

STURINGSDYNAMIEK IN ONDERWIJS OP STELSELNIVEAU:

LENIGE NETWERKSTURING DOOR DE OVERHEID

EDITH HOOGHE

Met medewerking van
Tineke Drewes MSc (BMC Advies)
Sietske Waslander (TIAS, Tilburg University)

Met dank aan
Henno Theisens (Haagse Hogeschool)
Cissy Pater (Kohnstamm Instituut)

Naar verwijzen als:

Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Februari 2017

Deelonderzoek #1 'Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid.'

Onderzoeksprogramma 'Zicht op sturingsdynamiek'

Gesubsidieerd door de Programmaraad Beleidsgericht Onderzoek (PROBO)

van het Nederlands Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO)

Dossiernummer 405-14-401

Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	3
INLEIDING	9
HOOFDSTUK 1 THEORETISCH KADER: EEN STURINGSTRILOGIE	11
1.1 DE ONTWIKKELING NAAR NEW PUBLIC GOVERNANCE	11
1.2 FOUCAULT EN GOVERNMENTALITY.....	12
1.3 STURINGSDYNAMIEK BINNEN ONDERWIJSSTELSELS.....	15
HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSONTWERP EN METHODEN	17
2.1 ONDERZOEKSONTWERP.....	17
2.2 DATAVERZAMELING EN -ANALYSE	19
HOOFDSTUK 3 KWALITEITSBELEID IN HET VO EN MBO	23
3.1 BELEIDSRECONSTRUCTIE	24
3.2 STURINGSDYNAMIEK BIJ 'KWALITEITSBELEID' IN HET VO	31
3.2.1 Welke betekenis krijgt kwaliteitsbeleid vo?	34
3.2.2 Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?	37
3.2.3 Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?.....	42
3.2.4 Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar.....	45
3.2.5 Sturingsdynamiek kwaliteitsbeleid in het VO	46
3.3 STURINGSDYNAMIEK 'KWALITEITSBELEID' IN HET MBO	48
3.3.1 Welke betekenis krijgt kwaliteitsbeleid MBO?.....	51
3.3.2 Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?	55
3.3.3 Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?.....	61
3.3.4 Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar.....	64
3.3.5 Sturingsdynamiek kwaliteitsbeleid in het MBO.....	66
HOOFDSTUK 4 LERENDE ORGANISATIE IN HET VO EN MBO	67
4.1 BELEIDSRECONSTRUCTIE	68
4.2 STURINGSDYNAMIEK BIJ 'LERENDE ORGANISATIE' IN HET VO	76
4.2.1 Welke betekenis krijgt 'lerende organisatie'-beleid in het VO?	79
4.2.2 Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?	82
4.2.3 Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?.....	86
4.2.4 Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?.....	89
4.2.5 Sturingsdynamiek 'de lerende organisaties' in het VO	90

4.3	STURINGSDYNAMIEK BIJ 'DE LERENDE ORGANISATIE' IN HET MBO.....	91
4.3.1	Welke betekenis krijgt 'lerende organisatie' beleid in het MBO?	94
4.3.2	Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?	96
4.3.3	Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?.....	99
4.3.4	Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?.....	101
4.3.5	Sturingsdynamiek 'de lerende organisatie' in het MBO	101
HOOFDSTUK 5	BURGERSCHAPSVORMING IN HET VO EN MBO	105
5.1	BELEIDSRECONSTRUCTIE	106
5.2	STURINGSDYNAMIEK BIJ BURGERSCHAPSVORMING IN HET VO	113
5.2.1	Welke betekenis krijgt 'Burgerschap'-beleid in het VO?	115
5.2.2	Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?	118
5.2.3	Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?.....	123
5.2.4	Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?.....	125
5.2.5	Sturingsdynamiek burgerschapsvorming in het VO	125
5.3	STURINGSDYNAMIEK BIJ BURGERSCHAPSVORMING IN HET MBO	127
5.3.1	Welke betekenis krijgt 'Burgerschap'-beleid in het MBO?	129
5.3.2	Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?	132
5.3.3	Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?.....	134
5.3.4	Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?.....	137
5.3.5	Sturingsdynamiek burgerschapsvorming in het MBO	138
HOOFDSTUK 6	CONCLUSIES	139
6.1	STURINGSTRILOGIE	140
6.1.1	Betekenis (denkbaar).....	140
6.1.2	Rollen (denkbaar)	142
6.1.3	Activiteiten en instrumenten (uitvoerbaar).....	143
6.1.4	Voortgang monitoren en zichtbaar maken (zichtbaar)	145
6.2	STURINGSDYNAMIEK	146
6.3	LENIGE NETWERKSTURING DOOR DE OVERHEID	149
BIJLAGE 1	REFERENTIES.....	155
BIJLAGE 2	OVERZICHT VAN DE BIJ DE BELEIDSTHEMA'S BETROKKEN ACTOREN.....	165
BIJLAGE 3	VERSLAG REVIEW PANEL 8 SEPTEMBER 2016	177

SAMENVATTING

In veel landen, waaronder Nederland, is sprake van decentralisering, autonomievergroting en een ontwikkeling van *'government naar governance'*. Dat maakt sturing binnen complexe stelsels een zeer actueel thema voor zowel onderzoek als beleid. Het Nederlandse onderwijs is een typerend voorbeeld van een complex stelsel, met meerdere centra van waaruit wordt gestuurd (*poly-centric*) en meerdere lagen waarop wordt gestuurd (*multi-level*). Er zijn veel (relatief autonome) actoren die het onderwijs sturen, of er een bijdrage aan leveren. Behalve het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, zijn dat bijvoorbeeld andere Ministeries (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie), zelfstandige bestuursorganen (Inspectie van het Onderwijs, College voor Toetsen en Examen), adviesraden (WRR, Onderwijsraad), sectorraden (VO-raad, MBO Raad), werknemers- en beroepsorganisaties (Stichting van het Onderwijs, OnderwijSCOöperatie), programmabureaus (Steunpunten Taal en Rekenen, School aan Zet, MBO in Bedrijf) en kennisinstellingen en advies- en ondersteuningsorganisaties (hogere onderwijsinstellingen, Leraar24, SLO, Stichting leerkracht!). Al deze actoren ontwikkelen brengen in de sturingsnetwerken die zij samen (al dan niet bewust) formeren bepaalde *sturingsdynamieken* teweeg.

Hoewel veel wordt geschreven over sturing in netwerken, is nog nauwelijks empirisch onderzocht of en hoe dat werkt. Geïnspireerd op Foucault's *governmentality* concept, is in dit onderzoeksprogramma een theoretisch perspectief ontwikkeld om sturing in complexe stelsels empirisch te onderzoeken. Dit Foucaultiaanse perspectief beschouwt sturing vanuit een *actor-perspectief* en richt de blik op de interactie tussen meerdere actoren die gelijktijdig (trachten te) sturen. Het hanteert een ruime opvatting van van het begrip 'sturen'. Sturing omvat zowel handelen dat zich richt op beïnvloeden van anderen, als handelen dat gericht is op het beïnvloeden van het eigen gedrag (zelfdiscipline), als handelen dat het gevolg is van beïnvloeding door anderen. Vanuit dit perspectief kan sturing vele vormen aannemen, variërend van betekenisverlening en voorbeeldgedrag (*normaliseren*), tot het toebedelen van rollen en het aanspreken op verantwoordelijkheden (*responsibiliseren*), tot alle denkbare vormen van mondelinge en schriftelijke communicatie, formele afspraken, handreikingen, 'good practice'—beschrijvingen, onderzoeksresultaten, stappenplannen, kaders, indicatoren of formats (*instrumenteren*).

Vanuit het perspectief van *governmentality* kan er pas worden gestuurd als (1: denkbaar) er gedachten en taal zijn waarmee over de bedoeling van het sturen en over wát er gestuurd wordt kan worden gesproken, inclusief termen om sturingsdoelen te benoemen en aan te geven wie welke rol heeft; (2: uitvoerbaar) er handelingsrepertoire en instrumenten zijn (worden ontwikkeld) om sturing tot uiting te laten komen, en (3: zichtbaar en meetbaar) er informatie, monitoring- en evaluatie technieken zijn (worden ontwikkeld) om (de effecten van) sturing inzichtelijk te maken. Samen vormen de drie onderdelen een *sturingstrilogie*. Alle relevante actoren in een sturingsnetwerk samen zorgen voor wat we in dit onderzoek '*sturingsdynamiek*' noemen: het patroon van de relaties en de interacties tussen die taal, termen, roloppvatting, handelingsrepertoire, instrumenten,

informatie en monitorings- en evaluatietechnieken van de verschillende individuele actoren in het sturingsnetwerk.

Binnen de opzet van dit onderzoeksprogramma als geheel, is sturingsdynamiek op stelselniveau niet alleen zelfstandig onderzoeksobject (deelonderzoek #1 waarover hier wordt gerapporteerd), maar het vormt ook de context waarbinnen onderwijsorganisaties in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs functioneren (deelonderzoeken #2 en #3, zie hiervoor de rapporten 'Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs' van Waslander en Pater, 2017 en 'Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs' van Waslander, 2017). Het design van dit gehele onderzoeksprogramma maakt het mogelijk om sturingsdynamiek op stelselniveau te verbinden met sturingsdynamiek binnen onderwijsorganisaties, en zo zicht te krijgen op hoe sturing op stelselniveau doorwerkt in onderwijsorganisaties tot op het niveau van leraren (deelonderzoek #4, zie hiervoor Waslander, Hooge & Theisens, 2017).

In dit eerste deelonderzoek is sturingsdynamiek in het Nederlandse onderwijs op stelselniveau onderzocht. Met behulp van de sturingstrilogie is in beeld gebracht hoe de verschillende actoren van een sturingsnetwerk een bepaald beleidsthema denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar maken. Het in kaart brengen van de sturingstrilogie voor één actor op één beleidsthema wijst uit hoe deze actor op het beleidsthema stuurt en/of wordt gestuurd. We hebben hiervoor drie beleidsthema's gekozen: kwaliteitsbeleid, lerarenbeleid en burgerschapsvorming. Voor de selectie van deze beleidsthema's zijn twee criteria gehanteerd, namelijk de mate waarin de centrale overheid (a) in formele zin verantwoordelijk is, en (b) zelf actief stuurt, zie het schema hieronder.

Centrale overheid	Grote verantwoordelijkheid	Kleine verantwoordelijkheid
Veel actieve sturing	1 Kwaliteitsbeleid , in het bijzonder de minimumniveaus taal en rekenen.	2 Lerarenbeleid , in het bijzonder 'lerende organisatie' en 'professionele cultuur'.
Weinig actieve sturing	3 Burgerschapsvorming	Niet van toepassing voor dit deelonderzoek #1

Op basis van de sturingstrilogie voor elk van de betrokken actoren op eenzelfde beleidsthema, zijn de relaties en interacties tussen het denken over, het uitvoeren, en het zichtbaar maken van sturing tussen die actoren in het sturingsnetwerk rondom het betreffende beleidsthema geanalyseerd. Dit resulteert in het blootleggen van specifieke interactiepatronen ofwel sturingsdynamiek.

Dit beschrijvende empirische onderzoek behelst documentenanalyse aangevuld met interviews en een zogenaamde membercheck. De onderzoeksmethode is als volgt: voor elk van de drie beleidsthema's is voor zowel het VO als het MBO een overzicht van relevante actoren gemaakt van wie alle mogelijke documenten (rapporten, (beleids)notities, brochures, teksten op websites) met betrekking tot de drie beleidsthema's zijn verzameld, 164 in totaal, uitgegeven tijdens de afgebakende periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015. Op basis van deze documenten is een beleidsreconstructie voor elk thema per sector gemaakt, zijn de relevante actoren van de sturingsnetwerken per thema per sector in kaart gebracht, en zijn er 1.475 fragmenten gecodeerd die per actor en per sector representeren hoe de drie beleidsthema's denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar worden gemaakt. Voor elk beleidsthema zijn vervolgens per sector zogenaamde sleutelactoren geïdentificeerd, van wie de vertegenwoordigers zijn benaderd

voor een interview. In totaal zijn 14 interviews gehouden met 20 respondenten. Doel van de interviews was de beleidsreconstructie van de beleidsthema's en sturingsnetwerken te valideren, en aanvullende informatie te verkrijgen op de resultaten van de documentenanalyse over hoe de betreffende actor het beleidsthema denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar maakt. De (ruwe) bevindingen zijn getoetst door middel van een membercheck.

