruimte – dit wordt geoperationaliseerd als ‘gebruikte ruimte’. Vanuit de theorie valt ook af te leiden dat in de uitvoering de ‘gegeven ruimte’ soms niet voldoet – deze wordt geoperationaliseerd dat de ‘gewenste ruimte’. In tabel 3.4 worden deze drie dimensies verder uitgewerkt.

Discretionaire ruimte			
<i>Dit concept beschrijft de ruimte die organisatie heeft om beleid uit te kunnen voeren en in de uitvoering van beleid zelf keuzes te kunnen maken, prioriteiten te kunnen stellen, zelf regels te kunnen interpreteren en afwegingen te kunnen maken. Ze vormen de contouren van het contract tussen bestuur en uitvoering. Het gaat hierbij om ruimte over de uitkomsten van uitvoering en over het proces van uitvoering zelf (Vinzant & Crother, 1996; operationale discretionaire ruimte, Ehrler, 2012). Er wordt gegeven en gebruikte discretionaire ruimte onderscheiden (Hupe et al., 2016). Daar aan toegevoegd wordt door uitvoerenden gewenste uitkomsten (Huber & Shipan, 2002), als in gewenste ruimte voor de publieke organisatie .</i>			
<i>Afhankelijke variabele</i>	<i>Literatuur</i>	<i>Indicatoren</i>	<i>Vragen/stellingen</i>
<p><u>Gekregen ruimte</u></p> <p>De mate waarin ruimte voor het maken van eigen keuzes geboden wordt.</p> <p><i>Het bieden van keuzen kan bewust of onbewust gegeven worden. Keuzevrijheid wordt bewust gegeven wanneer discretionaire ruimte gewent is, omdat dit de uitvoering van beleid ten goede komt. Keuzevrijheid kan onbewust gegeven worden wanneer regels ontbreken of regelgeving vaag, ambigu, complex of conflicterend is en</i></p>	<p>Lipsky (2010); Hupe 2016); Huber & Shipan (2002); Collins (2016)</p>	<p>De organisatie wordt in haar uitvoering/discretionaire ruimte begrensd door regels en/of beleid waaraan moet worden voldaan. Dit gebeurt door het stellen van eisen of door het beperken van keuzemogelijkheden. Er worden twee parameters onderscheiden: de keuzemogelijkheden die de organisatie heeft bij het proces (de uitvoering) en de output (resultaten/prestaties van leerlingen). De keuzemogelijkheden van de input (financiële middelen) worden achterwege gehouden, omdat binnen het onderzoeksobject bekostigd onderwijs centraal staat. Ook de mate waarin regels en/of beleid ruimte voor eigen interpretatie bieden, geeft de ervaren discretionaire ruimte weer.</p>	<p>In welke mate krijgt de school ruimte om eigen keuzes te maken over de uitvoering van beleid. (5-schaal) DRGKRN1</p> <p>In welke mate krijgt de school ruimte om zelf doelen op te stellen. (5-schaal) DRGKRN2</p> <p>In welke mate krijgt de school ruimte om zelf doelen te stellen die vastleggen wat leerlingen moeten kennen en kunnen. (5-schaal) DRGKRN3</p>

<p><i>daarmee vraagt om eigen interpretatie en afweging. Regels/beleid die specifiek zijn beperken de discretionaire ruimte. Regels/beleid die vaag, ambigu, complex, conflicterend, politieke retoriek ofwel niet specifiek zijn bieden discretionaire ruimte.</i></p>		<p><i>Proces = het HOE</i> <i>Output = het WAT</i></p>	<p>Beleidsdoelen/-regels die de overheid ons oplegt bieden veel ruimte voor eigen interpretatie. (5-schaal) DRGKR4</p>
<p><u>Gebruikte ruimte - bedoeld</u></p> <p>De mate waarin de organisatie gebruik maakt van de ruimte die haar geboden wordt.</p> <p><i>Er is sprake van bedoeld/eigenlijk gebruikte ruimte wanneer deze valt binnen de kaders die gesteld zijn. Vanuit het perspectief van implementatie van beleid (state-agent) is het gestelde kader het uitgangspunt van het gebruik van discretionaire ruimte. Discretionaire ruimte wordt geboden om de organisatie ruimte te bieden af te stemmen op haar omgeving: zich aan te passen aan de context.</i></p>	<p>Hupe et.al. (2016); Collins, 2016); Maynard-Moody & Musheno (2003)</p>	<p>De organisatie stemt haar gebruik van de discretionaire ruimte af op de kaders zoals die aan haar gesteld worden. Dit wordt gemeten door te vragen of de organisatie in de uitvoering van haar beleid voldoet aan de kaders die gesteld worden. Daarnaast wordt gemeten of de organisatie gebruik maakt van de discretionaire ruimte door eigen beleid te ontwikkelen. Daarnaast wordt gemeten in hoeverre het perspectief state-agent leidend is bij de uitvoering van beleid door te vragen of vanuit de mogelijkheden van het beleid of van ondersteuningsbehoefte van de burger (=leerling) wordt gekeken.</p> <p>Kaders op verschillende manieren uitgelegd. Voorbeelden van eigen beleid.</p>	<p>In welke mate maakt de school gebruik van de ruimte die ze krijgt om beleid te maken? (5-schaal) DRBLD1</p> <p>In welke mate maakt de school gebruik van de ruimte die ze krijgt om zelf doelen te stellen? (5-schaal) DRBLD2</p> <p>Bij ons op school kijken we eerder vanuit de mogelijkheden van het beleid dan vanuit de behoefte van de leerling. (5-schaal) DRBLD3</p>
<p><u>Gebruikte ruimte - onbedoeld</u></p> <p>De mate waarin de organisatie gebruik maakt van de ruimte die haar niet geboden</p>	<p>Hupe et.al. (2016); Collins (2016);</p>	<p>De organisatie wijkt in haar gebruik van de discretionaire ruimte af van de kaders zoals die aan haar gesteld worden. Dit wordt gemeten door te vragen of de organisatie in de uitvoering van</p>	<p>Regelmatig wijken we af van het gestelde kader omdat we dat als school willen. (5-schaal) DRONB3</p>

<p>wordt.</p> <p><i>Er is sprake van onbedoeld/oneigenlijk gebruikte ruimte wanneer voorbij gegaan wordt aan kaders die gesteld zijn. Vanuit het perspectief van implementatie van beleid (state-agent) is het gestelde kader het uitgangspunt van het gebruik van discretionaire ruimte, waarvan in uitzonderingsgevallen van wordt afgeweken: er dan sprake van 'shirking'. Vanuit het perspectief van de 'street level bureaucrat' (citizen-agent) is de burger het uitgangspunt van handelen: wat deze nodig heeft staat voorop. In het belang van de organisatie zijn keuzes vaak pragmatisch aan te merken.</i></p>	<p>Maynard-Moody & Musheno (2003)</p>	<p>haar beleid afwijkt van de kaders die gesteld worden. Daarnaast wordt gemeten in hoeverre het perspectief <i>citizen-agent</i> leidend is bij de uitvoering van beleid door te vragen of beleid vanuit ondersteuningsbehoefte van burgers wordt vormgegeven.</p> <p>Burgers = leerlingen</p>	<p>In onze school weegt de eigen onderwijsvisie zwaarder dan het kader waaraan de school moet voldoen. (5-schaal) DRONB1</p> <p>Bij ons op school kijken we eerst naar wat leerlingen nodig hebben en passen daar onze uitvoering op aan. (5-schaal) DRONB2</p>
<p><u>Gewenste ruimte</u></p> <p>De mate waarin de organisatie meer ruimte nodig heeft om haar taak te kunnen uitvoeren.</p> <p><i>De publieke organisatie heeft een taak uit te voeren. Om deze taak goed te kunnen uitvoeren heeft ze ruimte nodig. Vanuit het perspectief van de wetgever moet de ruimte</i></p>	<p>Huber & Shipan (2002); Lipsky (2010)</p>	<p>Gemeten wordt de gewenste ruimte van de organisatie: is er meer ruimte nodig om haar taak te kunnen uitvoeren. Daarnaast wordt vanuit wettelijke vereisten bekeken welke standaarden specifiek meer ruimte vragen.</p>	<p>Mijn school heeft meer ruimte nodig om haar taak te kunnen uitvoeren. (5-schaal) DRNG1</p> <p>Ik heb meer ruimte nodig om mijn taak te kunnen uitvoeren. (5-schaal) DRNG2</p>

<p>verantwoord worden ingezet, met waarborgen aan de samenleving. Vanuit het perspectief van de organisatie kunnen oplegde kaders knellen en te weinig bewegingsruimte bieden.</p>			
--	--	--	--

Tabel 3.4 Operationalisatie: Discretionaire ruimte

4.2.3 Controle variabelen

Controle variabelen worden opgenomen in de vragenlijst, omdat zij in de analyse van de data de relatie tussen andere variabelen kunnen verduidelijken (Babbie, 2010:453). Het gaat om variabelen die misschien van invloed zijn op de afhankelijke variabele. Er wordt onderscheid gemaakt tussen organisatie- en persoonsgebonden controle variabelen. Zie tabel 3.5.

Controle variabelen			
Controle variabele	Literatuur	Indicatoren	Vragen
<p><u>Organisatie specifiek</u> Aangepast aan de context. Vanuit de context bepaald.</p>		<p>De manier waarop de organisatie bestuurd wordt, waaronder: aantal scholen in eenzelfde bestuur en denominatie van de school.</p> <p>Het soort onderwijs dat wordt gegeven. De intensiviteit van de toezicht op dit moment door te vragen naar het laatste oordeel van onderwijsinspectie. De grootte van de school door te vragen naar het aantal leerlingen van de school.</p>	<p>Op welke manier wordt de school bestuurd? CVBST (eenpitter; bestuur met 2 scholen; bestuur met 3 of 4 scholen; bestuur met 5 tot 9 scholen; bestuur met meer dan 9 scholen)</p> <p>Wat is de denominatie van de school? CVDEN (openbaar onderwijs; bijzonder onderwijs (vanuit een godsdienstige of levensbeschouwelijke visie); algemeen bijzonder onderwijs (op basis van een pedagogische visie); combinatie van denominaties).</p>

			<p>Welk soort onderwijs wordt gegeven? CVOND (basisonderwijs PO; speciaal basisonderwijs SBO; voortgezet Onderwijs VO; praktijkonderwijs PRO; (voortgezet) speciaal onderwijs (V)SO; middelbaar Beroepsonderwijs MBO).</p> <p>Hoeveel leerlingen zitten bij u op school? CVALLN (1-149; 150-299; 300-499; 500-999; 1000-1500; meer dan 1500)</p> <p>Wat is het BRINnummer van de school? (optioneel) CVBRIN</p> <p>Hoe is uw school bij de laatste inspectie beoordeeld? CVOORD (weet niet; onvoldoende; voldoende; goed; excellent; wil ik niet zeggen)</p>
<u>Persoon specifiek</u>		<p>Persoonlijk opgedane ervaring, door te vragen naar: aantal dienstjaren, aantal verschillende werkgevers en leeftijd van de respondent. De functie, door te vragen naar de rol binnen school.</p>	<p>Hoeveel jaren werkt u in totaal – inclusief andere scholen – in het onderwijs? CVERV (in jaren)</p> <p>Wat is uw leeftijd? CVLFTD (in jaren)</p> <p>Hoeveel verschillende werkgevers (in het onderwijs) hebt u gehad? CVWRKGVRS (in jaren)</p> <p>Wat is/zijn uw rollen binnen school? CVROL (docent/leerkracht; hoofdzakelijk docent/leerkracht (maar met coördinerende taak); hoofdzakelijk coördinerend/leidinggevend (maar ook lesgevend); schoolleider/onderwijsmanager/leidinggevende/teamleider/afdelingsleider; bestuurder; overig)</p>

Tabel 3.5 Operationalisatie: Controle variabelen

4.3 Strategie en methoden

In dit onderzoek is gekozen voor een *mixed methods design* waarbij de data kwantitatief, door middel van een survey (vanaf nu vragenlijst), en kwalitatief, door middel van interviews, verzameld wordt. In deze paragraaf worden de strategie (paragraaf 4.3.1), kwantitatieve methode (paragraaf 4.3.2) en kwalitatieve methode (paragraaf 4.3.3) beschreven.

4.3.1 Strategie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van *mixed methods design* waarbij een vragenlijst is uitgezet en interviews zijn afgenomen. In *mixed methods design* wordt gebruik gemaakt van meer dan één methode voor het verzamelen van de data. In dit onderzoek wordt gebruik van een kwantitatieve en kwalitatieve methoden van data verzamelen. In de kwantitatieve methode wordt gebruik gemaakt van een vragenlijst, dit heeft als voordeel dat alle variabelen uit het conceptueel model kunnen worden uitgevraagd, aan een zo groot mogelijke groep mensen. Het grote bereik en de hoge mate van standaardisatie maakt deze onderzoeksstrategie efficiënt en makkelijk generaliseerbaar (Van Thiel, 2010:87). Het nadeel van deze methode is dat de context van de beantwoording, ofwel 'waarom' een bepaald antwoord wordt gegeven niet duidelijk wordt (Verhoeven, 2011:117). In die zin is de kwalitatieve methode van data verzamelen complementair aan de kwantitatieve methode: in de kwalitatieve methode wordt gebruik gemaakt van kwalitatief of open interviews, zodat de 'waarom'-vraag juist gesteld kan worden. Een tweede reden voor het gebruik maken van twee methoden ligt in het feit dat bij de kwantitatieve methode geen gebruik wordt gemaakt van gevalideerde vragen. De kans bestaat dat een deel van de vragen niet valide zijn en daardoor concepten niet meegenomen kunnen worden in de kwantitatieve analyse. Door de data via twee methoden te verzamelen ontstaat methode-triangulatie, dit maakt het mogelijk: 1) om gaten in de empirie te vullen wanneer de vragenlijst niet voldoet; en 2) resultaten te bevestigen of ontkrachten. Dit verhoogd de kwaliteit van het onderzoek.

4.3.2 Kwantitatieve methode

Voor het verzamelen van kwantitatieve data wordt gebruikt gemaakt van een vragenlijst. Deze vragenlijst is bestaat uit de vragen en stellingen die in de operationalisering zijn opgenomen, zie tabellen 3.1 t/m 3.5. In totaal zijn 32 aan de variabelen gerelateerde vragen en stellingen voorgelegd en 10 controle vragen gesteld, daarnaast is gevraagd of er nog opmerkingen waren en of de respondent mee wilde werken aan vervolg en/of op de hoogte wilde worden gebracht van de resultaten van het onderzoek. De manier waarop de vragen geordend zijn kan een rol spelen in de manier waarop respondenten de vragen beantwoorden (Babbie, 2010:265). Om de vragenlijst zo soepel mogelijk te laten verlopen zijn vragen die beginnen met "In welke mate ...", en daarmee vragen met dezelfde antwoordmogelijkheden bij elkaar te plaatsen. Ook zijn de vragen en stellingen van de onafhankelijke variabele gescheiden gehouden van de afhankelijke variabele met een aparte koppelzin en wordt de vragenlijst afgesloten met de controle vragen. Bij de antwoordmogelijkheden is

gebruik gemaakt van het formaat Likert met 5 schalen. Een Likert-schaal heeft als voordeel dat de antwoordcategorieën ordinaal en eenduidig geordend zijn (Babbie, 2010:79). Bij de vragen die gaan over de onafhankelijke en afhankelijke variabelen is een antwoord geforceerd. De vragenlijst is in *qualtrics* gemaakt en via een deelbare link uitgezet. Aan het einde van de vragenlijst worden respondenten bedankt voor hun deelname en gevraagd of zij de vragenlijst willen doorzetten naar andere mensen die bij de doelgroep behoren.

Bij deze methode is het niet mogelijk om tijdens de dataverzameling aanpassingen te doen wanneer bijvoorbeeld blijkt dat een vraag niet duidelijk is. Vandaar dat de vragenlijst eerst als pilot is uitgezet en feedback is gevraagd op: de lengte van de vragenlijst, de inhoud van de vragenlijst en eventuele overige opmerkingen. De pilot is bewust uitgezet naar twee docenten, een beginnend onderwijsmanager en een ervaren schoolleider. Uit de feedback bleek dat het invullen van de vragenlijst tussen 10-15 minuten tijd kostte, dat de docenten veel van de vragen niet konden beantwoorden, de beginnend onderwijsmanager twee vragen wat lastiger te beantwoorden vond en de ervaren schoolleider alle vragen goed te beantwoorden vond. Op advies van de docenten is vraag 4 iets aangepast zodat nu gevraagd wordt "In welke mate probeert de overheid u te verleiden het beleid aan te passen" en de term 'incentive' als uitleg tussen haakjes is geplaatst "(De overheid 'verleidt' door het geven van incentives. Incentives zijn gedragsprikkelers die als keuzemogelijkheid worden gegeven en waaraan een voordeel of nadeel is verbonden)". Ook werd afgezien van een matrixformat bij de "In welke mate .." vragen, omdat deze als onplezierig werd beschouwd. Verder werd in de pilot bij een van de docenten een vraag overgeslagen waar dit niet de bedoeling was, waardoor de gebruikte 'display logic'⁶ is verwijderd uit de vragenlijst.

Zoals verwacht blijkt uit de pilot dat de vragenlijst alleen in te vullen is door mensen die bekend zijn met de eisen die aan de school worden gesteld. De vragen zijn bovendien gericht aan mensen die werken in het onderwijs. Daarmee bestaat de populatie uit mensen die werkzaam zijn in het onderwijs op een school voor primair, voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs en bekend zijn met beleid, zoals: rector, directeur, onderwijsmanager, schoolleiders, bestuurders, docenten met een beleidstaak. Het is lastig te bepalen hoe groot de populatie in zijn totaliteit is omdat uit de open onderwijsdata alleen af te leiden is hoeveel mensen in een managementschaal werken, terwijl veel schoolleiders ingeschaald worden als docent en het management vanuit een taak uitvoeren. Alleen uitgaand van de functie directie gaat het volgens DUO over 13.174 personen (*Personeel MBO; Personeel VO; Personeel PO*). In de uitnodigingsmail is duidelijk gesteld voor wie de vragenlijst bedoeld is

Hoewel vanuit in de open onderwijsdata contactgegevens van alle vestigingen van scholen zijn opgenomen, ontbreekt in deze lijst het mailadres van school. Om alle scholen via mail te kunnen benaderen is van de 652 vestigingen van voortgezet onderwijs het mailadres achterhaald door het bezoeken van de *url* die wel openbaar gesteld is. Zoveel als mogelijk is gebruik gemaakt van de algemene mailadressen, maar wanneer deze ontbraken is gebruik gemaakt van de mailadressen van

⁶ display logic is de mogelijkheid om bij een specifiek antwoord een vervolgvraag in te stellen

het management van de school (schoolleiding). In totaal zijn 1.172 unieke mailadressen achterhaald. Via een speciaal aangemaakt mailadres is in week 20/21 een eerste uitnodiging verstuurd, opgevolgd door een herinneringsmail in week 21/22. In de uitnodigingsmail is aangegeven dat via een *reply* kon worden uitgeschreven voor de herinneringsmail. Eenzelfde werkwijze is gevolgd voor het achterhalen van contactgegevens van 67 mbo-instellingen. In totaal zijn 54 uitnodigingen en 104 herinneringsmails gestuurd. Dit aantal verschilt van elkaar omdat in de eerste mailing een deel van de adressen per ongeluk niet mee gekopieerd is naar het mailprogramma.

Gezien de onmogelijke opdracht om binnen korte tijd mailadressen van 6.418 scholen voor primair onderwijs te achterhalen door het bezoeken van de *url* van de school is voor het achterhalen van mailadressen van de basisscholen gekozen gebruik te maken van een computerprogramma die mailadressen uit opgegeven *url* filtert. Deze mailadressen zijn hierna gecontroleerd om te waarborgen dat de uitnodiging alleen terecht komt bij medewerkers van scholen. In de week van 20 zijn 11.222 uitnodigingen verstuurd. Vanwege de grote hoeveelheid aan mailadressen, en om respondenten de mogelijkheid te geven zich uit te schrijven uit de maillijst, is gekozen de uitnodigingen via het vragenlijstprogramma *qualtrics* te laten versturen. Na de constatering dat de werkwijze van achterhalen en opslaan van persoonsgebonden mailadressen niet conform wetenschappelijke standaarden is geweest zijn alle persoonsgebonden mailadressen uit het systeem verwijderd en is in week 22 de herinneringsmail alleen naar 3.983 algemene mailadressen verstuurd.

Op de eerste pagina is nogmaals duidelijk dat de doelgroep van het onderzoek aangegeven:

In de pilot werd aangegeven dat de vragenlijst lastig in te vullen is wanneer je niet bekend bent met de eisen die vanuit de overheid gesteld worden. Deze vragenlijst is daarom meer geschikt voor schoolleiders (afdelingsleiders, managers, etc.) en docenten die bezig zijn met het maken van beleid.

Dit kan de reden zijn waardoor er een groot verschil is tussen het aantal mensen die de vragenlijst hebben geopend, 387, en de 280 respondenten die de eerste vraag hebben beantwoord. De data is vervolgens via *excel* geëxporteerd naar SPSS voor data-analyse (zie paragraaf 6.1).

De dataset is gecontroleerd op fouten en de scores bij vraag 8 en 13 zijn handmatig ingevoerd nadat daar onregelmatigheden werden aangetroffen. In één geval is de invoer op controle vraag ervaring veranderd van 123 naar 23, omdat deze waarde beter past bij de leeftijd van de respondent, deze waarde valt het gebied van 1SD. Tijdens het checken van de assumpties zijn 2 cases geïdentificeerd die als bijzondere extreme waarden zijn verwijderd van de dataset. In de fase van verslaglegging is alsnog een fout in de dataset ontdekt die eerder niet was opgemerkt. Het gaat om vraag 30, ook hier is in de overzetting van scores iets fout gegaan. Omdat de schaal grotendeels ordinaal bleef, en vraag 30 niet meegenomen is in de uiteindelijke regressie, is de regressie niet opnieuw uitgevoerd. De dataset is vervolgens opnieuw gecontroleerd op fouten.

4.3.3 Kwalitatieve methode

Voor het verzamelen van de kwalitatieve data is gebruik gemaakt een zogeheten open of kwalitatief interview aan de hand van het onderwerp van de afhankelijke variabele *discretionaire ruimte*. In een open of kwalitatief interview wordt niet gewerkt met een vaste set van vragen, maar stemt de interviewer af op de inhoud die de geïnterviewde deelt (Babbie, 2010:318; Boeije, 2012:57). Aan het begin van het interview wordt het onderwerp van het gesprek in één vraag duidelijk gemaakt.

Dit onderzoek gaat over discretionaire ruimte. Kunt u mij vertellen hoeveel ruimte de school krijgt, hoe ze die ruimte gebruikt en welke ruimte misschien nodig is en welke factoren hierop van invloed zijn?

Daarmee wordt gevraagd naar de ervaringen van de geïnterviewde met het onderwerp. De interviewer stelt vervolgens verduidelijkings- of verdiepingsvragen gerelateerd aan het onderwerp. Er is een topiclijst opgesteld die als instrument tijdens het interview kan worden gebruikt, zie bijlage 3. Het interview wordt voorafgegaan en afgesloten met afspraken over hoe met de data uit het interview wordt omgegaan. Zo wordt de opname van het interview alleen voor het transcriberen van het interview gebruikt en wordt om toestemming gevraagd voor het opnemen van de naam van de geïnterviewde in het verslag en het citeren van de bijdrage in de analyse.

In totaal hebben 29 respondenten aangeven te kunnen worden benaderd voor een interview. Deze respondenten zijn in week 22 benaderd met een lijst van data met de vraag of zij hun beschikbaarheid wilden aangeven. In totaal hebben 15 mensen hierop gereageerd en zijn 10 afspraken ingepland. Bij het selecteren is rekening gehouden met de geografische ligging van de school in combinatie met de datum waarop men beschikbaar was. Dit heeft gerelateerd in een tiental interviews, zie tabel 4.1. In bijlage 2 zijn de namen van de geïnterviewde personen vermeld.

Provincie (aantal)	Groningen (1), Noord-Brabant (1), Gelderland (1), Limburg (2), Utrecht (2) en Zuid-Holland (3)
Onderwijstype (aantal)	primair onderwijs (2), voortgezet onderwijs (6), praktijkonderwijs (1)

Tabel 4.1 Interviews

Alle interviews zijn getranscribeerd en daarna geïmporteerd in Atlas.ti voor data analyse (zie paragraaf 7.1).

4.4 Kwaliteit van het onderzoek

Sociaalwetenschappelijk onderzoek beoogt patronen in de sociale werkelijkheid zichtbaar te maken (Babbie, 2010:11) en daarmee bij te dragen aan een beter begrip van die werkelijkheid. De sociale werkelijkheid bestaat uit concepten en constructies van die werkelijkheid, vandaar dat het in wetenschappelijk onderzoek van belang is om verantwoording te geven over de kwaliteit van het onderzoek. De eerste stap is zorgdragen voor een adequate beschrijving van de methode en het

volgens deze methode uitvoeren van het onderzoek. In deze paragraaf wordt vervolgens de betrouwbaarheid (paragraaf 4.4.1) en validiteit (paragraaf 4.4.2) van het onderzoek en de onderzoeksmethoden beschreven.

4.4.1 Betrouwbaarheid van het onderzoek

Met de betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bedoeld dat bij herhaling van het onderzoek eenzelfde resultaat mag worden verwacht. Een betrouwbaar onderzoek geeft bovendien een consistent beeld van de onderzochte werkelijkheid. Dit onderzoek is theorie toetsend. Vanuit de theorie is een conceptueel model opgesteld van variabelen die mogelijk correleren. De dataverzameling vond plaats met behulp van een vanuit de operationalisatie opgestelde vragenlijst en het afnemen van kwalitatieve interviews. Bij de vragenlijst is van belang dat de vragen niet op meer manieren geïnterpreteerd kunnen worden en dat de vragen relevant zijn voor degene die de vragenlijst invult. Hoewel bij het opstellen van de vragenlijst specifiek is gewogen welke termen geschikt zijn en elkaar niet overlappen, bleken een tweetal vragen logischerwijs op een andere manier geïnterpreteerd te zijn dan van tevoren uitgedacht was. Bovendien bleek uit de factoranalyse dat 13 vragen niet bij droegen aan de geformuleerde concepten in het model. Ook is van drie concepten de Cronbach's alpha $< 0,7$. In totaal verklaren de samenhangende concepten 55,6% van de variantie in de dataset. Door vooraf heel duidelijk te stellen voor welke doelgroep de vragenlijst bedoeld was, is geprobeerd om het probleem met niet relevant zijn van vragen voor de respondent te ondervangen. Bij de interviews is van belang te kijken naar de rol die de interviewer heeft in de betrouwbaarheid van de dataverzameling. Door te werken met een topiclijst en de interviews te transcriberen voordat deze gecodeerd worden is de dataverzameling betrouwbaar te noemen. Wanneer slechts één onderzoeker het coderen voor zijn rekening neemt bestaat het risico van *observer bias*, deze is ondervangen door gebruik te maken van open coderen en geleidelijk over te gaan op axiaal coderen en het groeperen van codes, alvorens over te gaan op de analyse. De data uit de vragenlijst is consistent met de data uit de interviews, dat is een belangrijk signaal voor de betrouwbaarheid van de data. Op verschillende manieren is in het onderzoek aan triangulatie gedaan. In eerste instantie door verschillende theorieën te betrekken in het theoretisch kader, daarna door gebruik te maken van twee verschillende methodes voor dataverzameling waardoor met verschillende typen data gewerkt is. De beperkingen kunnen gezocht worden in: het gebruik van voornamelijk één belangrijke theorie voor het concept *sturing van de overheid*, het gebruik van vragen die niet van tevoren getest zijn en de betrokkenheid van slechts één onderzoeker in het geheel. Geconcludeerd wordt dat het onderzoek voor een belangrijk deel betrouwbaar te noemen is.

4.4.2 Validiteit van het onderzoek

In deze paragraaf wordt de geldigheid van het onderzoek gegeven, door het beschrijven van interne en externe validiteit. Interne validiteit geeft antwoord op de vraag "wordt gemeten wat bedoeld was te meten", terwijl externe validiteit aangeeft in hoeverre conclusies ook buiten de context van het onderzoek gelden: "de generaliseerbaarheid of reikwijdte van de onderzoeksconclusies" (Boeije, 2012:155).

4.4.2a Interne validiteit – meten wat je wilt meten

In het kader van interne validiteit is van belang dat de vragen uit de vragenlijst daadwerkelijk de concepten meten uit het conceptueel model en dat met de verkregen vergelijking daadwerkelijk de afhankelijke variabele kan worden voorspeld. Niet alle vragen uit de vragenlijst bleken de concepten te meten die vooraf zijn geoperationaliseerd. In totaal bleken 13 vragen niet te voldoen en bleken twee vragen logischerwijs bij een ander concept te passen. Met de overgebleven vragen kon een model worden samengesteld dat alleen de nieuwe vormen van sturing bevatte. De opgestelde vergelijkingen bleken ongeveer 20% van variantie in de afhankelijke variabele te verklaren, wat laag te noemen is. Hoewel tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het doel van dit onderzoek is om theorie over de relatie tussen sturing door de overheid en discretionaire ruimte te toetsen en niet om alle factoren te vinden die de discretionaire ruimte van de scholen beïnvloeden. De interne validiteit wordt verhoogd vanuit de kwalitatieve data verzameling; door het houden van interviews. Voor de interne validiteit bij de methode interview is van belang dat de interviewer gebruik maakt van de mogelijkheid om verdiepingsvragen te stellen, terwijl tegelijkertijd niet mag worden gestuurd naar antwoorden. Doordat de interviewer beschikt over ervaring op het gebied van gespreksvoering, kan worden gesteld dat het gelukt is om het evenwicht te bewaren tussen een neutrale open houding en het toepassen van doorvragen en samenvatten om de inhoud van wat gezegd wordt te verduidelijken. De bekwaamheid van de interviewer heeft daarmee bijgedragen aan de validiteit van het onderzoek. Het onderzoek is voor een deel valide te noemen, maar het ontbreekt bij de sturingsvariabelen *sturen door planning* en *sturen op incentives* aan voldoende data om een uitspraak te doen.

4.4.2b Externe validiteit – generaliseerbaarheid van de conclusies

In het kader van externe validiteit is het aantal respondenten en daarmee die significantie van de resultaten van belang. Hoewel de samenstelling van groep respondenten in zijn totaliteit een goede representant van de algehele populatie is, zie tabel 5.1, is het aantal respondenten erg laag in vergelijking met de hoeveelheid aangeschreven scholen. Dat kan te maken hebben met de context van het onderzoek. Op de uitnodigingsmail zijn verscheidende reacties teruggekomen waarin aangegeven werd dat: 1) de school overspoeld wordt door vragenlijsten van studenten en daarom besloten heeft niet mee te werken aan onderzoeken; 2) vanwege de drukte van de periode waarin de dataverzameling plaats vond niet deel werd genomen; of 3) gezien het onderwerp niet mee wilden werken aan het onderzoek. De variantieanalyse (ANOVA) toont dat het model statistisch significant is, maar de binnen het model gevonden correlaties zijn lang niet allemaal statistisch significant. De externe validiteit kan niet worden verhoogd vanuit de data uit de interviews vanwege het aantal interviews dat is afgenomen. Het aantal afgenomen interviews is te weinig om te kunnen aannemen dat dataverzadiging is opgetreden, ofwel geen nieuwe gegevens meer kunnen worden verwacht. Bovendien er geen interviews afgenomen met representanten van het middelbaar beroepsonderwijs. Dat maakt dat de conclusies maar voor een deel te generaliseren zijn. Dit wordt opgelost door duidelijk onderscheid te maken welke resultaten en conclusies significant, ofwel te generaliseren zijn, en welke niet.

H5 Kwantitatieve resultaten

In dit hoofdstuk wordt de kwantitatieve data beschreven (paragraaf 5.1) en geanalyseerd. De analyse is volgens een aantal chronologische stappen verlopen die achtereenvolgens beschreven zullen worden: resultaten van de factor- en betrouwbaarheidsanalyse (paragraaf 5.2), controleren van assumpties en berekenen van de correlatiecoëfficiënten met behulp van regressieanalyse (paragraaf 5.3) en beschrijven van de resultaten (paragraaf 5.4).

5.1 Beschrijvende resultaten

Voor het verzamelen van de kwantitatieve data is gebruik gemaakt van het uitzetten van een vragenlijst. In totaal hebben 387 personen de vragenlijst bezocht, daarvan zijn 280 (72%) begonnen aan vraag 1 en hebben alle vragen over 'sturing' beantwoord, na de 'klik' naar de volgende set vragen hebben 264 (68%) antwoord gegeven op alle 'discretionaire ruimte'. Respondenten is gevraagd naar hun leeftijd (gemiddeld=52,5, $SD=9,1$), het aantal jaren dat zij in het onderwijs werken (gemiddeld=26,3, $SD=10,9$), het aantal verschillende werkgevers die zij hebben gehad (gemiddeld=3,5, $SD=2,6$) en de rol die zij binnen de school hebben (docent 4%, hoofdzakelijk docent met een taak 5%, hoofdzakelijk taak met lesgeven 3%, schoolleider 27%, directeur/rector 48%, bestuurder 6% en overig 6%). De respondenten zijn afkomstig uit het primair onderwijs 52% (basisschool en/of speciaal basisonderwijs/voortgezet onderwijs), voortgezet onderwijs (44%) (waaronder praktijkschool) en middelbaar beroepsonderwijs (4%). In totaal hebben zeven (2%) respondenten aangegeven in het speciaal onderwijs te werken. Er is doorgevraagd naar: de omvang van de school en het bestuur waaronder de school valt, de denominatie van de school en het laatste oordeel van onderwijsinspectie, zie tabel 5.1.

	Respons vragenlijst	Landelijk
Onderwijstype	primair onderwijs ⁷ (52%), voortgezet onderwijs ⁸ (44%), middelbaar beroepsonderwijs (4%)	primair onderwijs (79%), voortgezet onderwijs (20%), middelbaar beroeps onderwijs (0,8%)
Aantal leerlingen	1-149 (16%), 150-299 (33%), 300-499 (16%), 500-999 (8%), 1000-1500 (11%) >1500 (15%)	<100 (17%), 101-200 (31%), 201-500 (40%) 501-1000 (5%), 1001-2000 (3%) >2000 (3%)
Denominatie	openbaar (41%), bijzonder onderwijs (45%), algemeen bijzonder (6%),	openbaar (31%), bijzonder onderwijs (59%), algemeen bijzonder (9%)

⁷ Primair onderwijs (n=148):

basisonderwijs (141), speciaal basisonderwijs (5) en (voortgezet) speciaal onderwijs (2)

⁸ Voortgezet onderwijs (n=125): voortgezet (103), en praktijkschool (22)

	combinatie (7%)	combinatie (1%)
Laatste oordeel onderwijsinspectie	onvoldoende (3%), voldoende (77%), goed (15%), excellent (3%), weet niet (2%), wil niet zeggen (0%)	beoordeeld met minimaal voldoende: primair (87%), voortgezet (95%), middelbaar beroeps (93%)
Omvang bestuur	Eenpitter (13%), met 2 scholen (3%), 3 en 4 scholen (8%), 5 tot 9 scholen (20%), >9 scholen (56%)	-

Tabel 5.1 Vergelijk respons met landelijk (DUO; CBS Statline; Onderwijsinspectie, *Technische rapporten Staat van het Onderwijs 2018*) (n=262)

Er zijn 20 vragen geoperationaliseerd bij de ervaren *sturing door de overheid* met antwoordmogelijkheid volgens het formaat 5-schaal Likert. Opvallend uitgesproken zijn de resultaten op: vraag 7. *In welke mate... afhankelijk van beschikbaar gestelde middelen* (17% veel, 80% heel veel); vraag 1. *In welke mate... te maken met wettelijke regels* (65% veel, 26% heel veel); vraag 3. *In welke mate... te maken met kwaliteitseisen* (61% veel, 27% heel veel); vraag 6. *In welke mate... voldoen aan procedures* (58% veel, 12% heel veel); en de stellingen: vraag 10. *Bij het uitvoeren... rekening houden met beoordeling onderwijsinspectie* (56% eens, 10% volledig eens); vraag 11. *Prestatiemeting onderwijsinspectie speelt een grote rol...* (55% eens, 10% volledig eens).

Er zijn 12 vragen geoperationaliseerd bij de ervaren *discretionaire ruimte* met antwoordmogelijkheden volgens het formaat 5-schaal Likert. Opvallend uitgesproken zijn de resultaten op de vragen: 25. *In welke mate... gebruik van ruimte om zelf doelen te stellen* (64% veel, 8% heel veel); 24. *In welke mate... gebruik van ruimte om eigen beleid op te stellen* (63% veel, 8% heel veel); 22. *In welke mate krijgt de school ruimte om eigen doelen te stellen* (65% veel, 6% heel veel); en de stellingen: 30. *Bij ons op school kijken we eerst naar wat leerlingen nodig hebben...* (56% eens, 13% volledig eens); 31. *Mijn school heeft meer ruimte nodig om haar taak te kunnen uitvoeren* (49% eens, 16% volledig eens).

5.2 Resultaten van de *exploratory* en betrouwbaarheidsanalyse

Er is gebruik gemaakt van *exploratory factor analysis* om de onderliggende structuur van de gemeten variabelen in beeld te krijgen. Eerst is de *factorability* van de via Likertschaal gemeten vragen onderzocht. Uit de *cross tabel* analyse blijkt dat meerdere vragen met minimaal 0,3 gecorreleerd waren met in ieder geval één andere vraag, wat *factorability* veronderstelt. De waarde van Kaiser-Meyer-Olkin die vertelt of de data adequaat is was 0,741 en daarmee boven de algemeen aanvaarde waarde van 0,6 en Bartlett's test of *sphericity* was significant ($\chi^2(703) = 2981.080, p < 0,0005$). De

diagonalen in de *anti-image* correlatie matrix waren boven 0,5 (*adequacy*). Niet alle *communalities* waren boven 0,3, waarmee duidelijk werd dat niet iedere vraag minimaal een *common variance* deelt met andere vragen. Bovenstaande geeft aan dat factoranalyse mogelijk is voor een aantal vragen. De factoranalyse is uitgevoerd door gebruik te maken van de *maximum likelihood* extractie methode omdat in zijn algemeenheid de variabelen normaal verdeeld waren. Vanuit de theoretische veronderstelling dat vragen misschien gecorreleerd zijn aan elkaar, is gebruik gemaakt van oblieke rotatie (met orthogonale) en op deze manier correlerende factoren toe te staan. Omdat de dataset niet groot is, is gekozen voor *varimax rotatie*. Pas na het verwijderen van 13 van de 38 vragen werd een factuurstructuur met 9 concepten geïdentificeerd dat de variantie voor 55,6% verklaard (tabel 5.2). Uit de factoranalyse blijkt dat niet alle vragen bijdragen aan een construct en bleken bovendien een tweetal vragen in tweede instantie logischerwijs, door hun vraagstelling, bij een ander construct aan te sluiten. Daarna is de interne consistentie van de factoren gemeten door te kijken naar de Cronbach's alpha (tabel 5.3). Niet alle waarden voor de consistentie van het model waren acceptabel. Door vraag 19 weg te laten verbeterde de Cronbach's alpha bij het construct STRUCTPROC van 0,535 naar 0,567, maar bleef daarmee onaanvaardbaar laag. Alleen de constructen RUIMTETOTAAL, RUIMTENODIG en OUTPUT liggen boven de algemeen aanvaarde waarde van 0,7. De constructen INPUT en STRUCTPROC liggen onder de meest liberale ondergrens van 0,6, hieruit wordt geconcludeerd dat voor deze constructen geen schaal geconstrueerd kan worden en derhalve niet meegenomen worden in de regressieanalyse.

Op basis van de constructen uit de factoranalyse zijn nieuwe variabelen samengesteld gebaseerd op de gemiddelde score op de vragen binnen het construct. Hierbij is een factorwaarde groter dan 0,3 aangehouden. In tabel 5.4 staan de gemiddelde waarden en correlaties tussen deze nieuwe variabelen en van de relevante controlevariabelen.

	RUIMTE TOTAAL	Ervaring van de responden	RUIMTE NODIG	OUTPUT	INCENTIVE	BEELD- VORMING	STRUCT- PROC	Omvang school/ bestuur	INPUT
vraag 22	0,716								
vraag 23	0,662								
vraag 25	0,617								
vraag 26	0,454								
vraag 29	0,427								
vraag 13	0,397								
vraag h		0,861							
vraag f		0,805							
vraag g		0,313							
vraag 31			0,82						
vraag 32			0,77						
vraag 10				0,972					
vraag 11				0,562					
vraag 12					0,955				
vraag 4					0,424				
vraag 16						0,766			
vraag 15						0,618			
vraag 17						0,337			
vraag 6							0,773		
vraag 5							0,499		
vraag 19							0,365		
vraag d								-0,972	
vraag a								0,349	
vraag 9									0,845
vraag 8									0,409

Tabel 5.2 Resultaat factoranalyse (maximum likelihood extraction, varimax rotation)

Construct	Betrouwbaarheid <i>Cronbach's alpha</i>
RUIMTETOTAAL	0,719
RUIMTENODIG	0,793
INPUT	0,513
OUTPUT	0,743
INCENTIVE	0,670
BEELDVORMING	0,650
STRUCTPROC	0,567

Tabel 5.3 Betrouwbaarheidsanalyse constructen

	Gemiddelde	Standaard Deviatie	RUIMTE TOTAAL	RUIMTE NODIG	OUTPUT	INCENTIVE	BEELD- VORMING
RUIMTETOTAAL	3,69	0,47	1				
RUIMTENODIG	3,57	0,85		1			
OUTPUT	3,64	0,73	-0,227	0,112	1		
INCENTIVE	3,10	0,74	-0,199	0,329	0,291	1	
BEELDVORMING	3,39	0,76	0,113	-0,125	0,178	0,024	1
CVWRKGVRS	3,48	2,63	0,007	0,096	-0,038	0,039	-0,075
CVBST	4,03	1,39	-0,048	0,154	0,12	0,147	0,1
CVROL	4,53	1,24	0,187	-0,077	-0,012	-0,049	-0,107
CVDEN	1,79	0,84	-0,046	-0,113	-0,087	-0,024	-0,049

Tabel 5.4 Gemiddelde, standaarddeviatie en bivariate correlatie van de variabele (n=261)

5.3 Multiple lineair regressieanalyse

Een *multiple lineaire regressie* is uitgevoerd om de coëfficiënten van de variabelen te berekenen en de significantie van de variabelen te bepalen. Voordat de regressie daadwerkelijk is uitgevoerd, zijn eerst de volgende model assumpties gecheckt volgens de richtlijnen die zijn opgesteld door Field (2009). Er is op multicollineariteit gecontroleerd door het inspecteren van de correlaties van de onafhankelijke variabelen en de VIF-waarden van elke onafhankelijke variabele te controleren. Een aantal controle variabelen hebben een hoge VIF-waarde (>10) en/of correleren onderling met elkaar (Pearson-coëfficiënt > 0,7) en zijn niet meegedraaid in de regressie, het gaat om: 'onderwijstypen', 'ervaring' en 'leeftijd'. Homoscedasticity is gecontroleerd door te kijken naar de *scatterplot* van de gestandaardiseerde *residuals* en de voorspelde waarden; er werden geen afwijkingen gevonden. Er is gebruik gemaakt van Durbin-Watson statistiek om te controleren op model onafhankelijke *errors* en de gevonden waarde van 1,969 geeft aan dat er geen problemen zijn die geassocieerd kunnen worden met deze assumptie. De assumptie van normaal verdeelde *errors* is getest door de gestandaardiseerde en niet-gestandaardiseerde *residuals* te controleren. Deze zijn gecheckt door te kijken naar het histogram van gestandaardiseerde *residuals*, de P-P plot en de Q-Q plot. Deze toonden alle drie een relatief normale verdeling.

De invloed van de variabelen outputsturing, sturen met incentive en sturen door beeldvorming op de ervaren discretionaire ruimte (gecontroleerd op persoonlijke en organisatie specifieke controle variabelen) is getoetst door gebruik te maken van *multiple lineair* regressieanalyse. De *multiple* correlatiecoëfficiënt geeft de relatie weer tussen de voorspelde en echte waarde van de onafhankelijke variabele en is $R=0,499$. De $R^2=0,201$ drukt het percentage dat de variantie verklaard uit. Het doel van het onderzoek is factoren binnen de 'sturing van de overheid' te identificeren die correleren met ervaren *discretionaire ruimte*. De lage waarde van de R^2 laat zien dat er meer factoren zijn van invloed zijn op de discretionaire ruimte van scholen. De ANOVA toont dat het model statistisch significant is ($F(7,251) = 5,663, p < 0,0005$). In tabel 5.5 zijn de coëfficiënten van de gevonden vergelijking opgenomen. De *multiple lineair* regressieanalyse is vervolgens ook uitgevoerd voor om de invloed van de onafhankelijke variabelen te toetsen op de ervaren *gekregen ruimte*, *gebruikte ruimte* en *ruimte die nodig is*. Deze modellen zijn ook opgenomen in tabel 5.5.

	RUIMTE TOTAAL	RUIMTE GEKREGEN	RUIMTE GEBRUIKT	RUIMTE NODIG
OUTPUT	-0,221***	-0,189**	-0,226**	0,032
INCENTIVE	-0,130*	-0,141*	0,040	0,289***
BEELDVORMING	0,173**	0,145*	-0,046	-0,157**
CVWRKGVRS	0,001	0,032	-0,040	0,070
CVBST	-0,009	-0,026	0,099	0,112
CVROL	0,195**	0,180**	0,047	-0,074
CVDEN	0,060	-0,055	0,002	-0,097
R^2	0,136	0,119	0,060	0,162

Tabel 5.5 Resultaat regressie (* $p < 0,05$; ** $p < 0,005$; *** $p < 0,0005$)

5.4 Resultaten

Het model is getoetst tegen vier verschillende afhankelijke variabelen, in deze paragraaf worden de uitkomsten van de gevonden vergelijkingen beschreven. Tabel 5.5 toont per model de significante correlaties tussen onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele. Per model worden de significante variabelen beschreven.

Het model vergeleken met de afhankelijke variabele 'ruimte totaal': alle drie de onafhankelijke variabelen correleren significant met de afhankelijke variabele. Uit de coëfficiënten valt af te leiden dat: 1) respondenten die meer sturing op *output* ervaren, minder *ruimte totaal* ervaren (met $p < 0,0005$); 2) respondenten die meer sturing met *incentives* ervaren, minder *ruimte totaal* ervaren (met $p < 0,05$); en 3) respondenten die meer sturing met *beeldvorming* ervaren, meer *ruimte totaal* ervaren (met $p < 0,005$). Daarnaast correleert ook de controle variabele *rol binnen school* significant (met $p < 0,005$). Wanneer respondenten meer verantwoordelijkheid dragen voor het beleid binnen school ervaren zij meer *ruimte totaal*.

Eenzelfde kan worden geconcludeerd uit het model met *gekregen ruimte* als onafhankelijke variabele.

Het model vergeleken met de afhankelijke variabele 'gekregen ruimte': alle drie de onafhankelijke variabelen correleren significant met de afhankelijke variabele. Uit de coëfficiënten valt af te leiden dat: 1) respondenten die meer sturing op *output* ervaren, minder *gekregen ruimte* ervaren (met $p < 0,005$); 2) respondenten die meer sturing met *incentives* ervaren, minder *gekregen ruimte* ervaren (met $p < 0,05$); en 3) respondenten die meer sturing met *beeldvorming* ervaren, meer *gekregen ruimte* ervaren (met $p < 0,05$). Daarnaast correleert ook de controle variabele *rol binnen school* significant (met $p < 0,005$). Wanneer respondenten meer verantwoordelijkheid dragen voor het beleid binnen school ervaren zij meer *gekregen ruimte*.

Het model vergeleken met de afhankelijke variabele 'gebruikte ruimte': in dit model correleert alleen de onafhankelijke variabele sturing op *output* significant (met $p < 0,005$) met de afhankelijke variabele. Wanneer respondenten meer sturing op *output* ervaren, dan ervaren zij minder *gebruikte ruimte*.

Het model vergeleken met de afhankelijke variabele 'ruimte nodig': in dit model correleren sturen met *incentive* en sturen met *beeldvorming* significant met de afhankelijke variabele (respectievelijk met $p < 0,0005$ en $p < 0,005$). Wanneer meer sturing met *incentive* wordt ervaren, neemt de ervaren *ruimte die nodig* is toe. Terwijl meer ervaren sturing met *beeldvorming* leidt naar minder ervaren *ruimte die nodig* is.

In deze paragraaf zijn per model de significante correlerende variabelen beschreven. De analyse van deze resultaten wordt beschreven in hoofdstuk 7.

H6 Kwalitatieve resultaten

In dit hoofdstuk wordt de kwalitatieve data beschreven en geanalyseerd. Allereerst wordt algemene context bij de afgenomen interviews beschreven (paragraaf 6.1), daarna wordt de data beschreven aan de hand van de antwoorden op de vragen over de afhankelijke variabelen (paragraaf 6.2) en vervolgens wordt deze data geanalyseerd door de onafhankelijke variabelen te identificeren (paragraaf 6.3). Op deze manier wordt vanuit de operationalisering gekeken naar de data die in de interviews is verzameld.

6.1 Beschrijving achtergrond

In de periode van 15 juni tot en met 12 juli zijn tien interviews afgenomen. Alle geïnterviewden hebben in de vragenlijst aangegeven mee te willen werken aan een vervolg van het onderzoek in de vorm van een interview en zijn geselecteerd op basis van geografische ligging en beschikbaarheid. Eén van de geïnterviewden komt uit het persoonlijk netwerk van de onderzoeker. De interviews zijn gehouden met mensen die werkzaam zijn in het primair onderwijs, praktijkonderwijs en voortgezet onderwijs. Er is gesproken met negen personen in de rol van directeur/rector van de school en één bestuurder. In bijlage 2 is de lijst met geïnterviewde personen opgenomen. De scholen waar de geïnterviewden werkzaam zijn staan verspreid in Nederland en variëren in grootte qua aantal leerlingen en qua grootte van het bestuur waar de school onder valt: eenpitter (1); 2 scholen (1); 3 of 4 scholen (3); 5 tot 9 scholen (1) en meer dan 9 scholen (3). Van deze scholen zijn drie scholen openbaar, is één school openbaar algemeen bijzonder en hebben zes scholen de denominatie bijzonder onderwijs. Zie ook de *factsheet* in bijlage 1.

Bij de beschrijving van de data uit de interviews wordt in de tekst gesproken over 'directeur' en 'directeuren' en staat dan voor directeur/bestuurder/rector.

6.2 Resultaten onafhankelijke variabelen

In deze paragraaf worden aan de hand van de data uit de interviews de onafhankelijke variabelen uit het model geïdentificeerd, te weten: 'sturing met regulering' (paragraaf 6.2.1), 'sturing door planning' (paragraaf 6.2.2), 'sturing op input' (paragraaf 6.2.3), 'sturing op output' (paragraaf 6.2.4), 'sturing met incentives' (paragraaf 6.2.5), 'sturing met beeldvorming' (paragraaf 6.2.6) en 'sturen door middel van structureren en procedureren' (paragraaf 6.2.7).

6.2.1 Sturing met regulering

Sturing met regulering is geoperationaliseerd als: de mate waarin de school, in de uitvoering van haar taak, geconfronteerd wordt met directe regulering; expliciet en eenduidig beschreven. In de interviews is heel veel gesproken over regel- en wetgeving die zijn uitwerking heeft op de praktijk.

Voornamelijk gaat het dan over de wetgeving die de kerndoelen, het curriculum, het centraal examen en de diplomering vastleggen:

uiteindelijk kom je terecht bij het centraal examen en dat centraal examen heeft een vastgesteld curriculum of tenminste een vastgesteld programma met examen eisen en dat geldt overigens ook voor de basisvorming en daar moet je je aan houden dat is een inhoudelijk stuk (directeur vo)

Er wordt ook gesproken over de “opdracht vanuit het rijk” dat maatschappelijke problemen in het onderwijs aan de orde moeten komen, in dat kader wordt de term “afvinken” gebruikt als in “dat hebben we dan gedaan”.

dat zijn de kerndoelen en in sommige dingen zijn we ... een beetje eigenwijs want dan staat daar ineens verkeer in de kerndoelen nou die vinken we even af om er maar een te noemen (directeur po)

In de interviews wordt ook andere wetgeving genoemd waar de school mee te maken heeft, zoals:

de wet passend onderwijs:

hoe dan met 35 kinderen in de klas passend onderwijs? Nou die zoektocht vind ik echt dat is echt financieel gedreven (directeur po)

de bevoegdheidseis:

waar ik ook tegenaan loop is regelgeving met betrekking tot de bevoegdheid en lesgeven want er is een tekort aan docenten (directeur vo)

en de wet werk en zekerheid die voorschrijft dat je personeel een vast contract moet geven :

dat belemmert echt de bedrijfsvoering ... die moet je dan aan jou binden eerder dan dat je structurele ruimte hebt (directeur po)

Een enkeling noemt ook de: vakantie en vakantiespreiding en de verblijfsduur zittenblijvers. De directeur van de praktijkschool benoemt de criteria, de leeftijdsgrens en de quotumregeling.

In deze paragraaf is de onafhankelijke variabele sturing door regulering beschreven. Uit de data uit de interviews wordt duidelijk dat de directeuren op een aantal punten veel expliciete regels ervaren die de praktijk sturen, zoals bijvoorbeeld: de inhoud van het onderwijs, de inrichting van het onderwijs en de bedrijfsvoering.

6.2.2 Sturing door planning

Sturing door planning is geoperationaliseerd als: de mate waarin de school, in het uitvoeren van haar taak, geconfronteerd wordt met planning en control van door de overheid gestelde doelen, als in tijdelijk door de overheid beschikbare financiële middelen. In de interviews is dit niet naar voren gekomen. Met de data uit de interviews is het sturen met planning niet als factor te identificeren.

6.2.3 Sturing op input

Sturing op input is geoperationaliseerd als: 1) de mate waarin de school afhankelijk is van, door de overheid beschikbaar gestelde, middelen; en 2) de mate waarin de organisatie vrij is in het bestemmen van beschikbaar gestelde middelen. In elk interview komt de financiering ter sprake.

Er wordt aangegeven dat de scholen draaien vanuit de bekostiging van het rijk en dat de school zelf kan bepalen hoe de financiering ingezet wordt.

vanuit de overheid gezien is dat financieel, in de hele bekostigingssystematiek, heb je eigenlijk van wat je krijgt, heb je eigenlijk veel ruimte, want je mag zelf bepalen hoe je je bekostiging besteed, dat is zeker zo. Nou goed het grootste gedeelte van de bekostiging gaat naar personeel (directeur vo)

Hoewel de school vrij is in het bestemmen van de beschikbare middelen, wordt ook aangegeven dat een deel van de bestemming vastligt: in de formatie, in klassen en in materiële en gebouwelijke kosten. Hier wordt bijvoorbeeld over gezegd:

dat merken we op dit moment in de formatie die heel erg ingewikkeld is waardoor we niet precies de dingen kunnen doen die we eigenlijk zouden willen dus geld is een ding (directeur vo)

en

de enorm grote klassen ik heb daar heel veel last van ik geloof echt niet dat het okee is om in een kleutergroep 36 kleuters te zetten ik geloof dat gewoon niet maar ik heb ook geen andere middelen (directeur po)

en

wij zijn heel erg groeiende dus wij moeten continu bijbouwen en aan het gebouw veranderen en daar gaat heel veel geld inzitten en dan heb je niet veel speelruimte want dan moet je het eigenlijk met het bedrag doen wat je daarvoor hebt en hopen dat je daarmee uitkomt (directeur vo)

Onder financiële druk moeten keuzes worden gemaakt om overbelasting van docenten/leerkrachten te voorkomen, zoals een directeur verwoord:

je kan van mensen niet verwachten dat ze dag en nacht werken ... wij willen ook niet dat ze binnen een paar jaar helemaal opgebrand thuis zitten, dus daar moet je wel een balans in zoeken in wat je van mensen vraagt en wat je kan vragen daar zit echt een grens aan (directeur vo).

In de interviews geven twee directeuren aan dat zij gebruik maken van andere bronnen om het tekort in de financiering aan te vullen.

vanuit de bekostiging eh komen vrije scholen eigenlijk nooit uit dus we vragen heel veel ouderbijdrage ... want wij willen extra lessen geven die niet in het basiscurriculum staan, wij gebruiken ... natuurlijke materialen die duurder zijn dan de gewone potloden bijvoorbeeld en ... waar de bekostiging op is afgestemd en dat snappen ouders (directeur po)

en

ik kom altijd iets te kort, ja en dat is niet omdat we tekort komen maar omdat we veel doen ... het bestuur zegt eh nou ja ga je gang (directeur pro)

Ook bij een tweetal andere scholen loopt de bekostiging via het bestuur, of zoals één van de directeuren het uitlegt:

wij zijn onderdeel van ... een scholenstichting, dus daar vallen een viertal locaties onder en daar zit een bestuur bovenop met een bestuurskantoor en dat bestuur bepaalt eigenlijk in overleg met de directeur van elke locatie de verdeling van het geld, natuurlijk krijgt elke locatie zijn eigen bekostigingspot om het zo te zeggen, hoe het ook door de overheid is opgesteld, alleen de verdeling van materieel en personeel dat wordt van bovenaf in samenspraak bepaald en er vindt nog een kleine afdracht plaats die ook in samenspraak eigenlijk bepaald wordt

Eén directeur geeft specifiek aan dat de financiering van leermiddelen op dit moment ontoereikend is en geeft aan dat tijdelijk meer middelen nodig zijn:

het is onmogelijk om van 300 euro per kind per jaar, want dat krijgen we dan voor de leermiddelen, om daarvan een laptop te kopen voor de leerling en de benodigde boeken en de licenties. Ik vind wel overigens dat uiteindelijk voor een dergelijk bedrag dat, dat mogelijk zou moeten zijn maar je moet dan wel als overheid snappen daar zit ontwikkelingstijd aan dat willen die docenten nog doen ook dus dat hoef je als overheid niet te organiseren maar je moet daarin wel reëel zijn (directeur vo)

In deze paragraaf is de onafhankelijke variabele sturing op input beschreven. Uit de data uit de interviews wordt duidelijk dat scholen afhankelijk zijn van de overheid voor financiële middelen en in vrij zijn in het bestemmen van de middelen. Vaak wordt gevoeld dat de bestemming door contextafhankelijke factoren voor een groot deel vastligt.

6.2.4 Sturing op output

Sturing op output is geoperationaliseerd als de mate waarin het behalen van, door de overheid gestelde resultaten, de uitvoering bepalen. In alle interviews wordt gerefereerd aan de output die vastgelegd is in het onderzoekskader en het oordeel van inspectie; het verantwoorden van de kwaliteit.

Over het algemeen wordt de verantwoording aan onderwijsinspectie als een terechte opdracht ervaren, maar het kost wel veel tijd:

verantwoorden vraagt heel veel tijd van leerkrachten, je kunt daar wel ondersteuning op inzetten, maar uiteindelijk zijn het de leerkrachten die met de leerlingen werken dus die kunnen het beste zeggen hoe en wat, het kost net zoveel tijd om het over te dragen... dat levert heel veel werkdruk op (directeur po).

en

het is natuurlijk wel verdacht als je op een heel veel punten goed scoort dus daar komen ze dan ook naar kijken dan, nou welkom, ik vind die professionele dialoog die vind ik alleen maar goed (directeur pro)

De resultaten van leerlingen spelen een belangrijke rol in het meten van de kwaliteit, dat heeft zijn uitwerking op de praktijk omdat docenten/leerkrachten huiverig zijn om dingen anders te doen:

heel voorzichtig worden daar wat stapjes in gezet, want leerkrachten vinden het ook doodeng, want ze zijn als de dood dat ze ten onrechte bijvoorbeeld aangesproken worden op bepaalde opbrengsten (directeur po)

en

want docenten, hogeschoold eerstegraads docenten houden gewoon vast aan het boek want [ze] weten ... daar staat alles in en daar kunnen we zeker weten de kinderen de goede sommetjes laten oefenen en dan maken ze er zelf wel oefenmateriaal bij en ze zoeken diagnostische toetsen enzo, maar ze houden vast aan dat, dus dat voedt heel erg dat docent gestuurde aanbodgerichte dus dat overheerst nu: summatief toetsen (bestuurder vo)

Op slechte resultaten wordt je afgerekend en dat besef speelt een rol in afwegingen:

soms heb je een klas die heeft gewoon meer aandacht nodig op het sociale of op andere soorten ontwikkelingen ... maar als je dus een aantal jaar slechter scoort met een klas dan hangt meteen inspectie aan je broek en ergens is dat goed want je moet natuurlijk wel altijd zeggen wat doe je en waarom .. en tegelijk is dat dus toch heel bepalend (directeur po)

Een aantal directeuren legt uit dat je het niet voldoet aan resultaat- en rendementseisen, mits daar een goede reden voor is, prima kunt verantwoorden naar onderwijsinspectie:

je kunt wel aan een oordeel zwak ontkomen door een toelichting dus dat doen wij ... die zorglocatie die wij hebben ... krijgt niet het oordeel zwak omdat zij kunnen hardmaken ieder jaar .. moet een aparte rapportage ... geschreven worden en dan wordt er per kind uitgelegd wat de complicatie is (bestuurder vo)

en

ik kan tegenwoordig zelfs uitleggen: als ik iedereen laat beginnen in vwo en ze stromen allemaal af, maar als dat mijn filosofie is 'iedereen start op vwo in ieder kind zit een talent' en daarnaast begeleiden we ze dusdanig goed dat stromen naar havo of mavo geen niet als telleurstellingservaring wordt gezien dan mag dat (directeur vo)

Er wordt eerder gehandeld vanuit de eigen visie op onderwijs dan vanuit de angst voor slechte resultaten, hoewel er wel signalen zijn dat er strenger geselecteerd wordt om examencijfers hoog te houden:

je plaatst een kind zo goed mogelijk op het advies van de basisschool .. daar mag je kritisch zijn bij de ingang en daarna doe je gewoon je stinkende best om dat kind optimaal door de school te halen en wij zijn dus echt mordicus tegen het manipuleren van de overgang ik zie dat wel bij scholen ... die bijvoorbeeld ... heel streng selecteren om hoge examencijfers te halen maar ik vind dat heel oneerlijk ... geef een kind kans op een examen (bestuurder vo)

of dat eindexamenpercentages het grootste doel zijn:

ik zeg ook altijd tegen mijn docenten ik ga jullie echt niet op eindexamenpercentages gaan zitten muggenziften ik wil dat over twee jaar dat die rapporten terugkomen van hbo wo en mbo en dat ze zeggen: "ze doen het harstikke goed hier en ze zijn goed voorbereid hier en ze hebben het naar hun zin hier" en dat is voor mij het allerbelangrijkste dat ze straks een waardevolle plek in de maatschappij hebben want je kunt niet stoppen heel veel scholen stoppen bij het eindexamen .. dan is het klaar hup ze hebben het gehaald joepiedepoepie (directeur vo)

In deze paragraaf is de onafhankelijke variabele sturing op output beschreven. Uit de data uit de interviews wordt duidelijk dat scholen veel tijd kwijt zijn aan de verantwoording van de kwaliteit en dat het sturen op opbrengsten ook negatieve effecten heeft. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat een goede verantwoording ook veel mogelijkheden schept.