Het onderzoek wijst uit dat rondom elk beleidsthema, en specifiek per sector, complexe sturingsnetwerken worden gevormd waarbij veel actoren betrokken zijn die verschillende posities innemen, afhankelijk van hun legitimiteit (is hun rol of opdracht formeel), hun macht (in hoeverre kunnen zij andere actoren beïnvloeden, hoeveel druk kunnen zij uitoefenen, hoeveel gezag hebben zij), hun capaciteit (hoeveel (financiële) middelen en mensen hebben zij tot hun beschikking), en hun rol (hebben zij een rol in de agendering, in de besluitvorming, in de vormgeving en/of instrumentering en implementatie). Ook hangt hun positie af van de relaties en interacties met andere actoren in het netwerk, en van in hoeverre zij een centrale of meer marginale rol spelen. Door deze verschillen in positie zijn de verschillende actoren niet gelijkwaardig aan elkaar.

De actoren verschillen in hun aard en rechtsvorm, en een aantal actoren is meer dan een keer vertegenwoordigd in een sturingsnetwerk omdat zij deel uitmaken van zogenaamde samengestelde actoren. Naast 'gevestigde' actoren die in alle sturingsnetwerken rol vervullen, zijn er 'thema-gebonden' actoren, al dan niet speciaal opgericht en/of gefinancierd door het ministerie van OCW ten behoeve van de sturing en implementatie van een bepaald thema. Leraren en hun direct leidinggevenden (schoolleiders, teamleiders of opleidingsmanagers) blijken een marginale rol te spelen binnen de sturingsnetwerken. Er is naar hen vooral sprake van eenrichtingsverkeer vanuit de actoren in de sturingsnetwerken. Het ministerie van OCW, de sectorraden, en veel andere actoren, *responsibiliseren* leraren en hun direct leidinggevenden veelvuldig en uitdrukkelijk, door op hun verantwoordelijkheden te wijzen, en door hen op te roepen 'aan de slag' te gaan en uitvoering te geven aan de beleidsthema's in hun dagelijks onderwijspraktijk. Bovendien wordt de manier waarop de meeste actoren in de sturingsnetwerken de beleidsthema's uitvoerbaar maken (*instrumenteren*), gekenmerkt door een hoog 'zendgehalte'. In veel mindere mate worden leraren en hun direct leidinggevende daadwerkelijk betrokken (e.g. als co-creanten) bij het denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar maken van een beleidsthema. Naast dit voornamelijk eenrichtingsverkeer vanuit de sturingsnetwerken richting leraren en hun direct leidinggevenden, stellen we ook vast dat zij niet *direct* vertegenwoordigd worden in de sturingsnetwerken, anders dan via de vakbonden.

Het onderzoek wijst uit dat de actoren verschillende manieren van sturen aan de dag leggen. Hun sturing en/of gestuurd worden is niet alleen concreet zichtbaar doordat zij wet- en regelgeving, beleidskaders en nadere regels maken, sturen met geld en/of door middel van communicatie en voorlichting invloed uitoefenen, maar er zijn ook voorbeelden en praktijken van sturing naar voren gekomen die met behulp van de Foucaultiaanse sturingstrilogie zijn aan

te merken als normaliseren, responsabiliseren, en instrumenteren. Juist deze laatste vormen van sturen en gestuurd worden lijken niet altijd bewust en intentioneel te gebeuren.

De centrale overheid speelt bij alle onderzochte beleidsthema's een sterk sturende rol: het ministerie van OCW benut bestaande sturingsnetwerken rondom beleidsthema's en/of creëert ze, en stuurt het onderwijs aan in, en via, deze netwerken. Hierbij toont het ministerie zich een 'lenige' speler door situationeel en afwisselend, direct en indirect, te sturen, afhankelijk van het beleidsthema en de (bestuurlijke) context van de sector. De lenigheid van het ministerie blijkt ook uit de omgang met de sturingsnetwerken. Het ministerie benut niet alleen bestaande sturingsnetwerken, maar creëert/versterkt deze specifiek om te sturen op een bepaald beleidsthema. Dit doet het ministerie door nieuwe actoren (helpen) op te richten, door bestaande actoren specifiek (aanvullend) te financieren om (mee) te sturen op een bepaald beleidsthema. Het ministerie speelt ook zijn sturende rol als 'spelverdeler' (responsibiliseren), door verschillende actoren in het sturingsnetwerk opdrachten te geven, met hen een bestuursakkoord te sluiten, en door hun rollen continu te benoemen in beleidsnotities en communicatie. Daarnaast benoemt het ministerie van OCW frequent en nadrukkelijk de rollen van actoren binnen de onderwijsorganisaties in het VO en MBO bij een bepaald beleidsthema, zoals van leraren, hun direct leidinggevenden, onderwijsstaf, en schoolbesturen (en hun intern toezicht).

De onderzoeksbevindingen laten zien dat er sprake is van situationele sturingsnetwerken: naar gelang het beleidsthema waarop gestuurd wordt, en de situatie en kenmerken van de sector waarin wordt gestuurd, verschillen de sturingsnetwerken in de samenstelling van actoren en sturingsdynamiek. De sturingsnetwerken hebben als gemene deler dat er niet tot nauwelijks actoren zijn op het intermediaire niveau tussen de centrale overheid en de onderwijsorganisaties die helemaal onafhankelijk zijn van het ministerie van OCW. (Ogenschijnlijk) autonome, onafhankelijke actoren worden toch gesteund door het Ministerie van OCW, hetzij bij de oprichting (*seed money*), hetzij door (gedeeltelijke) financiering – direct of indirect via bijvoorbeeld NRO of programmanagements of ZBO's - , hetzij immaterieel door adhesiebetuigingen aan, en 'het naar voren schuiven' van, de actor in beleidsdocumenten en communicatie. Het is de vraag of actoren in de sturingsnetwerken zonder de (in)directe steun van de centrale overheid zouden kunnen overleven.

Ondanks deze afhankelijkheid van het ministerie van OCW zijn de actoren in de sturingsnetwerken geen 'puppets on a string', maar zij hebben hun eigen handelingsruimte, en benutten die ook. Dit is goed zichtbaar in de manier waarop de verschillende actoren beleidsthema's denkbaar en uitvoerbaar maken: zij leggen daarbij echt verschillende accenten. Binnen de sturingsnetwerken bestaat met name grote mate van overeenstemming over nut, noodzaak en de achterliggende 'gedachten' (denkbaar) bij onderwijssturing en –beleid. Als er al dissensus bestaat en tegenkrachten ontstaan, dan richten die zich op de uitwerking, implementatie en uitvoering van het beleid (uitvoerbaar). En als er echt tegenkracht is, wordt dit 'opgelost' binnen de sturingsdynamiek vanuit de consensus-traditie die het Nederlandse onderwijs kenmerkt: 'gevestigde actoren' ruilen thema's tegen elkaar uit als uitkomst van deliberatie en onderhandeling, en de 'beleidsthema-gebonden' actoren op stelselniveau die bestaan bij de gratie van het beleidsonderwerp versterken en echoën de sturingsdoelen van het ministerie van OCW vanuit hun bestaansgrond.

De onderzoeksresultaten laten drie typen sturingsdynamiek zien, als resultaat van de onderlinge relaties en interacties tussen de actoren van de sturingsnetwerken, namelijk 1) 'Direct en directief', 2) 'Indirecte polderen' en 3) 'Sturen van autonomie'.

Directe en directieve sturingsdynamiek speelt zich af in een redelijk hecht netwerk, waarbij sturing vanuit de overheid wordt gekenmerkt door intensieve, directe sturing met een 'top-down'-karakter. Directe en directieve sturingsdynamiek is betwist en gepolitiseerd, en heeft het karakter van instrumenteren en (ondersteunen bij) implementeren.

'Indirecte polderdynamiek' speelt zich af binnen een zeer hecht sturingsnetwerk, waarbij de sturing vanuit de overheid wordt gekenmerkt door indirecte sturing met een 'netwerk'-karakter. Deze sturingsdynamiek kenmerkt zich door 'polderen' en heeft het karakter van conceptualiseren (veel tekst) en adviseren.

Sturingsdynamiek van het type 'sturen van autonomie' komt tot stand binnen een hecht sturingsnetwerk, waarbij de sturing vanuit de overheid wordt gekenmerkt door gestage, directe sturing met behoud van autonomie voor scholen. Deze sturingsdynamiek is 'maatschappelijk geladen' en heeft het karakter van agenderen.

De verschillende typen sturingsdynamiek kenmerken zich allen door een evenwicht tussen enerzijds afhankelijkheid van het ministerie van OCW voor legitimering en financiering, en anderzijds ruimte voor actoren in een sturingsnetwerk voor eigen inhoudelijke accenten (denkbaar) en eigen handelingsrepertoire (uitvoerbaar en zichtbaar). Dit evenwicht zorgt voor voldoende smeerolie in de sturingsdynamiek, ofwel, voor lenige netwerksturing. De sturingsdynamiek *van en binnen* netwerken geeft de overheid veel ruime en flexibele '*avenues for change*' en, als de politieke realiteit daartoe oproept, ook de mogelijkheid om snel en directief te sturen. Bij de gratie van deze lenige netwerksturing heeft het ministerie van OCW een machtige positie en de mogelijkheid om het complexe decentrale onderwijsstelsel in Nederland met veel relatief autonome actoren, op een zeer geavanceerde manier centraal aan te sturen. Deze sturende rol van de centrale overheid c.q. het ministerie van OCW is niet zonder meer zichtbaar omdat het ministerie zich letterlijk achter sturingsnetwerken (indirecte sturing) of binnen sturingsnetwerken (directe sturing) kan verschuilen en andere actoren voor het voetlicht kan laten treden om (mee) te sturen, te beïnvloeden, te instrumenteren, te implementeren en uit te voeren. Het is de vraag of deze geavanceerde lenige netwerksturing van 'het onderwijs wél sturen en er beleid voor maken, maar dit niet al te zichtbaar en opvallend te doen via, en in, sturingsnetwerken', bewust en intentioneel gebeurt bij de overheid, of dat het zich spontaan ontvouwt. Dit 'niet zichtbaar sturen' biedt de overheid in elk geval een goede uitweg uit de spagaat tussen enerzijds terughoudendheid betrachten bij onderwijssturing en -beleid vanwege de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs, en anderzijds gehoor geven aan de aanzwellende vraag om onderwijssturing en -beleid vanuit de samenleving en politiek, ingegeven door steeds hogere verwachtingen van onderwijs en de roep om transparante verantwoording over besteding van publieke middelen.

Inleiding

Dit rapport beschrijft de theoretische achtergrond, opzet, uitvoering, analyses en bevindingen van een onderzoek naar de manier waarop sturing vorm krijgt binnen het Nederlandse onderwijsstelsel. Het vormt de neerslag van een beschrijvend onderzoek naar sturingsdynamiek op stelselniveau en brengt in beeld hoe verschillende actoren op verschillende niveaus en vanuit verschillende posities het onderwijs (mee)sturen. Met behulp van het Foucaultiaans perspectief 'governmentality' wordt beschreven hoe binnen sturingsnetwerken op stelselniveau de beleidsthema's kwaliteitsbeleid, lerarenbeleid en burgerschapsvorming in het VO en het MBO 'denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar' worden gemaakt, en tot welke specifieke interactiepatronen ofwel sturingsdynamiek dit leidt. Het onderzoek levert een bijdrage aan de weinige systematische empirische informatie over sturing in onderwijsstelsels die tot nu toe beschikbaar is.

Dit onderzoek is het eerste deelonderzoek van het onderzoeksprogramma 'Zicht op sturingsdynamiek'. Het tweede deelonderzoek spitst zich toe op sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs. Het is opgezet als een meervoudige, geneste casestudy met negen VO-besturen met daarbinnen vijftien scholen. Dezelfde drie beleidsthema's als in deelonderzoek #1 komen aan bod: kwaliteitsbeleid; burgerschapsvorming; en de school als lerende organisatie. Deze thema's zijn aangevuld met een eigen thema van de negen deelnemende besturen. Binnen elk bestuur zijn interviews gehouden met de medezeggenschapsraad, de Raad van Toezicht, het College van Bestuur, directeurs, teamleiders en docenten. In het derde deelonderzoek staat het sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs centraal. Het onderzoek kent dezelfde opzet als deelonderzoek #2 en is uitgevoerd bij negen MBO-instellingen met daarbinnen zeventien onderwijsteams.