6.2.5 Sturing met incentives

Sturen met incentives is geoperationaliseerd als de mate waarin de school: 1) te maken heeft met sturen middels incentives; en 2) zich vrij voelt om wel/niet gehoor te geven aan incentives in het wel/niet overgaan tot implementatie van beleid. In de interviews zijn maar twee voorbeelden van incentives gegeven. Het eerste voorbeeld is de prikkel tot het zoeken naar manieren om het zelf te organiseren op het moment dat gemeentelijk beleid ontoereikend is. Het tweede voorbeeld gaat over de eisen voor het verkrijgen van het kwaliteitsoordeel goed of excellent: “zeker als je de kwalificatie goed of excellent zou willen krijgen daar moet je dan wel weer aan voldoen aan de optimale verblijfsduur, dus niet zittenblijven”. Met de data uit de interviews is het sturen met incentives niet als van belang zijnde factor te identificeren.

6.2.6 Sturing met behulp van beeldvorming

Sturen met behulp van beeldvorming is geoperationaliseerd als de mate waarin de school zich laat leiden door gemeenschappelijke beelden. In de interviews worden een aantal gemeenschappelijke beelden beschreven. Het meest voorkomende beeld is die van het onderwijs als een systeem van voorsorteren op niveaus en het indelen in klassen en leerjaren:

zeg maar negen op de tien scholen zijn gebouwd op de vaste indeling vast leerjaar en vast niveau je zit niet in de havo en vwo tegelijkertijd en niet tegelijkertijd in het tweede en het vijfde leerjaar ... hij zit eigenlijk gewoon in klas 1C en niet in vier klassen tegelijk nou dat is allemaal bedacht door de mensen die vorm hebben gegeven aan het onderwijs maar dat is niet bedacht door de wet (directeur vo)

Een ander beeld is die van het onderwijs dat zich steeds meer richt op andere dan cognitieve ontwikkeling van leerlingen. Er wordt bijvoorbeeld omschreven hoe anderen, of de eigen school, dit invullen en hoe dit buiten de wettelijke vereiste valt en als de eigen ambitie van de school wordt gezien:

maar het is allemaal heel erg gericht op het cognitieve ... maar vanuit de ... schoolvisie zien we natuurlijk ook nog een heel stuk andere ontwikkeling van het kind die we mee willen nemen en dat stuk is natuurlijk het hele gesprek tegenwoordig ... en Ger Biesta wordt natuurlijk genoemd: socialisatie, kwalificatie, persoonsvorming harstikke mooi en belangrijk zie je in heel veel scholen terug (directeur po)

Omschreven wordt ook dat bepaalde termen een belangrijke rol spelen in het gesprek over onderwijs en hoe vanuit beelden de vertaalslag naar de concrete uitvoering moet worden gemaakt:

maar wat voor soort onderwijs wil je nou geven en dan niet wat in Nederland heel breed verspreid is ... weet je, dan gaan mensen van die algemeenheden noemen: 'van maatwerk voor kinderen' en 'gepersonaliseerd' en 'rekening houden met verschillen' en 'klaar maken voor de wereld van morgen' en dat soort blabla want dat zegt iedereen, dus zeg ik "maar wat zie ik nou die kinderen op school doen dus wat zijn nou onderwijsleeractiviteiten op het niveau van de kinderen en waarom kies je daarvoor, waarom doen ze dat en niet iets anders, want dan weet ik eigenlijk pas echt waar je het over hebt namelijk en is dat congruent want je zegt bijvoorbeeld ik hou rekening met verschillen nou hoe zie ik dat dan", want ... weet je al die praat over maatwerk en die kinderen zitten gewoon in de busopstelling vind ik kom op hou iemand anders voor de gek, en het boek bepaald de inhoud van de les dus het is nog steeds heel erg docent gestuurd ja dat heeft dus niets te maken met maatwerk (bestuurder vo)

In deze paragraaf is de onafhankelijke variabele sturing met behulp van beeldvorming beschreven. Uit de data uit de interviews wordt duidelijk dat er beelden bestaan die de inrichten en uitvoering van het onderwijs beïnvloeden.

6.2.7 Sturing door middel van structureren en procedureren

Sturen door middel van structureren en procedureren is geoperationaliseerd als de mate waarin, door de overheid opgelegde, structuren en procedures de uitvoering sturen. In de interviews worden heel veel voorbeelden gegeven van structuren waar de school onderdeel van uitmaakt en/of procedures die ze moet volgen.

Zo valt elke school onder een bestuur die soms bewust op afstand blijft, taken uit handen neemt en vrijheid geeft:

dat bestuurlijke werk er nog bij ... want je moet wel met alle gekkigheid ... mee natuurlijk, de fuwasys ... taakbeleid alles moet je zelf schrijven dan, en ik zit bij de koepel hier dus ik heb ook wat tijd om andere dingen te doen (directeur pro)

en

ik ben eigen baas zeg maar dus ik heb niet een bestuurder die zegt dit mag wel of dit mag niet (directeur vo)

maar in het uiterste geval duidelijk richting aangeeft zodat bijvoorbeeld om goedkeuring gevraagd moet worden:

eigenlijk is het bestuur altijd eindverantwoordelijk en die geven overal toestemming voor en voor overal bedoel ik eigenlijk nee niet overal over de inzet van het vaste personeel dat een vast dienstverband heeft dat kunnen we wel zelf daar hebben we eigen speelruimte ... want wij kunnen ze wel mensen voordragen voor een vast contract maar zij moeten daar de goedkeuring voor geven ... en ook als het gaat over .. materiele investeringen alles eigenlijk boven de 500 euro aan investeringen heeft een goedkeuring nodig daaronder kunnen we met ons eigen budget en dan kunnen we doen wat we willen eigenlijk (directeur vo)

Ook de gemeente wordt in een aantal interviews genoemd. De gemeente speelt een belangrijk rol omdat zij verantwoordelijk is voor onderwijshuisvesting, jeugdzorg en de participatiewet:

wij hebben jobcoaches in dienst, dat doen we samen met de gemeente (directeur pro)

en

ik vind het in Nederland echt soms schandalig hoe wij kinderen huisvesten en hoe wij leerkrachten laten werken en dan is het lastig dat daar een gemeente uiteindelijk verantwoordelijk voor is (directeur po)

Daarnaast wordt drie keer het samenwerkingsverband voor de uitvoering van passend onderwijs genoemd wanneer het gaat om kaders en afstemming met andere scholen:

ik heb de directeur van het samenwerkingsverband gezegd dat "wat mij dwars zit, is dat die vmbo's pro mogen aanvragen" ze moeten het niet doen, ik snap het wel want ze hebben de krimp, dus ze willen de klassen vullen en vervolgens als het dan niet gaat dan mogen ze naar [mij] ja dat is niet zo'n goed plan want ze komen hier beschadigd binnen de kinderen gefrustreerd het duurt ons echt een hele tijd om ze wel te laten samenwerken en eigenwaarde terug te krijgen (directeur pro)

Er wordt ook gesproken over de marktpositie van de school die een rol speelt:

en heel eerlijk ik kijk daar ook naar marktpositie dat moet ook wel wij zijn een kleine stichting dus ik moet wel een bepaald volume houden (bestuurder vo)

en

want als ik hier honderd leerlingen aflever die allemaal falen nou dat spreekt zich veel harder en sneller rond en dat is veel schadelijker voor mijn school dan een keer 80% geslaagd (directeur vo)

Ook de rol van ouders wordt beschreven, in hoe ze informeel betrokken zijn "om samen het kind op te voeden" en wensen hebben ten aanzien van de inrichting van het onderwijs:

ze hebben hele strikte ideeën want mijn kind moet wel binnen een bepaald termijn dat diploma liefst vwo want moet dan die en die studie gaan doen weet je en daar mag geen enkele kink in de kabel komen eigenlijk (bestuurder vo)

De rol van de sectorraden richting de politiek wordt een aantal keer genoemd:

de sectorraad praktijkonderwijs die bespreekt dat ook met de vo-raad en het ministerie ja dat is de lobby die iedereen af en toe heeft, dat is niet leuk, maar zo is het wel (directeur pro)

en

want wij hebben wel te maken met een stukje vo-raad en ook een stukje mbo-raad ... maar die hebben heel weinig feeling nog met de werkvloer met wat er daadwerkelijk gebeurt, dus nee, daar voel ik me niet altijd even goed door gesteund en het is ook heel vaag wat daar eigenlijk gebeurt ze vragen wel input maar de transparantie aan de andere kant mis ik heel vaak wel (directeur vo)

maar ook hoe de vo-raad scholen ondersteunt:

een programmaonderdeel waarbij geprobeerd wordt om vanuit de vo-raad vo-academie scholen te ondersteunen in innovatie en veranderingsprocessen

Er wordt in de interviews ook over de verantwoording en het gesprek met onderwijsinspectie die verder gaat dan alleen 'sturing op output', maar waar onderwijsinspectie en het ministerie een gesprekspartner, of klankbord zijn, bij het vormgeven van het onderwijs. Daaruit kan worden afgeleid dat onderwijsinspectie en het ministerie ook onderdeel uitmaken van de structuur:

van inspectie ervaar ik alleen maar steun ... wij zijn formeel te laat voor de pilot, we hebben ze wel geïnformeerd over onze plannen en er wordt eigenlijk alleen maar in meegedacht en heel uitnodigend .. van stuur je plannen op want wij willen graag met jullie mee ervoor zorgen dat jullie plannen binnen de grenzen van de wet blijven (bestuurder vo)

en

ik heb wel de indruk dat wij steeds meer ruimte krijgen van OCW om daarin te experimenteren met regelluwe scholen en zo en dergelijke dat ze steeds meer kijken wat zou daar kunnen (directeur vo)

In deze paragraaf is de onafhankelijke variabele sturing door structureren en procedureren beschreven. Uit de data uit de interviews wordt duidelijk dat er veel structuren bestaan en procedures die worden doorlopen. Er zijn veel verschillende stakeholders en actoren aan te wijzen van invloed zijn.

6.3 Resultaten afhankelijke variabelen

In deze paragraaf wordt aan de hand van de data uit de interviews de onafhankelijke variabelen uit het model geïdentificeerd, te weten: 'gekregen ruimte' (paragraaf 6.3.1), 'gebruikte ruimte' (paragraaf 6.3.2) en 'gewenste ruimte' (paragraaf 6.3.3).

6.3.1 Gekregen ruimte

Gekregen ruimte is geoperationaliseerd als de mate waarin ruimte voor het maken van eigen keuzes geboden wordt. Hierin worden twee parameters onderscheiden, de keuzemogelijkheden bij: 1) het proces, *het hoe* ofwel de uitvoering; en 2) de output, *het wat* ofwel doelen die worden gesteld. In de interviews is gevraagd naar de ruimte die de school krijgt.

In het merendeel van de interviews wordt aangegeven dat de school heel veel ruimte krijgt om het *hoe* vorm te geven: in de uitvoering wordt heel veel ruimte ervaren. Bijvoorbeeld wordt gezegd:

positief vind ik dus wel dat je dus heel veel ruimte hebt ... ik heb nog niet gehad, als je het hebt over de uitvoering van onderwijs, ... dat ik iets wilde wat niet kon want je kunt zelf je vakken bedenken zelf je groeps groottes nou alles ... de enige eis die ze stellen vanuit Den Haag is lever je kwaliteit (directeur vo)

Er daarbij wordt ook gerefereerd aan **het beeld** dat bestaat dat heel veel van bovenaf wordt opgelegd:

wat opgevallen is, is dat door de jaren heen, lange traditie, noem maar op, het beeld ontstaan is dat er heel veel moet, dat we heel veel moeten vastleggen dat we heel veel moeten registeren, nou dat we aan allemaal kaders gebonden zijn en op het moment dat je gaat zoeken naar waar staat dat dan of hoe ziet dat er dan uit blijkt daar veel meer mogelijk en geeft dat veel meer ruimte (directeur po)

In zes van de interviews wordt heel specifiek onderscheid tussen uitvoering in de onderbouw en in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs gemaakt. In de onderbouw wordt heel veel ruimte ervaren, er wordt dan gewezen naar **regels en wetgeving**. Een directeur omschrijft het als volgt:

Wat is er nou verplicht, wat staat er in de wet? Even heel erg samengevat, dat is kerndoelen, onderwijstijd, bevoegde docenten en dat is het eigenlijk. Nou en dan zit er nog wel wat regelgeving omheen van wat je moet verantwoorden maar je kunt dus eigenlijk heel veel want er is niet voorgeschreven dat je in bijvoorbeeld een bepaalde vakkenindeling of wat ik zeg dat jaarklassysteem dat zit er niet in eh hoe jij je onderwijs organiseert dat is allemaal vrij dus zeg ik ja er kan verschrikkelijk veel (directeur vo: over onderbouw)

In de bovenbouw wordt ervaren dat keuzemogelijkheden over de uitvoering beperkt worden door de **wettelijke vereisten** in de vorm van: het examenprogramma, de examens en de diplomering. Er wordt gerefereerd aan het 'systeem' dat voorschrijft dat leerlingen worden ingedeeld in niveaus, met een minimum aantal vakken en een vastgelegd curriculum, dat niet alleen de ontwikkeling van andere competenties in de weg staat, maar ook de uitvoering voor een groot deel vastlegt. Eén directeur voortgezet onderwijs verwoordt dit als volgt:

maar de manier waarop het examen wordt afgenomen in zijn vorm ja het dwingt niet maar het verleid wel scholen in een bijzonder sterke mate om het te doen zoals het op het examen wordt gedaan, dus daarmee is het examen in zijn vorm is eigenlijk bepalend voor je didactiek, voor je terugkoppeling en voor je monitoring van het onderwijs in de laatste jaren, nou dat is wel eens jammer (directeur vo)

Hoewel er aangegeven wordt dat er binnen de schoolexamens wel veel ruimte is om andere keuzes te maken, staat het examenprogramma centraal en heeft dit gevolgen voor de ervaren ruimte, zoals een directeur zegt:

wij leiden eigenlijk op tot een fictief eindpunt waarin het veel meer een doel geworden is waarin mensen gaan leren voor een trucje en waarin mensen en ikzelf ook heel vaak niet de ruimte voel om leerlingen te laten excelleren op bepaalde punten of te laten bijwerken op een aantal punten onder druk van het eindexamen dat erop zit zowel qua programma als qua tijd (directeur vo)

Bovendien wordt ook gerefereerd aan **outputsturing** in de vorm van eindexamenresultaten als indicator van de kwaliteit van de school. Tezamen met de rendementseisen stuurt dit het gedrag van docenten op een manier die als belemmerd wordt ervaren. Twee directeurs verwoorden dat als:

dan is er een heel gesloten slag-/zakregeling waar je ook nog op afgerekend wordt hè, de doorstroom bovenbouw en je examenresultaten, dus krijg je gedrag van mensen wat daar op stuurt en dat is echt belemmerend voor onderwijsontwikkeling echt belemmerend (directeur vo)

en

We toch we moeten allemaal toch weer door diezelfde steeg en dat is eigenlijk jammer dus daar voel ik dan de beklemming heel erg (directeur vo)

Dit wordt ook in het primair onderwijs ervaren rond de kerndoelen en de eindtoets: er is veel keuzevrijheid in de uitvoering, maar vastgelegde eisen bepalen voor een groot deel de inhoud, dit wijst naar **sturing door regulering**:

het beperkt je toch in je vrijheid als je echt puur als leerkracht wil kijken naar wat hebben de kinderen nodig en ... die meetlat is toch een beetje vastgelegd wat moeten kinderen kunnen op welke leeftijd qua lezen schrijven rekenen en ze worden toch landelijk vergeleken en als dat te veel onder het landelijke gemiddelde zit dan krijg je toch een tik op de vingers (directeur po).

Hoewel er tegelijkertijd begrip is voor deze eisen “want je wilt kinderen wel goed voorbereiden op de vervolgstappen” en de verantwoording van keuzes die op het niveau van de leerling vereist is.

Uit de interviews blijkt dat de ruimte vaak begrenst wordt door het ontbreken van voldoende financieel middelen, ofwel de afhankelijkheid van **inputsturing**.

en vanuit onderwijs inhoud gezien zou je het liefste met groepjes van 20 werken, maar goed dat is financieel geen ruimte die je hebt maar daardoor stagneren wel ... een aantal zaken die je met elkaar zou willen ... daardoor ... krijg je dat: je wil eigenlijk meer dan wat er kan en dat frustreert (directeur vo)

en

dan ben ik blij dat ik geen combinatiegroepen hoef te maken, want ... als je dat niet vanuit visie doet, dan is dat puur een financieel gedreven argument en dan ga je tegen ouders daar een prachtig verhaal over houden maar het heeft er gewoon mee te maken dat je geen meer geld hebt voor een leerkracht (directeur po)

Hier staat tegenover dat twee van de directeuren (vo) aangeven dat zij financieel voldoende vrijheid ervaren om het onderwijs volgens de eigen visie in te richten.

Ruimte krijg je als school ook wanneer in gesprek wordt gegaan met onderwijsinspectie of het ministerie, dan wordt er gebruik gemaakt van **structuren en procedures**:

ik denk heel vaak wordt er gepiept dat een strakke regelgeving ons aan de leiband houdt maar als je gewoon gaat kijken en zeker ook als je gaat overleggen met de inspecteur dan kan er best veel (directeur vo: over maatwerk)

en

in de bovenbouw is die iets lastiger daar is de ruimte wel aan te vragen je kunt allerlei schoolvakken aanvragen, als je de goede procedure doorloopt dan krijg je die ook (directeur vo)

Terwijl de manier waarop onderwijsinspectie toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs, de **outputsturing**, ook als een beperking wordt gezien:

maar ook wel zoiets als bijvoorbeeld de inspectie die op de meest ... onverwachte momenten met vragen of beperkingen komt waar we dat moment net even geen zin in hebben of die het toezichtkader zodanig veranderd dat we eerst blij waren dat we het goed deden en dan ineens weer iets moeten gaan regelen, dus de onvoorspelbaarheid van de inspectie (directeur vo)

en

en tegelijkertijd is waar dat er zeg maar toezicht gehouden wordt op een manier die niet helemaal congruent is met die ruimte (directeur vo)

Naast de verantwoording naar onderwijsinspectie die ruimte geeft en/of beperkt wordt in interviews gewezen naar **structuren en procedures** met de externe omgeving. Er wordt gesproken over de verantwoording aan, of afhankelijkheid van: het schoolbestuur, raad van toezicht, het samenwerkingsverband, ouders en leerlingen en de samenleving. Ook hier komt ruimte of beperkingen van de ruimte vandaan. In het bijzonder worden de marktpositie van de school en de (grootte van de) leerling populatie naar voren als bepalend voor de ruimte.

in de mate of de manier waarop we het organiseren helemaal niet anders dan de tuchtigende werking van de markt ... als ouders zeggen nou dat vinden wij geen goed plan, dan gaan ze naar andere school, maar je mag het zo inrichten als je wilt ... soms zijn het strategische keuzes, soms zijn het idealistische keuzes, soms zijn het keuzes die aanhaken bij zoals het verleden nu eenmaal was vanuit de traditie van A naar B naar C maar het is allemaal mogelijk (directeur vo)

In het bijzonder wordt de rol van de gemeente als beperkende factor genoemd omdat ze verantwoordelijk is voor de onderwijshuisvesting:

nou waar ik tegenaan loop is praktische dingen als het gebouw ik bedoel het is een prachtig gebouw maar het aantal aanmeldingen is te veel voor wat ik hier kwijt kan dus eh als je het dan hebt over een beperkende maatregel en dan gaat het fout want dan ga ik naar want de gemeente gaat over de vierkante meters dus dan moet ik naar de gemeente omdat ik wil uitbreiden en dan eh de gemeente die hanteert een rekensommetje van zoveel vierkante meter onderwijs moet er zijn in de gemeente ... dus die ruimte moet eerst opgevuld worden voordat je hier kunt uitbreiden en dan kun je hoog en laag springen wat je wilt maar dat gaat dan niet ... nee dan zeggen ze dus of jouw kinderen moeten maar gaan fietsen nou dat is dus 20 minuten heen en 20 minuten terug dus in wezen waar heb het over en trouwens ook met veiligheid en zo dus dat is gewoon geen optie maar vanuit gemeente perspectief is dat dan een oplossing ... nou dat is wel heel frustrerend (directeur vo).

Uit het interview met de directeur van een school voor praktijkonderwijs blijkt dat de gemeente ook een positieve rol kan spelen wanneer goed samengewerkt wordt met team jeugd en door middelen

beschikbaar te stellen voor de begeleiding die de school inzet bij schoolverlaters. Daarnaast heeft het praktijkonderwijs ook te maken met andere **wettelijke eisen** die meer ruimte bieden:

er [is een] curriculum praktijkonderwijs maar het zijn streefdoelen... de helft van de bekostiging van het OCW en dan nog de andere helft via het samenwerkingsverband ... je streeft na om het meetbaar te maken en tegelijkertijd weet je wat meten we nou eigenlijk hoe smart geformuleerd is het allemaal dat maakt het ook wel heel leuk om te doen ... praktijkonderwijs is een beetje het doe-het-zelf winkeltje ... ja als wij examens doen er is geen centrale examencommissie voortgezet onderwijs en ook geen regelgeving landelijk ... dat moeten we allemaal zelf ontwerpen dus naast je gewone werk als naast je onderwijskundige werk en je pedagogische deel dat is ook heel flink ehm moet je ook administratief de zaak optuigen maar dat is ook de ruimte die je krijgt (directeur pro)

In deze paragraaf is vanuit de data uit de interviews de ervaren *gekregen ruimte* beschreven. Er wordt in de beschrijving van gebruikte ruimte verwezen naar de volgende onafhankelijke variabelen die van invloed zijn geweest: *sturing door regulering* (wanneer gesproken wordt over wettelijke vereisten, regels en wetgeving), *sturing op input*, *sturing op output*, *sturing door beeldvorming* en *sturing door structureren en procedurering*. Er zijn geen duidelijke verwijzingen gevonden naar *sturing door planning* en *sturing door incentives*.

6.3.2 Gebruikte ruimte

Gebruikte ruimte is geoperationaliseerd als de mate waarin de organisatie: 1) gebruik maakt van de ruimte die haar geboden wordt - *bedoeld*; en 2) gebruik maakt van ruimte die haar niet geboden wordt - *onbedoeld*. In de interviews is gevraagd voorbeelden te geven van hoe de school haar discretionaire ruimte gebruikt.

Uit de voorbeelden wordt duidelijk dat ruimte over de uitvoering wordt benut, zoals:

dus dat is gewoon een heel andere vorm in plaats dan dat je alleen maar alle lesjes één keer in de week voorbij laat komen en dus daar, in het hoe, zit dus heel veel ruimte die we ook echt benutten en op onze eigen manier invullen (directeur po)

en

maar sommige dingen kun je ook uitstekend aanbieden met video's en zeg maar een contactmoment per maand en verder gewoon hele strakke studie in de digitale leeromgeving strak programma maken en hulpbronnen klaar zetten dan kun je heel ver komen (directeur vo)

Maar er worden ook voorbeelden gegeven waarin de school eigen doelen stelt, ofwel *het wat*. Er wordt gebruik gemaakt van ruimte naast de **wettelijke vereisten**:

kijk waar wij ruimte zoeken waar we nog veel meer ruimte kunnen pakken en waar we wel een beetje ruimte hebben gevonden dat zit in alles wat we doen naast of over het gebruikelijke curriculum heen ... dus het gaat niet of nauwelijks over vakinhoudelijke dingen, dat ligt gewoon vast in mijn beleving, maar vooral in alles ... daar nog omheen (directeur vo)

Vaak maakt men gebruik van **structuren en procedures** in, of bezig met, onderwijsvernieuwing en is hiervoor in gesprek met het bestuur, het eigen personeel, ouders en/of onderwijsinspectie of het ministerie. Een tweetal voorbeelden hiervan:

willen we daar in samenwerking met een aantal bestuurlijke partners een soort unit maken waarbij kinderen die niet voldoende ... kunnen functioneren in het regulier onderwijs een gepersonaliseerd traject gaan lopen dus ook niet meer een jaarklassysteem hooguit wat groepsvorming voor het sociale proces maar voor de rest een individueel programma maar nog wel diplomagericht (bestuurder vo)

In de interviews wordt de eigen praktijk vaak gespiegeld aan het algemeen geldende **beelden** binnen het onderwijs, zoals: in het algemeen de beweging van klassikaal naar gepersonaliseerd onderwijs en ontwikkeling van de persoonlijkheid of competenties; en specifiek voor het voortgezet onderwijs: de structuur van homogene klassen, aparte vakken en opeenvolgende leerjaren, bijvoorbeeld:

heb je bijvoorbeeld tegenwoordig dat scholen die zeggen ik doe mijn programma gewoon in vier dagen en de vijfde dag doe ik ook allemaal leuke dingen met de leerlingen nou dat kan bijvoorbeeld zijn om ze voor te bereiden op de universiteit of dat ze in huis programma's doen of omdat ze bezig zijn met prachtige creatieve dingen (directeur vo)

en

dat is wel wat je ziet in heel onderwijsland dat er heel veel vernieuwing plaats vindt op dit moment de hele discussie moet het nog klassikaal, gepersonaliseerd leren, nou noem maar op, van po tot zelfs mbo, en dat je daarin ziet dat scholen eh of dat stichtingen of besturen heel erg op zoek gaan naar waar zit onze ruimte eigenlijk en dan blijkt die echt wel veel groter te zijn dan in elk geval leerkrachten het gevoel hebben (directeur po)

Soms wordt ruimte benutten ervaren als ruimte (terug) pakken:

we gaan ook geen groepsplannen meer schrijven tenzij het nodig is dat we een groepsplan schrijven, want we doen het omdat het de bedoeling is en niet om dat we dan een vinkje kunnen zetten, die werkwijze heeft lucht gegeven (directeur po)

Om de ruimte te kunnen gebruiken die binnen de **regels en wetgeving** gevonden wordt, moet de school ook binnen **structuren en procedures** die ruimte op eisen:

maar ik vind wel ik heb last van een vinkje zetten van dan hebben we ons werk gedaan zonder echt meer te kijken wat is nou het doel van wat we doen dus bijvoorbeeld in groep 3 zijn we begonnen met kinderen die nog echt niet toe zijn aan het leesproces die gaan we niet meer toetsen want dan gaan we tegen zo'n kind zeggen we weten dat jij het eigenlijk nog niet kan maar we gaan je nog even frustreren om uiteindelijk die D-score daar neer te kunnen zetten ja die weten wij zo ook al nou ja dat die discussie die voeren we op dit moment, vanuit de stichting krijgen we daar wel ruimte voor maar ze vinden het ook wel heel eng (directeur po)

Er wordt ook handig gebruik gemaakt van ruimte binnen de **regels**, zodat financiële middelen, de **inputsturing**, anders worden ingezet:

daar hebben we wel voor onszelf wat bewegingsruimte gezocht ten eerste door de lwoo gelden te gebruiken voor de hele school en niet specifiek voor elke lwoo leerlingen dus die gelden die spreiden wij uit over alle leerlingen waardoor je dus klassen kunt verkleinen en daardoor wat meer specifiek dingen kunt doen eh wat meer zorg dat komt eigenlijk ten goede van alle leerlingen en niet alleen ten goede van de lwoo leerlingen (directeur vo)

Ruimte wordt benut door de eigen interpretatie van **regels** waarin de inhoud en uitvoering aan de school wordt overgelaten; hoewel er wordt gestuurd op **output**, bepaald de school bepaald zelf de wat die output is:

daar wordt van de overheid op gestuurd om dat in ieder geval in je onderwijsprogramma te verweven dat daar minimaal een bepaald aantal uur in de hele loopbaan in het vmbo aandacht aan besteed moet worden, ja ... daar pakken we wel even wat flexibiliteit van onszelf in en creativiteit om dat te plaatsen onder dingen die we eigenlijk al doen want dan kunnen we het verantwoorden (directeur vo)

Er wordt gebruik gemaakt van resultaten, de **output**, om de organisatie te sturen:

elke teamleider voert dan vervolgens weer een analysegesprek met de leerkrachten van de betreffende groep he wat zien we hier kunnen we het verklaren moeten we bijsturen hoe ziet dat eruit en daar worden dan actieplannen van gemaakt voorheen waren dat dikke boekwerken daarvan hebben we gezegd ja weet je dat gaan we niet meer (directeur po)

Duidelijk wordt uit de interviews dat de ruimte gebruikt wordt vanuit de eigen visie op onderwijs en dat vooral de ontwikkeling van het kind voorop staat:

we hebben drie dingen die we heel belangrijk vinden onderwijs op maat daar zijn we nu een heel nieuw systeem voor aan het bedenken en wij vinden heel belangrijk de talentenontwikkeling dus daar doen we van die robotica en zulke dingen en de kleine kwaliteit dat wil zeggen goede communicatie goede zorg die dingen en daar zetten we ... op in (directeur vo)

en

dus mensen moeten leren, daar ben ik hier nu ook heel erg op aan het sturen om zeg maar, de onderwijskundige visie veel meer centraal te stellen dus echt te expliciteren maar wat voor soort onderwijs wil je nou geven (bestuurder vo)

Drie directeuren hebben het over de cultuur, als in heersende **beelden** en overtuigingen die de ruimte kunnen beperken, bijvoorbeeld:

nog een andere beperkende factor, althans een factor waar je wel rekening mee moet houden, en die vat ik samen onder de heersende cultuur in een school en ja daar moet je gewoon rekening mee houden, ... je moet misschien op zoek gaan naar de grootste gemene deler van wat men wil, dan kan het gebeuren dat je niet zo op schiet omdat die grootste gemene deler niet zo groot is (directeur vo)

In deze paragraaf is vanuit de data uit de interviews de ervaren *gebruikte ruimte* beschreven. Er wordt in de beschrijving van gebruikte ruimte verwezen naar de volgende onafhankelijke variabelen die van invloed zijn geweest: *sturing door regulering* (wanneer gesproken regels en wetgeving), *sturing op input*, *sturing op output*, *sturing door beeldvorming* en *sturing door structureren en procedureren*. Er zijn geen duidelijke verwijzingen gevonden naar *sturing door planning* en *sturing door incentives*.

6.3.3 Gewenste ruimte

Gewenste ruimte is geoperationaliseerd als de mate: waarin de school meer ruimte nodig heeft om haar taak te kunnen uitvoeren. In de interviews is gevraagd welke ruimte nog nodig is. Een belangrijk thema hierin zijn de **wettelijke vereiste**: het eindexamenprogramma en de diploma-eisen en de grote impact die de voorbereiding hierop heeft op het programma en onderwijsvernieuwing stagneert in het voortgezet onderwijs.

het multidisciplinaire werken en het vakoverstijgend werken eh werkt alleen als dat ook gewaardeerd wordt in het doorstroomadvies naar de vervolgopleiding op het moment dat het dan in de bovenbouw in één keer wordt ja dan is dit je natuurkunde en dat moet je allemaal kennen wil je je diploma halen dan wordt het lastig (directeur vo)

en

nou kijk onze opdracht is om een leerling door dit systeem heen te krijgen ... want we kunnen er wel veel van vinden maar daar zijn die leerlingen niet mee geholpen en het zijn onze leerlingen en ze hebben ons het vertrouwen gegeven dat we ze daarmee kunnen helpen dus dat doen we, tegelijkertijd probeer ik wel op allerlei plekken neer te leggen jongens denk hier nou eens over na want het is niet de weg die je zou moeten bewandelen voor een groep die over 20 jaar de touwtjes in handen heeft ... de verkeerde vaardigheden en als wij kenniseconomie willen worden dan zullen we toch in die groep jongeren moeten investeren ... je moet nu binnen het huidige systeem daar natuurlijk je best voor doen maar tegelijkertijd bij instanties die daar over gaan neerleggen nou jongens we doen het maar het zou eigenlijk zoveel mooier kunnen (directeur vo)

Ook wanneer wel ruimte wordt ervaren binnen de regels, en deze ook wordt gebruikt, wordt gevraagd **de wet** te veranderen:

... en dat dat meer iets gewoons werd want ik blijf nu raar en bijzonder en speciaal en dat is op zich niet heel erg hoor, maar het is gewoon makkelijker als je bent zoals de rest dan hoef je gewoon minder uit te leggen ... want ik ben ook echt nog steeds bezig om alles uit te leggen en noem alles maar op en ja dan hoeft dat niet he en ik denk dat dat ook naar buiten toe makkelijker is naar ouders toe bijvoorbeeld als het allemaal hetzelfde is en dan is het ook meer geaccepteerd

In meerdere interviews wordt aangegeven dat in het huidig onderwijssysteem talenten van leerlingen onbenut blijven omdat binnen het systeem leerlingen al vroeg voorsorteert en leerlingen op het niveau van hun laagste vak worden afgerekend. Dat systeem bestaat voor een deel uit **regels en wetgeving** maar wordt ook bepaald door het **beeld** dat bestaat over de inrichting van het onderwijs. Op drie van de bezochte scholen wordt om dit systeem heen gewerkt, of staat men op het punt om dit te gaan doen:

omdat je leerlingen niet meer labelt niet meer zegt jij bent de mavo leerling jij bent een havo leerling jij bent een vwo leerling en je laat gewoon die leerling op enig moment met elkaar in die markt los en je zorgt ervoor dat je het goed monitor en dat leerlingen goed plannen dan kan het dus zijn dat een leerling zegt na vier jaar ik ben eigenlijk wel zover dat ik examen wil doen of examen wil doen in drie vakken of op een bepaald niveau dus je kunt op die manier dus zelf een soort bypass maken om weer de nadelige dingen van het systeem te ontwijken maar goed uiteindelijk moet je wel ergens diploma halen (directeur vo)

en

ik zou wel af willen van vmbo havo atheneum van die regels die daar zijn laten we alsjeblieft die namen afschaffen en laten we het gewoon hebben over voortgezet onderwijs en dat kinderen naar het voortgezet onderwijs gaan net zoals kinderen naar het basisonderwijs gaan

gewoon hetzelfde idee en biedt de kinderen gewoon wat ze kunnen op niveau en laat ze daarin leren en ontwikkelen

Tegelijkertijd geven ook de directeuren van deze scholen aan dat aanpassen van de regels vanuit de overheid gewenst is. In relatie tot het systeem worden voorbeelden gegeven van het aanpassen van **regels**, ook zijnde regels rond **inputsturing**, bijvoorbeeld:

de diploma-eisen

stel je voor ... dat je voor de zes vakken op atheneum niveau afsluit en één op basisniveau, dan heb je een basisdiploma wat natuurlijk een beetje raar is als je zes vakken op atheneum afsluit, maar dat komt omdat we nog geen maatwerkdiploma hebben dus betekent dat de waarde van je diploma is het laagst behaalde vak (directeur vo)

en

als je vraagt welke ruimte wij nodig hebben dan is dat wij als middelbare scholen zouden mogen zeggen wij geven leerlingen een uitstroomadvies en of je nou na vijf jaar klaar bent om naar de universiteit te gaan of na zes jaar wij geven ze een uitstroomadvies waar ze heen kunnen en het uitstroomadvies is net zo bindend als een advies van de basisschool en dan zou je veel meer in vrijheid kunnen werken aan de kwaliteiten die je vindt dat leerlingen nodig hebben om straks goed te kunnen functioneren (directeur vo)

de bekostiging

we hebben wel regels in Nederland dat we kinderen in een hokje stoppen dus het kind is of een tl-kind of een havokind of een basiskind en dat is wel lastig want daar zou ik wel heel graag vanaf willen en daar fietsen we dus wel omheen hè, dus het is niet zo dat ik de wet overtreed, maar dat is minder makkelijk, maar ook daarmee kun je uiteindelijk wel werken (directeur vo)

en de doorlooptijden

en eigenlijk zou je dus moeten zeggen: nee, de lat ligt op een bepaald niveau, we gaan dat niet compenseren, waar we in gaan differentiëren is de hoeveelheid tijd die het je kost om daar te komen, want kinderen ontwikkelen zich niet allemaal tegelijkertijd op alle gebieden dus niet alle 12 jarigen kun je langs dezelfde lat leggen wat je wel kan zeggen is: goh, deze leerling heeft het gehaald, de andere moeten we nog even een paar maandjes mee door dan haalt ie het ook en daar zou je differentiatie moeten zitten en niet in het compenseren in cijfers dus dat is een structurele weeffout in ons onderwijssysteem (directeur vo)

Heel duidelijk wordt ook gevraagd om meer ruimte bij het aannemen van personeel, als het gaat om de **wettelijke eisen** rond de bevoegdheid:

ik zou mee willen geven dat geschiktheid belangrijker is dan bevoegdheid in het praktijkonderwijs (directeur pro)

en

we hebben ook een mbo tak binnen onze organisatie en daar is de speelruimte om docenten te benoemen eigenlijk voor groter want daar moet je het hebben over bekwaamheden en niet zo over bevoegdheden zoals bij ons in het vmbo dus daar zou ik nog wel meer speelruimte bij willen (directeur vo)

Verder wordt gevraagd om minder **outputsturing**, door meer te vertrouwen op de professionaliteit van het onderwijs, zodat minder “afgevinkt” hoeft te worden:

ja wie mag nou zeggen wat goed is dat de inspectie de kwaliteitsnormen bepaald kun je over discussiëren maar dat je met professionals staat voor wat je doet daar moet je ook een bepaald vertrouwen aangeven maar dat is natuurlijk allemaal best wel subjectief dus hoe maak je dat nou dus ik denk het gesprek daarover is belangrijker volgens mij is dat wel een beetje het betoog dus ik vind dat een heel lang antwoord ik weet niet waar we nog meer ruimte moeten hebben ik ervaar wel iets meer ruimte en dat is goed (directeur po).

.. of in het bijzonder rond **regels** en **output** in de examens voor het vmbo:

kijk ik vind het examen in het vmbo onderwijs eigenlijk zo'n wassen neus want je hebt geen startkwalificatie dus je moet altijd door en dan vind ik het zelf jammer om dan examen te doen omdat je vanaf januari tijd kwijt bent voor het examen en daar wordt volgens mij niemand wijzer ... benut gewoon je onderwijstijd tot de zomervakantie en geef die kinderen gewoon een portfolio mee waarin het kind kan laten zien wat hij gedaan heeft en wat hij kan en dat er voor havo vwo wel eindexamen wordt gedaan dat snap ik omdat het een startkwalificatie oplevert (directeur vo)

De meeste scholen geven aan dat er behoefte is aan meer financiële ruimte, **inputsturing**:

vanuit onderwijs inhoud gezien zou je het liefste met groepjes van 20 werken maar goed dat is financieel geen ruimte die je hebt maar daardoor stagneren ... wel ... een aantal zaken die je met elkaar zou willen (directeur vo)

Eén directeur koppelt het **sturen op input** aan een visie op kinderen en bedoeld daarmee dat het Nederlands onderwijs marktgedreven is en dat het sturen vanuit een algemene visie meer ruimte geven.

wat ik hier heel erg mis bijvoorbeeld dat is in Finland daar is een visie op ontwikkeling en een visie op kinderen, van hoe kijken wij naar kinderen in dit land in het algemeen en van daaruit wordt alles vervolgens ingeregeld en dat betekent dat scholen daarin veel minder een identiteit moeten hebben want we hadden al vastgesteld hoe we naar de ontwikkeling van kinderen keken en natuurlijk heb je dan ruimte over hoe richt je dat vervolgens in maar die mis ik hier heel erg en dat is dan toch heel erg vanuit financiën gedreven (directeur po)

In drie interviews wordt aangegeven dat de markt van uitgevers van leermiddelen, toetsen en volgsystemen op sommige punten blokkeert:

de markt is te klein er zijn wel wat toetsen voor het praktijkonderwijs maar de markt is te klein om daar stevig op te zitten dus uitgevers zijn niet geïnteresseerd zeg maar

en

ze investeren wel in kennisnet ... eigenlijk in een faciliteit waarmee je op een eenvoudige manier digitaal toegang kunt krijgen tot dingen, wordt het gedeeltelijk geblokkeerd door distributeurs of uitgevers nou ik zeg .. ga daar dan aan werken want doe je ons als sector een plezier, hef die belemmeringen op, stel eisen aan dat soort bedrijven want dat kan alleen de centrale overheid, nu mag je in de markt, je hebt dan in één keer zo'n partij die hebben ... het dragende leerlingvolgsysteem ... in handen ... en ze blokkeren gewoon bepaalde toegangen dus dan ... wordt er voor miljoenen geïnvesteerd door de overheid in innovatie en dan mag zo'n marktpartij die mag dwars gaan liggen (bestuurder vo)

In bovenstaand citaat wordt aangegeven dat de overheid een rol speelt in het opheffen van belemmeringen, door het opleggen van eisen ofwel **regels**. In andere interviews wordt ook de rol van politiek in zijn algemeen benoemd: de politiek reageert op incidenten of komt met oplossingen die in de praktijk niet passen. Daar moet ruimte vandaan komen:

van die oprispingen in de kamer want dan is de politiek weer ergens van geschrokken en die gaan zich dan bemoeien met de uitvoering het meest dramatische voorbeeld is natuurlijk de onderwijstijd geweest ... het heeft gewoon dus niks opgelost en het heeft ook niet geholpen (bestuurder vo)

In deze paragraaf is vanuit de data uit de interview beschreven welke *ruimte* als *nodig* wordt ervaren . Er wordt in de beschrijving van gebruikte ruimte verwezen naar de volgende onafhankelijke variabelen die van invloed zijn geweest: *sturing door regulering* (wanneer gesproken regels en wetgeving), *sturing op input*, *sturing op output*, *sturing door beeldvorming* en *sturing door structureren en procedureren*. Er zijn geen duidelijke verwijzingen gevonden naar *sturing door planning* en *sturing door incentives*.

In dit hoofdstuk is vanuit de operationalisering gekeken naar de data uit de interviews en zijn relaties tussen onafhankelijke en de afhankelijke variabelen waar mogelijk geïdentificeerd. Dit leidt naar de analyse die wordt beschreven in hoofdstuk 7.

H7 Analyse

In dit hoofdstuk wordt de analyse van de resultaten uit dit onderzoek beschreven: aan de hand van het conceptueel model (figuur 4.1) van dit onderzoek en de resultaten uit de kwantitatieve en kwalitatieve data verzameling. In het conceptueel model zijn drie afhankelijke variabelen opgenomen, hierdoor zijn drie modellen te onderscheiden. Vanuit de factoranalyse van de data verkregen uit de vragenlijst is nog een vierde concept bij *discretionaire ruimte* geïdentificeerd: de *totale ruimte*. De variabele *totale ruimte* omvat de *gekregen* en *gebruikte ruimte* en wordt in deze analyse als afhankelijke variabele toegevoegd, waardoor in totaal vier modellen worden geanalyseerd: 1) de relatie tussen de sturingsvariabelen en *gekregen ruimte* (paragraaf 7.1); 2) de relatie tussen de sturingsvariabelen en *gebruikte ruimte* (paragraaf 7.2); 3) de relatie tussen de sturingsvariabelen en *totale ruimte* (paragraaf 7.3) en 4) de relatie tussen de sturingsvariabelen en de *gewenste ruimte* (paragraaf 7.4). In paragraaf 7.5 volgt een analyse van het complete model als samenvatting van dit hoofdstuk.

7.1 Sturing en gekregen ruimte

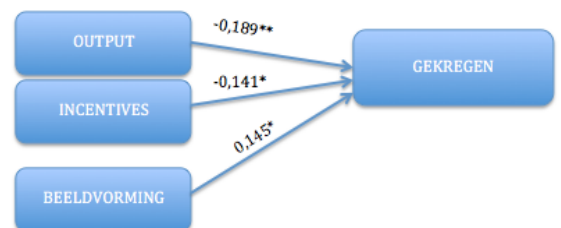
In het theoretisch kader is *gekregen ruimte* beschreven als de discretionaire ruimte die vanuit de verticale relatie, door het politiek bestuur aan de publieke organisatie, wordt gegeven. In deze paragraaf wordt de relatie tussen de sturingsvariabelen en de afhankelijke variabele *gekregen ruimte* geanalyseerd.

Figuur 7.1a toont de kwantitatieve relaties, zoals eerder beschreven in de resultaten (paragraaf 5.4). Figuur 7.1b toont de kwalitatieve relaties, zoals eerder beschreven in de resultaten (paragraaf 7.3)

Vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten wordt een relatie afgeleid tussen de sturingsvariabelen *output* (paragraaf 7.1.1) en *beeldvorming* (paragraaf 7.1.2) én *gekregen ruimte*. De relaties die niet vanuit beide methoden kunnen worden bevestigd worden in paragraaf 7.1.3 beschreven.

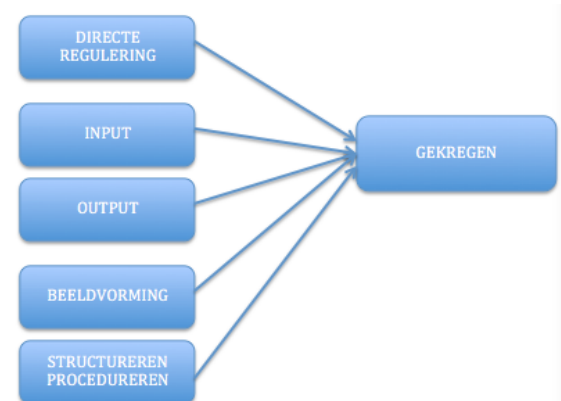
Binnen dit onderzoek is geen onderbouwing gevonden van de relatie tussen sturing door *planning* en *gebruikte ruimte*.

In dit model is de controle variabele *rol binnen de school* geïdentificeerd als significant correlerend met *gekregen ruimte*.



Figuur 7.1a Model sturing en gekregen ruimte (kwantitatief)

(* $p < 0,05$; ** $p < 0,005$; *** $p < 0,0005$)



Figuur 7.1b Model sturing en gekregen ruimte (kwalitatief)

7.1.1 Sturing op output en gekregen ruimte

Op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten wordt geconcludeerd dat een relatie bestaat tussen sturing op output en gekregen ruimte. Vermoed wordt dat deze relatie versterkt wordt door sturing door regulering. Bij het sturen op output wordt de organisatie resultaatverantwoordelijk gehouden (Bekkers, 1993). De vragenlijst meet de mate waarin het behalen van door de overheid gestelde resultaten een rol speelt binnen de school. Uit de regressieanalyse blijkt dat: respondenten die aangeven meer rekening te houden met prestatiemeting, en de beoordeling van onderwijsinspectie, minder gekregen ruimte ervaren. Vanuit de theorie wordt het gebruik van kengetallen, en het van te voren aangeven welke prestatie wordt verwacht, als één van de instrumenten beschreven (Bekkers, 1993). In het onderwijs wordt gebruik gemaakt van prestatiemeting aan de hand van indicatoren die de kwaliteit van het onderwijs meten. In de interviews wordt beschreven hoe deze de uitvoering bepalen, bijvoorbeeld vanwege de personele inzet en gerelateerde tijd die de verantwoording kost, maar ook omdat deze het gedrag binnen de organisatie stuurt. De relatie tussen de sturing op output en het sturen door regulering komt in de interviews naar voren: in het voortgezet onderwijs zijn examenresultaten een indicator van de kwaliteit en ligt de inhoud vast in het examenprogramma; in het primair onderwijs is de eindtoets een indicator en liggen de kerndoelen vast. Een ander probleem dat Bekkers (1993) beschrijft is dat de organisatie in situaties komt waar sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Zoals de directeur die aangeeft dat hij slechte resultaten kan verklaren vanuit de leerlingpopulatie van de school. Uit de interviews blijkt dat juist deze prestatie-indicatoren als een beperking van de ruimte worden ervaren. Er bestaat een relatie tussen sturing op output en gekregen ruimte.

7.1.2 Sturing met beeldvorming en gekregen ruimte

Op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten wordt geconcludeerd dat een relatie bestaat tussen sturing met beeldvorming en gekregen ruimte. De vragenlijst meet de mate waarin een gemeenschappelijk beeld van goed onderwijs wordt ervaren en/of de mate waarin de eigen onderwijsvisie van de school aansluit bij dit beeld. Uit de regressieanalyse blijkt dat: respondenten die aangeven meer een gemeenschappelijk beeld ervaren, meer gekregen ruimte ervaren. Dan wordt dus meer ruimte ervaren om zelf doelen op te stellen. Omgekeerd betekent het dat wanneer minder ervaren wordt dat een gemeenschappelijk beeld bestaat en/of minder overeenkomsten tussen de eigen onderwijsvisie met dit beeld wordt ervaren, juist minder discretionaire ruimte wordt ervaren. Dit wordt bevestigd vanuit de kwalitatieve resultaten, waar beeldvorming een belangrijke rol speelt in relatie tot gekregen ruimte: *hidden in plain sight* is 'het systeem', als de indeling in homogene klassen en leerjaren, een belangrijk beeld dat richting geeft aan de praktijk en ruimte beperkt. Tegenover dit beeld wordt een ander beeld geplaatst wanneer gesproken wordt over scholen die "het anders doen" en vrijheid ervaren. Er is sprake van wat Bekkers noemt een gemeenschappelijke situatie-definitie die

vanuit wederzijdse beïnvloeding tot stand is gekomen (1993), en er ontstaat mogelijk een nieuwe dominante interpretatie: dat 'het systeem' geen wettelijk voorschrift is. De rol van de overheid is subtiel, maar lijkt wel aanwezig doordat gesproken wordt over het gesprek dat door directeuren gevoerd wordt met onderwijsinspectie of het ministerie. In het theoretisch kader wordt sturen met behulp van beeldvorming als doel beschreven, waarin het sturen op structuren en procedures het middel daartoe is. Er bestaat een relatie tussen sturen met behulp van beeldvorming en gekregen ruimte, bovendien wordt de relatie tussen structureren en procedureren bevestigd.

7.1.3 Overige sturingsmodaliteiten en gekregen ruimte

Een viertal relaties kunnen niet vanuit de kwantitatieve én kwalitatieve resultaten worden onderbouwd. Zij worden in deze paragraaf beschreven.

Sturing door regulering. Op basis van de kwalitatieve resultaten wordt geconcludeerd dat een relatie bestaat tussen sturing door regulering en gekregen ruimte. Sturing door regulering speelt in de interviews een belangrijke rol in de mate waarin gekregen ruimte wordt ervaren. In de theorie wordt ruimte over de uitkomsten en ruimte in het inrichten van het proces onderscheiden (Vinzant & Crother, 1996; Ehrler, 2012). Door de directeuren worden tal van voorbeelden gegeven van hoe de ruimte beperkt wordt doordat regels de uitkomsten ofwel de inhoud van het onderwijs voor een groot deel vastliggen. Tegelijkertijd worden wettelijke vereisten genoemd die ruimte voor eigen interpretatie bieden. Huber en Shipan (2002) geven aan dat door het opstellen van vage regels en/of beleidsdoelen bewust/onbewust door het politiek bestuur meer discretionaire ruimte wordt geboden. Hoewel wordt aangegeven dat er veel ruimte is om keuzes in de uitvoering te maken, wordt het eindexamen als belangrijk richtinggevend voor de vorm omschreven. Ook wordt andere wetgeving genoemd die invloed heeft op de praktijk. Er bestaat een relatie tussen sturen door regulering en gekregen ruimte.

Sturing op input. Op basis van de kwalitatieve resultaten wordt geconcludeerd dat een relatie bestaat tussen sturing op input en gekregen ruimte, maar dat het concept sturing op input breder is dan overheidssturing alleen. Bijvoorbeeld omdat ook het bestuur en eerder door de organisatie gemaakte keuzes de ruimte bepalen. Uit de interviews wordt duidelijk dat de school afhankelijk is van de overheid voor haar financiële middelen en door de overheid vrij wordt gelaten in het bestemmen van deze middelen. Deze vrijheid om zelf te bepalen op welke manier middelen worden ingezet, kenmerkt het sturen op de parameter input (Bekkers, 1993). Directeuren die een beperking van de ruimte ervaren, benoemen dat hun ruimte beperkt wordt door het bestuur of doordat de besteding al vastligt in formatie en materieel. Discretionaire ruimte wordt sterk beïnvloed door de beschikbaarheid van middelen (Lipsky, 2010; en anderen). Uit de interviews blijkt dat er een relatie is tussen het afhankelijk zijn van door de overheid beschikbare middelen en *gekregen ruimte* die het model niet heeft kunnen meenemen: directeuren geven aan dat ze beperkt worden in hun mogelijkheden. Er bestaat een relatie tussen sturing op input en gekregen ruimte.

Sturing door structureren en procedureren. Op basis van de kwalitatieve resultaten wordt geconcludeerd dat er een relatie bestaat tussen sturing door structureren en procedureren en gekregen ruimte. Elk van de scholen valt onder een bestuur die soms bewust op afstand blijft en taken uit handen neemt, maar in uiterste geval duidelijk richting geeft aan het onderwijs op de school. Maar ook de gemeente en het samenwerkingsverband worden genoemd als externe actoren. Bekkers (1993) constateert dat het bereik van de overheid globaler wordt omdat sturingsverantwoordelijkheden worden gedifferentieerd. Vanuit de data uit de interviews wordt bevestigd dat ook verantwoording richting het bestuur en ouders wordt afgelegd, terwijl daarnaast de afhankelijkheid van derden worden benadrukt. Vanuit deze afhankelijkheid zijn organisaties het eenvoudigst te beïnvloeden. Bovendien geldt dat de wil tot verandering het grootst is naar mate relaties kwetsbaarder en kritischer zijn (Bekkers, 1993). De school is bijvoorbeeld afhankelijk van het bestuur in hoeveel verantwoordelijkheden, en daarmee discretionaire ruimte, ze gedelegeerd krijgt. Naast het bestuur worden vanuit de interviews ouders als belangrijke stakeholder aangewezen, hiermee hangt de marktpositie van de school samen: deze relaties zijn aan te wijzen als kwetsbaar en kritisch en leiden tot ruimte voor verandering of beperking van de ruimte, ofwel stagnatie van de verandering. Er bestaat een relatie tussen sturing door structureren en procedureren en gekregen ruimte.

Sturing met incentives. Op basis van de kwantitatieve resultaten wordt geconcludeerd dat er een relatie bestaat tussen sturen met incentives en gekregen ruimte. De vragenlijst meet de mate waarin ervaren wordt dat de overheid de organisatie probeert te verleiden haar beleid aan te passen en/of hoeveel druk wordt uitgeoefend gehoor te geven aan deze incentives. Uit de regressieanalyse blijkt dat: respondenten die aangeven meer druk vanuit de overheid te ervaren, minder gekregen ruimte ervaren. Bekkers (1993) geeft aan dat met sturen met incentives getracht wordt om op indirecte wijze, en met behoud van autonomie, het gedrag van organisaties te beïnvloeden. Ondanks dit behoud van autonomie valt uit de resultaten van de vragenlijst een ervaren beperking van de gekregen discretionaire ruimte ervaren. Vanuit de data uit de interviews kan deze relatie niet bevestigd worden.

7.2 Sturing en gebruikte ruimte

Het gebruik van de discretionaire ruimte is in het theoretisch kader beschreven vanuit het perspectief van de publieke organisatie en kent twee richtingen: de verticale relatie met het politiek bestuur en de horizontale relatie met de burger/of en de omgeving. In deze paragraaf wordt de relatie tussen de sturingsvariabelen en de afhankelijke variabele *gebruikte ruimte* geanalyseerd.



Figuur 7.2a Model sturing en gebruikte ruimte (kwantitatief)
 (* $p < 0,05$; ** $p < 0,005$; *** $p < 0,0005$)

Figuur 7.2a toont de kwantitatieve relaties, zoals eerder beschreven in de resultaten (paragraaf 5.4). Figuur 7.2b toont de kwalitatieve relaties, zoals eerder beschreven in de resultaten (paragraaf 7.3)

Vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten kan een relatie worden afgeleid tussen de sturingsvariabele sturing op *output* (paragraaf 7.2.1) en *gebruikte ruimte*. De relaties die niet vanuit beide methoden kunnen worden bevestigd worden in paragraaf 7.2.2 beschreven.

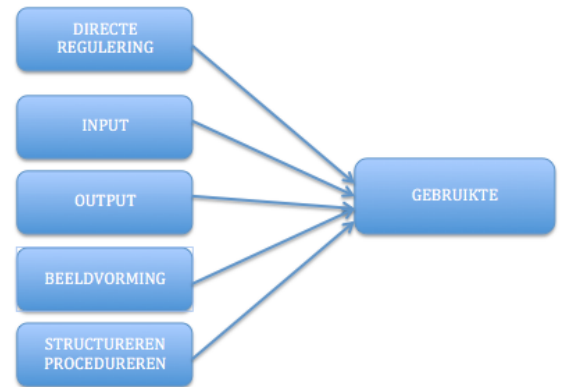
Binnen dit onderzoek is geen onderbouwing gevonden van de relatie van sturing door *planning* en *gebruikte ruimte* en de relatie van sturing met *incentives* en *gebruikte ruimte*.

7.2.1 Sturing op output en gebruikte ruimte

Op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten wordt geconcludeerd dat er een relatie bestaat tussen sturing door structureren en procedureren en gebruikte ruimte. De vragenlijst meet de mate waarin het behalen van door de overheid gestelde resultaten een rol spelen binnen de school. Uit de regressieanalyse blijkt dat: respondenten die aangeven meer rekening te houden met de beoordeling en prestatiemeting ervaren dat zij minder gebruik maken van de ruimte. Bekkers (1993) beschrijft hoe sturing op output de organisatie informatie verschaft over de betekenis van haar activiteiten, waarmee zelfsturing wordt beoogd. Zelfsturing wordt door de data uit de interviews bevestigd, daarin speelt ook de verantwoording richting het bestuur een rol. Een vanuit de theorie beschreven probleem bij outputsturing is dat niet elke uitkomst te kwantificeren is (Bekkers, 1993). Vanuit data uit de interviews blijkt dat scholen hun ruimte gebruiken om in te zetten op andere dan de cognitieve ontwikkeling van kinderen: zodat zij goed voorbereid zijn op vervolgonderwijs en de toekomst. Aangegeven wordt dat deze prestaties zijn niet makkelijk meetbaar zijn. Ervaren wordt dat de vanuit de overheid vastgelegde prestatie-indicatoren een eenzijdig beeld geven van de kwaliteit van de school. Bovendien wordt in de interviews aangegeven dat er bij het gebruik maken van de ruimte, weinig ruimte wordt gevoeld om iets verkeerd te doen. Dit sluit aan bij de conclusie van Brodtkin (2016) dat publieke organisaties soms vrij zijn in het maken van keuzes, maar dat de kans bestaat dat zij achteraf worden afgerekend op haar keuzes wanneer deze verkeerd uitpakken. Er bestaat een relatie tussen sturing op output en gebruikte ruimte.

7.2.2 Overige sturingsmodaliteiten en gebruikte ruimte

Binnen het model gebruikte ruimte zijn vier relaties nog niet beschreven. Het zijn de relaties die niet vanuit de kwantitatieve resultaten te onderbouwen zijn.



Figuur 7.2b Model sturing en gebruikte ruimte (kwalitatief)

Uit de kwalitatieve resultaten blijkt dat **sturing door regulering** een relatie heeft met gekregen ruimte. Vanuit de data uit de interviews valt af te leiden hoe directeuren ervaren op twee manier gebruik te maken van ruimte, zoals Collins (2016) beschrijft *spaces in the rules* en *spaces outside the rules*. Beschreven wordt hoe gebruik wordt gemaakt van ruimte: 1) 'binnen de regels', wanneer voorbeelden worden gegeven van hoe de ruimte benut wordt; en 2) 'buiten de regels', wanneer verteld wordt dat creatief wordt omgegaan met wettelijke vereisten. Overigens is het de vraag of het in die gevallen echt om ruimte 'buiten de regels' gaat, vaak is er vrijheid in uitvoering of is een eigen interpretatie mogelijk. Een enkele keer wordt een voorbeeld gegeven waarin onbedoeld gebruik wordt gemaakt van ruimte: *to stretch the law* (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Er wordt vaak gerefereerd aan het zoeken naar wat binnen het kader van de wet mogelijk is. Dit sluit aan bij de definitie die Collins (2016) geeft van discretionaire ruimte: als het leren terwijl je ermee werkt, het in praktijk leren hoe je regelgeving kunt interpreteren en welke ruimte er binnen de regels zijn. Dit wijst erop dat de relatie tussen sturen door regulering en gebruikte ruimte bestaat.