Het onderzoeksprogramma wordt afgesloten met een vierde deelrapport. In dit zogenaamde integratierapport wordt sturingsdynamiek op stelselniveau internationaal vergeleken door voor de twee beleidsthema's – kwaliteitsbeleid en de school als lerende organisatie – de sturingsdynamiek te vergelijken met die in drie andere, vergelijkbare landen/landsdelen: Vlaanderen, Ontario (Canada) en Finland. Verder worden de bevindingen en conclusies van de drie deelonderzoeken geïntegreerd om de wisselwerking tussen sturingsdynamiek op stelselniveau en binnen onderwijsorganisaties in het VO en MBO te bestuderen. Het onderzoeksprogramma werd mogelijk gemaakt dankzij subsidie van de Programmaraad voor Beleidsgericht Onderzoek (ProBO) van het Nederlands Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) (NRO-ProBO nr. 405 - 14 - 401).

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 wordt het theoretisch kader toegelicht. Het hoofdstuk besluit met een probleemstelling en onderzoeksvragen als basis voor het onderzoek. In hoofdstuk 2 vervolgens worden het onderzoeksontwerp en de onderzoeksmethode beschreven en verantwoord. In de hoofdstukken drie, vier en vijf worden de resultaten gepresenteerd: respectievelijk worden voor de beleidsthema's 'kwaliteitsbeleid', 'lerende organisatie' en 'burgerschapsvorming' de sturingsnetwerken in kaart gebracht, en de sturingsdynamiek beschreven met behulp van de struringstrilogie. Dit rapport sluit af met samenvattende conclusies in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 1 Theoretisch kader: een sturingstrilogie¹

Veel beleidssystemen zijn in de afgelopen vier decennia complexer geworden. Macht is van centrale overheden in verschillende richtingen verschoven. Omhoog richting internationale organisaties, opzij naar private en non-gouvernementele organisaties en omlaag, richting lokale overheden en publieke ondernemingen zoals scholen en ziekenhuizen. Dit wordt wel samengevat onder de noemer van 'government' naar 'governance', oftewel van monocentrisch hiërarchisch bestuur naar pluralistische op netwerken gebaseerd bestuur. Governance kan in deze context worden gedefinieerd als de processen van het vaststellen van prioriteiten, het formuleren en implementeren van beleid en het afleggen van verantwoording in complexe netwerken met veel verschillende actoren (Pierre & Peters, 2005).

Deze verschuiving is geen modegril maar een gevolg van fundamentele sociale veranderingen die de complexiteit van onze samenleving hebben vergroot. Grote trends als globalisering en individualisering hebben geleid tot toegenomen diversiteit, dynamiek en daarmee onvoorspelbaarheid (OECD, 2013). Hoewel er verschillen zijn tussen de mate waarin landen hun 'governance' hebben hervormd in de afgelopen decennia is er toch in vrijwel de hele westerse wereld een vergelijkbare ontwikkelingsrichting waar te nemen (Laegreid & Christensen, 2011; Pollitt & Bouckaert, 2011; Osborne, 2010).

1.1 De ontwikkeling naar New Public Governance

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

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

bijzondere publieke functie van de overheid zou ondermijnen, maar ook omdat marktwerking niet altijd het wondermiddel bleek waar voorstanders op hoopten (Osborne, 2010). Bepaalde aspecten van New Public Management met name privatisering, verzelfstandiging en decentralisering hebben ook actief bijgedragen aan de groeiende complexiteit van governance.

De realiteit is dat noch de traditionele centrale sturing door de overheid, noch de marktwerking van New Public Management een antwoord zijn op de complexiteit van de meeste beleidssystemen en de onvoorspelbaarheid van sturing. Sturen vanuit één centrum (de traditionele overheid) of met één logica (marktwerking) is niet langer mogelijk. En waar traditionele overheidssturing implementatieproblemen negeert, laat New Public Management de politieke context van de publieke sector buiten beschouwing.

Vanaf het begin van deze eeuw is er een nieuwe benadering van governance ontstaan die wel wordt aangeduid als New Public Governance (NPG). NPG gaat om met complexiteit door ruimte te laten voor zelforganisatie, verticaal hiërarchisch bestuur wordt aangevuld met afstemming in horizontale netwerken met verschillende machtscentra (Thompson et al, 1991; Hufen & Ringeling, 1990).

Pluraliteit is een sleutelbegrip in NPG, publieke diensten komen tot stand door de bijdragen van verschillende onderling verbonden actoren. NPG focust op de relaties en de interacties tussen verschillende actoren en op de verschillende processen die in interactie leiden tot beleid en implementatie (Osborne, 2010; Kooiman, 2003; Zehavi, 2012; Rhodes, 1997). De cruciale vraag voor overheden is hoe zij zich tot horizontale netwerken moeten verhouden en hoe sturing met of via netwerken mogelijk is.

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

1.2 Foucault en governmentality.

Voor empirisch onderzoek naar sturingsprocessen in complexe systemen hebben we een concreet perspectief nodig dat sturing niet als lineair of hiërarchisch opvat. Het *governmentality* perspectief van Foucault (Foucault, 1988, 1995; Burchell et al. 1991; Rose, 1999) is daarvoor bij uitstek geschikt. Met 'governmentality' bedoelt Foucault alle technieken die een overheid gebruikt om het gedrag van haar bevolking te beïnvloeden (Foucault, 1988). Deze technieken kunnen worden blootgelegd door empirisch te onderzoeken hoe sturing in relaties tussen actoren ontstaat. Governmentality neemt de daadwerkelijke sturing in relaties en interacties tussen actoren als vertrekpunt, en hanteert een bepaalde opvatting van macht, namelijk dat het niet-hiërarchisch is en niet wordt 'bezeten', maar vorm krijgt in relaties en interacties. Macht 'produceert' bepaalde vormen van gedrag, is gebaseerd op kennis, en kan altijd weerstaan worden (Ibid, 1988). Deze specifieke opvatting van macht leidt ertoe dat afstand wordt genomen van het gebruikelijke onderscheid tussen een actor die stuurt en andere actoren die gestuurd worden, en richt de blik juist op de relaties en interacties tussen meerdere actoren die gelijktijdig (trachten te) sturen. De consequentie

hiervan is dat de categorieën 'sturingsobject' en 'sturingssubject' vervagen. Objecten van sturing – ofwel actoren, zoals projectorganisaties, bestuurders of leraren – zijn tegelijkertijd subject van sturing omdat mensen zelf actief betekenis geven aan beoogde doelen en ingezette sturingsmiddelen. Daarmee problematiseert het governmentality perspectief ook een strikt onderscheid tussen autonomie versus controle. Enerzijds omdat meer autonomie gepaard gaat met (impliciete) opvattingen omtrent verantwoordelijk gebruik van die autonomie. Autonomie en controle, vrijheid en verantwoordelijkheid, gaan daarom samen ('autonomie verplicht'). Anderzijds is controle een voorwaarde om autonoom te zijn. Actoren brengen hun autonomie tot uitdrukking door te sturen en daarmee controle uit te oefenen. Dat is geen ontkenning van spanning tussen autonomie en controle, maar een uitnodiging om beter en specifieker te kijken naar de manier waarop actoren de sturing door anderen gebruiken en benutten om hun eigen autonomie te verwerven en te behouden.

Foucault's concept van governmentality leidt tot twee implicaties voor empirisch onderzoek. Ten eerste de noodzaak om sturing te beschouwen vanuit een *actor-perspectief*. Omdat sturing tot stand komt door acties van actoren, en via relaties en interacties tussen actoren, richt het empirisch onderzoek zich op actoren en hun onderlinge relaties en interacties. Een tweede implicatie is een ruime opvatting van het begrip 'sturen'. Sturing omvat zowel handelen dat zich richt op beïnvloeden van anderen, als handelen dat gericht is op het beïnvloeden van het eigen gedrag (zelfdiscipline), als handelen dat het gevolg is van beïnvloeding door anderen. Sturing, te zien als 'technieken' volgens Foucault, neemt vele vormen aan, variërend van betekenisverlening en voorbeeldgedrag (in dit onderzoek aangemerkt als *normaliseren*), tot het toebedelen van rollen en het aanspreken op verantwoordelijkheden (in dit onderzoek aangemerkt als *responsibiliseren*), tot alle denkbare vormen van mondelinge en schriftelijke communicatie, en formele afspraken en formats (in dit onderzoek aangemerkt als *instrumenteren*).

Om sturing binnen onderwijsstelsels en binnen onderwijsbesturen op het spoor te komen, concretiseren we de onderzoeksvragen voor ons empirisch onderzoek met behulp van drie concepten die hun kracht in onderzoek en studies vanuit het governmentality perspectief reeds hebben bewezen: 1) denkbaar (thinkable), 2) uitvoerbaar (practicable) en 3) zichtbaar en meetbaar (calculable) (Edwards, 2002; Rose et al., 2006; Gillies, 2008; Suspitsyna, 2010).

Ad. 1 Denkbaar (thinkable)

Nadenken over dat wat gestuurd moet worden, vooronderstelt een taal waarmee over de uiteindelijke bedoeling van het sturen ('outcomes') kan worden gesproken, met inbegrip van termen om sturingsdoelen te benoemen. Een notie als 'sturen op kwaliteit' vooronderstelt bijvoorbeeld een taal om te denken over 'onderwijskwaliteit' en termen om die kwaliteit mee te beschrijven. In die taal en termen zijn tegelijkertijd veronderstellingen vervat over het gericht kunnen beïnvloeden (=sturen) van aspecten van onderwijskwaliteit. Sturen gaat daarom samen met termen, waarvan de specifieke betekenissen aangeven wat de bedoeling en het doel van sturing is.

Ad 2. Uitvoerbaar (practicable)

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

Ad 3. Zichtbaar en meetbaar (calculable)

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

De idee achter deze drie concepten, die in dit onderzoek centraal staan onder de noemer *sturingstrilogie*, is dat om te kunnen sturen, actoren een opvatting moeten hebben over het thema, hun rol en de rol van anderen (denkbaar), een bepaalde vertaalslag moeten maken naar hun handelen of dat van anderen (uitvoerbaar), en het thema en voortgang daarop zichtbaar moet kunnen maken (zichtbaar). Met behulp van de sturingstrilogie komen we dus de technieken van sturen van een actor op het spoor, omdat zichtbaar wordt hoe een actor iets denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar maakt. Het in kaart brengen van de sturingstrilogie voor één actor op één beleidsterrein laat zien met welke technieken een actor op dat terrein stuurt. Nadat de sturingstrilogie voor elk van de betrokken actoren op eenzelfde beleidsterrein in kaart is gebracht, kunnen relaties tussen het denken over, het zichtbaar maken, en het uitvoeren van sturing tussen die actoren worden geanalyseerd.

Al die sturende actoren op stelselniveau samen zorgen voor wat we in dit onderzoek 'sturingsdynamiek' noemen: het patroon van de relaties en interacties tussen 'taal, termen, roloppvatting, handelingsrepertoire, instrumenten, informatie en monitorings- en evaluatietechnieken'. De onderlinge relaties en interacties tussen actoren kunnen de sturing versterken, vervormen, neutraliseren of tegenwerken. Dat geeft een specifiek interactiepatroon, ofwel een sturingsdynamiek. Met de gekozen opzet kunnen we in dit onderzoek nagaan hoe de sturingsdynamiek op stelselniveau eruit ziet.

1.3 Sturingsdynamiek binnen onderwijsstelsels

In dit eerste deelonderzoek van de overkoepelende studie naar sturingsdynamiek in het onderwijs gebruiken we het governmentality concept en de sturingstrilogie om het zoeklicht te richten op de sturingsdynamiek binnen het Nederlandse onderwijsstelsel, dat zich kenmerkt door polycentrische en gelaagde netwerken.² De probleemstelling van dit deelonderzoek luidt: *Welke sturingsdynamiek ontstaat in complexe onderwijsstelsels?*

Om tot een gedetailleerde analyse van sturingsdynamiek in het Nederlandse onderwijsstelsel te komen richten we ons op twee onderwijssectoren, namelijk het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, en daarbinnen op drie beleidsthema's: kwaliteitsbeleid, burgerschapsvorming en lerarenbeleid. Met behulp van het conceptuele begrippenapparaat governmentality, formuleren we de volgende onderzoeksvragen:

Sturingstrilogie

1. Wie zijn op stelselniveau de relevante actoren voor elk van de drie beleidsthema's? Welke rol vervullen deze actoren en waarom?
2. Wat verstaan deze actoren onder de drie beleidsthema's? In welke termen benoemen ze de thema's en welke betekenis geven ze aan die termen? Sturen de relevante actoren op deze thema's, en waarom (niet)?
3. Welke betekenis geven de actoren aan de gebruikte informatie en welke vertaling maken zij naar hun eigen handelen? Welke sturingsinstrumenten gebruiken actoren, en waarom? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?
4. Welke informatie gebruiken de actoren bij de sturing van de drie beleidsthema's? Hoe wordt die informatie verzameld, geanalyseerd en gerepresenteerd? En waarom?