De relatie tussen **sturing op input** en gebruikte ruimte is vanuit de kwalitatieve resultaten te onderbouwen. Zo wordt in een interview, het voorbeeld gegeven van hoe financiële middelen worden ingezet om de bewegingsruimte van de school te vergroten, wordt gebruikt. Er wordt ook aangegeven dat het bestuur financiële ruimte geeft of beperkt of hoe gebruik wordt gemaakt vanuit andere bronnen. Omdat de organisatie vaak afhankelijk is van het politiek bestuur, beschrijft Pires (2011) dat responsiviteit een belangrijk attribuut is voor het opbouwen van een goede reputatie als onderdeel van het organiseren van politieke steun. In de interviews komt dit als voorbeeld naar voren wanneer beschreven wordt hoe vanuit het "goed doen" meer middelen beschikbaar komen. Deze middelen worden niet door de overheid maar door bovenschools bestuur of door ouders beschikbaar gesteld: daarmee wordt een relatie aan tussen sturen op input en sturen op structureren en procedureren gelegd. De data uit de interviews en de vragenlijst laat zien dat de school afhankelijk is van financiering vanuit de overheid én dat de school zelf vrij is in het bestemmen van de middelen. Wanneer middelen en *demands* aan de publieke organisatie overeenkomen heeft dit vaak een positieve uitwerking op het gebruik van discretionaire ruimte (Brodkin, 2006). Dit wordt bevestigd door het beeld dat geschetst wordt door directeuren die aangeven binnen de beschikbare middelen uitvoering te kunnen geven volgens de eigen onderwijsvisie. Dit wijst op een relatie tussen financiële middelen en het gebruik van ruimte.

Er bestaat een relatie tussen **sturing met behulp van beeldvorming** en gebruikte ruimte. In de interviews worden voorbeelden van het gebruik van ruimte vaak afgezet tegen heersende beelden over hoe het onderwijs kan worden ingericht. De zoektocht naar een andere inrichting van het onderwijs wordt beschreven in beelden als gepersonaliseerd, vakoverstijgend, gericht op het ontwikkelen van competenties en dergelijke. Vanuit de eigen onderwijsvisie wordt het onderwijs ingericht. De theorie beschrijft dat het eerder de eigen waarden en normen zijn die een rol spelen dan politieke responsiviteit (Selden et.al., 1999). Bovendien concluderen Maynard-Moody en Musheno dat beslissingen over het gebruik van discretionaire ruimte vaak pragmatische afwegingen zijn die

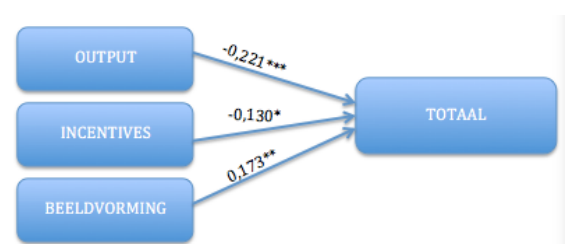
gemaakt worden op basis van eigen overtuigingen en de normen die in de omgeving gelden; er wordt gedaan wat ‘juist’ is of wat ‘mogelijk’ is. Dat verklaart de verwijzingen die in de interviews worden gemaakt naar voorbeelden van andere scholen, als wel de eigen visie en de rol van de omgeving in de afweging van keuzes: de worsteling tussen ‘wat is mogelijk’ en ‘wat past bij ons’. Sandfort (2000) geeft aan dat *shared knowledge* en *shared beliefs* kunnen verklaren waarom beleid niet wordt geïmplementeerd of ineffectief wordt voortgezet bij het gebruiken van discretionaire ruimte. Dit haakt aan bij de eigen onderwijsvisie van de school, of de stichting/koepel, maar misschien meer nog op wat door een directeur genoemd wordt de “cultuur binnen de school” en bij een ander naar voren komt als de veranderbereidheid van docenten/leerkrachten. Ook hier lijkt de rol van de overheid voort te komen van het deelnemen aan structuren en vanuit procedures: het gesprek met onderwijsinspectie, de betrokkenheid van sectorraden, etc.. Dit wijst op een relatie tussen sturing met behulp van beeldvorming en gebruikte ruimte.

Tenslotte blijkt ook de relatie tussen **sturing door structureren en procedures** en gebruikte ruimte te onderbouwen vanuit de kwalitatieve resultaten. Uit de interviews komt naar voren dat ook in het gebruiken van de ruimte structuren en procedures een rol spelen. Bijvoorbeeld door samen te werken met bestuurlijke partners, of door in samenspraak met het bestuur een andere vorm van monitoring te kiezen. Het gebruik van discretionaire ruimte wordt sterk beïnvloed vanuit de omgeving (Maynard-Moody & Musheno, 2000; Selden et.al., 1999): er is adaptatie naar omstandigheden (Brodkin in Hupe, 2015). Vanuit deze adaptatie naar omstandigheden, de context van de organisatie, kunnen bedoelde en onbedoelde effecten optreden (Brodkin in Hupe, et.al., 2015). Zo wordt in de interviews beschreven hoe de marktpositie een rol speelt; zij kan onderwijsvernieuwing op gang brengen of stagneren. Ook wordt beschreven hoe het bestuur achter het gebruik van de ruimte staat en daarmee de ruimte faciliteert. Dit wijst op een relatie tussen sturing met behulp van beeldvorming en gebruikte ruimte.

7.3 Sturing en totale ruimte

In deze paragraaf wordt de relatie tussen de sturingsvariabelen en de afhankelijke variabele *totale ruimte* geanalyseerd.

Het construct *totale ruimte* omvat vragen uit de vragenlijst die zijn geoperationaliseerd als de ervaren *gekregen* en *gebruikte ruimte*. In de voorgaande paragrafen zijn de mogelijke relaties tussen sturingsvariabelen en de afhankelijke variabelen beschreven. Ook de betekenis van de significante correlaties in de regressieanalyse zijn al eerder beschreven (paragraaf 5.4).



Figuur 7.3 Model sturing en totale ruimte (kwantitatief)
 (* $p < 0,05$; ** $p < 0,005$; *** $p < 0,0005$)

Vandaar dat in deze paragraaf wordt volstaan met de presentatie van het model in figuur 7.3 en de volgende opmerkingen:

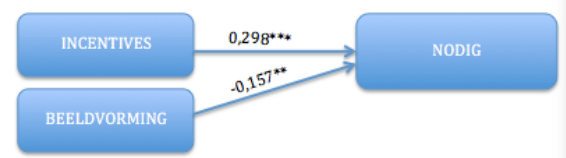
- Vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten wordt een relatie afgeleid tussen de sturingsvariabelen sturing op *output*, met *incentives* en met behulp van *beeldvorming* én de afhankelijke variabele *totale ruimte* (zie paragraaf 7.1 en 7.2).
- De relatie tussen de sturingsvariabele *planning* en *totale ruimte* kan niet vanuit de data uit de vragenlijst of interviews worden onderbouwd.
- Vanuit de kwalitatieve resultaten wordt de relatie tussen de sturingsvariabelen sturing door *directe regulering*, op *input* en met *structureren en procedureren* bevestigd (zie paragraaf 7.1 en 7.2).
- In dit model is de controle variabele *rol binnen de school* geïdentificeerd als significant correlerend met *ruimte totaal*.

7.4 Sturing en gewenste ruimte

In de operationalisering is gewenste ruimte beschreven als de ruimte die als nodig wordt ervaren en waarin de horizontale relatie tussen de publieke organisatie en de burger een belangrijke rol speelt. In deze paragraaf wordt de relatie tussen de sturingsvariabelen en de afhankelijke variabele ervaren *gewenste ruimte*.

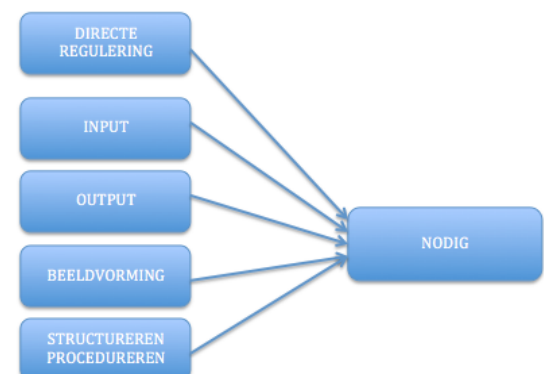
Figuur 7.4a toont de kwantitatieve relaties, zoals eerder beschreven in de resultaten (paragraaf 5.4). Figuur 7.4b toont de kwalitatieve relaties, zoals eerder beschreven in de resultaten (paragraaf 7.3)

Vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten kan een relatie worden afgeleid tussen de sturingsvariabelen sturing met *incentives* (paragraaf 7.4.1) en sturing met behulp van *beeldvorming* (paragraaf 7.4.2) én *gewenste ruimte*. De relaties die niet vanuit beide methoden kunnen worden bevestigd worden in paragraaf 7.4.3



Figuur 7.4a Model sturing en gewenste ruimte (kwantitatief)

(* $p < 0,05$; ** $p < 0,005$; *** $p < 0,0005$)



Figuur 7.4b Model sturing en gewenste ruimte (kwalitatief)

beschreven.

Binnen dit onderzoek is geen onderbouwing gevonden van de relatie van sturing door *planning* en *gewenste ruimte*.

7.4.1 Sturing met incentives

Er bestaat een relatie tussen sturing met incentives en gewenste ruimte. De vragenlijst meet de mate waarin de overheid de organisatie probeert te verleiden om het beleid aan te passen en hoe veel druk daarin wordt uitgeoefend. Uit de regressieanalyse blijkt dat: respondenten die zich meer verleid voelen en/of meer druk ervaren om gehoor te geven aan incentives ervaren meer ruimte nodig te hebben. Dit weerlegt het uitgangspunt zoals beschreven door Bekkers (1993) waarbij incentives worden gezien als indirecte manier om het gedrag van de organisatie te beïnvloeden zonder de autonomie van de organisatie aan te tasten. Er is geen directe data vanuit de interviews die de relatie tussen sturing met incentives en gewenste ruimte bevestigt. Bekkers (1993) geeft echter nog een belangrijke rol die incentives kunnen spelen, wanneer hij aangeeft dat incentives zich bovendien richten op het hele netwerk/systeem en als doel kan hebben het collectief in de gewenste richting te sturen. Indirect kan hiermee een verklaring worden gevonden voor de rol van incentives, als in de rol die de omgeving van de school speelt en die in de interviews onder andere verwoord wordt is in de marktpositie van de school en het bestuur. Hierdoor krijgt sturing met incentives een relatie met sturing door structureren en procedureren en sturing op beeldvorming. Voornamelijk op basis van de kwantitatieve analyse wordt geconcludeerd dat er een relatie bestaat tussen sturing met incentives en gewenste ruimte.

7.4.2 Sturing op beeldvorming en gewenste ruimte

Op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten wordt geconcludeerd dat een relatie bestaat tussen sturing op beeldvorming en gewenste ruimte. De vragenlijst meet de mate waarin een gemeenschappelijk beeld wordt ervaren over wat goed onderwijs is en hoe deze aansluit bij de eigen onderwijsvisie. Uit de regressieanalyse blijkt dat: respondenten die minder een gemeenschappelijk beeld ervaren, of waarbij de eigen onderwijsvisie niet aansluit bij dat beeld, aangeven meer ruimte nodig te hebben. Dit kan theoretisch verklaard worden: omdat eigen inzichten afwijken, is er geen 'commitment' (Bekker, 1993). In de interviews wordt het afwijken van het bestaande beeld op basis van de eigen onderwijsvisie ook benoemd. Het lukt ook vaak om dit binnen de bestaande regels voor elkaar te krijgen, maar het afwijken van de norm maakt dat vaker uitleg moet worden gegeven aan ouders of onderwijsinspectie. Zodat ook de directeur die de meeste ruimte heeft gevonden, toch ook vraagt om meer ruimte. Vaak wordt het beeld dat bestaat, geplaatst tegenover de eigen onderwijsvisie en gekoppeld aan regels en wetgeving wanneer om meer ruimte wordt gevraagd. Er bestaat een relatie tussen sturing op beeldvorming en gewenste ruimte.

7.4.3 Overige sturingsmodaliteiten en gewenste ruimte

Binnen het model gewenste ruimte zijn vier relaties nog niet beschreven. Het zijn relaties die niet vanuit de kwantitatieve resultaten te onderbouwen zijn.

Vanuit de kwalitatieve resultaten wordt afgeleid dat de relatie tussen **sturing door regulering** en gewenste ruimte bestaat. Er wordt in de interviews vaak naar regels verwezen als instrument om meer ruimte te krijgen. De regulerende instrumenten vallen onder het aspect dat Bekkers (1993) omschrijft als 'waarborgfunctie': ze maken een gelijke behandeling mogelijk (Lipsky, 2010). Het centraal eindexamen en diploma waarborgen het behaalde niveau van de leerling. Vanuit de data uit de interviews ontstaat een ander beeld: de regulerende instrumenten beperken de kansen van leerlingen om door te stromen naar het bij hen passend vervolgonderwijs. Directeuren vragen hier meer ruimte om maatwerk toe te passen, zodat talenten niet verloren gaan. Bekkers (1993) beschrijft ook dat regelgeving traag tot stand komt en wordt ingehaald door nieuwe ontwikkelingen. Dit wordt bevestigd vanuit de data uit de interviews bij de antwoorden op de vraag welke ruimte nodig is: directeuren zien dat het eindexamenprogramma, het centraal eindexamen en de diploma-eisen niet meer passen bij de eisen die het vervolgonderwijs, en ook de samenleving, stellen. Daarnaast wordt wetgeving genoemd die de bedrijfsvoering beïnvloed, zoals de bevoegdheidseisen en het maximum aan het verlengen van tijdelijke contracten. Er wordt ook gevraagd om meer regels, bijvoorbeeld om de markt rond leermiddelen te verbeteren. Dit wijst erop dat een relatie bestaat tussen *sturing door regulering* en *gewenste ruimte*.

Vanuit de kwalitatieve resultaten wordt ook de relatie tussen **sturing op input** en gewenste ruimte bevestigd. Uit de data van de interviews valt af te leiden dat een deel van de directeuren meer financiële middelen nodig hebben zodat zij meer ruimte krijgen om te doen wat nodig is. Brodtkin (2006) beschrijft dat publieke organisaties geconfronteerd kunnen worden met grote beloften die het beleid doet, terwijl er onvoldoende middelen zijn om deze waar te maken. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven wanneer directeuren aangeven vast te lopen in de uitvoering van de wet op het passend onderwijs voor het budget dat daarbij beschikbaar is gesteld: ook dan wordt ervaren dat er ruimte nodig is. Dit wijst op een relatie tussen *sturing op input* en *gewenste ruimte*.

Daarnaast wordt vanuit de kwalitatieve resultaten de relatie tussen **sturing op output** en gewenste ruimte onderbouwd. Uit de data van de interviews blijkt dat de resultaten die verantwoord moeten worden niet helemaal aansluiten bij de opdracht die de school heeft: lastig meetbaar zijn de opbrengsten van de sociale en persoonlijke ontwikkeling. Bovendien kost het verantwoorden veel tijd. Gevraagd wordt om meer vertrouwen in professionaliteit zodat minder afgevinkt hoeft te worden. Dat zou volgens de directeuren ook ruimte geven voor veranderingen in de school; onderwijsvernieuwing. Dit wijst op een relatie tussen *sturing op output* en *gewenste ruimte*.

Tenslotte blijkt uit de kwalitatieve resultaten dat de relatie tussen **sturing door middel van structureren en procedureren** en gewenste ruimte bestaat. Uit data van de interviews wordt vooral

gesproken over ruimte die gevraagd wordt in combinatie met onderwijsinspectie en dus vooral in combinatie met *sturing op output*. Een directeur geeft aan dat het niet nodig zou moeten zijn dat elke school zijn eigen identiteit heeft en vraagt om een algemene visie op wat goed is voor kinderen. Andere directeuren zoeken naar ruimte waar het gaat om besluitvorming van de gemeente over onderwijshuisvesting of in de reactie van de politiek op incidenten. Eerder kon geconcludeerd worden dat *sturing door middel van structureren en procedureren* duidelijk leidt tot meer of minder *gekregen* discretionaire ruimte. Dat schept de verwachting dat er bijvoorbeeld ruimte nodig is ten opzichte van het bestuur, maar dit valt niet af te leiden uit de beantwoording van de vraag uit het interview “waar is ruimte nodig?”. Dit zou bijvoorbeeld kunnen komen door de interpretatie van de vraag. Omdat het niet gaat over hoe stevig of invloedrijk de relatie is, kan vanuit de beperkte beantwoording wel afgeleid worden dat een relatie bestaat tussen *sturen door middel van structureren en procedureren* en *gewenste ruimte*.

7.5 De relatie tussen overheidssturing en discretionaire ruimte

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn de afzonderlijke modellen geanalyseerd. In deze paragraaf wordt de samenhang tussen modellen beschreven. Tabel 7.1 geeft een overzicht van de gevonden relaties binnen de verschillende modellen en vanuit de verschillende methoden. Vanuit de vragenlijst zijn maar drie relaties getoetst, zodat een deel van de cellen in de tabel leeg is gelaten.

Afh. var. Onafh. var.	GEKREGEN		GEBRUIKT		TOTAAL		GEWENST	
	vragenlijst	interviews	vragenlijst	interviews	vragenlijst	interviews	vragenlijst	interviews
Directe regulering		✓		✓		✓		✓
Planning		✗		✗		✗		✗
Input		✓		✓		✓		✓
Output	✓ ^a	✓	✓	✓	✓ ^a	✓	✗	✓
Incentives	✓ ^a	✗	✗	✗	✓ ^a	✗	✓	✗
Beeldvorming	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓ ^a	✓
Structureren / procedureren		✓		✓		✓		✓

Tabel 7.1 Overzicht modellen (✓ relatie bevestigd, ✗ relatie niet bevestigd, ^a de relatie is negatief)

Een flink aantal van de relaties zijn alleen bevestigd vanuit de kwalitatieve resultaten. De keuze voor *mixed methods* als methode van dit onderzoek heeft in die zin belangrijk bijgedragen aan de rijkheid van de analyse. In het licht van de kwantitatieve resultaten is de opbrengst van het construct *totale ruimte* interessant nader te inspecteren. Het construct *totale ruimte* is vanuit de factoranalyse ontstaan en een samenvoeging is van gekregen en gebruikte ruimte. Totale ruimte blijkt binnen dit onderzoek als construct geen toegevoegde waarde te hebben, omdat de kwantitatieve resultaten identiek zijn aan die van *gekregen ruimte* en de kwalitatieve resultaten een samenvoeging zijn van de resultaten van *gekregen* en *gebruikte* ruimte. Wel is van een tweetal relaties de significantie verbeterd ten opzichte van het model met gekregen ruimte als afhankelijke variabele. De significantie van de

relatie van sturen op *output* met *totale ruimte* gaat van $< 0,005$ (in gekregen ruimte) naar $< 0,0005$ en de significantie van sturen met *beeldvorming* met *totale ruimte* gaat van $< 0,05$ (gekregen ruimte) naar $< 0,005$. In die zin heeft het construct toegevoegde waarde.

De uitwerking van sturen met behulp van **beeldvorming** is positief op *gekregen* en *totale ruimte*, dat zou betekenen dat wanneer meer een gemeenschappelijk beeld van goed onderwijs wordt ervaren en/of dat beeld goed aansluit bij de eigen onderwijsvisie ook meer discretionaire ruimte wordt ervaren. Dat wordt ook bevestigd door de uitwerking van sturen met behulp van *beeldvorming* op *gewenste ruimte*. Deze relatie is negatief: er is minder gewenste ruimte nodig meer een gemeenschappelijk beeld van goed onderwijs en/of dat beeld goed aansluit bij de eigen onderwijsvisie wordt ervaren. Tegelijkertijd betekent dit ook dat wie minder een gemeenschappelijk beeld en/of aansluiting bij de eigen onderwijsvisie ervaart, ook aangeeft meer gewenste ruimte nodig te hebben.

De **controle variabele rol binnen de school** is significant in de modellen *totale* en *gekregen ruimte*. Wanneer respondenten meer verantwoordelijkheid dragen voor het beleid binnen school ervaren zij meer *totale* en *gekregen ruimte*. Het roept de vraag wat de uitkomsten van dit onderzoek zouden zijn wanneer docenten/leerkrachten als doelgroep wordt genomen voor het onderzoek, met de daarbij behorende aanpassing van de vragen.

Voor sturen door **planning** is vanuit de kwalitatieve resultaten geen relatie gevonden met discretionaire ruimte. Wellicht dat dit het beeld bevestigt van de overheid die niet langer stuurt op het proces en de organisatie vrij laat in de uitvoering. Vanuit de kwantitatieve resultaten kan niet bevestigd worden dat er geen relatie bestaat tussen sturen door planning en discretionaire ruimte omdat het concept in de factoranalyse niet als zo danig is herkend; sturen door planning is niet meegenomen in de regressieanalyse. Het omgekeerde geldt voor de onafhankelijke variabele sturing met **incentives**. Deze is in de factoranalyse wel als construct herkend, waarna in de regressie een significante relatie met *totale*, *gekregen* en *gewenste ruimte* is gevonden. In de kwalitatieve resultaten wordt deze relatie slechts indirect teruggevonden. Dit zou kunnen bevestigen dat de directeuren inderdaad geen druk voelen of prioriteit geven aan door de overheid gestuurde incentives.

Een bijzondere rol speelt de variabele sturing door **regulering**. Hoewel in de theorie een verschuiving van *government* naar *governance* wordt beschreven, blijkt uit de empirie dat binnen de context van het onderwijs het sturen door regulering een belangrijke rol speelt, zowel in relatie tot ervaren *gekregen*, *gebruikt* en *gewenste* ruimte. Directeuren geven aan dat er veel ruimte is om eigen keuzes te maken, maar dat zij daarin sterk geleid worden door bijvoorbeeld vastgelegde kerndoelen of het eindexamenprogramma. Beschreven wordt hoe leerlingen binnen het 'systeem' voorgesorteerd worden en een diploma krijgen op het vak van hun laagste niveau, waardoor talenten onbenut blijven. Vanuit praktijkvoorbeelden blijkt een relatie tussen sturen door regulering en sturen op output: prestatie-indicatoren vinden hun basis in wettelijke vereisten en worden voorzien van waardes die de kwaliteit van het onderwijs normeren. Maar hoewel vanuit de sturing op output een negatieve druk

wordt ervaren, zijn het vooral overtuigingen over wat goed is voor leerlingen, en de daarop gebaseerde eigen onderwijsvisie, die als argumenten worden gegeven bij de vraag om meer ruimte of andere ruimte door het aanpassen van de regels.

Vanuit de data uit de interviews lijkt niet alleen een relatie tussen sturing door regulering en sturing op output te bestaan, maar worden meer **dwarsverbanden** zichtbaar. Zo lijkt het bestuur, een indicator van sturen door structureren en procedureren, de relatie tussen sturing op input en discretionaire ruimte én de relatie tussen sturen met behulp van beeldvorming en discretionaire ruimte te beïnvloeden. De relatie tussen sturing met incentive, als ook sturing met behulp van beeldvorming en sturen door structureren en procedureren met discretionaire ruimte lijkt te worden beïnvloed door sturen door regulering. Waar in dit onderzoek de verschillende vormen van sturing naast elkaar zijn gezet op zoek naar de relatie met discretionaire ruimte moet de kanttekening worden geplaatst dat de sturingsvormen mediërend, dan wel modererend inwerken op de relatie met discretionaire ruimte. Bekkers (1993) definieert sturingsmodaliteit als de samenhang tussen instrumenten op grond van een visie op sturing. Dat zou kunnen betekenen dat de samenhang misschien vanuit bewuste, of onbewuste, beleidskeuzes door de overheid is ontstaan.

Een bijzondere rol in het sturen van het onderwijs lijkt weggelegd voor **onderwijsinspectie**. Op basis van data uit de interviews kan onderwijsinspectie worden geplaatst binnen: 1) het concept sturing op regulering, omdat ze de informatie ophaalt die nodig is om te sturen; 2) het concept sturing op output, wanneer ze de kwaliteit van het onderwijs inspecteert en scholen daarmee voorziet van informatie voor zelfreflectie en zelfsturing; 3) het concept structureren en procedureren, omdat ze als gesprekspartner wordt gezien waaraan keuzes worden voorgelegd; en 4) het concept beeldvorming, omdat ze als deelnemer wordt beschreven in de beleidsarena en het gemeenschappelijke beeld mee bepaalt. Bekkers (1993) beschrijft sturing als een informatieverwerkend proces, waarin een centrale rol is weggelegd voor 'gatekeepers' die informatie doorsluizen, analyseren, etc.. Onderwijsinspectie heeft deze centrale rol.

Vanuit de theorie over **governance** wordt beschreven dat de staat niet langer gezien kan worden als centraal bestuursorgaan (Bovens, 2012). Vanuit de empirie uit dit onderzoek wordt bevestigd dat een deel van de discretionaire ruimte door anderen dan de staat, en dus decentraal, wordt verleend aan de scholen. Het decentraliseren gebeurt vanuit de sturingsvorm structureren en procedureren; anderen dan de overheid worden aangewezen als bestuursorgaan van het onderwijs. *Governance* wordt ook beschreven als het vrijlaten van de organisatie in de uitvoering van de publieke taak, daartoe worden sturingsvormen ingezet die **sturen op de grenzen** van de organisatie (Bekkers, 1993). In tabel 7.1 is te zien dat sturing op output en met incentives de gekregen discretionaire ruimte negatief beïnvloeden. Hoewel scholen vrij zijn in het inrichten van het proces worden zij in de uitvoering van hun taak beperkt door deze vormen van sturing door overheid. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat in de context van het Nederlands onderwijs voor een deel van de scholen altijd

al verantwoording aan anderen dan de overheid bestond: het bijzonder onderwijs wordt van oudsher door anderen bestuurd.

Vanuit de empirie wordt de rol die **wederzijdse afhankelijkheid** speelt binnen *governance* bevestigd. Bekkers (1993) geeft aan dat er wederzijds afhankelijke sociale deelsystemen ontstaan rond een beleidsdoel of een gedeeld belang. Vanuit sturingsvormen sturing met behulp van beeldvorming en structureren en procedureren wordt ingezet op een gestructureerd proces van gemeenschappelijke beeldvorming (Bekkers, 1993). De relaties tussen deze vormen van sturing en discretionaire ruimte, bevestigen dat vanuit wederzijdse afhankelijkheden kan worden gestuurd.

In dit hoofdstuk zijn theorie en empirie met elkaar geconfronteerd in de analyse van de relatie tussen sturing door de overheid en discretionaire ruimte.

H8 Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord (paragraaf 8.1), waaruit aanbevelingen voor verder onderzoek worden afgeleid (paragraaf 8.2). In paragraaf 8.3 wordt gereflecteerd op de uitvoering en inhoud van het onderzoek.

8.1 Beantwoording onderzoeksvraag

In deze paragraaf wordt kort antwoord gegeven op de deelvragen uit de probleemstelling, waarna de centrale vraag wordt beantwoord.

Deelvraag 1. Wat zegt de literatuur over vormen van 'sturing door de overheid'?

De theorie laat de ontwikkeling zien van het denken over sturing door de overheid en laat een verschuiving zien van de overheid die *controle* heeft over de uitvoering van beleid, en daarmee de samenleving, naar de overheid die *stuurt* op veranderingen in de samenleving: van *government* naar *governance*. Bekkers (1993) onderscheidt drie verschillende sturingsmodaliteiten en beschrijft bij elke sturingsmodaliteit verschillende sturingsinstrumenten: 1) klassieke sturing: *sturing door regulering* en *sturing door planning*; 2) sturen op de grenzen van de organisatie: *sturing op input* en *sturing op output*; en 3) sturen op wederzijdse afhankelijkheden: *sturing met behulp van beeldvorming* en *sturing door structureren en procedureren*. Sturen op de grenzen van de organisatie en sturen op wederzijdse afhankelijkheden noemt Bekkers *nieuwe vormen* van sturen. Sturing wordt volgens Bekkers ingezet vanuit een sturingsconceptie; vooronderstellingen over de werking van de sturing. In totaal zijn zeven verschillende sturingsinstrumenten gepresenteerd die in dit onderzoek centraal zijn gesteld. Zie paragraaf 2.1.

Deelvraag 2. Wat zegt de literatuur over 'discretionaire ruimte'?

Discretionaire ruimte wordt omschreven als de ruimte die uitvoerende, of uitvoeringsorganisatie, heeft om zelf keuzes te maken in de uitvoering van beleid. In de theorie is gevonden hoe Hupe, Hill & Buffat (2015) een verschil onderscheiden tussen gegeven en toegepaste ruimte. Bovendien beschrijven diverse wetenschappers hoe discretionaire ruimte ontstaat vanuit interactie met cliënten (Lipsky, 2010; Brodtkin, 1997). Met behulp van door Bruhn en Ekström (2017) gegeven analyse-niveaus van implementatie is de theorie over discretionaire ruimte, is bestudeerd vanuit drie relaties: 1). de verticale relatie, *top-down* van politiek bestuurder naar de publieke organisatie; 2) de verticale relatie, *bottom-up* van publieke organisatie naar politiek bestuurder; en 3) de horizontale relatie tussen de publieke organisatie en zijn omgeving. Vervolgens zijn aan de hand van deze relaties, drie dimensies van discretionaire ruimte vanuit de theorie te geven, te weten: 1) *gekregen ruimte*: de begrenzing van ruimte door het stellen van regels of beleid waaraan moet worden voldaan, maar daarin ruimte over het proces en de output; 2) *gebruikte ruimte*: de manier waarop de uitvoering wordt afgestemd op gestelde kaders en waarbij eisen vanuit de overheid én vanuit de omgeving worden meegenomen; en 3) *gewenste ruimte*: vanuit expertise van de uitvoerende en vanuit de omgeving kan meer ruimte nodig zijn om de taak te kunnen uitvoeren. Deze drie dimensies zijn centraal gesteld in dit onderzoek. Zie paragraaf 2.2.

Deelvraag 3. Welke verwachting over de relatie tussen 'sturing van de overheid' en 'discretionaire ruimte' valt af te leiden uit de literatuur?

Zoals beschreven bij beantwoording van deelvraag 1. heeft theorie over *sturing door de overheid* geleid tot de identificatie van zeven sturingsinstrumenten. Deze zijn geoperationaliseerd zodat sturingsvariabelen zijn ontstaan die de mate meten waarin sturing wordt ervaren die uitgaat van: *directe regulering, planning, input, output, incentives, beeldvorming* en *structureren en procedureren*. Deze operationalisatie wordt beschreven in tabel 4.2.1. Deze sturingsvariabelen worden als onafhankelijke variabelen genomen. Er wordt een relatie verondersteld tussen deze sturingsvariabelen en discretionaire ruimte. Zoals beschreven bij de beantwoording van deelvraag 2. heeft theorie over *discretionaire ruimte* geleid tot het onderscheiden van drie verschillende dimensies van discretionaire ruimte. Deze zijn geoperationaliseerd zodat de mate waarin discretionaire ruimte wordt ervaren, kan worden gemeten als *gekregen, gebruikte* en *gewenste ruimte*. Deze operationalisatie wordt beschreven in tabel 4.2.1. Deze indeling van sturing in zeven variabelen en discretionaire ruimte in drie variabelen leidt tot in totaal 21 relaties die worden verondersteld en die in het onderzoek worden getoetst. *Verwachting*: Vanuit alle zeven sturingsmodaliteiten is te verwachten dat zij de *discretionaire ruimte* van de publieke organisatie beïnvloeden.

Deelvraag 4. Op welke manier stuurt de overheid scholen het onderwijsbeleid te implementeren?

De mate waarin scholen sturing vanuit de overheid ervaren, wordt afgeleid uit de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse (hoofdstukken 5 en 6). In de kwantitatieve methode is een vragenlijst uitgezet waarin de vragen over de zeven sturingsvormen zijn opgenomen. Er is een factoranalyse uitgevoerd waarin vijf constructen zijn gevonden, te weten Bekkers (1993) *nieuwe vormen* van sturing: *sturing op input, sturing op output, sturing met incentives, sturing met behulp van beeldvorming* en *sturing door structureren en procedureren*. Van deze vijf constructen waren drie zodanig betrouwbaar dat zij opgenomen zijn in de regressieanalyse, te weten: *sturing op output, sturing met incentives, sturing met behulp van beeldvorming*. In de kwalitatieve methode zijn interviews gehouden waarin gevraagd werd naar factoren die van invloed zijn op discretionaire ruimte. Hieruit zijn de volgende vijf sturingsvormen te herleiden: *sturing met regulering, sturing op input, sturing op output, sturing met behulp van beeldvorming* en *sturing met structureren en procedureren*. Uit de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten kunnen zes van de zeven sturingsvormen worden geïdentificeerd. Dit betekent dat van de zeven sturingsvormen die onderzocht zijn, één sturingsvorm niet teruggevonden is in de empirie, te weten *sturing door planning*. Uit de empirie volgt dat de overheid scholen stuurt het onderwijsbeleid te implementeren door gebruik te maken van sturing: door *directe regulering, op input, op output, met incentives, met behulp van beeldvorming* en door *structureren en procedureren*.

Deelvraag 5. Welke discretionaire ruimte ervaren scholen?

De mate waarin scholen ervaren *ruimte te krijgen* om eigen keuze te maken, in welke mate ze *gebruik maken* van die ruimte en welke ruimte dan nog *nodig* is wordt afgeleid uit de resultaten van de

kwantitatieve en kwalitatieve analyse (hoofdstukken 5 en 6). In de kwantitatieve methode is een vragenlijst opgesteld waarin vragen over de drie dimensies van discretionaire ruimte zijn opgenomen. Er is een factoranalyse uitgevoerd waarin twee constructen zijn gevonden, te weten *totale ruimte* en *gewenste ruimte*. Het construct *totale ruimte* omvat de beide geoperationaliseerde concepten *gekregen* en *gebruikte ruimte*. In de kwalitatieve methode zijn interviews gehouden en is gevraagd naar voorbeelden van *gekregen*, *gebruikte* en *gewenste ruimte*. Uit de beantwoording van de vragen (kwantitatief en kwalitatief) blijkt dat respondenten en geïnterviewden veel ruimte ervaren, maar tegelijkertijd in het gebruik van de ruimte beperkt worden en vandaaruit *gewenste ruimte* ontstaat.

Deelvraag 6. Tot welke inzichten leidt de confrontatie van verwachtingen met resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling?

Verondersteld is dat alle zeven sturingsmodaliteiten de *discretionaire ruimte* van de publieke organisatie beïnvloeden. Het antwoord op deze vraag wordt afgeleid uit de analyse (hoofdstuk 7). Dit onderzoek bevestigt dat er relaties bestaan tussen de zes, in de empirie gevonden, sturingsvormen en de drie dimensies van discretionaire ruimte (zie figuur 7.5). Aangezien de sturingsvorm *sturing door planning* niet teruggevonden is in de empirie, is bijgevolg ook geen relatie gevonden tussen sturing door planning en discretionaire ruimte. In totaal worden 16 van de 21 relaties in de empirie teruggevonden.

De deelvragen leiden naar de beantwoording van de vraagstelling:

Vraagstelling: Wat is de discretionaire ruimte van onderwijsbeleid zoals geïmplementeerd bij scholen voor primair, voorgezet en middelbaar beroepsonderwijs en hoe kan deze discretionaire ruimte worden verklaard?

Dit onderzoek laat zien dat sturing door de overheid de discretionaire ruimte van scholen beïnvloed. De overheid stuurt implementatie van onderwijsbeleid door gebruik te maken van verschillende vormen van sturing die elk een eigen invloed uit oefenen op de discretionaire ruimte. Bovendien zijn in dit onderzoek onderlinge relaties tussen de sturingsvormen gevonden die deze invloed waarschijnlijk versterken (of verzwakken).

In dit onderzoek zijn vanuit de theorie zeven sturingsvormen geïdentificeerd waarvan onderzocht is of een relatie bestaat met drie dimensies van discretionaire ruimte die in de theorie worden beschreven. Voor de dataverzameling is gebruik gemaakt van de methode *mixed methods*; kwantitatief door middel van een vragenlijst en kwalitatief door het houden van interviews. Uit de resultaten valt geen relatie af te leiden voor *sturing door planning*, hieruit kan de conclusie worden getrokken dat deze relatie binnen de empirie van dit onderzoek niet bestaat. Deze uitkomst is niet te generaliseren omdat *sturing door planning* niet is getoetst in de regressieanalyse en het aantal interviews dat is gehouden onvoldoende is geweest om generalisatie mogelijk te maken. Sturing door incentives wordt in de

kwantitatieve resultaten gevonden, maar kan niet direct worden onderbouwd door data uit de interviews.

Uit zowel de beantwoording van de vragenlijst als de interviews wordt aangegeven dat de school veel discretionaire ruimte krijgt; er wordt veel ruimte ervaren om eigen keuzes te maken. Tegelijkertijd maakt dit onderzoek duidelijk dat wie meer sturing ervaart, zich ook meer beperkt voelt in discretionaire ruimte. Dat geldt zowel voor de ervaren gekregen ruimte, als in hoe de ruimte wordt gebruikt. Vanuit de kwantitatieve resultaten is de invloed van een aantal sturingsvormen op discretionaire ruimte te kwantificeren als meer of minder ervaren ruimte. Van deze sturingsvormen heeft alleen sturing met behulp van beeldvorming een positief effect: wanneer meer een gemeenschappelijk beeld wordt ervaren en/of met de eigen onderwijsvisie aangesloten wordt op dit beeld, is er minder discretionaire ruimte nodig, ofwel gewenst, en wordt bovendien ervaren dat er meer gebruik wordt gemaakt van de discretionaire ruimte binnen de eigen school. Niet te kwantificeren is de invloed van sturing door regulering, op input en met structureren en procedureren, omdat deze niet kon worden meegenomen in de regressie. Uit de interviews blijkt dat er specifieke regels zijn die ervaren worden als een beperking van de discretionaire ruimte en ook in het gebruik van de ruimte soms een kenmerkende rol spelen, dit zijn bijvoorbeeld: de kerndoelen, het eindexamenprogramma en de diploma-eisen. Ook de inputsturing, de toereikend zijn van financiële middelen, wordt in de interviews een aantal keer als beperking aangegeven. Daarmee kan een deel van de discretionaire ruimte vanuit dit onderzoek worden verklaard. Tegelijkertijd maakt dit onderzoek duidelijk dat er andere factoren, dan overheidssturing, van invloed zijn op de discretionaire ruimte van de organisatie.

Theorie over *governance* beschrijft een verschuiving van centraal besturen naar decentraal verantwoordelijkheden delegeren. In dit onderzoek wordt onderschreven dat door sturing door structureren en procedureren ook anderen dan de overheid de school sturen. In de interviews worden wederzijdse afhankelijkheden benoemd vanuit: 1) structuren, bijvoorbeeld met het bestuur; 2) de omgeving, bijvoorbeeld de marktpositie van de school en de interactie met ouders en leerlingen. Duidelijk wordt hoe verantwoordelijkheden zijn gedelegeerd en daarmee gedecentraliseerd. Uit de resultaten valt af te leiden dat gestuurd wordt op de grenzen van de organisatie, door het gebruik te maken van sturing op input en output. Hoewel in theorie over *governance* wordt beschreven dat niet op het proces van de uitvoering wordt gestuurd, en scholen in die zin vrij zouden moeten zijn, valt op dat: 1) sturing op de grenzen van de organisatie, *sturing op input en output*, ook tot ervaren beperking van de discretionaire ruimte leidt die de uitvoering voor een deel vastlegt; en 2) sturing op regulering, en specifiek het eindexamenprogramma, ook genoemd wordt als factor die de uitvoering bepaalt. Er wordt sturing op het proces ervaren, hoewel er grote verschillen bestaan tussen hoe scholen hiermee omgaan en hoeveel ruimte ze durven te nemen. Uit de interviews blijkt dat ook beeldvorming, als in het gemeenschappelijk beeld dat bestaat over onderwijs, de uitvoering bepaalt. Al lijkt hier sprake van een paradigmashift: het beeld draait van 'het systeem met klassen en leerjaren' naar voorbeelden van scholen 'die het anders doen'.

Vanuit de empirie blijkt dat onderwijsinspectie een rol speelt binnen verschillende sturingsvormen, omdat ze: 1) de overheid en de individuele school informatie verstrekt over de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen, en op de school in het bijzonder; en 2) in gesprek is met de sector en de individuele school, over de mogelijkheden die de wet biedt.

In tabel 8.1 staan de belangrijkste inzichten vanuit dit onderzoek samengevat.

<i>sturingsvorm</i>	<i>gekregen ruimte</i>	<i>gebruikte ruimte</i>	<i>gewenste ruimte</i>	<i>kanttekening/opmerking</i>
Sturing door regulering	<p>Hoewel er veel ruimte wordt ervaren zijn specifieke regels, die bijvoorbeeld kerndoelen, eindexamenprogramma en diploma-eisen vastleggen, beperkend, omdat ze de inhoud vastleggen.</p> <p>Sommige regels laten ruimte voor eigen interpretatie en geven dan ruimte.</p>	<p>Er wordt gebruik gemaakt van ruimte binnen en ruimte buiten de regels/eigen interpretatie van de regels.</p> <p>Er wordt vaak gezocht naar wat mogelijk is binnen de ruimte van de wet. Onderwijsinspectie is dan gesprekspartner.</p>	<p>Omdat specifieke regels de kansen van leerlingen beperken, wordt gevraagd om ruimte.</p> <p>Ook wordt ruimte gevraagd rond bevoegdheidseisen en rond maximum van vaste contracten personeel.</p>	<p>Er is een relatie tussen regels en sturing op output. Het uitvoeren van de genoemde specifieke regels wordt gecontroleerd aan de hand van de output.</p>
Sturing door planning	-	-	-	Misschien is deze variabele verkeerd geoperationaliseerd.
Sturing door input	<p>Scholen zijn afhankelijk van de financiële middelen die ze krijgen.</p>	<p>Scholen hebben veel ruimte om zelf te bepalen hoe ze deze inzetten.</p> <p>Soms worden tekorten aangevuld vanuit andere bronnen.</p>	<p>Tegelijkertijd wordt ook beschreven dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn zodat de ruimte beperkt is.</p> <p>Meer financiële ruimte wordt ook gevraagd zodat de school waar kan maken wat de overheid heeft beloofd.</p>	<p>Hoewel de scholen vrijheid krijgt vanuit de overheid, wordt ze soms beperkt door het bestuur of door eerder gemaakte keuzes, waardoor de bestemming al vastligt, bijvoorbeeld in: personeel of materieel.</p>
Sturing door output	<p><i>Meer ervaren sturing dan minder ervaren ruimte.</i></p> <p>Verantwoording kost tijd. Prestatie is niet alleen afhankelijk van inzet van de school.</p>	<p><i>Meer ervaren sturing dan minder gebruik ruimte</i></p> <p>De vastgelegde norm bepaalt soms de uitvoering.</p> <p>Er wordt ervaren dat eenzijdig gestuurd wordt op kwaliteit.</p>	<p>Scholen willen meer ruimte om te werken aan de ontwikkeling die niet meetbaar is.</p> <p>Er wordt gevraagd om meer vertrouwen in de professionaliteit van het onderwijs</p>	<p>Relatie wordt vermoedelijk versterkt door <i>sturing door regulering</i>.</p> <p>Scholen werken ook aan ontwikkeling bij leerlingen die niet meetbaar is: persoonlijke ontwikkeling, socialisatie, competenties</p>

Sturing met incentives	<p><i>Meer ervaren sturing dan minder ervaren ruimte.</i></p> <p>Niet bevestigd vanuit de interviews.</p>	-	<p><i>Meer ervaren sturing dan meer ruimte gewenst.</i></p> <p>Niet bevestigd vanuit de interviews.</p>	Het lijkt erop dat de omgeving een rol speelt in het ervaren van druk om gehoor te geven aan incentives
Sturing met beeldvorming	<p><i>Meer ervaren sturing dan meer ervaren ruimte.</i></p> <p>Er bestaat een gemeenschappelijk beeld over hoe het onderwijs ingericht is: 'het systeem' van klassen en leerjaren. Dit systeem beperkt de ruimte. Tegelijkertijd zijn er scholen die zich niet de inrichting laten voorschrijven door het 'systeem'.</p>	Nieuwe beelden worden gegeven bij het gebruik van ruimte anders dan volgens 'het systeem'.	<p><i>Meer ervaren sturing dan minder ruimte gewenst.</i></p> <p>Wanneer de eigen onderwijsvisie past bij het gemeenschappelijk beeld is er 'commitment' Afwijken van de norm dan meer ruimte gewenst.</p>	<p>Onderwijsinspectie en het ministerie zijn gesprekspartner.</p> <p>De eigen onderwijsvisie speelt een belangrijke rol. Ook de cultuur van de organisatie kan een rol spelen in het gebruik van de ruimte.</p> <p>Wanneer ruimte gewenste ruimte dan gaat het om regulering.</p>
Sturing door structurering en procedurering	Het af moeten leggen van verantwoording aan meerdere organen beperkt de ruimte.	<p>Vanuit structuren wordt samengewerkt in het gebruik van de ruimte.</p> <p>Onderwijsvernieuwing wordt vanuit de omgeving op gang gebracht of stagneert door de omgeving.</p>	<p>Ruimte gewenst in combinatie met sturing op output: als in het gesprek met onderwijsinspectie.</p> <p>Ruimte vanuit de gemeente waar het gaat om onderwijshuisvesting.</p>	De school is afhankelijk van het bestuur en van de omgeving. Marktpositie speelt een rol. Ouders zijn belangrijke stakeholders.

Tabel 8.1 De invloed van overheidssturing op discretionaire ruimte van scholen

8.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden vanuit de conclusies, aanbevelingen afgeleid voor verder onderzoek (paragraaf 8.2.1) en de praktijk (paragraaf 8.2.2).

8.2.1 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Uit de theorie en empirie van dit onderzoek blijkt dat de overheid niet het enige **bestuursorgaan** is. Het sturen op het laten benoemen van een bestuur is een voorbeeld van het sturen door structureren (Bekkers, 1993). Vanuit de empirie blijkt dat het bestuur discretionaire ruimte kan geven of beperken. In vervolgonderzoek zou deze rol nader kunnen worden onderzocht: werkt het hebben van andere bestuursorganen mediërend of modererend tussen sturing door de overheid en discretionaire ruimte? Wat is de invloed van de overheidssturing op het decentrale bestuursorganen? Wat is de invloed van de decentrale bestuursorganen op discretionaire ruimte?

Daarnaast wordt vanuit de empirie de invloed van **horizontale relaties** op discretionaire ruimte onderschreven. De horizontale relatie tussen de publieke organisatie en haar omgeving is vaak onderwerp van onderzoek. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen de 'omgeving' van de school zijnde: 1) de beleidsarena of discours-coalitie waarin volgens Bekkers (1993) vanuit een proces van wederzijdse beïnvloeding een zekere gemeenschappelijke situatie-definitie wordt gevonden: beeldvorming; en 2) het pragmatisch handelen in reactie op individuele situaties en omstandigheden: *citizen-agent* (Maynard-Moody en Musheno, 2000), waaruit *shared knowledge* en *shared beliefs* (Sandfort, 2000). *Shared knowledge* en *shared beliefs* komen overeen met de formele onderwijsvisie en/of informele cultuur van de school. Deze lijken een belangrijke rol te spelen in de afweging van implementatie van beleid. Nader onderzoek zou zich kunnen richten op de visie van de organisatie en vanuit welke factoren deze beïnvloed wordt: onder welke voorwaarden werkt de visie van de organisatie mediërend of modererend tussen sturing door de overheid en discretionaire ruimte? Wat is de invloed van de overheidssturing op de visie van de organisatie? En hieraan gerelateerd: hoe effectief is het sturen met beeldvorming?

Vanuit de empirie is een derde belangrijke omgevingsfactor naar voren gekomen: **de marktpositie** van de school. De marktpositie lijkt een belangrijke drijfveer in het versnellen of vertragen van verandering. Onderzoek naar de rol van marktmechanismen in het onderwijs, bijvoorbeeld door te kijken naar hoe de eigen onderwijsvisie wordt bijgesteld, kan wellicht duidelijkheid geven over de omvang van de invloed van de marktpositie en het effect van deze invloed.

In dit onderzoek de zeven sturingsvormen als onafhankelijke variabelen tegenover discretionaire ruimte gezet. Uit de empirie blijkt dat er ook **dwarsverbanden** te leggen zijn tussen de verschillende sturingsvormen. Dit lijkt niet alleen het gevolg te zijn van keuzes in de operationalisatie (door bijvoorbeeld indicatoren die worden gedeeld) maar lijkt te wijzen op sturingsvormen die elkaar

beïnvloeden. In de theorie wordt de relatie sturen door *structureren en procedureren* en sturen met behulp van *beeldvorming* beschreven als het door middel en doel ten einde de organisatie te beïnvloeden in de keuzes die ze maakt: vanuit opgezette structuren en procedures ontstaan afhankelijkheden waaruit gemeenschappelijke beelden kunnen ontstaan. De samenhang tussen de verschillende sturingsvormen binnen de specifieke context van het Nederlands onderwijs kan onderwerp zijn van vervolgonderzoek.

8.2.2 Aanbevelingen voor de praktijk

Vanuit de empirie wordt duidelijk dat onderwijsinspectie binnen verschillende sturingsvormen een rol speelt. Ze haalt informatie over het functioneren van het stelsel op, die nodig is om te sturen. Inspecteert de kwaliteit van het onderwijs en geeft daarmee informatie voor zelfsturing. Is zowel gesprekspartner van de individuele school of het bestuur of de sector. Door deze verschillende functies kan onduidelijkheid ontstaan over de rol van de onderwijsinspectie: is zij vraagbaak, coalitiegenoot binnen het discours of bepaalt ze de norm? Het roept de vraag op welke taak de onderwijsinspectie toebedeeld heeft gekregen. Aanbevolen wordt om te meten of er daadwerkelijk onduidelijkheden bestaan over de rol van de onderwijsinspectie en zo nodig meer duidelijkheid te geven. Bijvoorbeeld door het aanbrengen van een structuur waarin rollen en taken duidelijk gescheiden zijn.

Vanuit de interviews komt het signaal dat een aantal wettelijk vastgelegde regels in de praktijk leerlingen kansen ontnemt. Het zijn specifiek de regels die de diplomering regelen. Aan de ene kant moeten zij de kwaliteit en het niveau van het onderwijs moeten waarborgen, en aan de andere kant gelijkheid in behandeling voorstaan. Dit wordt ook in de theorie beschreven: regels hebben een waarborgfunctie (Bekkers, 1993) en beogen gelijkheid in behandeling (Bruhn & Ekström, 2017 en anderen). Meerdere directeuren geven aan dat leerlingen die het vervolgonderwijs aan zouden kunnen op het niveau van hun beste vakken, onderweg struikelen op het niveau van hun slechtste vak. De aanbeveling is om in de discussie over 'kansen voor leerlingen' ook de voors en tegens van het aanpassen van regels rond diplomering te bespreken.

Met dit onderzoek is specifiek de school, en daarmee schoolleiders, als onderzoekssubject genomen. De conclusies zijn geldig voor deze doelgroep. Binnen de kwantitatieve resultaten van dit onderzoek valt uit de bestudering van de controlevariabelen af te leiden dat: hoe meer een respondent verantwoordelijk is voor het beleid binnen de school, hoe meer ruimte er wordt ervaren. Dit wordt vanuit de kwalitatieve resultaten bevestigd. Het maakt misschien uit aan wie je de vraag stelt. Het vermoeden bestaat dat wanneer je docenten/leerkrachten bevraagt over de sturing en discretionaire ruimte, dit resulteert in een negatiever beeld. Het roept de vraag op of docenten/leerkrachten wel goed het onderscheid kunnen maken tussen de eisen die vanuit de overheid worden gesteld en de eisen die voortvloeien uit keuzes uit de eigen organisatie. Wanneer het doel is te sturen op 'het gebruik van discretionaire ruimte' is het ook belangrijk dat docenten/leerkrachten zich bewust zijn van de

discretionaire ruimte die scholen hebben en waar grenzen vandaan komen. Aanbevolen wordt om informatie beschikbaar te stellen voor docenten/leerkrachten over de rol van de overheid en de ruimte die het onderwijsbeleid biedt.

Vanuit de empirie wordt een probleem van sturen op output bevestigd. Bekkers (1993) beschrijft dat niet elke uitkomst te kwantificeren is, zeker niet wanneer sprake is van wederzijdse afhankelijkheden. Een belangrijke vraag is in hoeverre scholen resultaatverantwoordelijk kunnen worden gehouden voor prestaties. Er wordt aanbevolen na te gaan welke wederzijdse afhankelijkheden een rol spelen in situaties waar school resultaatverantwoordelijkheid wordt gehouden en tot welke aanpassingen dit moet leiden.

Vanuit de empirie wordt aangegeven dat eenzijdig op de kwaliteit van het onderwijs wordt gestuurd en dat dit invloed heeft op het gebruik van discretionaire ruimte. In de outputsturing worden cognitieve resultaten centraal gesteld, terwijl ook andere ontwikkeling van leerlingen belangrijk is. Er wordt aanbevolen om de prestatie van scholen niet eenzijdig centraal te stellen en te onderzoeken hoe ook andere opbrengsten kunnen worden meegenomen in het bepalen van de kwaliteit van het onderwijs.

In het Nederlands onderwijsstelsel staat de ruimte voor scholen voorop. Bij de keuze voor een sturingsinstrument wordt de vrijheid voor scholen vaak meegewogen in de besluitvorming. In dit onderzoek is geconcludeerd dat vanuit elke sturingsvorm de discretionaire ruimte van scholen wordt beïnvloed en dat in de meeste gevallen meer sturing leidt naar minder ervaren ruimte. In de besluitvorming kan de afweging worden meegegeven dat niet alleen sturen door regulering een beperking van de ruimte oplevert. Aanbevolen wordt om in de afweging van de sturingsinstrumenten aan te sluiten op het doel van het beleid. Bovendien wordt aangeraden om ook de effectiviteit van de afzonderlijke sturingsvormen te onderzoeken en waar mogelijk mee te nemen in de besluitvorming.

8.3 Reflectie en discussie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de kwaliteit van het onderzoek door te kijken naar de in dit onderzoek gebruikte theorie (paragraaf 8.3.1) en methode (paragraaf 8.3.2) en worden kritische vraagtekens geplaatst (paragraaf 8.3.3).

8.3.1 Gebruik van theorie

De theorie van Victor Bekkers (1993) is het meest bruikbaar gebleken in de bestudering van sturingsvormen. Bekkers beschrijft dat sturingsconceptie een belangrijke rol speelt in de keuze van sturingsinstrumenten. In dit onderzoek is niet onderzocht welke sturingsconceptie ten grondslag ligt aan de sturing door de overheid. De belangrijkste reden om gebruik te maken van de theorie van Bekkers ligt in het feit dat hij de sturingsvormen los van elkaar beschreven heeft, omdat dit beter past bij mijn veronderstelling dat de overheid vanuit verschillende mechanismen het onderwijs stuurt. Daarmee heb ik theorie die sturing in samenhang beschrijft, zoals *meta-governance* of *network*

governance buiten beschouwing gelaten. Ook in het werk van Bekkers wordt de werking van deelsystemen en netwerken beschreven, namelijk in het sturen op wederzijdse afhankelijkheden (de sturing met beeldvorming/structureren en procedureren). In die zin sluit de theorie prima aan bij het nu gangbare *network governance*. In paragraaf 8.3.3 zal ik daar verder bij stilstaan. Hoewel het sturing door planning in dit onderzoek niet uit de empirie te herleiden is, blijkt uit mijn onderzoek dat veel sturing door regulering wordt ervaren. Wat aantoont dat nieuwe sturingsvormen eerder een aanvulling op de klassieke vorm van sturing door regulering is, dan een vervanging. In de praktijk is de overheid nog steeds als hiërarchisch centraal sturingspunt aanwezig.

Er is heel veel theorie voorhanden over de implementatie van beleid en de rol van discretionaire ruimte over de uitvoering. Het werk van Michael Lipsky (1989/2010) heeft enorm bijgedragen aan begrip van het concept discretionaire ruimte, evenzo de bundel 'Understanding Street-Level Bureaucracy' dat onder redactie van Peter Huppe, Michael Hill en Aurélien Buffat is verschenen. Vanuit de theorie is een schematische voorstelling (figuur 2.2) gemaakt door gebruik te maken van de analyseniveaus van Bruhn en Ekström (2017) en daarbinnen de verticale relatie tussen politiek bestuur en de publieke organisatie, en de horizontale relatie tussen de publieke organisatie en haar omgeving te plaatsen. Deze schematische voorstelling heeft vervolgens bijgedragen: 1) bij het aanbrengen van een logische structuur bij theorie over discretionaire ruimte; 2) bij het operationaliseren van discretionaire ruimte naar drie dimensies; en 3) in de analyse, bij het ordenen van de data uit de interviews. Door gebruik te maken van theorie die vanuit politicologie, de *top-down* relatie tussen politiek en bestuur beschrijft, is duidelijk geworden dat informatie-asymmetrie leidt tot vanuit de organisatie gewenste uitkomsten (Huber & Shipan, 2000). Theorie over de horizontale relatie met de omgeving verklaard de inhoud van de gewenste uitkomsten, daarbij is het werk van Maynard-Moody en Musheno en Brodtkin heel behulpzaam geweest. Bijna geen gebruik is gemaakt van de theorie van Wilson (1980) over hoe de publieke organisatie zelf een belangrijke rol speelt in het verklaren van het gebruik van de discretionaire ruimte. Hoewel juist vanuit de organisatie de belangrijkste sturing van discretionaire ruimte te verwachten is, paste het niet binnen dit onderzoek om deze mee te nemen. Zo ook niet de theorie over de rol van professionele en persoonlijke waarden van de *street-level* bureaucraat. Omdat discretionaire ruimte en implementatie van beleid een ongelooflijk rijk en interessant vakgebied is, was het lastig om in het theoretisch kader binnen de grenzen van het onderzoeksgebied te blijven. Uiteindelijk is vanuit de empirie niet duidelijk geworden of ruimte ook onbedoeld gebruikt wordt, zoals beschreven in theorie over *stretch the law* (Maynard-Moody & Musheno, 2003) of dat discretionaire ruimte als negatief selectiemechanisme wordt ingezet (Collins, 2016). Onbedoeld gebruik werd niet teruggezien in de empirie van dit onderzoek.

8.3.2 Inzet methode

De theorie over sturing door de overheid en discretionaire ruimte kent een duidelijke overlap op een aantal punten. Dat bevestigt aan de ene kant dat er relaties te onderscheiden zijn, maar roept ook een belangrijke vraag op bij de houdbaarheid van de veronderstelling: *zijn er wel twee aparte variabelen te onderscheiden?* Bij de operationalisering heeft dit een aantal dilemma's opgeleverd. Nauwgezet is

getracht om geen vragen te maken die in twee verschillende concepten zouden kunnen voorkomen. Dit is niet helemaal gelukt. Van twee vragen bleek bij analyse dat ze toch bij een ander construct aansloten en was dit ook heel duidelijk verklaarbaar vanuit de vraagstelling.

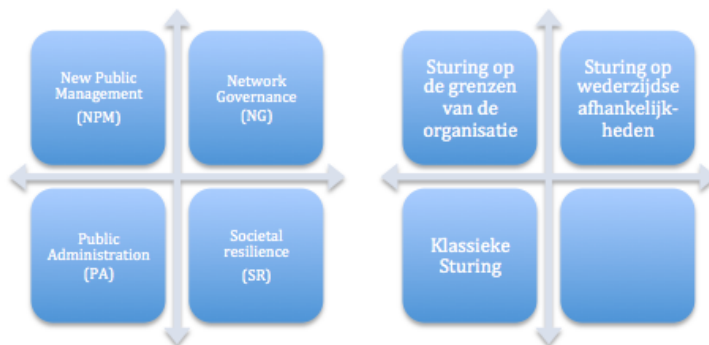
Het zelf opstellen van een vragenlijst had voor- en nadelen. Door gebruik te maken van een zelfgemaakte vragenlijst was het mogelijk om zo goed mogelijk aan te sluiten op de context en doel van het onderzoek. Het niet werken met gevalideerde vragen draagt het risico mee dat vragen niet het concept meten dat ze moeten te meten. Het was ook niet mogelijk om de vragenlijst vooraf gevalideerd te krijgen, voornamelijk omdat de doelgroep van het onderzoek lastig te bereiken is. Wel is de vragenlijst als pilot uitgezet en zijn vanuit de feedback op de pilot aanpassingen gemaakt aan het format, is de term incentive beter uitgelegd en is de doelgroep van het onderzoek bevestigd. Het werken met twee methoden van dataverzameling heeft ervoor gezorgd dat gaten in de kwantitatieve resultaten voor een belangrijk deel konden worden ingevuld met data vanuit de kwalitatieve verzameling. Waar het werken met de vragenlijst het mogelijk maakt bij een zo groot mogelijke groep mensen en gestructureerd alle variabelen uit te vragen, had het verzamelen van data door het houden van interviews als belangrijk voordeel dat de onafhankelijke variabelen 'spontaan' benoemd werden als factoren die discretionaire ruimte beïnvloeden en werd het 'waarom' en 'hoe' duidelijk; de methodes zijn daadwerkelijk complementair gebleken.

Het lastig bleek om voldoende respons te krijgen, hierin heeft de periode waarin de vragenlijst werd uitgezet waarschijnlijk een rol gespeeld. Daar staat tegenover dat de achtergrond van de respondenten qua verdeling goed aansluit op de onderzochte doelgroep (zie tabel 5.1). Bij de interviews was die verdeling voor wat betreft schooltypen niet zo mooi verdeeld: 7 van de 10 interviews zijn gehouden met mensen die werken in het voortgezet onderwijs en geen interviews zijn gehouden met mensen die in het middelbaar beroepsonderwijs werken. Doordat het onderzoekskader van inspectie zoveel mogelijk hetzelfde is voor primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is het mogelijk geweest om een brede doelgroep uit te nodigen deel te nemen aan de vragenlijst. Dit heeft bijgedragen aan het aantal respondenten. Tegelijkertijd moet gezegd worden dat het heel goed mogelijk is dat vooral mensen die zich aangesproken voelen door het onderwerp hebben gereageerd. Hoewel daar vanuit de resultaten op de vragenlijst niet echt aanwijzingen voor zijn, is wel opgevallen dat veel van de mensen die mee wilden werken aan de interviews in hun praktijk bezig zijn met andere vormen van onderwijs. Hierdoor kan het beeld van 'veel vrijheid om het onderwijs zo in te richten als ik zelf wil' positiever gekleurd zijn dan gemiddeld wordt ervaren.