Sturingsdynamiek

5. (Hoe) Stemmen de actoren hun eigen sturing af op (a) de betekenis die andere actoren aan thema's en termen geven, (b) de informatie die andere actoren gebruiken, en (c) de sturingsinstrumenten die andere actoren inzetten? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?
6. Hoe versterkt, vervormt, neutraliseert en/of conflicteert de sturing van de actoren elkaar?

² In het integratierapport van dit onderzoeksprogramma, deelrapport 4, wordt dit gevolgd door een internationaal vergelijkende analyse. Zo wordt duidelijk welke kenmerken gelden voor complexe onderwijsstelsels in het algemeen, en wat typerend is voor Nederland.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksontwerp en methoden

In dit hoofdstuk wordt eerst het onderzoeksontwerp besproken, gevolgd door een toelichting op de dataverzameling en -analyse.

2.1 Onderzoeksontwerp

Binnen de opzet van het onderzoeksprogramma als geheel, is de sturingsdynamiek op stelselniveau niet alleen zelfstandig onderzoeksubject (deelonderzoek 1), maar ook de context waarbinnen VO- (deelonderzoek 2) en MBO-besturen (deelonderzoek 3) functioneren. Het design maakt het mogelijk de sturingsdynamiek op stelselniveau te verbinden met de sturingsdynamiek binnen besturen (deelonderzoek 4). Om tot optimale samenhang binnen het gehele onderzoeksprogramma te komen, zijn er drie verbindingpunten gekozen tussen de vier deelonderzoeken.

Ten eerste het verbindingpunt van tijd. Het is van belang dat de momentopname van de sturingsdynamiek op stelselniveau in dit deelonderzoek aansluit bij het moment waarop in de andere deelonderzoeken het veldwerk is uitgevoerd. De interviews met respondenten werkzaam in het VO en MBO in het kader van de deelonderzoeken twee en drie zijn gehouden tussen het najaar van 2015 en het voorjaar van 2016. Voor dit deelonderzoek 1 is daarom 31 december 2015 als eindpunt gekozen. Als startpunt is gekozen voor 1 januari 2013, zodat de periode voor de selectie van documenten (zie paragraaf 2.2) twee volle kalenderjaren omvat.

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

Het derde verbindingpunt heeft betrekking op twee onderwijssectoren waarbinnen de sturingsdynamiek wordt onderzocht in dit onderzoeksprogramma namelijk de sector van het voortgezet onderwijs (VO) en de sector van het middelbaar beroepsonderwijs (MBO).

Op basis van het Foucaultiaanse perspectief van governmentality, kiest dit onderzoek expliciet voor een actor benadering (zie hoofdstuk 1; Theisens et al., 2016). Dat maakt het essentieel om steeds vanuit het perspectief van een actor data te verzamelen. Alleen op die manier is na te gaan hoe actoren een thema zélf benoemen en inkleuren (denkbaar thema), hoe zij hun eigen rol definiëren en wat zij van anderen verwachten (denkbaar rollen), of en hoe acteren en handelen met betrekking tot het thema (uitvoerbaar) en of zij specifieke instrumenten inzetten om het vraagstuk en de effecten van de eigen inzet in beeld te brengen (zichtbaar). De selectie van actoren - vanuit wier perspectief data wordt verzameld en geanalyseerd - is daarom cruciaal. Hieronder laten we zien hoe te werk zijn gegaan bij het selecteren van actoren.

Tabel 1: Drie beleidsthema's

Centrale overheid	Grote verantwoordelijkheid	Kleine verantwoordelijkheid
Veel actieve sturing	1 Kwaliteitsbeleid, in het bijzonder de minimumniveaus taal en rekenen. Sinds de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur (2010) zijn de deugdelijkheidseisen verzwaaard met kwaliteitseisen. Sindsdien kan de Inspectie sancties opleggen en de Minister de bekostiging van scholen intrekken op basis van leerlingprestaties. Sturing op deze minimeisen gaat onder andere gepaard met de introductie van referentieniveaus en toetsen. (OCW, 2011a; 2011b)	2 Lerarenbeleid, in het bijzonder 'lerende organisatie' en 'professionele cultuur'. Conform de traditionele deugdelijkheidseisen is de overheid verantwoordelijk voor de bekwaamheid van leraren. In het lerarenbeleid worden echter ook andere thema's aangesneden die niet tot de directe verantwoordelijkheid van de overheid behoren. De lerarenagenda 2013-2020 (OCW, 2011c; 2013b) beoogt scholen te stimuleren zich te ontwikkelen tot een 'lerende organisatie', in het mbo wordt de ontwikkeling van een 'professionele cultuur' gestimuleerd (MBO15).
Weinig actieve sturing	3 Burgerschapsvorming Sinds 2006 is in sectorwetten en kerndoelen vastgelegd dat scholen hun leerlingen moeten voorbereiden op 'actief burgerschap'. Voor het mbo zijn bepalingen opgenomen in de kwalificatiedossiers. Sindsdien is burgerschap opgenomen in toezichtkaders van de Inspectie. Van verdere centrale sturing is nagenoeg geen sprake (OCW, 2013a).	Niet van toepassing voor dit deelonderzoek #1

Stap 1. Verzamelen documenten Ministerie OCW

Voor elk van de drie thema's - kwaliteitsbeleid, lerarenbeleid en burgerschapsvorming - zijn voor beide onderwijssectoren - VO en MBO - documenten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verzameld. Een criterium voor selectie is dat ze binnen de afgebakende periode (1 januari 2013 tot en met 31 december 2015) gepubliceerd moeten zijn. Daarvoor is gebruik gemaakt van de website van het Ministerie van OCW en www.officielebekendmaking.nl. Er is gezocht met themaspecifieke trefwoorden zoals 'taal', 'rekenen', 'lerende organisatie' en 'burgerschap'. De verzamelde documenten omvatten wetten, memories van toelichting, beleidsbrieven, rapporten en websites. Handelingen van Kamerdebatten, schriftelijke Kamervragen en moties zijn buiten beschouwing gelaten.

Stap 2. Analyse documenten

In de aldus verzamelde documenten is systematisch gezocht naar actoren die expliciet in de teksten worden benoemd. Bij het identificeren van actoren als 'relevant' is gebruik gemaakt van de klassieke indeling in drie families van beleidsinstrumenten, te weten economisch, juridisch en communicatief (Van der Doelen, 1993). We hebben actoren als relevant aangemerkt als sprake is van tenminste één van de volgende criteria:

- De rijksoverheid betreft de actor middels *financiering* bij sturing op het beleidsthema;
- De rijksoverheid betreft de actor via *juridische* weg bij sturing op het beleidsthema, waarbij inbegrepen betrokkenheid bij (de uitvoering en/of implementatie van) wet- en regelgeving. Dit is inclusief betrokkenheid bij 'zachte' vormen van wet- en regelgeving, zoals convenanten. Ook actoren die met name genoemd zijn in preambules van wetten zijn aangemerkt als relevant.

- De rijksoverheid betreft de actor via *communicatieve* weg bij sturing op het beleidsthema. Hiervan is sprake als actoren worden betrokken bij, of geactiveerd worden voor, communicatie en voorlichting over het beleidsthema.

Bij de werkwijze in stap 1 en stap 2 wordt impliciet aangenomen dat het Ministerie van OCW de meest centrale actor is in het sturingsnetwerk, en dat andere actoren alleen via het Ministerie bij de sturing worden betrokken. Het onderzoek beoogt juist om via empirische weg na te gaan welke actoren op stelselniveau daadwerkelijk een rol spelen. Daarom is een verbreding van het perspectief, en een aanvulling van de lijst mogelijk relevante actoren noodzakelijk.

Stap 3. Verbreding en aanvulling

De lijst met relevante actoren is geconfronteerd met twee onafhankelijke bronnen. Ten eerste is aan de hand van een generiek overzicht van actoren in de gelaagde bestuurlijke omgeving van onderwijsorganisaties (Hooze, 2013) nagegaan welke actoren voor het specifieke beleidsthema op de lijst ontbraken. Ten tweede is aan de hand van recente themaspecifieke beleidsreconstructies (Ledoux et al., 2014) eenzelfde exercitie gedaan. Dat heeft geleid tot aanvulling van de lijst met relevante actoren.

Stap 4. Expert raadpleging

De aangevulde lijst met relevante actoren is vervolgens aan drie experts op het gebied van onderwijsbeleid voorgelegd. Aan hen is de vraag voorgelegd welke relevante actoren nog ontbraken. In een enkel geval heeft dit tot verdere aanvulling geleid.

2.2 Dataverzameling en -analyse

Data zijn verzameld bij documenten en door middel van interviews.

Documenten

Voor elk beleidsthema is voor beide sectoren (VO en MBO) afzonderlijk een overzicht van relevante actoren gemaakt. In totaal leidde dit tot zes lijsten met relevante actoren (3 beleidsthema's x 2 onderwijssectoren). Voor elk van deze lijsten is voor iedere actor informatie verzameld over het betreffende beleidsthema. Daarbij is gebruik gemaakt van websites, notities, rapporten, brochures en andere schriftelijke databronnen. We vatten al deze databronnen hier samen onder de noemer *documenten*. Als criterium werd aangehouden dat de documenten tijdens de afgebakende periode - tussen 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015 - gepubliceerd zijn.

Op stelselniveau wordt niet altijd een onderscheid gemaakt tussen het MBO en het VO. Er zijn organisaties die zich op beide sectoren richten en documenten waarin beide sectoren aan bod komen. Deze documenten zijn steeds zowel betrokken bij de analyses voor het MBO, als bij de analyses voor het VO. Er zijn geen documenten die voor meer dan één van de drie beleidsthema's relevant is. Tabel 2 geeft een overzicht van het totale aantal documenten, per beleidsthema. In dit overzicht zijn de actoren gegroepeerd onder de noemers ondersteuning (o.a. landelijke pedagogische centra, steunpunten, programma-organisaties), kennis- en onderzoeksinstituten

(o.a. Universiteiten, hogescholen), belangenorganisaties (sectorraden, vakbonden) en door de overheid ingestelde commissies (o.a. Commissie Bosker, Commissie Steur).

Interviews

In aanvulling op de documenten en de analyse daarvan, is gedurende het onderzoek een aantal interviews gehouden met sleutelpersonen. Op basis van een eerste ruwe beleidsschets en een eerste overzicht van relevante actoren (zie 2.1 voor het selecteren van actoren) werden voor elk beleidsthema sleutel-actoren benoemd. Een aantal sleutel-actoren is zowel actief in het MBO als in het VO, waardoor het totale aantal interviews per beleidsthema varieert. Alle sleutel-actoren die we hebben benaderd, waren bereid deel te nemen aan het onderzoek. In totaal werden 14 interviews gehouden, met in totaal 20 respondenten.

De interviews waren semigestructureerd van opzet. In het eerste deel van de gesprekken werden de ruwe beleidsschets en het overzicht van actoren ter validering voorgelegd, en maakten respondenten een aantal correcties en aanvullingen. In het tweede deel van de gesprekken lag de nadruk op de eigen interpretaties van de respondenten.

De gesprekken werden - na toestemming - opgenomen met audioapparatuur. Van elk interview is een gespreksverslag gemaakt, dat vervolgens ter accordering aan de respondenten is voorgelegd. De geaccordeerde verslagen zijn gebruikt om de bevindingen uit de documenten-analyse in te kleuren en te verdiepen. Waar uit de verslagen wordt geciteerd, is dat expliciet aangegeven in de tekst.

De verzamelde documenten zijn vervolgens - per thema en per sector - in een aantal opeenvolgende stappen systematisch geanalyseerd.

Stap 1. Datakaders per document

Op basis van het theoretisch kader is een analysekader voor het hele onderzoeksprogramma ontwikkeld. Aan de hand van dit analysekader is eerst voor alle documenten afzonderlijk een 'datakader' gemaakt. Dit resulteerde in 164 datakaders (zie tabel 2). In een datakader zijn karakteristieke passages uit de documenten opgenomen voor de verschillende onderdelen van de sturingstrilogie.

- wat verstaat de actor onder het betreffende thema (denkbaar thema);
- hoe definieert de actor de eigen rol en de rol van andere actoren (denkbaar rollen);
- welke manieren van sturing worden benoemd (uitvoerbaar);
- en naar welke instrumenten en informatie wordt verwezen om de stand van zaken en ontwikkelingen op het thema zichtbaar te maken (zichtbaar).

In gevallen waarin documenten veel informatie bevatten over manieren van sturen, en specifieke informatie en instrumenten is in een aantal gevallen volstaan met een samenvatting. Inherent aan de aard van documenten en de rol die actoren vervullen, zijn de datakaders meer of minder gevuld. Zo zijn er documenten waarin het thema alleen wordt benoemd en geresponsibiliseerd (alleen 'denkbaar thema') en documenten waarin vooral wordt ingegaan op de ontwikkeling van een concreet instrument (vooral 'zichtbaar').

Stap 2. Coderen

De datakaders zijn ingevoerd in het software programma MAXQDA. Codering vond plaats aan de hand van een codeersysteem dat voor het hele onderzoeksprogramma is ontwikkeld (zie hiervoor de

deelrapporten 2 en 3). In de hoofdstukken drie, vier en vijf van dit rapport is per beleidsthema per onderdeel van de sturingstrilogie in een tabel aangegeven hoeveel gecodeerde fragmenten beschikbaar waren.

Tabel 2: aantal documenten per beleidsthema, naar actor (gegroepeerd).

	Kwaliteitsbeleid	Burgerschap	Lerarenbeleid	Totaal
MinOCW	10	7	15	32
Onderwijsinspectie	5	7	6	18
Ondersteuning	35	4	14	53
Kennisinstelling	9	0	17	26
Belangenorganisatie	9	1	22	32
Commissies	3	0	0	3
Totaal	71	19	74	164

Stap 3. Reconstructie beleid

Op basis van de verzamelde documenten is eerst een reconstructie van het beleid op het betreffende thema gemaakt. De documenten - en de reconstructie - beperken zich tot de formele besluitvorming. De reconstructies fungeren in dit onderzoek vooral als achtergrond- en context-beschrijvingen voor het betreffende thema. Daar waar dat relevant bleek, is een onderscheid gemaakt tussen het MBO en het VO. In een aantal gevallen was het niet mogelijk op basis van de verzamelde documenten een (chrono-)logische reconstructie te maken. In die gevallen is beperkt gebruik gemaakt van aanvullende informatie. Bij het onderdeel kwaliteit (taal en rekenen) bleek het ook met aanvullende zoekacties lastig om de formele besluitvorming te traceren. In dat geval zijn experts geraadpleegd. Vervolgens zijn de gecodeerde fragmenten systematisch en stapsgewijs geanalyseerd aan de hand van de onderdelen van de sturingstrilogie. De werkwijze varieert per onderdeel.

Stap 4. Analyse 'denkbaar thema'

Voor elk van de relevante actoren op het betreffende beleidsthema, zijn alle fragmenten die aangeven hoe de betreffende actor het thema beschrijft bestudeerd. In de overzichten in de hoofdstukken hierna is volstaan met het meest karakteristieke fragment per actor.

Stap 5. Analyse 'denkbaar rollen'

Op basis van de fragmenten is vervolgens een overzicht gemaakt van (a) de wijze waarop de betreffende actor zijn eigen rol beschrijft, (b) naar welke andere actoren de betreffende actor verwijst en welke rol deze andere actoren krijgen toebedeeld, en (c) met welke andere actoren de betreffende actor welk type relatie heeft. Bij het typeren van onderlinge relaties is vooral gekeken naar relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, relaties op basis van financiering, en

relaties vanwege gezamenlijke projecten en afspraken. De resultaten van deze analyse staan in tabelvorm beschreven in de hoofdstukken in dit rapport.

Stap 6. Uitvoerbaar

In een volgende analysestap zijn voor elk actor het handelen en de activiteiten in kaart gebracht. Informatie afkomstig uit verschillende documenten is daarvoor bij elkaar gebracht. In enkele gevallen getuigen de documenten van heel veel vormen van sturen; in die gevallen is volstaan met een samenvatting.

Stap 7. Zichtbaar

Op vergelijkbare wijze is voor elk actor verzameld welke instrumenten de actor inzet om de stand van zaken op beleidsthema zichtbaar te maken, te monitoren of te evalueren. Instrumenten die in verschillende documenten worden genoemd zijn bij elkaar gebracht. In enkele gevallen getuigen de documenten van veel instrumenten; in die gevallen is volstaan met een samenvatting.

Stap 8. Sturingsnetwerk

Op basis van de resultaten van de voorgaande analyse-stappen is - per beleidsthema en per sector - een visuele weergave gemaakt van de meest relevante actoren en hun onderlinge relaties. Daarbij zijn verschillende typen relaties en interacties herkenbaar weergegeven, namelijk opdrachtgever zijn, oprichter zijn/initiatief van, een bestuursakkoord hebben, afstemmen/sonderen/steunen, toezicht houden, adviseren/aanbevelingen doen/faciliteren/toerusten, rol voor de ander benoemen, voorlichten/communiceren.

Stap 9. Sturingsdynamiek

Tenslotte vormen de bevindingen aan de hand van de sturingstrilogie en het sturingsnetwerk de basis voor beschrijving en interpretatie van de sturingsdynamiek per beleidsthema per sector.

Stap 9: 'Member check'

Op 8 september 2016 organiseerden we een workshop voor deelnemers aan het onderzoek. Tijdens deze dag werden de eerste bevindingen terug gekoppeld aan de deelnemers. Vervolgens werd een tweetal onderwerpen besproken die uit de analyses naar voren waren gekomen. Dit leidde tot aanscherping, nuancering en aanvullingen op de voorlopige bevindingen. In bijlage 3 is een verslag van deze dag opgenomen.

Hoofdstuk 3 Kwaliteitsbeleid in het VO en MBO

In dit hoofdstuk wordt de sturingsdynamiek geanalyseerd in het VO en in het MBO wat betreft het eerste beleidsthema 'Minimumeisen stellen aan het niveau van taal- en rekenbeheersing van leerlingen/studenten'. Dit beleidsthema, dat vanaf hier 'kwaliteitsbeleid' wordt genoemd, is geselecteerd omdat het wordt getypeerd door een grote verantwoordelijkheid voor, en veel actieve sturing van, de centrale overheid, zie tabel 3.

Tabel 3: De drie beleidsthema's waarvoor de sturingsdynamiek in het onderwijsstelsel is onderzocht

Centrale overheid	Grote verantwoordelijkheid	Kleine verantwoordelijkheid
Veel actieve sturing	1 Kwaliteitsbeleid, toegespitst op de minimumniveaus taal en rekenen.	2 Lerarenbeleid, toegespitst op de school als lerende organisatie.
Weinig actieve sturing	3 Burgerschapsvorming	--

De analyse van de sturingsdynamiek start met een reconstructie van het kwaliteitsbeleid in paragraaf 3.1. Deze beleidsreconstructie begint in februari 2007, het moment dat dit beleid voor het eerst vorm krijgt. Het beleid in de periode 2013 tot en met 2015 wordt meer in detail beschreven, omdat deze drie jaar als periode voor de analyse zijn gekozen. De beleidsreconstructie begint algemeen voor het VO en MBO samen, behandelt daarna het VO- en het MBO-sectorespecifieke beleid rond 'kwaliteitsbeleid' en sluit vervolgens weer af voor het VO en MBO gezamenlijk. Na deze beleidsreconstructie wordt in paragraaf 3.2 verslag gedaan van de sturingsdynamiek in het VO bij het thema 'kwaliteitsbeleid'. Om helder te krijgen welke (groepen van) actoren hierbij op welke wijze een rol spelen, wordt eerst het sturingsnetwerk in beeld gebracht. Vervolgens wordt aan de hand van de sturingstrilogie die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd beschreven:

- 1 Welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten en welke rollen zij voor zichzelf, en voor anderen, zien bij het sturen op dit thema (denkbaar);
- 2 welke activiteiten de verschillende actoren ondernemen en welke instrumenten zij hanteren bij het sturen op dit thema (uitvoerbaar);
- 3 hoe de verschillende actoren de sturingsdoelen, -voortgang en –doelbereiking van het thema zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar).

Op basis van de resultaten van de sturingstrilogie wordt vervolgens de sturingsdynamiek in het VO bij het thema 'Kwaliteitsbeleid' beschreven. In paragraaf 3.3 wordt op dezelfde wijze verslag gedaan van de sturingsdynamiek in het MBO bij het thema 'Kwaliteitsbeleid'. In dit hoofdstuk wordt een groot aantal actoren ten tonele gevoerd. Voor een goed beeld vooraf wie deze actoren zijn, hoe ze worden genoemd, welke afkortingen in dit rapport worden gebruikt om naar hen te verwijzen, wat hun doelen en activiteiten zijn en welke (rechts)vorm zij kennen, staan zij in tabel 4 in overzicht, in bijlage 2.

3.1 Beleidsreconstructie

Als startpunt voor het kwaliteitsbeleid kiezen we februari 2007, het moment dat de toenmalige Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de 'Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Rekenen en Taal' instelt. Het is onderdeel van een pakket maatregelen, bedoeld om het instroomniveau te verhogen van specifiek pabo-studenten en meer algemeen van studenten van andere hbo- en mbo-opleidingen. De Expertgroep, bekend als de Commissie Meijerink, krijgt de opdracht om advies uit te brengen over wat leerlingen in de verschillende stadia in hun onderwijsloopbaan van PO tot HO moeten kennen en kunnen (Cie-Meijerink, 2008). In hun beleidsreactie op het advies van de Expertgroep dat in januari 2008 uitkomt, kondigen de bewindslieden aan dat zij overgaan tot de implementatie van referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde.

In juni 2008 brengt het Ministerie van OCW de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008 – 2011 uit. Aantoonbare verbetering van taal- en rekenprestaties wordt hierin als eerste prioriteit benoemd. In 2009 brengt de Expertgroep in opdracht van het Ministerie van OCW het rapport 'Referentiekader taal en rekenen, de referentieniveaus' uit waarin voor scholen en leraren wordt uitgelegd hoe ermee aan de slag te gaan. In 2009 geeft de Onderwijsraad in zijn advies 'Kaders voor de referentieniveaus' aan het nuttig en nodig te vinden dat referentieniveaus voor taal en rekenen worden vastgesteld om aansluiting tussen de verschillende onderwijssectoren te bewerkstelligen, om een bepaald basisniveau voor bijna alle leerlingen te garanderen en om voor alle leerlingen een hoger ambitieniveau na te streven (Onderwijsraad, 2009). De Onderwijsraad plaatst ook kanttekeningen: zo hebben de referentieniveaus naar de mening van de raad primair een diagnostische functie tijdens het schooljaar en staan de toetsen los van de afsluitende examensystematiek.

In datzelfde jaar bespreekt de Inspectie de basisvaardigheden van leerlingen op het gebied van taal en rekenen/wiskunde in het jaarlijkse verslag over de staat van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2009).

Na een veldraadpleging in het VO en MBO, uitgevoerd door respectievelijk de VO-raad en de MBO Raad, worden de referentieniveaus verankerd in wet- en regelgeving. Begin 2010 sturen de bewindslieden hiertoe hun wetsvoorstel 'Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen' naar de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting geven zij aan dat met vaststelling van de referentieniveaus de volgende doelen worden beoogd (Staten-Generaal, 2009-2010, memorie van toelichting, p. 1):

- 'Een goede zichtbaarheid van het niveau van beheersing van de Nederlandse taal en het rekenen voor zowel de leerling als de leraar en de school;
- meer eenduidigheid in taal- en rekenonderwijs in de gehele onderwijskolom;
- meer doelgericht taal- en rekenonderwijs door nauwkeurig omschreven doelen;
- een betere overdracht van leerlingen tussen de verschillende onderwijssectoren door de introductie van een eenduidige en gemeenschappelijke taal;
- het ontstaan van beter doorlopende leerlijnen voor taal en rekenen;
- het (opnieuw) doordenken door scholen van de aanpak voor taal en rekenen;
- het verleggen van accenten binnen het huidige taal- en rekenonderwijs.'

Op 27 april 2010 wordt het wetsvoorstel 'Goed Onderwijs Goed Bestuur' aangenomen door de Eerste Kamer en het treedt op 1 augustus 2010 in werking (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2010a, 2010b, 2010c). Met deze wet zijn de deugdelijkheidseisen verzwaaard met kwaliteitseisen. Bij langdurig tekortschieten van de kwaliteit kan de Inspectie van het Onderwijs sancties op leggen, en heeft de Minister de mogelijkheid de bekostiging van een school te

beëindigen, of een school op te heffen. Hierbij wordt allereerst naar de leerresultaten van de leerlingen gekeken. Deze zijn wettelijk onder de norm als de gemiddelde eindexamenresultaten en het doorstroomrendement over een periode van drie jaar niet voldoen aan de normering in vergelijking met dezelfde schoolsoorten of leerwegen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2010a, p. 13).