8.3.3 Discussie

In paragraaf 8.3.1 heb ik al aangegeven dat de theorie van Bekkers (1993) goed bruikbaar is gebleken om de relatie tussen *sturing door de overheid* en de *discretionaire ruimte* te beschrijven. Tegelijkertijd constateer ik dat deze theorie op dit moment niet gangbaar meer lijkt binnen wetenschappelijk onderzoek. Terwijl in de praktijk nog sprake is van *sturen door directe regels* en *sturen op de grenzen van de organisatie*, lijkt met name het *sturen op wederzijdse afhankelijkheden* centraal te staan in het

ontwikkelen, aanvullen en toetsen van theorie. In dat kader is bijvoorbeeld aandacht voor *network governance* genoemd, dat eerder paragraaf 8.3.1 al even aan de orde is gesteld. *Network governance* richt zich op de relaties tussen verschillende organisaties en overheden en hoe deze kunnen samenwerken in het oplossen van complexe problemen (Klijn & Koppenjan, 2016). *Metagovernance* wordt door Sørensen en Torfing (2015) beschreven als het reguleren van zelfregulering en de rol van politiek bestuur daarin. Bij beide wordt het sturen niet centraal, maar decentraal bij anderen dan de overheid neergelegd. Decentralisatie lijkt ook te leiden tot *multi-levelgovernance* (Van Twist et.al., 2013) wanneer juist de decentrale overheden betrokken worden bij de sturing. Van de nu gangbare theorieën sluit het kwadrant met vier vormen van overheidssturing (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2014:23) nog het meest aan op de theorie van Bekkers (2013). In figuur 8.1 worden deze twee naast elkaar gezet en globaal vergeleken. De trend lijkt om vooral te kijken naar de samenhang tussen sturingsmechanismen of sturing waarin wederzijdse afhankelijkheden centraal staan. Bij voorkeur door zo veel mogelijk over te laten aan anderen dan de overheid. Daarbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste blijken in de praktijk sturingsinstrumenten complementair te worden ingezet, zeker in de praktijk van het onderwijs is maar de vraag of de afgelopen 30 jaar daadwerkelijk de overheid een stap terug heeft gedaan. Ten tweede lijkt de collectief maatschappelijke opdracht die aan het onderwijs wordt toebedeeld niet geschikt is om zonder, of met beperkte, centrale legitimering en sturing te organiseren.



Figuur 8.1 Overheidssturing vergeleken
(Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2014:23; Bekkers,1993)

Discretionaire ruimte lijkt per definitie te worden begrensd door regels. Theorie over discretionaire ruimte beschrijft ruimte: binnen en buiten de regels (Collins, 2016), hoe regels uitgerekt worden zodat ze passen (Maynard-Moody & Musheno, 2003) of afhankelijk van de context worden ingezet (Brodkin, 1997). Daarmee wordt een directe relatie gelegd met sturing door regulering. Dat ook van de andere sturingsvormen een relatie met discretionaire ruimte is gevonden, veronderstelt dat ook hier met regels gewerkt wordt. Zo worden voorbeelden gegeven van het bestuur dat regels stelt en hoe outputsturing is vastgelegd in regels. Bij het sturen op wederzijdse afhankelijkheden, in het bijzonder het sturen op beeldvorming, lijkt de verklaring dat er overal regels zijn niet helemaal dekkend. Spelen hier informele regels een rol in het begrenzen van discretionaire ruimte? Tegelijkertijd roept het de vraag op of discretionaire ruimte wel altijd over regels gaat? Vanuit mijn onderzoek zie ik dat ‘beelden’

ook de discretionaire ruimte begrenzen. Ook 'het vermijden van risico' wordt in mijn onderzoek beschreven, wanneer directeuren signaleren dat docenten/leerkrachten voorzichtig zijn of wanneer eerst 'vinkjes' worden gezet. Dat roept de vraag op welke invloed de opkomst van de risicosamenleving heeft op het gebruik van discretionaire ruimte.

Literatuurlijst

- Alden, S. (2015). Discretion on the frontline: The street level bureaucrat in english statutory homelessness services. *Social Policy and Society*, 14(1), 63-77.
- Babbie, E. (2010). *The practice of social research, twelfth edition*. USA: Wadsworth, Cengage Learning.
- Baker Collins, S. (2016). The space in the rules: Bureaucratic discretion in the administration of ontario works. *Social Policy and Society*, 15(2), 221-235.
- Bekkers, Victor Johan Jozef Marie. (1993). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bovens, M. A. P. (1985). Individuele autonomie en sturing. In M. A. P. Bovens, & W. J. Witteveen (Eds.), *Het schip van de staat. beschouwingen over recht, staat en sturing*. (1985). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink B.V.
- Bovens, M. A. P., Hart, P. 't., & Twist, M. J. W. van. (2012). *Openbaar bestuur beleid, organisatie en politiek* (8e en herziene druk ed.). Deventer: Kluwer.
- Bovens, M. A. P., & Witteveen, W. J. (Eds.). (1985). *Het schip van de staat. beschouwingen over recht, staat en sturing*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink B.V.
- Brodkin, E. Z. (2006). Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 1-17.
- Brodkin, E. Z. (2016). The inside story: Street-level research in the U.S. and beyond. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Eds.), *Understanding streetlevel bureaucracy* (pp. 25) Policy Press.
- Brodkin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71(1), 1-33.

- Bruhn, A., & Ekstrom, M. (2017). Towards a multi-level approach on frontline interactions in the public sector: Institutional transformations and the dynamics of real-time interactions. *Social Policy & Administration*, 51(1), 195-215.
- Buffat, A. (2016). When and why discretion is weak or strong: The case of taxing officers in a public unemployment fund. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Eds.), *Understanding streetlevel bureaucracy* (pp. 79) Policy Press.
- CBS Statline. (8 juni 2018). Onderwijsinstellingen; grootte, soort, levensbeschouwelijke inslag [databank]. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03753/table?dl=3DE0> op 19 juli 2018.
- Carrington, K. (2005). Street-level discretion: Is there a need for control? *Public Administration Quarterly*, 29(1/2), 139-161,126.
- de Lint, W. (1998). Regulating autonomy: Police discretion as a problem for training. *Canadian Journal of Criminology*, 40(3), 277-304.
- de Rooij, P. (2018). *Een geschiedenis van het onderwijs in Nederland*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- DUO. (2017, 1 okt.). Personeel MBO [databank] Geraadpleegd van https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/mbo/onderwijspersoneel/personeel-mbo1.jsp op 15 mei 2018.
- DUO. (2017, 1 okt.). Personeel PO [databank]. Geraadpleegd van https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/onderwijspersoneel/po-personeel1.jsp op 15 mei 2018.
- DUO. (2017, 1 okt.). Personeel VO [databank]. Geraadpleegd van https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/onderwijspersoneel/vo-personeel1.jsp op 15 mei 2018.
- DUO. (2018, 1 mei). Adressen instellingen mbo [databank]. Geraadpleegd van https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/mbo/adressen/ op 11 mei 2018.

- DUO. (2018, 1 mei). Hoofdvestigingen PO [databank]. Geraadpleegd van https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/adressen/adressen-po-3.jsp op 11 mei 2018.
- DUO. (2018, 1 mei) Hoofdvestiging VO [databank]. Geraadpleegd van https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/adressen/adressen-vo-1.jsp op 11 mei 2018.
- Ehrler, F. (2012). New public governance and activation. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 327-339.
- Evans, T. (2015). Professionals and discretion in street-level bureaucracy. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Eds.), *Understanding streetlevel bureaucracy*. (2015). Bristol: Policy Press.
- Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate discretion?: The institutional foundations of bureaucratic autonomy* Cambridge University Press.
- Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (2015). *Understanding streetlevel bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
- Inspectie van het Onderwijs. (2016). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- in 't Veld, R. J., & Kickert, W. J. M. (Eds.). (1989). *Voorbij de grenzen aan sturing. enige visies op de veranderende rol van de staat in de samenleving*. 's Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- In 't Veld, R. J., Knaap, P. van der, & Greve, J. (1995). *Dynamische bestuurskunde: Informatie en sturing in publieke dynamiek: Perspectieven voor het leervermogen van de overheid*. Rotterdam: Vakgroep Bestuurskunde, Erasmus Universiteit.

- Karels, Machiel. (2015, 1 juni). Onderwijsverslag 2013/2014: cruciale rol voor schoolleider [samenvatting op wij-leren.nl]. Geraadpleegd van <https://wij-leren.nl/onderwijsverslag-2013-2014.php> op 2 aug. 2018.
- Karsten, S. (1998). School autonomy in the netherlands: The development of a new administrative layer. *Educational Management & Administration*, 26(4), 395-405.
- Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr.6*. Geraadpleegd van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3k9mbivyy6> op 19 juni 2018.
- Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 311*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31524/kst-31524-311?resultIndex=6&sorttype=1&sortorder=4> op 10 juni 2018.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. New York: Routledge.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. ed.: Dilemmas of the individual in public service* New York: Russell Sage Foundation.
- Lynn, L. E. J. (2003). In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 14) Sage Publications.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. Free Press.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Meier, Kenneth J. (1989). Reviewed Work: *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies* by Gary C. Bryner. *Public Administration Review* Vol. 49, No. 5, p. 495.
- Mellink, B. (2016). Wat marktwerking met het Nederlandse onderwijs heeft gedaan. Op *De Correspondent* [journalistiek]. <https://decorrespondent.nl/4635/wat-marktwerking-met-het-nederlandse-onderwijs-heeft-gedaan/1783992783870-45eea8bf> op 2 augustus 2018.

OECD. (2016). *Netherlands 2016: Foundations for the future, Review of National Policies for Education*, OECD Publishing: Paris. Geraadpleegd van:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264257658-en> op 30 april 2018.

Onderwijsinspectie. (2018, april). *Technisch Rapport: De Staat van het Voortgezet Onderwijs 2018*.

Geraadpleegd van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/documenten/rapporten/2018/04/11/technisch-rapport---de-staat-van-het-voortgezet-onderwijs> op 19 juli 2018.

Onderwijsinspectie. (2018, april). *Technisch Rapport: De Staat van het Middelbaar*

Beroepsonderwijs 2018. Geraadpleegd van

<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/04/11/technisch-rapport---de-staat-van-het-middelbaar-beroepsonderwijs> op 19 juli 2018.

Onderwijsinspectie. (2018, april). *Technisch Rapport: De Staat van het Primair Onderwijs 2018*.

Geraadpleegd van

<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/04/11/technisch-rapport---de-staat-van-het-primair-onderwijs> op 19 juli 2018.

Onderwijsraad. (2012). *Artikel 23 Grondwet: het duale bestel en de vrijheid van onderwijs*

[webpagina]. Geraadpleegd van <https://www.onderwijsraad.nl/dossiers/artikel-23-grondwet-het-duale-bestel-en-de-vrijheid-van-onderwijs/item7105> op 2 augustus 2018.

Onderwijsraad. (2012, 16 febr.). *Geregelde ruimte* [advies]. Geraadpleegd van

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2012/geregelde-ruimte/volledig/item227> op 2 augustus 2018.

Onderwijsraad. (2014). *Onderwijspolitiek na de commissie Dijsselbloem* [advies]. Geraadpleegd

van https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2014/onderwijspolitiek-na-de-commissie-dijsselbloem/volledig/item7171#leeslijn_684 op 2 augustus 2018.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Catalytic government: Steering rather than rowing. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: William Patrick, 25-48.

Participatiewet. (2003, 9 okt.). Geraadpleegd van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2016-07-01#Hoofdstuk2> op 15 mei 2018

Pierre, J. (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Conceptual and theoretical perspectives on governance. *Governance, Politics and the State*, 28-49.

Pires, R. R. (2011). Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. *Regulation & Governance*, 5(1), 43-69.

Rijksoverheid. (z.j.). Leerplicht en kwalificatieplicht.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/leerplicht-en-kwalificatieplicht> op 10 mei 2018

Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.

Sally Coleman Selden, Brewer, G. A., & Brudney, J. L. (1999). Reconciling competing values in public administration: Understanding the administrative role concept. *Administration & Society*, 31(2), 171-204.

Scott, P. G. (1997). Assessing determinants of bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), 35-57.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.

van Berkel, Rik, Borghi, Vando. (2008). Review article: The governance of activation. *Social Policy and Society*, 7(03), 393-402.

- van der Steen, M., Scherpenisse, J. Twist, M. van. (2014). *Sedimentatie in sturing. Stysteem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- van Gunsteren, H. R. (1985). Het leervermogen van de overheid. In M. A. P. Bovens, & W. J. Witteveen (Eds.), *Het schip van de staat. beschouwingen over recht, staat en sturing*. (pp. 53). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink B.V.
- van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek. een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- van Twist, M., Steen, M. van der, Kleiboer, M., Scherpenisse, J., Theisens, H. (2013), *Coping with very weak primary schools: towards smart interventions in Dutch education policy. A Governing Complex Education Systems Case Study*. OECD.
- Verhoeven, N. (2011). *Wat is onderzoek? praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*,. Den Haag: Boom Lemma.
- Vinzant, J., & Crothers, L. (1996). Street-level leadership: Rethinking the role of public servants in contemporary governance. *American Review of Public Administration*, 26(4), 457-475.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. United States of America: Basic Books
- Wright, B. E., & Davis, B. S. (2003). Job satisfaction in the public sector - the role of the work environment. *American Review of Public Administration*, 33(1), 70-90.

Bijlage 1. Factsheet

FACTSHEET

Onderzoek overheidssturing onderwijs

Cijfers populatie, uitnodigingen verstuurd (totaal en uitgesplitst), respons

Populatie (DUO, <i>Personeel</i> , 2017)			
Doelgroep: schoolleiders (rector, directeur, afdelingsleiders, managers, etc.) en docenten/medewerkers die zich bezig houden met het beleid van de school.			
Totaal onderwijs (personen)	324866	Directie (personen) *	13174
Primair onderwijs	168545	Primair onderwijs	9183
Voortgezet onderwijs	105834	Voortgezet onderwijs	2916
Middelbaar beroeps	50487	Middelbaar beroeps	1075
<i>Peildatum 1-10-2017</i>		<i>Peildatum 1-10-2017</i>	
<i>Totaal aantal hoofdvestigingen</i>	<i>7137</i>		
<i>Primair onderwijs</i>	<i>6418</i>		
<i>Voortgezet onderwijs</i>	<i>652</i>		
<i>Middelbaar beroeps</i>	<i>67</i>		

* In het onderwijs werken veel mensen als docent/leerkracht met een coördinerende taak, zij vallen binnen mijn doelgroep maar zijn niet terug te vinden als zodanig in salaris administratie

Totaal onderwijs		
Aantal verstuurd uitnodigingen:	12448	9,4% vo; 90,1% po
Aantal verstuurd herinneringen:	5135	20,4% vo; 77,6% po; 2,0% mbo
Totaal aantal respondenten:	387	(responsrate: 3,1%)
Waarvan 'leeg':	107	

Primair Onderwijs		
6418 vestigingen (DUO, <i>vestigingen po</i> , 2018)		
11222 unieke mailadressen van vestigingen/directeur/teamlid verzonden met Qualtrics		
Uitnodiging 17-05/23-05: (week 20/21)	11222 mails	mailprogramma controleert of adres uniek is en juist mailadres
Herinnering 25-05/01-06: (week 21/22)	3983 mails	persoonlijke adressen verwijderd voor het versturen van herinneringsmail
Respondenten:	141 primair 5 sbo	respondenten konden meerdere antwoorden invoeren op deze vraag

Voortgezet Onderwijs		
652 hoofdvestigingen (DUO, <i>hoofdvestigingen vo</i> , 2018)		
1172 unieke mailadressen van vestigingen/rectoren/schoolleiding verzonden vanaf diana.vanbennekom.vanderpad@ziggo.nl		
Uitnodiging 16-05: (week 20)	1172 mails	mailprogramma controleert of adres uniek is en juist mailadres
Herinnering 23-05: (week 21)	1048 mails	eruit gehaald wie al mailadres in vragenlijst had achtergelaten en scholen die gereageerd hebben niet mee te willen werken
Respondenten:	103 voortgezet 22 praktijk 2 (v)so	respondenten konden meerdere antwoorden invoeren op deze vraag

Middelbaar Beroepsonderwijs		
67 instellingen (DUO, <i>instellingen mbo</i> , 2018)		

104 unieke mailadressen van vestigingen/rectoren/schoolleiding verzonden vanaf diana.vanbennekom.vanderpad@ziggo.nl		
Uitnodiging 18-05: (week 20)	54 mails	deel van de lijst bij kopiëren vergeten mailprogramma controleert of adres uniek is en juist mailadres
Herinnering 25-05: (week 21)	104 mails	eruit gehaald wie al mailadres in vragenlijst had achtergelaten en scholen die gereageerd hebben niet mee te willen werken en persoonlijke mailadressen
Respondenten:	10 mbo	respondenten konden meerdere antwoorden invoeren op deze vraag

Netwerk Onderwijs (na 30-05 uitgenodigd) (week 22 e.v.) Directe contacten die werken in het onderwijs Van te voren nagegaan of mijn verzoek niet via via bij telkens dezelfde mensen/scholen terecht zou komen. Daardoor gekozen om niet al mijn kennissen/oud-collega's te benaderen.		
Vraag invullen en doorzetten:	Direct verzoek via: Mail/Whatsapp/ Linkedin	4 medestudenten (po/vo) oud-werkgever (vo) werkgever (vo/mbo) 4 onderwijsmanagers (mbo) 2 oud-collega's leidinggevend (vo) 2 oud-medestudenten (vo) 2 kennissen (politiek) (po/vo) 1 familielid (vo)
Vraag doorzetten omdat zij mensen kennen die leiding geven in het onderwijs:	Direct verzoek via: Mail/whatsapp	2 familieleden (vo) 1 kennis (politiek) (vo) 1 oud-collega lesgevend (vo)
Respondenten:	Niet te achterhalen	Na 30-05 zijn 18 vragenlijsten in gevuld

Interviews Afgenomen tussen 15 juni en 12 juli met: <i>Directeur, adjunct-directeur, directeur onderwijs, locatiedirecteur, vestigingsdirecteur, beleidsmedewerker/waarnemend directeur, rector (3x), bestuurder</i>		
<u>Aantal leerlingen:</u> 1-149 (-), 150-299 (2x pro/po), 300-499 (1x po), 500-999 (2x vo), 1000-1500 (3x vo) >1500 (2x vo)	<u>Uit:</u> Gelderland, Groningen, Limburg (2x), Noord-Brabant, Utrecht (2x), Zuid-Holland (3x)	
	<u>Grootte bestuur:</u> Eenpitter (1x po), met 2 scholen (1x vo), 3 en 4 scholen (3x vo), 5 tot 9 scholen (1x vo), >9 scholen (4x po/vo)	<u>Denominatie:</u> Openbaar (3x vo) Bijzonder (6x po/vo) Algemeen bijzonder (1x vo) Combinatie (-)

Bijlage 2. Lijst met geïnterviewden

Primair onderwijs

Moniek van Aarssen	directeur	Bassischool De Diamant
Linda Scheeres	beleidsmedewerker/ waarnemend schoolleider	De Vuurvogel

Voortgezet onderwijs

Nol van Beurden	bestuurder	CVO 't Gooi
Mark van den Bosch	adjunct-directeur vmbo	Cita Verde College
Maarten Delen	rector	Beekdal lyceum
Louis Jongejans	locatiedirecteur	Stedelijk Dalton
Hiltje Rookmaker	rector	Leon van Gelder
Rob van Vorst	directeur onderwijs	Heerbeek College
Ander Vink	rector	Maerlant

Praktijkonderwijs

Willem van Ouwerkerk	vestigingsdirecteur	Groene Hart Praktijkschool
----------------------	---------------------	----------------------------

Bijlage 3. Topiclijst interviews

interview. Onderzoek Overheidssturing Onderwijs

Ik ben Diana van Bennekom-van der Pad en studeer bestuurskunde aan Erasmus Universiteit, dit interview in het kader van mijn masteronderzoek. Dit interview in de vorm van een open interview – meer een gesprek dan vragenlijstje

Start interview

→ Bedankt dat u tijd heeft vrijgemaakt voor dit interview. Vind u het goed dat ik dit interview opneem? De opname van dit interview gebruik ik alleen om het interview uit te schrijven en zal daarna verwijderd worden.

→ Kunt vertellen wie u bent, op welke school u werkt en welke rol u heeft.

→ ik wil het met u graag hebben over de discretionaire ruimte van de school, over de ruimte die u wordt gegeven, die u gebruikt en die u nodig heeft en welke factoren beïnvloeden deze ruimte

De waarom-vraag stellen

Hoeveel ruimte krijgt u?	Hoeveel van deze ruimte gebruikt u?
Hoe wordt deze ruimte beperkt?	Zoekt u grenzen van de ruimte op?
Welke grenzen ervaart u?	Heeft dat gevolgen?
Wat zijn de gevolgen van die grenzen?	Wat doet u anders dan anderen?
	Hoe komt dat beleid tot stand?
En als er onderscheid wordt gemaakt tussen het HOE en het WAT?	Heeft u meer ruimte nodig? Waarom?
	Wat zou er anders zijn als u meer ruimte had?

Regels	Incentives
Plannen	Structuur
Financiën	Procedures
Prestatiemeting	Beeldvorming

→ Afsluiting

Bedankt voor het beantwoorden van mijn vragen. Ik ga het interview uitwerken.

Stelt u het op prijs om het transcript van dit gesprek te krijgen?

Mag ik uw naam noemen in de lijst met mensen die ik gesproken heb? (zo nee, ik moet kenbaar maken aan universiteit, maar zal in mijn rapport uw inbreng anoniem verwerken)

Mag ik u citeren in mijn analyse?

Ik kan het citaat ook eerst aan u voorleggen.

Bijlage 4. Vragenlijst

Survey Onderwijs: relatie sturing en discretionaire ruimte

Start of Block: inleiding

Q56 Beste onderwijs-collega,

Allereerst wil ik u hartelijk danken voor uw deelname aan dit onderzoek. Ik ben een masterstudent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Mijn masteronderzoek richt zich op de relatie tussen sturing vanuit de overheid en discretionaire ruimte voor scholen.

Het doel van mijn onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe de overheid het onderwijs stuurt en welke invloed dit sturen heeft op de ruimte die binnen scholen wordt ervaren.

Het onderzoek bevat 32 vragen en stellingen, aangevuld met 10 controle vragen. In de pilot werd de vragenlijst in ongeveer 10 minuten ingevuld. In de pilot werd aangegeven dat de vragenlijst lastig in te vullen is wanneer je niet bekend bent met de eisen die vanuit de overheid gesteld worden. Deze vragenlijst is daarom meer geschikt voor schoolleiders (afdelingsleiders, managers, etc.) en docenten die bezig zijn met het maken van beleid.

Er zal betrouwbaar met uw gegevens worden omgegaan en de resultaten worden geheel anoniem verwerkt. Ik deel de resultaten van mijn onderzoek graag met u. Aan het einde van de vragenlijst kunt u aangeven of u de resultaten van het onderzoek wilt ontvangen.

Mocht u nog vragen of opmerkingen hebben over het onderzoek, neem dan contact met mij op via diana.vanbennekom.vanderpad@ziggo.nl.

Nogmaals hartelijk dank voor uw deelname aan dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Diana van Bennekom- van der Pad
docent wiskunde
student bestuurskunde

Q58 De eerste 20 vragen en stellingen gaan over sturing.

RGL1 1. In welke mate heeft uw school te maken met wettelijke regels die gevolgd moeten worden?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

PLAN 2. In welke mate heeft uw school te maken met tijdelijk door de overheid beschikbaar gestelde financiële middelen waaraan een specifiek doel verbonden is?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

OUTPUT1 3. In welke mate heeft uw school te maken met vastgelegde kwaliteitseisen waaraan moet worden voldaan?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (6)
-

INCTV1 4. In welke mate probeert de overheid u te verleiden uw beleid aan te passen?
(De overheid 'verleidt' door het geven van incentives. Incentives zijn gedragsprikkelers die als keuzemogelijkheid worden gegeven en waaraan een voordeel of nadeel is verbonden)

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

STRPR1 5. In welke mate moet uw school verantwoording afleggen aan anderen dan onderwijsinspectie?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

STRPR2 6. In welke mate moet uw school procedures volgen die door de overheid zijn opgesteld?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

INPUT1 7. In welke mate is de school afhankelijk van door de overheid beschikbaar gestelde financiële middelen?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

Q48 Nu volgen een aantal stellingen. Geef aan in hoeverre u het eens bent met de stelling.

INPUT2 8. De school mag zelf kiezen hoe ze financieel beschikbaar gestelde middelen inzet.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

INPUT3 9. Door de overheid beschikbaar gestelde financiële middelen zijn niet vrij inzetbaar: de bestemming staat al vast.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

OUTPUT2 10. Bij het uitvoeren van mijn werk houd ik veel rekening met de beoordeling door onderwijsinspectie.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

OUTPUT3 11. De prestatiemeting van onderwijsinspectie speelt een grote rol bij ons op school.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

INCTV2 12. Vanuit de overheid wordt veel druk uitgevoerd om gehoor te geven aan incentives.

Incentives zijn gedragsprikkelers die als keuzemogelijkheid worden gegeven en waaraan een voordeel of nadeel is verbonden.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

INCTV3 13. Bij ons op school voelen we ons vrij om af te zien van inzet waar middels incentives om wordt gevraagd.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

BLDVG1 14. De overheid faciliteert het gesprek binnen de sector (po-, vo-, mbo-) over wat goed onderwijs is.

binnen de sector: primair onderwijs, voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

BLVG2 15. Bij ons op school sluiten we aan op het gemeenschappelijk beeld dat bestaat over wat goed onderwijs is.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

BLDVG3 16. Binnen de sector bestaat een gemeenschappelijk beeld over wat goed onderwijs is.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

STRPR3 17. Het beleid van de school wordt bepaald door het samenwerkingsverband waar de school deel van uitmaakt.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

STRPR4 18. Het beleid van de school wordt bepaald door besluiten die buiten de school worden genomen.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

STRPR5 19. De overheid lijkt het belangrijker te vinden dat we volgens procedures werken dan dat we het goed doen.

volledig oneens (1)

oneens (2)

niet oneens/niet eens (3)

eens (4)

volledig eens (5)

RGL2 20. Wettelijke regels bepalen het beleid bij ons op school.

volledig oneens (1)

oneens (2)

niet oneens/niet eens (3)

eens (4)

volledig eens (5)

End of Block: Sturing

Start of Block: Discretionaire ruimte

Q50 De volgende 12 vragen en stellingen gaan over discretionaire ruimte.

DRGKRN1 21. In welke mate krijgt uw school ruimte om eigen keuzes te maken over de uitvoering van beleid?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

DRGKRN2 22. In welke mate krijgt uw school ruimte om eigen doel te stellen?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

DRGKRN3 23. In welke mate krijgt uw school ruimte om zelf doelen te stellen die vastleggen wat leerlingen moeten kennen en kunnen?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

DRBLD1 24. In welke mate maakt de school gebruik van de ruimte die ze krijgt om eigen beleid op te stellen?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

DRBLD2 25. In welke mate maakt de school gebruik van de ruimte die ze krijgt om zelf doelen te stellen?

- heel weinig (1)
 - weinig (2)
 - niet weinig/niet veel (3)
 - veel (4)
 - heel veel (5)
-

Q56 Nu volgen een aantal stellingen. Geef aan in hoeverre u het eens bent met de stelling.

DRGKRN4 26. Beleidsdoelen en -regels die de overheid ons oplegt bieden veel ruimte voor eigen interpretatie.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

DRBLD3 27. Bij ons op school kijken we eerder vanuit de mogelijkheden die we krijgen dan vanuit de behoefte van de leerling.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

DRONB3 28. Regelmatig wijken we af van het aan ons gestelde kader omdat we als school iets willen.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

DRONB1 29. Bij ons op school weegt de eigen onderwijsvisie zwaarder dan het kader waaraan de school moet voldoen.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

DRONB2 30. Bij ons op school kijken we eerst naar wat leerlingen nodig hebben en passen daar ons beleid op aan.

- volledig oneens (2)
 - oneens (4)
 - niet oneens/niet eens (5)
 - eens (6)
 - volledig eens (3)
-

DRNDG1 31. Mijn school heeft meer ruimte nodig om haar taak te kunnen uitvoeren.

- volledig oneens (1)
 - oneens (2)
 - niet oneens/niet eens (3)
 - eens (4)
 - volledig eens (5)
-

DRNDG2 32. Ik heb meer ruimte nodig om mijn taak te kunnen uitvoeren.

- volledig oneens (1)
- oneens (2)
- niet oneens/niet eens (3)
- eens (4)
- volledig eens (5)

End of Block: Discretionaire ruimte

Start of Block: Controle

Q32 De volgende 10 vragen gaan specifiek over de school en over u zelf. Ze worden in het onderzoek gebruikt als controle variabelen. Uw antwoorden worden anoniem verwerkt en voor geen enkel ander doeleinde dan dit onderzoek gebruikt.

BST 1. Hoe groot is het bestuur waaronder uw school valt?

- eenpitter (1)
 - bestuur met 2 scholen (2)
 - bestuur met 3 of 4 scholen (3)
 - bestuur met 5 tot 9 scholen (4)
 - bestuur met meer dan 9 scholen (6)
-

DEN 2. Wat is de denominatie van uw school?

- openbaar onderwijs (1)
 - bijzonder onderwijs (vanuit een godsdienstige of levensbeschouwelijke visie) (2)
 - algemeen bijzonder onderwijs (op basis van een pedagogische visie) (3)
 - combinatie van verschillende denominaties (4)
-

OND 3. Welk soort onderwijs wordt bij u op school gegeven? (meerdere antwoorden mogelijk)

- basisonderwijs (1)
 - speciaal basisonderwijs (2)
 - voortgezet onderwijs (3)
 - praktijkonderwijs (4)
 - (voortgezet) speciaal onderwijs (5)
 - middelbaar beroepsonderwijs (6)
-

ALLN 4. Hoeveel leerlingen zitten ongeveer bij u op school?

- 1 - 149 (1)
 - 150 - 299 (2)
 - 300 - 499 (3)
 - 500 - 999 (4)
 - 1000 - 1500 (5)
 - meer dan 1500 (6)
-

OORDL 5. Hoe is uw school bij het laatste bezoek van onderwijsinspectie beoordeeld?

- weet niet (1)
 - onvoldoende (2)
 - voldoende (3)
 - goed (4)
 - excellent (5)
 - wil ik niet zeggen (6)
-

BRIN 6. Wat is het BRINnummer van uw school? (het BRINnummer maakt het mogelijk om ook andere data te koppelen aan de resultaten van dit onderzoek. De data wordt anoniem verwerkt: op geen enkele manier zal informatie terug te leiden zijn naar uw school)

Laat het antwoordveld leeg wanneer u het BRINnummer niet weet of niet wil geven.



ERV 7. Hoeveel jaren werkt u in het onderwijs?



WRKGVRS 8. Hoeveel verschillende werkgevers (in het onderwijs) heeft u gehad?



LFTD 9. Wat is uw leeftijd?

ROL 10. Wat is uw rol binnen school?

- docent/leerkracht (1)
- hoofdzakelijk docent/leerkracht, maar met een coördinerende/leidinggevende taak (2)
- hoofdzakelijk coördinerend/leidinggevend, maar ik geef ook les (3)
- schoolleider/onderwijsmanager/leidinggevend/teamleider (4)
- directeur/rector (5)
- bestuurder (6)
- overig (7)

End of Block: Controle

Start of Block: afsluitend

OPM Dit was het einde van deze vragenlijst.

Wanneer u vragen of opmerkingen heeft naar aanleiding van de vragen dan kunt u die hieronder kwijt.