Deze sturing op minimumeisen gaat onder andere gepaard met de introductie van referentieniveaus en toetsen (OCW, 2011a; 2011b). De referentieniveaus worden weergegeven met termen als 2F en 3F. Het cijfer geeft het niveau aan:

- 1 = het einde van het basisonderwijs;
- 2 = het einde van een vmbo-opleiding of een opleiding op mbo 1, 2 of 3 niveau;
- 3 = het einde van een mbo-4 of havo opleiding;
- 4 = het einde van een vwo opleiding.

Met de letter F wordt aangegeven dat het om een fundamenteel niveau gaat, ofwel een minimum. Daarnaast wordt een hoger S-niveau onderscheiden, als streefniveau. De fundamentele niveaus gelden als noodzakelijk minimum voor de ene opleiding, en zijn daarmee tegelijkertijd het startpunt voor vervolgopleidingen. Zo ontstaan doorlopende leerlijnen. Referentieniveau 2F geldt als 'algemeen maatschappelijk niveau'. Iedere burger moet over taal- en rekenvaardigheden op dit niveau beschikken om zich adequaat in de samenleving te kunnen bewegen. De minimumniveaus variëren met de schooltypes: voor vmbo geldt 2F als minimum, voor havo 3F en voor vwo 4F. Eind 2010 blijkt uit de resultaten van PISA dat Nederland terrein heeft verloren op het terrein van wiskunde. Dat baart de minister zorgen en zij geeft aan deze dalende trend te willen keren.

Kwaliteitsbeleid in het VO

Het thema 'kwaliteitsbeleid' krijgt concreet vorm in het VO als de wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' in werking treedt, waarin de ook de referentieniveaus taal en rekenen zijn opgenomen. De referentieniveaus taal en rekenen spelen een rol in de examinering en zijn daarmee (mede) bepalend in het beoordelen van de leerresultaten. In augustus 2010 worden de examenbesluiten daartoe aangepast (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2010e). Deze wijzigingen in de examenbesluiten leiden ertoe dat alle leerlingen in het VO vanaf het schooljaar 2011 – 2012 gemiddeld een voldoende op het Centraal Examen (CE) moeten halen. Bij de leerlingen van de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo telt het schoolexamen (SE) nog maar één keer mee, in plaats van twee keer. Hiermee krijgt het SE binnen deze leerweg hetzelfde gewicht als binnen de andere schoolsoorten van het voorgezet onderwijs. Het schooljaar daarop, 2012 -2013, mogen de leerlingen in het havo en vwo nog maar één vijf als eindcijfer halen voor de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde. De overige cijfers moeten een zes of hoger zijn. Verder wordt bepaald dat in het vmbo eerst de referentieniveaus taal en rekenen ingevoerd en geëvalueerd worden, voordat een besluit wordt genomen over de aanscherping voor de kernvakken (Staten-Generaal 2009-2010, p. 1). Voor het vmbo gelden net iets andere regels dan voor havo en vwo. Voor het vmbo is sinds het schooljaar 2013-2014 de kernvakregeling van kracht. Deze regeling is beter bekend als zak-/slaagregeling. Dat betekent dat vmbo-leerlingen minimaal een 5 moeten halen voor het vak

Nederlands. Vmbo-leerlingen maken vanaf het schooljaar 2014-2015 een examen Nederlands dat naar inhoud en normering is afgestemd op de referentieniveaus. Voor vmbo-leerlingen geldt de normering op 2F-niveau. In het eerste jaar van de nieuwe examens (2014-2015) geldt een uitzondering voor leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg. Dat jaar moeten vmbo-bb-leerlingen minimaal een 4 halen voor het vak Nederlands. De uitzondering is slechts één schooljaar en voor één leerweg (bb) van kracht. Vanaf het schooljaar 2015-2016 moeten alle vmbo-leerlingen minimaal een 5 halen voor het vak Nederlands. Voor het havo/vwo geldt sinds het schooljaar 2013-2014 ook de kernvakregeling oftewel de zak-/slaagregeling. Voor havo- en vwo-leerlingen betekent dit dat ze maximaal één 5 mogen halen op de vakken Nederlands, Engels en wiskunde. Ook voor havo en vwo geldt dat de examens Nederlands vanaf het schooljaar 2014-2015 naar inhoud en normering zijn afgestemd op de referentieniveaus. Voor havo-leerlingen geldt een normering op 3F-niveau, voor vwo-leerlingen een normering op 4F-niveau.

In het 'Actieplan Beter presteren, opbrengstgericht en ambitieus' dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in mei 2011 uitbrengt voor het VO, hebben de referentieniveaus taal en rekenen een duidelijke plek (Ministerie van OCW, 2011a). De minister legt de nadruk op verhoging van de leerprestaties van leerlingen, in het bijzonder voor de doorstroomrelevante vakken. Omdat de globaal geformuleerde doelen in de onderbouw relatief weinig richting bieden, wil de minister hier normstellende referentieniveaus en tussendoelen voor ontwikkelen. In de actielijn 'Opbrengstgericht werken' van het plan worden de diagnostische tussentijdse toetsen en de rekentoets geïntroduceerd, en worden de aanpassing van de zak-/slaagregeling, en het aanpassen van de examens aan referentieniveaus verder uitgewerkt (Ibid, p. 17).

In datzelfde jaar krijgt het Cito de opdracht van het Ministerie om diagnostische tussentijdse toetsen (DTT) voor Nederlands, Engels en wiskunde te ontwikkelen. De toetsen kunnen aan het einde van de onderbouw worden afgenomen (vmbo leerjaar 2, havo en vwo leerjaar 3) om de vorderingen van leerlingen te volgen.

Met het advies 'Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs' reageert de Onderwijsraad in 2011 op het 'Actieplan Beter presteren'. Naar het oordeel van de raad zouden de referentieniveaus meer focus moeten bieden, doordat scholen de vorderingen van leerlingen ermee in kaart brengen in de belangrijke vakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde. De raad waarschuwt tegelijkertijd voor teveel focus op alleen deze vakken omdat dit tot ongewenste vershraling van het onderwijs kan leiden.

Op basis van het 'Actieplan Beter presteren' (Ibid) en het 'Actieplan Leraar 2020 – een krachtig beroep' dat het Ministerie datzelfde jaar uitgeeft (Ministerie van OCW, 2011c) sluiten het Ministerie en de VO-raad een bestuursakkoord voor 2012 – 2015 (TK, 2011-2012). In het bestuursakkoord komen het Ministerie en de VO-raad concrete streefdoelen overeen op het gebied van taal en rekenen: 'Leerlingen slagen in 2015 met een gemiddeld 0,2 punt hogere score op het eindexamen voor de vakken Nederlands, Engels en Wiskunde dan in 2010.' (Ibid, p. 15). Aan het bestuursakkoord wordt de regeling 'Prestatiebox Voortgezet onderwijs' gekoppeld (Staatscourant, 2012) waarmee schoolbesturen VO een bedrag per leerling ontvangen dat zij kunnen gebruiken om de doelstellingen uit het bestuursakkoord te realiseren, waaronder die op het gebied van taal en rekenen. In de periode 2012 - 2014 krijgen VO-besturen via de Prestatiebox gezamenlijk ongeveer 8 miljoen per jaar voor de invoering van taal- en rekenbeleid. In het jaar 2015 kregen de gezamenlijke VO-besturen ongeveer 4 miljoen voor datzelfde doel (Van Bergen et al., 2016). Deze middelen zijn niet geoormerkt. De verantwoording over de besteding van deze middelen gebeurt via de reguliere systematiek van jaarrekening en jaarverslag.

Vanaf 2012 volgt nadere wet- en regelgeving op het beleidsthema. Het bestaande examenprogramma voor Nederlands wordt aangepast aan het referentieniveau van de schoolsoort waarin de leerling examen doet. In dat jaar rijst ook het plan om alle leerlingen vanaf het examenjaar 2013-2014 een rekentoets te laten afleggen als onderdeel van het examen, hetgeen in 2014 wordt geformaliseerd (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2014). Vanaf 2012 worden hiertoe grootschalige pilot-rekentoetsen afgenomen waar nagenoeg alle VO-scholen aan meedoen. De tegenvallende resultaten op deze toets vormen de aanleiding voor de bewindslieden tot het intensiveringstraject rekenen, dat wordt uitgevoerd door het Steunpunt taal en rekenen VO vanaf het schooljaar 2013-2014 door middel van gesprekken met scholen over rekenen. In 2013 volgt het besluit dat scholen meer tijd geeft de leerlingen voor te bereiden op hun rekentoets (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2013). In de schooljaren 2013 – 2014 en 2014 – 2015 geldt er een inspanningsverplichting voor de rekentoets, maar telt de uitslag nog niet mee. Het cijfer van de rekentoets komt wel op een bijlage bij de cijferlijst. Vanaf schooljaar 2015 – 2016 telt het cijfer op de rekentoets mee in de zak/slaag-regeling (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2013, nota van toelichting, p. 6).

In 2013 heeft de Tweede Kamer een wetsvoorstel in behandeling waarin de diagnostische tussentijdse toetsen en de invoering van een leerlingvolgsysteem verplicht worden gesteld (TK dossiernummer 33 661). Dit wetsvoorstel wordt aangehouden, en het CITO start in opdracht van het Ministerie met een driejarige 'pilot DTT', in samenwerking met circa 300 VO-scholen.

In het volgende bestuursakkoord tussen het Ministerie en de VO-raad voor 2014-2017, het sectorakkoord 'Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit' (TK, 2013-2014a), spelen de referentieniveaus en de rekentoets een prominente rol: 'Het Ministerie van OCW en VO-raad onderstrepen het belang van basisvaardigheden als Nederlands en rekenen voor de onderwijsloopbaan van jongeren. (...) Wanneer het advies en de resultaten van de rekentoets 2014 beschikbaar zijn, zullen VO-raad en OCW opnieuw met elkaar in overleg treden en vaststellen op welke wijze de verdere invoering van de rekentoets op verantwoorde wijze kan plaatsvinden' (Ibid, p. 7).

Kwaliteitsbeleid in het MBO

In het MBO worden in juli 2010, tegelijk met het in werking treden van de wet 'Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen' (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2010b, 2010c), wijzigingen doorgevoerd in het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010d). Hiermee wordt een centrale examinering geregeld voor studenten op mbo-4 niveau, die instromen vanaf 1 augustus 2010 en die in het schooljaar 2013 – 2014 examen doen. Het gaat om centrale examens voor Nederlandse taal en rekenen. Voor Nederlandse taal is er sprake van een centraal examen gecombineerd met een instellingsexamen. Voor rekenen geldt een geheel centrale examinering. In het besluit wordt ook een slaag-/zakbeslissing opgenomen. Mbo-4 studenten mogen, net als in het vo, slechts één vijf halen voor de drie basisvakken Nederlands, wiskunde en Engels. De andere onderdelen van het examen moeten voldoende zijn. Afhankelijk van de specifieke opleiding, gelden verschillende minimumeisen voor de

taal- en rekenvaardigheid van studenten. Voor zowel taal als rekenen zijn de minimumeisen vastgelegd in referentieniveaus. Voor de meeste opleidingen op MBO-2 en MBO-3 niveau is 2F als minimumniveau vastgesteld. Voor opleidingen op MBO-4 niveau geldt het hogere 3F niveau. Tegelijk met de invoering van de wet 'Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen' stelt de staatssecretaris middelen ter beschikking om het taal- en rekenonderwijs in de mbo-instellingen te intensiveren. Om in aanmerking te komen voor de bekostiging dienen de instellingen een implementatieplan Nederlandse taal en rekenen in te dienen bij het MinOCW.

Voor het MBO brengt de minister in februari 2011 het 'Actieplan Focus op vakmanschap 2011-2015' uit (Ministerie van OCW, 2011b). In dit plan wordt kort gerefereerd aan de referentieniveaus taal en rekenen: 'Het beleid doorlopende leerlijn Nederlandse taal en rekenen wordt voortgezet' (Ibid, p. 3). Daaropvolgend wordt in datzelfde jaar geregeld dat de generieke kwalificatie-eisen voor taal en rekenen (zoals de referentieniveaus taal en rekenen in het MBO worden genoemd) worden opgenomen in de kwalificatiedossiers (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011a, 2011b). Om de examinering voor studenten op mbo-2 en mbo-3 niveau te wijzigen wordt in 2012 het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB opnieuw gewijzigd (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2012). In het besluit wordt geregeld dat mbo-2 en mbo-3 studenten tenminste een zes en een vijf voor Nederlandse taal en rekenen behalen vanaf het schooljaar 2016 – 2017. Er geldt een tweejarig overgangstraject: In 2014 – 2015 mogen studenten niet lager scoren dan een vijf voor Nederlandse taal en een vijf voor rekenen.

In 2011 stelt de Minister van OCW ruim 50 miljoen euro beschikbaar voor het verbeteren van de taal- en rekenprestaties in het MBO op grond van de 'Regeling intensivering Nederlandse taal en rekenen mbo'. Naar aanleiding van de tegenvallende prestaties op de pilotexamens Nederlands en rekenen, wordt in 2013 de regeling intensivering taal en rekenen verlengd (Staatscourant, 2013), waarna deze wordt geïntegreerd in het bestuursakkoord dat het Ministerie en de MBO Raad sluiten in de zomer van 2014 (TK, 2013-2014c).

In dit 'Bestuursakkoord MBO 2014' maken het MinOCW en de MBO Raad kwaliteitsafspraken voor de periode 2015 – 2019, onder andere voor taal en rekenen. Het MinOCW verstrekt hierbij een investeringsbudget als aanvullende resultaatafhankelijke bekostiging. Dit houdt in dat een deel van het investeringsbudget vanaf 2016 op basis van de gerealiseerde resultaten wordt uitgekeerd, met als principe: Alle mbo-instellingen kunnen extra budget verwerven als zij verbeteringen realiseren (en de mbo-instellingen die al zeer goede resultaten boeken, dienen deze vast te houden). Om in aanmerking te komen voor het investeringsbudget, moet elke mbo-instelling een 'Overeenkomst kwaliteitsafspraken mbo' ondertekenen met het Ministerie. Deze overeenkomst is gebaseerd op de regeling kwaliteitsafspraken MBO (TK, 2014-2015b, 2014-2015b). In het bestuursakkoord wordt afgesproken dat elke instelling een kwaliteitsplan opstelt met daarin beschreven de uitgangspositie, SMART doelstellingen en de aanpak om de doelstellingen te realiseren te staan.

Vervolg beleidsreconstructie 'kwaliteitsbeleid' voor het VO en MBO samen

In hun brief bij de 'Voortgangsrapportage implementatie referentiekader taal en rekenen' die de bewindslieden van OCW eind december 2012 naar de Tweede Kamer sturen, maken zij bekend dat de MBO instellingen/opleidingen in het VO en in het MBO een jaar extra tijd krijgen voor de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen en schrijven daarbij: 'De extra ruimte die geboden is, mag voor scholen geen aanleiding zijn om gas terug te nemen. Wij verwachten van scholen in het PO, het VO en het MBO stevige inspanningen om zoveel mogelijk leerlingen ten minste op de vereiste referentieniveaus te krijgen. Wij zullen via een monitor de

onderwijsinspanningen in de komende pilotjaren volgen. Ook de Inspectie van het Onderwijs zal de komende jaren toezien op de wijze waarop scholen uitvoering geven aan de implementatie en achterstanden in taal en rekenen bestrijden.'

Vanuit de angst voor verschraling van het onderwijs pleit de Onderwijsraad in 2013 in zijn advies 'Een smalle kijk op onderwijskwaliteit' voor waardering van alle doelen van het onderwijs. Ook voor niet-cognitieve doelen dienen indicatoren beschikbaar te zijn die inzicht geven in leerlingopbrengsten.

Voor zowel het VO als het MBO ontstaat er in het najaar van 2013 een maatschappelijk debat over de vraag of de rekentoetsen en -examens de referentieniveaus wel juist toetsen (TK, 2014-2015c, p. 6). In reactie hierop stellen de bewindspersonen van OCW de commissie Bosker in met de opdracht een advies uit te brengen over de rekentoetsen en rekenexamens. In mei 2014 maakt het Ministerie van OCW dit advies openbaar (Commissie Bosker, 2014). Een maand later geven de bewindslieden aan dat zij het advies van de Commissie Bosker onverkort en integraal overnemen (TK, 2013-2014b). De kwaliteit van de toetsen zal worden verbeterd (Ibid, p. 9-10), er komt een aparte toets voor het vmbo-bb en leerlingen met ernstige rekenproblemen, én komt er extra ondersteuning voor scholen om leerlingen voor te bereiden op de rekentoets (Ibid, p. 4). De bewindslieden kiezen ervoor de invoering van de rekentoets als onderdeel van het examen niet verder uit te stellen (Ibid, p. 4). In deze rapportage laat het Ministerie ook weten een commissie aan te stellen (de commissie Steur), die advies uit gaat brengen over een verantwoorde invoering van de rekentoets, zonder dat leerlingen, die onvoldoende zijn voorbereid, hiervan de dupe worden (Ibid, p. 10).

In het voorjaar van 2014 meldt de Inspectie in zijn jaarlijkse verslag over de staat van het onderwijs: 'De inspectie doet in 2014 nader onderzoek naar de wijze waarop scholen in hun onderwijs de leerlingen voorbereiden op de te behalen referentieniveaus taal en rekenen. Het lijkt erop dat er grote verschillen in de aanpak en effectiviteit tussen scholen bestaan. In het volgende Onderwijsverslag zal hierover worden gerapporteerd' (Inspectie van het Onderwijs, 2014, p. 130). In december 2014 brengt de commissie Steur zijn advies uit (Commissie Steur, 2014). Conform het advies van de commissie wordt een periode van transitie ingesteld. 'Er wordt een opklimmende slaag-cesuur gehanteerd die in het voordeel van de leerlingen werkt. De start van de transitieperiode is gekoppeld aan het schooljaar waarin de resultaten voor een schoolsoort en soort beroepsopleiding (hierna schoolsoort) gaan meetellen' (TK, 2014-2015c, p. 6).

De Inspectie van het Onderwijs houdt ondertussen een vinger aan de pols en brengt begin 2015 een rapportage uit over hoe de scholen in het VO werken aan taal en rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2015) .

Op 6 oktober 2015 rapporteren de bewindslieden van OCW in een brief naar de Tweede Kamer over de stand van zaken van de invoering referentieniveaus taal en rekenen (TK, 2015-2016a). De tegenvallende resultaten van de pilots leiden opnieuw tot nieuw debat in de Tweede Kamer en tot enkele moties. In antwoord hierop sturen de bewindspersonen van OCW op 22 oktober 2015 een nieuwe brief aan de Tweede Kamer (TK, 2015-2016b) waarin zij gehoor geven aan de discussie, en aangeven een aantal moties over te nemen.

Dit leidt tot de volgende uitkomst, die een herziening betekende gedurende het lopende schooljaar 2015-2016. Voor vmbo en havo wordt de situatie van de jaren daarvoor gecontinueerd: scholen hebben een inspanningsverplichting voor de rekentoets, het cijfer komt op een bijlage bij de cijferlijst, maar het cijfer telt niet mee voor het behalen van het diploma. De inzet van het beleid is het cijfer op de rekentoets op termijn wel mee te laten tellen; daarvoor is nog geen moment bepaald. Voor vwo wordt de rekentoets wél onderdeel van de zak-/slaagregeling. Vwo-leerlingen moeten minimaal een 5 op de toets halen. Bovendien mag slechts één van de onderdelen Nederlands, Engels, wiskunde en rekenen met een 5 worden afgesloten. Het cijfer op de rekentoets telt niet mee bij het bepalen van het gemiddelde cijfer over alle vakken. Dat betekent concreet dat met een hoger cijfer op de rekentoets geen andere, lagere, cijfers gecompenseerd kunnen worden. Het cijfer op de rekentoets telt wel mee voor het *judicium cum laude*. Om daarvoor in aanmerking te komen moeten leerlingen minimaal een 7 op de rekentoets halen én gemiddeld over alle vakken minimaal een 8. Leerlingen hebben vier kansen de toets te halen. Er zijn drie kansen per jaar; de in totaal vier kansen zijn verspreid over de laatste twee jaar van de opleiding.

Mede op advies van de Commissie Steur wordt eveneens besloten tot de mogelijkheid om een 'vangnet' in werking te laten treden. Als meer dan 5% van de leerlingen niet zou slagen voor het diploma vanwege de rekentoets, zou niet het eindcijfer 5 maar het eindcijfer 4 als voldoende worden aangemerkt (TK, 2014-2015, 31332, nr. 51).

De pilot met de rekentoetsen blijft lopen en in 2017, na de kabinetswisseling, moet worden bepaald hoe verder.

Voor het mbo is het overheidsbeleid er tot het najaar van 2015 op gericht om de examens taal en rekenen vanaf het schooljaar 2015 - 2016 mee te laten tellen bij de examens. Maatschappelijk debat en tegenvallende resultaten in pilots, en de debatten in de Tweede Kamer in oktober 2015 leiden tot de volgende uitkomst. Voor Nederlandse taal tellen de resultaten van het examen vanaf schooljaar 2015-2016 mee voor het diploma. Voor de zogeheten entree-opleidingen (niveau 1) is een uitzondering gemaakt, daarvoor telt taal vanaf schooljaar 2016 - 2017 mee voor het examen. Voor rekenen geldt dat alle leerlingen vanaf het schooljaar 2015-2016 het centraal examen rekenen moeten maken, maar dat de resultaten voorlopig niet meetellen. Dat moment is voorzien voor het schooljaar 2020 - 2021.

Tot besluit van deze beleidsreconstructie nog de voortgang van de 'pilot DTT'. In 2016, het derde jaar van de pilot, staan de diagnostische tussentijdse toetsen weer op de agenda van de Tweede Kamer (TK dossiernummer 33661). Er is niet alleen discussie over het nut en de noodzaak van de DTT, maar ook over dat de opdracht aan het CITO is gegund in relatie tot een gelijk speelveld voor toetsontwikkelaars. Er worden verschillende moties ingediend, onder andere door Kamerlid Rog die voorstelt de pilot DTT direct te staken. Besloten wordt de pilot DTT volledig af te maken en te komen tot een diagnostische tussentijdse toets die overgedragen kan worden aan het veld. Het wordt vervolgens aan de scholen overgelaten om eigen keuzes te maken als het gaat om de vraag hoe zij het beste kunnen investeren in een feedbackcultuur. De motie van de Kamerleden Ypma en Straus om het bedrag bestemd voor de DTT te besteden aan het ontwikkelen en bevorderen van een toetscultuur op scholen wordt hiertoe aangenomen (TK dossiernummer 33661).

3.2 Sturingsdynamiek bij 'Kwaliteitsbeleid' in het VO

In het VO zijn voor het beleidsthema 'Kwaliteitsbeleid' dertien relevante actoren geïdentificeerd (zie voor verantwoording van de selectie van actoren paragraaf 2.2 van dit rapport). Dit zijn (in alfabetische volgorde): de Commissies Bosker (Cie-Bosker) en Steur (Cie-Steur), het College voor Toetsen en Examens (CvTE), de Stichting Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito), de Inspectie van het Onderwijs (IvhO), Leraar24, het Ministerie van OCW (MinOCW), het Nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling (SLO), de Onderwijsraad, Raamwerk Rekendocent (RR), School aan Zet (SaZ), het Steunpunt Taal en Rekenen VO (STRVO), en de VO-raad. In figuur 1 is het sturingsnetwerk van deze actoren inclusief hun onderlinge relaties weergegeven.