VRVLGJN Zou u mee willen werken aan een interview of focusgroep naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek?

Ja (1)

Nee (2)



VRVLG Geef hier uw mailadres zodat ik met u contact kan opnemen:

RSTJN Wilt u op de hoogte worden gebracht van de resultaten van dit onderzoek?

Ja (1)

Nee (2)



DLNRST Geef hier uw mailadres zodat ik de resultaten van dit onderzoek met u kan delen:

Bedankt voor het invullen van de vragenlijst!

Naast dat ik graag mijn master wil afronden, is het mijn ambitie om met dit onderzoek een betekenisvolle bijdrage te leveren. Help mij mijn onderzoek betrouwbaar en valide te krijgen door de vragenlijst door te sturen naar een collega die in het onderwijs werkt.

Met vriendelijke groet,

Diana van Bennekom- van der Pad

Diana.vanBennekom.vanderPad@ziggo.nl

Docent wiskunde

Student bestuurskunde

Bijlage 5. Code boek interviews

CODE	CODEGROEP
bang om aangesproken te worden	Docenten: beperkend
capaciteit van docenten	Docenten: beperkend
denken dat heel veel moet	Docenten: beperkend
docenten denken dat	Docenten: beperkend
docenten nog niet gewend	Docenten: beperkend
gevoel van leerkrachten	Docenten: beperkend
meer dan docenten denken	Docenten: beperkend
personeel mee met ontwikkelingen	Docenten: beperkend
verschil tussen ruimte gevoeld en gekregen	Docenten: beperkend
voorkomen van tegenvallers	Docenten: beperkend
we doen het onszelf aan	Docenten: beperkend
professional staat voor wat je doet	docenten: professional
stevig in schoenen staan leerkrachten	docenten: professional
vertrouwen op professionaliteit	docenten: professional
excellent of goed kwalificatie	incentive: prikkel
prikkel om het zelf te doen	incentive: prikkel
andere bron aanboren	input: andere bron
bestuur vult tekort aan	input: andere bron
koepel verdeeld het geld	input: andere bron
verzoek aan ouders	input: andere bron
vrijwillige ouderbijdrage	input: andere bron
bekostiging van het bestuur	input: financieel grenzen
elk jaar minder geld	input: financieel grenzen
financieel grenzen	input: financieel grenzen
financieel niet meebewogen	input: financieel grenzen
inzet zorgteam kost geld	input: financieel grenzen
landelijke norm bekostiging	input: financieel grenzen
ontbreken aan experimenteerruimte	input: financieel grenzen
te kleine groepen	input: financieel grenzen
tijd kost geld	input: financieel grenzen
bestuur draagt financieel bij	input: financieel ruimte
financieel valt mee	input: financieel ruimte
financiële ruimte	input: financieel ruimte

financiële ruimte altijd wel handig	input: financieel ruimte
tekorten samen oplossen	input: financieel ruimte
grenzen van wat we aankunnen qua leerlingen	Leerlingen klas mogelijkheden
hele gezinnen aanpakken	Leerlingen klas mogelijkheden
klas meer aandacht op andere ontwikkelingen	Leerlingen klas mogelijkheden
leerling met laag IQ	Leerlingen klas mogelijkheden
leerlingen die beschadigd binnen komen	Leerlingen klas mogelijkheden
leerlingen willen een gewone school	Leerlingen klas mogelijkheden
leerlingen willen een gewoon rooster	Leerlingen klas mogelijkheden
leerlingpopulatie	Leerlingen klas mogelijkheden
meer handen voor de klas	Leerlingen klas mogelijkheden
ouders zijn te laat komen gewend	Leerlingen klas mogelijkheden
algemene visie op onderwijs ontbreekt	maatschappij
het moet ook betaalbaar blijven	maatschappij
identiteit van de school zou minder belangrijk moeten	maatschappij
krimp klassen vullen	maatschappij
maatschappelijke status	maatschappij
niet zo aan eigen school denken	maatschappij
onderwijsvernieuwing loopt vast	maatschappij
passend onderwijs meer regulier	maatschappij
reactie politiek op incidenten	maatschappij
segmenteren tegenover inclusief	maatschappij
sturing gewenst op lerarentekort	maatschappij
tekort aan personeel	maatschappij
verandering gaat traag	maatschappij
vervangersproblematiek is fors	maatschappij
voorbeeld aan scholen die ruimte maken	maatschappij
wie mag zeggen wat goed is	maatschappij
markt is er nog niet	markt uitgevers
markt niet geïnteresseerd	markt uitgevers
markt uitgevers toetsen klein	markt uitgevers
uitgever bepaald inhoud	markt uitgevers
uitgevers niet geïnteresseerd	markt uitgevers
aantal jaren slechter inspectie aan je broek	output: druk door inspectietoezicht
druk voelen	output: druk door inspectietoezicht
gaf druk en weinig ruimte	output: druk door inspectietoezicht

landelijk vergeleken	output: druk door inspectietoezicht	
levert werkdruk op	output: druk door inspectietoezicht	
lezen schrijven rekenen gemiddeld niet goed	output: druk door inspectietoezicht	
meerdere jaren slecht	output: druk door inspectietoezicht	
op de vingers getikt	output: druk door inspectietoezicht	
werkdruk	output: druk door inspectietoezicht	
zouden we niet doen als het niet moest	output: druk door inspectietoezicht	
betere toetsen nodig	output: niet meetbaar	
competenties lastig meetbaar	output: niet meetbaar	
geen harde gegevens opbrengsten	output: niet meetbaar	
geschiktheid van de toets	output: niet meetbaar	
harde leerrendementen lastig zichtbaar	output: niet meetbaar	
kwalificatiedossiers gaat over competenties	output: niet meetbaar	
meetbaarheid lastig	output: niet meetbaar	
meetfout in de toets	output: niet meetbaar	
methodetoetsen niet valide	output: niet meetbaar	
opbrengst meten lastig	output: niet meetbaar	
vorderingen lastig in kaart	output: niet meetbaar	
cito toetsen gevalideerd	output: opbrengsten	
gedreven door cijfers	output: opbrengsten	
monitoring met ruimte voor eigen identiteit	output: opbrengsten	
opbrengsten opleveren	output: opbrengsten	
hoe geef je het vorm	output: uitzoeken wat moet of kan	
kunnen we dat doen	output: uitzoeken wat moet of kan	
op zoek naar meer ruimte	output: uitzoeken wat moet of kan	
spel	output: uitzoeken wat moet of kan	
toetskalender discutabel	output: uitzoeken wat moet of kan	
wat moet in ieder geval	output: uitzoeken wat moet of kan	
zoeken	output: uitzoeken wat moet of kan	
zoektocht	output: uitzoeken wat moet of kan	
afwachten hoeveel ruimte	output: veranderd onderzoekskader	output: uitzoeken wat moet of kan
inspectiekader	output: veranderd onderzoekskader	
meer ruimte dan voorheen	output: veranderd onderzoekskader	
open gesprek met ruimte voor ambitie	output: veranderd onderzoekskader	
ruimte komt terug	output: veranderd onderzoekskader	
veranderd inspectiekader	output: veranderd onderzoekskader	
weer wat lossen gelaten	output: veranderd onderzoekskader	

afvinken	output: wat moet	
cito toetsen	output: wat moet	
cognitieve ontwikkeling	output: wat moet	
groei laten zien	output: wat moet	
harde grensgever onderwijsinspectie	output: wat moet	
hebben toetskalender	output: wat moet	
in het curriculum	output: wat moet	
kerndoelen	output: wat moet	
lezen schrijven rekenen	output: wat moet	
meetbaar en inzichtelijk maken	output: wat moet	
meetbaarheid nodig?	output: wat moet	
meetlat is vastgelegd	output: wat moet	
minimaal 1 keer per jaar	output: wat moet	
passende leerstof aanbieden	output: wat moet	
verantwoorden van leeropbrengsten	output: wat moet	
voortgang zichtbaar maken	output: wat moet	
wat je moet kunnen op welke leeftijd	output: wat moet	
academisch gericht programma	regels wetten	
af en toe problemen met regelgeving	regels wetten	
alle gekkigheid bestuurlijk	regels wetten	
basisvorming	regels wetten	
bevoegdheid docent moet halen	regels wetten	
criteria in de wet schermt ons af	regels wetten	
curriculum	regels wetten	
curriculum nu aan het veranderen	regels wetten	structproc: sector
curriculum verandert niet	regels wetten	
curriculum zegt streefdoelen	regels wetten	
diploma eisen beperken	regels wetten	
druk passend onderwijs	regels wetten	
eindtoets afnemen	regels wetten	
eisen aan het niveau	regels wetten	
examenprogramma	regels wetten	
examens passen niet bij tijdsbeeld	regels wetten	
lerarenbeurs professionalisering	regels wetten	docenten: professional
mag je aanvragen	regels wetten	
mogelijk nieuwe wetgeving	regels wetten	
onderwerpen waar we aandacht aan moeten besteden	regels wetten	

onderwijsinspectie schrijft voor	regels wetten	
onderwijstijd	regels wetten	
ontwikkelingsperspectiefplan	regels wetten	
opdracht van het rijk	regels wetten	
passend onderwijs	regels wetten	
passend onderwijs niet te doen	regels wetten	
praktijkschool geen centrale	regels wetten	
examencommissie		
praktijkschool geen regelgeving landelijk	regels wetten	
procedure doorlopen	regels wetten	ruimte gebruiken: nemen en creëren
quotumregeling	regels wetten	
regelgeving vraagt overgang mbo	regels wetten	
vereenvoudigen		
regelgeving vraagt tastbare bewijzen	regels wetten	
regels fuwasys LCLD	regels wetten	
rendement behalen	regels wetten	
ruimte binnen de wet	regels wetten	
te veel vakken examen doen	regels wetten	
vakantie en vakantiespreiding	regels wetten	
verblijfsduur dus niet zitten blijven	regels wetten	
voorschrift doorlooptijd onderwijs	regels wetten	
wat de wet vraagt	regels wetten	
wet werk en zekerheid belemmerd	regels wetten	
wet werk en zekerheid eerder mensen binden	regels wetten	
wet werk en zekerheid slechte wet	regels wetten	
wettelijke eisen ontbreken	regels wetten	
benutten van ruimte	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
dat doen we zelf	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
de wet geeft niet aan hoe	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
eigen manier	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
heel andere vorm gekozen	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
hoe zelf bepalen	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
ruimte om zelf in te vullen	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
toets is handig instrument	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
vormen van maatwerk maken	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
vrijheid om lestijd anders in te zetten	ruimte gebruiken: het hoe zelf benutten	
als je aan de bel trekt zijn er wegen	ruimte gebruiken: nemen en creëren	

experimenteeruimte	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
geen eenduidig beleid	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
gesprek binnen school	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
goede wegen bewandelen	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
heterogene groepen	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
loslaten systeem	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
maatwerkdiploma	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
meer vakken aanbieden	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
regels niet als uitgangspositie	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
ruimte nemen	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
systeem niet laten voorschrijven	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
wat goed is voor kinderen	ruimte gebruiken: nemen en creëren	
andere ontwikkeling van het kind (niet cognitief)	ruimte gebruiken: niet cognitief meetbaar	
niet controleerbaar voor onderwijsinspectie	ruimte gebruiken: niet meetbaar	
niet in inspectiekader	ruimte gebruiken: niet meetbaar	
op intuïtie niet meetbaar	ruimte gebruiken: niet meetbaar	
subjectief dus gesprek belangrijker	ruimte gebruiken: niet meetbaar	
leerling tevredenheid belangrijk	ruimte gebruiken: onderwijsvisie	
onderwijsvisie	ruimte gebruiken: onderwijsvisie	
onderwijsvisie als uitgangspunt nemen	ruimte gebruiken: onderwijsvisie	
rendement hier niet leidend	ruimte gebruiken: onderwijsvisie	
ruimte benutten	ruimte gebruiken: onderwijsvisie	
vrije schoolvisie	ruimte gebruiken: onderwijsvisie	
vrijheid van onderwijs	ruimte gebruiken: onderwijsvisie	
waar je voor staat	ruimte gebruiken: onderwijsvisie	
waardevolle plek in maatschappij belangrijk	ruimte gebruiken: onderwijsvisie	
zelf examenreglement	ruimte gebruiken: wat	
goed dat je moet zeggen wat waarom	ruimte gekregen: begrip	
inzichtelijk hebben wat leerlingen leren	ruimte gekregen: begrip	
afschaffen eindexamen geeft ruimte (vmbo)	ruimte gekregen: beperkend	
belemmerend voor onderwijsontwikkeling	ruimte gekregen: beperkend	
bepalend	ruimte gekregen: beperkend	
beperkt vrijheid te kijken wat kind nodig heeft	ruimte gekregen: beperkend	
beperkte keuze	ruimte gekregen: beperkend	
bevoegd moeten zijn is grens	ruimte gekregen: beperkend	regels wetten
docent minder of groepen groter	ruimte gekregen: beperkend	
dwingt tot nieuwe ontwikkeling	ruimte gekregen: beperkend	

er vanuit gaan dat regels er zijn ipv checken	ruimte gekregen: beperkend	
examen bepaald didactiek	ruimte gekregen: beperkend	
examen bepaald monitoring	ruimte gekregen: beperkend	
examenprogramma dwingt	ruimte gekregen: beperkend	regels wetten
formatie afhankelijk van financiën	ruimte gekregen: beperkend	input: financieel grenzen
gedrag van mensen nav exameneisen	ruimte gekregen: beperkend	
gesprek kost veel tijd	ruimte gekregen: beperkend	
goed voorbereiden op vervolgonderwijs	ruimte gekregen: beperkend	
goed voorbereiden op vervolgonderwijs lukt niet	ruimte gekregen: beperkend	
grenzen van het vervolgonderwijs	ruimte gekregen: beperkend	
grootte van de groep	ruimte gekregen: beperkend	
inhoud staat vast dat is lastig	ruimte gekregen: beperkend	
kansen onbenut laten	ruimte gekregen: beperkend	
landelijke overheid onbegrip	ruimte gekregen: beperkend	
leerling kansen geven	ruimte gekregen: beperkend	
leermiddelen	ruimte gekregen: beperkend	
lerarenopleiding loopt achter op ontwikkelingen	ruimte gekregen: beperkend	
manier waarop examen bepalend	ruimte gekregen: beperkend	
markt blokkeert	ruimte gekregen: beperkend	
marktpositie beperkt ruimte	ruimte gekregen: beperkend	
mensbeeld is de beperking	ruimte gekregen: beperkend	
methode bepaalt inhoud van de lessen	ruimte gekregen: beperkend	
nadeel als je systeem niet volgt	ruimte gekregen: beperkend	
niet kijken naar ruimte	ruimte gekregen: beperkend	
nieuw examenprogramma stuurt verandering in organisatie	ruimte gekregen: beperkend	
nieuwe wet dwingt tot actie	ruimte gekregen: beperkend	
onbegrip over wat wij doen	ruimte gekregen: beperkend	
op praktisch niveau tegen regels aanlopen	ruimte gekregen: beperkend	
passend onderwijs werkt niet in klas van 30	ruimte gekregen: beperkend	
personeel inzet eerste focus	ruimte gekregen: beperkend	
politieke besluiten die doorwerken	ruimte gekregen: beperkend	
ruimte voelt beperkt	ruimte gekregen: beperkend	
systeem met klassen en leerjaren	ruimte gekregen: beperkend	
ten koste van ruimte	ruimte gekregen: beperkend	
toets is een trucje leren	ruimte gekregen: beperkend	

vast dienstverband beperkt ruimte	ruimte gekregen: beperkend	
verantwoording is best bepalend	ruimte gekregen: beperkend	output: wat moet
vertrouwen in beroepsgroep ontbreekt	ruimte gekregen: beperkend	
wantrouwen beperkt	ruimte gekregen: beperkend	
wel heel bepalend of beperkend	ruimte gekregen: beperkend	
wet biedt weinig ruimte	ruimte gekregen: beperkend	
geen landelijk eindexamen geeft ruimte	ruimte gekregen: grenzen opzoeken	
grenzen opzoeken	ruimte gekregen: grenzen opzoeken	
ruimte zoeken	ruimte gekregen: grenzen opzoeken	
flink tijd onderwijskundig en pedagogisch	ruimte gekregen: tijd	
grens aan wat je kunt vragen van docenten	ruimte gekregen: tijd	
(tijd)		
koepel scheidt tijd	ruimte gekregen: tijd	
kosten door werkdruk	ruimte gekregen: tijd	
ruimte maar tijd	ruimte gekregen: tijd	
verantwoording is hoop werk	ruimte gekregen: tijd	structproc: verantwoordelijk
verantwoording vraag veel tijd van	ruimte gekregen: tijd	
leerkrachten		
zelf ontwikkelen kost tijd	ruimte gekregen: tijd	
doe-het-zelf winkeltje	ruimte gekregen: voldoende	
enige eis is kwaliteit leveren	ruimte gekregen: voldoende	
marktpositie geeft ruimte	ruimte gekregen: voldoende	
onderbouw veel ruimte	ruimte gekregen: voldoende	
vanuit koepel alle ruimte	ruimte gekregen: voldoende	
veel meer ruimte dan gedacht	ruimte gekregen: voldoende	
veel ruimte	ruimte gekregen: voldoende	
wet biedt voldoende ruimte	ruimte gekregen: voldoende	
aandacht willen besteden aan wat nodig is	ruimte nodig: aandacht willen besteden aan wat nodig is	
borgen van autonomie van leerkrachten	ruimte nodig: aandacht willen besteden aan wat nodig is	
door met onze eigen dingen	ruimte nodig: aandacht willen besteden aan wat nodig is	
eigen ambitie	ruimte nodig: aandacht willen besteden aan wat nodig is	
liever aandacht besteden aan andere dingen	ruimte nodig: aandacht willen besteden aan wat nodig is	
weet niet waar nog meer ruimte nodig	ruimte nodig: geen	
durven vertrouwen op professionaliteit	ruimte nodig: vertrouwen	docenten: professional
geschiktheid zou belangrijker dan	ruimte nodig: vertrouwen	
bevoegdheid		
laten bepalen wanneer leerling klaar is	ruimte nodig: vertrouwen	
liever uitstroomadvies dan diploma	ruimte nodig: vertrouwen	

vertrouwen aangeven	ruimte nodig: vertrouwen
faciliteiten niet voor	school zelf
groter dan meer management in te zetten	school zelf
omvang van de school	school zelf
onderwijshuisvesting niet op orde	school zelf
organisatie verandering	school zelf
afdeling kwaliteit ondersteunt	structproc: bestuur
bestuur geeft richting	structproc: bestuur
bestuur geeft ruimte	structproc: bestuur
bestuurlijk werk	structproc: bestuur
bovenschools geregeld	structproc: bestuur
gesprek met bestuur	structproc: bestuur
goede samenwerking schoolleiding bestuur	structproc: bestuur
grotere koepel voordelen	structproc: bestuur
koepel geeft ondersteuning	structproc: bestuur
raad van toezicht op afstand	structproc: bestuur
reactie bestuur op incidenten	structproc: bestuur
samenspel vier scholen	structproc: bestuur
vanuit bestuur opgelegd	structproc: bestuur
vrijwillig ouderbestuur	structproc: bestuur
aanvragen verlenging samenwerkingsverband	structproc: gemeente en regio
afspraken met mbo	structproc: gemeente en regio
bekostiging betalen door	structproc: gemeente en regio
samenwerkingsverband	
bekostiging helpt samenwerkingsverband	structproc: gemeente en regio
de gemeente en regio kennen	structproc: gemeente en regio
gemeente verantwoordelijk	structproc: gemeente en regio
lokale overheid onbegrip	structproc: gemeente en regio
nieuwbouw onderhandeling gemeente	structproc: gemeente en regio
samenwerking gemeente	structproc: gemeente en regio
samenwerking netwerk	structproc: gemeente en regio
samenwerkingsverband arrangementen	structproc: gemeente en regio
wegen bewandelen	structproc: gemeente en regio
gesprek met onderwijsinspectie	structproc: gesprek met onderwijsinspectie
je wegen kennen	structproc: gesprek met onderwijsinspectie
ministerie geeft ruimte	structproc: gesprek met

onderwijsinspectie staat er ook achter	onderwijsinspectie structproc: gesprek met onderwijsinspectie	ruimte gekregen: grenzen opzoeken
praten over de vorm	structproc: gesprek met onderwijsinspectie	
professionele dialoog	structproc: gesprek met onderwijsinspectie	
toezicht niet congruent met de ruimte	structproc: gesprek met onderwijsinspectie	
beperkt autonomie van leerkrachten	Structproc: ouders	
gesprek over ruimte met ouders	Structproc: ouders	
hechte schoolgemeenschap met ouders en leerlingen	Structproc: ouders	
hoop veranderd in relatie met ouders	Structproc: ouders	
inspectierapport opvragen	Structproc: ouders	
leerkracht beschermen	Structproc: ouders	
marktpositie belangrijk	Structproc: ouders	incentive: prikkel
ouders bellen inspectie	Structproc: ouders	
ouders nog niet gewend	Structproc: ouders	
ouders staan dichterbij	Structproc: ouders	
primair voor ouders en kinderen	Structproc: ouders	
reactie ouders op incidenten	Structproc: ouders	
stappen gemakkelijker binnen	Structproc: ouders	
Verwachting management naar ouders	Structproc: ouders	
welke ruimte geven ouders	Structproc: ouders	
welke ruimte vragen ouders	Structproc: ouders	
recht op volgens samenwerkingsverband	structproc: recht op	
recht op volgens zorgplan	structproc: recht op	
rechten van ouders	structproc: recht op	
advies sectorraad werkt niet	structproc: sector	
lobby belangrijker dan wetgeving	structproc: sector	
sectorraad vo-raad bespreekt met ministerie	structproc: sector	
aan inspectie kunnen laten zien	structproc: verantwoordelijk	
als je het goed verantwoord inspectie geen probleem	structproc: verantwoordelijk	
bestuur eindverantwoordelijk	structproc: verantwoordelijk	
doen wat je zegt	structproc: verantwoordelijk	
eindverantwoording schoolleiding	structproc: verantwoordelijk	

gedelegeerd aan schoolleiding	structproc: verantwoordelijk	
hele cyclus inzichtelijk te maken	structproc: verantwoordelijk	
inspectie komt kijken	structproc: verantwoordelijk	
inspectie weet wat wij doen	structproc: verantwoordelijk	
ministerie weet wat doen	structproc: verantwoordelijk	
onderwijs verantwoordelijk	structproc: verantwoordelijk	
onderwijsinspectie af en toe kijken	structproc: verantwoordelijk	
oordeel onderwijsinspectie	structproc: verantwoordelijk	
toezicht inspectie	structproc: verantwoordelijk	
transparantie belangrijk	structproc: verantwoordelijk	
transparantie naar ouders	structproc: verantwoordelijk	
vastleggen wat je doet	structproc: verantwoordelijk	
verantwoorden van inzet	structproc: verantwoordelijk	
verantwoording aan ouders en kinderen	structproc: verantwoordelijk	
verantwoording wat je doet	structproc: verantwoordelijk	
beperking van het systeem	systeem	ruimte gekregen: beperkend
cultuur beperkt ons	systeem	
kinderen niet in een hokje plaatsen	systeem	
systeem anders inrichten	systeem	ruimte gekregen: beperkend
systeem havo mavo etc.	systeem	
systeem havo mavo etc. afschaffen	systeem	ruimte gekregen: beperkend
geld in gebouwen		
lastig maar belangrijk		
ondersteuning lost dat niet op		
samen opvoeden		
spanningsveld		

Bijlage 6. Samenvatting sturingsvormen

Klassieke Bureaucratie		
<p>De maakbaarheid van samenleving staat centraal in het denken op basis van wetenschappelijke inzichten en op basis van politieke programma's. De gedachte overheerst dat de overheid een machine is en hiërarchisch bestuurd kan worden. Verondersteld wordt dat uitvoerenden loyaal en gehoorzaam zijn; zich houden aan de regels en doelen van de organisatie. Beslissingen zijn rationeel en worden op basis van systematisch verworven kennisgenomen. Sturing gebeurt op basis van het expliciteren van doel-middel-relaties. Er bestaan causale relaties die de context voor het sturen vormen. Informatie speelt een belangrijke rol in de besluitvorming en beheersingsmechanismen. De wijze waarop gegevens worden uitgewisseld ligt uitgebreid en gedetailleerd vastgelegd, mede doordat de interne werking van de organisatie het aangrijpingspunt is. Het recht kan gezien worden als stuurmiddel van uit het centrum. Centraal opgestelde normen leiden naar wet- en regelgeving die door het recht neutraal getoetst worden.</p> <p>Sturingsmodaliteit: command and control of planning and control.</p>		
Aspecten	Niveau beslissingen	Vanuit een centraal punt, boven de samenleving
	Aangrijpingspunt	Het proces of systeem. Interne werking, operaties. Gericht op de samenleving als geheel.
	Instrumenten	Planningsinstrumenten, directe regulering, recht

Tabel B1. Eigen samenvatting bij Hoofdstuk 3 (Bekkers, 1993)

Nieuwe vormen van sturing
<p>Er zijn grenzen aan de maakbaarheid van de samenleving; effectiviteit en uitvoerbaarheid van beleid geven problemen. Het politiek klimaat richt zich op sturen op hoofdlijnen. De overheid wordt niet meer gezien als de enige actor die maatschappelijke problemen kan oplossen of ontwikkelingen in gang kan zetten. Gaat uit van autonomie voor organisaties; zelfsturende actoren die hun eigen afwegingen maken.</p> <p>Inzicht op basis van autopoietische sociale systeemtheorie: “de samenleving gezien als een stelsel van functionele, maar wederzijds afhankelijke sociale deelsystemen die selectief gesloten zijn en die opereren volgens het principe van zelfreferentialiteit. Het behoud van de reproductie van de eigen identiteit en interne werking staan voorop” (:65). Er zijn meerdere sociale deelsystemen; maatschappijen, organisaties en interacties. Communicatie maakt dat subsystemen en hun omgeving hun werkelijkheid en betekenis krijgen. Reflectieve vermogens</p>

worden gezien als belangrijke voorwaarden voor zelfregulering.

Inzicht op basis van interorganisationele netwerktheorie:

“Een netwerk kan worden omschreven als een samenstel van quasi-autonome organisaties die vanuit een situatie van wederzijdse afhankelijkheid met elkaar interacteren” (:65). Een beleidsnetwerk bestaat uit wederzijds afhankelijke actoren, rond een beleidsdoel of gedeeld belang, die een gezamenlijk interactie- en communicatiepatroon ontwikkelen. Wederzijdse afhankelijkheid komt doordat middelen en/of hulpbronnen worden gedeeld (kennis, informatie, bevoegdheden, kapitaal etc.). De interactie tussen actoren kenmerkt zich door strategisch gedrag en de patronen die daaruit ontstaan; communicatie, onderhandeling, besluitvorming en ruil. Er gelden spelregels: positieregels, toe- en uittredingsregels, reikwijdteregels, gezagsregels, aggregatieregels en informatieregels. Vanuit de netwerktheorie kan verklaard worden hoe keuzeprocessen verlopen: problemen, oplossingen en keuzemogelijkheden bieden zich aan maar zijn subjectief aan omstandigheden (*garbage-can* model Cohen, March en Olsen, 1972). Informatie is een belangrijke machtsbron. Hierin is een centrale rol weggelegd voor ‘gatekeepers’ of ‘sluiswachters’: zij sluizen informatie door, analyseren, filteren en vatten samen en verschaffen de organisatie informatie over de betekenis van haar activiteiten (o.a. legitimatie) (:93).

Sturingsmodaliteit:

Sturing richt zich op de grenzen van de organisatie: door sturing op basis van in- en outputparameters en/of sturing met behulp van incentives.

Sturing tracht wederzijdse afhankelijkheden te structureren: door in te zetten op gemeenschappelijke beeldvorming en communicatie en/of structureren en procedureren van relaties.

Aspecten	Niveau beslissingen	Op het niveau van het netwerk en/of organisatie
	Aangrijpingspunt	Zelfsturing. Wederzijdse afhankelijkheden. Grenzen van de organisatie.
	Instrumenten	Contractmanagement, Budgettering, Kengetallen, Discours, Convenant, Procedures opstellen, Structureren.

Tabel B2. Eigen samenvoeging van Hoofdstuk 4 (Bekkers, 1993)

actoren	rol/interesse	taak
Minister van onderwijs	Verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel	- Ontwikkelen van beleid, kwaliteitsnormen, financiering - Kan financiering aan een school

		stopzetten of een school sluiten
Onderwijsraad	Adviseert de minister	- Geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de minister
Onderwijsinspectie	Toezicht op de kwaliteit van onderwijs	- Scholen beoordelen aan de hand van vooraf opgestelde indicatoren - Scholen informeren en adviseren - Ministerie inschakelen wanneer scholen slecht presteren - Rapporteren over de Staat van het Onderwijs
Sectorraad (po-, vo-, mbo-raad)	De belangen van schoolbesturen vertegenwoordigen	- Minister/ministerie adviseren - Scholen adviseren en ondersteunen - Sociaal overleg
Vakbonden	De belangen van onderwijspersoneel vertegenwoordigen	- Sociaal overleg - Aankaarten van misstanden - Werknemers adviseren en ondersteunen
Werkgroepen	Advies geven over specifiek beleidsonderwerpen	- Adviseren bij beleidsontwikkeling - Adviseren in beleidsuitvoering - Draagvlak creëren
Gemeente	Verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting en lokaal beleid (mede-)Verantwoordelijk voor jeugdzorg, passend onderwijs en leerplicht	- Lokaal beleid opstellen en daarvoor middelen beschikbaar stellen - Gesprekspartner bij passend onderwijs - Overleg met anderen gemeenten in de regio en het onderwijs - Minister adviseren bij fusietoets - Minister op de hoogte brengen
Samenwerkingsverband	Verantwoordelijk voor uitvoering passend onderwijs	- Afstemmen van ondersteuningsaanbod in de regio - Organiseren speciaal onderwijs - Afspraken toelaatbaarheid tot speciaal onderwijs - Verdeling van financiële middelen
Schoolbestuur	Verantwoordelijk voor de kwaliteit en financieel beheer	- Aanstellen van management - Bepalen van strategie, organisatie

	van school, legt formeel verantwoording af	structuur en cultuur - Sturen op kwaliteit - (financiële) bedrijfsvoering - Mandateren van directie - Verantwoorden van resultaten aan de samenleving
Schooldirecteur	Managen van dagelijkse zaken	- Bedrijfsvoering - Aanstellen personeel - Zorgen voor veilig leer- en werkklimaat - Onderwijsproces - Samenhang tussen vakken - Contact met omgeving - Voldoen aan wettelijke vereisten - Eigen aspecten van onderwijs vormgeven
Leraar	Kwaliteit van de les, begeleiding van leerlingen	- Lessen opstellen en uitvoeren - Collegiaal overleg - Begeleiden van leerlingen - Contact met ouders
Ouders/leerlingen	Cliënt, lid van ouderraad of MR	- Betrokken zijn - Feedback geven - Klacht indienen

Tabel B3. Eigen aanpassing op basis van 'tabel 2.3 Overview of key roles, interests and interventions' (Van Twist, et.al., 2013:18), wet- en regelgeving en eigen praktijkervaring.