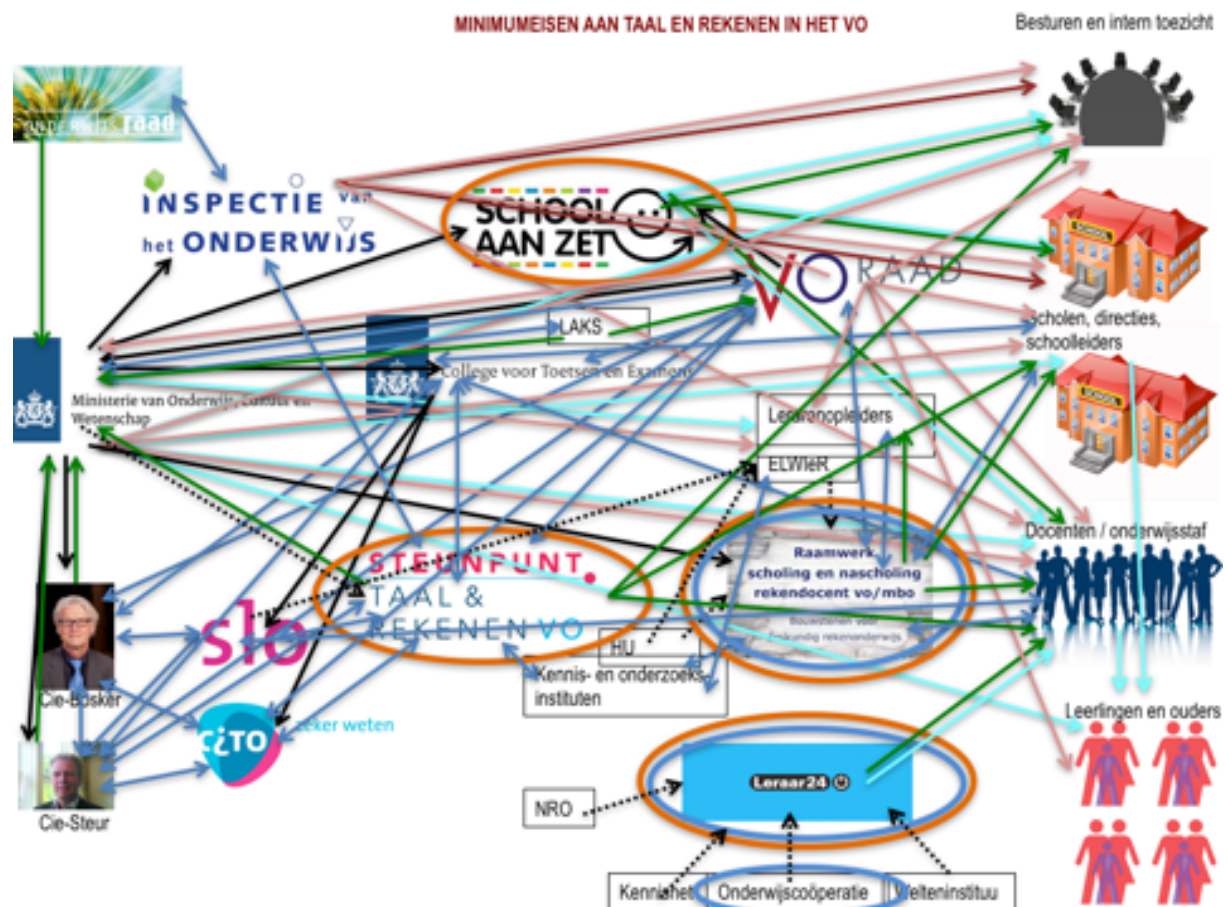
Uit figuur 1 blijkt dat het sturingsnetwerk 'Kwaliteitsbeleid' in het VO wordt gekenmerkt door:

- *meerdere actoren van diverse aard* zoals een overheidsorgaan (MinOCW), ZBO's (IvhO, CvTE), commissies in opdracht van de overheid (Cie's Bosker, Steur), een adviesorgaan (Onderwijsraad), zelfstandige stichtingen, verenigingen en/of B.V.'s (CITO, SLO, VO-raad...), actoren zonder rechtsvorm zoals een initiatief (STRVO), of een programma (SaZ, RR),
- *twee zogenaamde samengestelde actoren* namelijk een digitaal platform (Leraar24) bestaand uit vier actoren en Raamwerk Rekendocent (RR) bestaand uit twee actoren,
- *die verschillende posities innemen,*
- *en meervoudige wederzijdse relaties onderhouden.*

Als nader wordt ingezoomd op het sturingsnetwerk, dan is te zien dat het MinOCW bij het beleidsthema 'Kwaliteitsbeleid' zich rechtstreeks richt tot schoolbesturen (en hun intern toezicht), scholen, directies, schoolleiders, leraren en onderwijsstaf (rekencoördinatoren) door middel van communicatie en voorlichting. Het MinOCW richt zich op deze wijze ook rechtstreeks tot leerlingen en hun ouders.

Uit het sturingsnetwerk is verder op te maken dat het MinOCW een belangrijke rol als 'spelverdeler' speelt door het STRVO in het leven te roepen, door de Ivho, het CvTE, SaZ, RR en de Cie's Bosker en Steur opdrachten te geven, en door een bestuursakkoord te sluiten met de VO-raad. Deze spelverdelersrol van het MinOCW komt ook tot uiting door te 'responsibiliseren' dat wil zeggen door expliciet de rollen te benoemen van schoolbesturen (en hun intern toezicht), scholen, directies, schoolleiders, leraren en onderwijsstaf (rekencoördinatoren) bij dit beleidsthema. Het MinOCW stuurt ook door financiële middelen ter beschikking te stellen. Met de regeling 'Prestatiebox VO' ontvangen schoolbesturen VO een bedrag per leerling dat zij kunnen gebruiken om de doelstellingen uit het bestuursakkoord te realiseren, waaronder op het gebied van taal en rekenen. De besturen moeten zich verantwoorden over hoe zij de prestatieboxmiddelen zijn ingezet. Daarnaast financiert het MinOCW SaZ, STRVO, RR en Leraar24 specifiek om activiteiten te ontplooiën op dit beleidsthema. De Ivho richt zich in zijn toezicht rechtstreeks tot schoolbesturen (en hun intern toezicht), scholen, directies en schoolleiders wat betreft de realisatie van het kwaliteitsbeleid, en responsabiliseert hen ook op dit thema.

Figuur 1 Sturingsnetwerk 'Kwaliteitsbeleid' in het VO



LEGENDA:

Logo actor	Relevante actor
Actor	Actor die betrokken is in het sturingsnetwerk, maar niet geïdentificeerd als relevante actor
	Gefinancierd door MinOcw specifiek voor (o.a.) dit beleidsthema
	Samengestelde actor: meerdere actoren hebben deze actor opgericht / initiatief voor genomen
	Initiatief van, opgericht door
	Toezicht houden op
	Bestuursakkoord gesloten over (o.a.) dit beleidsthema
	Wederzijds afstemmen, sonderen, samenwerken en steunen
	Adviseren, aanbevelingen doen, faciliteren, toerusten
	Voorlichten, communiceren
	Opdrachtgever
	Rol voor ander benoemen wat betreft dit beleidsthema

De Cie's Bosker en Steur en het STRVO, actoren die het MinOCW van advies voorzien voor dit beleidsthema, zijn niet alleen onderling nauw met elkaar verbonden, maar ook met het Cito, de SLO en het CvTE. Er tekent zich een hecht subnetwerk af, gevormd door Cie-Steur, Cie-Bosker, RR, Cito, CvTE, MinOCW, SLO en STRVO, dat sterkt hamert op het omhoogbrengen van het niveau in de basisvaardigheden en dan met name rekenen. In dat subnetwerk nemen CvTE en STRVO centrale rollen in. De VO-raad speelt ook een rol als spelverdeler, zij het in mindere mate dan het MinOCW. Behalve als opdrachtgever van SaZ en als partner van MinOCW bij het bestuursakkoord, is de VO-raad spelverdeler door te responsabiliseren en door wederzijdse afstemming, sonderen, samenwerking, en door andere actoren te (onder)steunen.

Het STRVO, SaZ, RR en Leraar24 richten zich direct tot scholen, directies, schoolleiders, leraren en onderwijsstaf (rekencoördinatoren) in hun communicatie en voorlichting, en geven hen advies, faciliteren hen en rusten hen toe om het kwaliteitsbeleid te realiseren.

Nu het sturingsnetwerk in beeld is, wordt aan de hand van de sturingstrilogie die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd beschreven:

- 1 Welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten en welke rollen zij voor zichzelf, en voor anderen, zien bij het sturen op dit thema (denkbaar);
- 2 welke activiteiten de verschillende actoren ondernemen en welke instrumenten zij hanteren bij het sturen op dit thema (uitvoerbaar);
- 3 hoe de verschillende actoren de sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking van het thema zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar).

Deze beschrijving aan de hand van de sturingstrilogie is het resultaat van kwalitatieve analyses van de gecodeerde beleidsdocumenten over 'kwaliteitsbeleid' in het VO, zie tabel 5. Er zijn 560 gecodeerde fragmenten, waarvan er 127 alleen het VO betreffen en 433 het VO en MBO gezamenlijk. Tabel 5 laat zien dat de meeste fragmenten gaan over uitvoerbaar (230), dan denkbaar (193) en tenslotte zichtbaar (137). Aanvullende informatie en een toets op de resultaten van de analyse van de gecodeerde beleidsdocumenten is verkregen door middel van interviews met het Steunpunt Taal en Rekenen VO, met het College voor Toetsen en Examens en met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (zie voor een verantwoording van de methode hoofdstuk 2 van dit rapport).

Tabel 5: Overzicht gecodeerde fragmenten 'kwaliteitsbeleid' in het VO

N fragmenten 'Taal en rekenen in het VO'	Denkbaar thema	Denkbaar rollen	Uitvoerbaar	Zichtbaar	TOTAAL
Alleen VO	24	17	48	38	127
VO & MBO	69	83	182	99	433
TOTAAL	93	100	230	137	560

3.2.1 Welke betekenis krijgt kwaliteitsbeleid vo?

Wat onder het kwaliteitsbeleid in het VO wordt verstaan, welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten is het eerste element van 'denkbaar' uit de sturingsstrilogie. In tabel 6 is beschreven wat alle relevante actoren in het sturingsnetwerk verstaan onder kwaliteitsbeleid VO, en welke betekenis zij eraan hechten. De teksten in tabel 6 zijn het resultaat van analyse van de 93 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews. Het zijn de letterlijke bewoordingen uit de gecodeerde fragmenten en/of uit de interviews, die representatief worden geacht voor het 'denkbaar' van elke actor en die een zo kort mogelijke samenvatting geven van hoe de actor over het beleidsthema denkt. Tabel 6 wijst uit dat het thema 'kwaliteitsbeleid' door de meeste actoren wordt gezien als antwoord op de steeds grotere zorgen in onderwijs en samenleving over taal- en rekenvaardigheden van leerlingen. Taal en rekenen worden als de basisvaardigheden gezien en bestempeld als 'onmisbaar'. Er is consensus bij alle actoren dat 'kwaliteitsbeleid' bijdragen aan een betere aansluiting tussen het taal- en rekenonderwijs tussen de sectoren, de doorstroom naar vervolgopleiding verbeteren en helpen om na school verder (in beroep) te kunnen komen. Opvallend is dat het MinOCW zich het meest bezorgd toont over het taal- en rekenniveau van leerlingen/studenten. Het Ministerie uit zich in urgente bewoordingen over dit beleidsthema: 'de noodklok is geluid', 'leerlingen lopen een groot risico vast te lopen', 'leerling mogen niet de dupe worden van slecht taal- en rekenonderwijs', 'verbetering van taal- en rekenonderwijs is een prioriteit', 'de kwaliteit moet omhoog, dat is iets waar leerlingen recht op hebben'. De SLO, het Cito de Ivho en de VO-raad echoën deze bezorgdheid, zij het in minder urgente bewoordingen. De actoren geven een verschillende lezing van of, en hoe, PISA 2009 een belangrijke aanleiding voor de zorgen over het taal- en rekenniveau vormt. De SLO noemt expliciet dat PISA 2009 aanleiding gaf voor zorgen over basiskennis en –vaardigheid rekenen en taal, de VO-raad meldt iets impliciet dat leerlingen 'lagere cijfers halen in taal en rekenen internationaal vergeleken', terwijl de Onderwijsraad dit afzwakt met de neutrale formulering: 'De lichte daling in resultaten op de peilingen van PISA tussen 2003 en 2009 werd door het kabinet strijdig bevonden met het streven van Nederland om een internationaal hoogstaande kenniseconomie te zijn.'

Tabel 6: Denkbaar: beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' VO

Actor	Wat wordt onder kwaliteitsbeleid VO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
Cie-Bosker	Het draagvlak voor rekenen moet onverminderd blijven bij alle betrokkenen. Het opvolgen van de aanbevelingen van onze commissie kan aan dat gewenste draagvlak bijdragen.
Cie-Steur	Het doel is een hoger rekenniveau in het Nederlandse onderwijs. Het onderwijs voor rekenen in VO en MBO moet 'van ver' komen, zorgvuldige invoering tijdens een overgangsperiode van vier jaar en ruimte voor het systeem om zich 'te zetten' is nodig. Het echt meetellen van de rekentoets VO/het centraal examen rekenen MBO voor diplomering, zowel voor leerlingen en studenten als voor scholen en instellingen een sterke stimulans betekenen om (ook) voor rekenen het beste uit zichzelf te halen en beter te presteren dan tot dusver. Meetellen houdt voor leerlingen ook erkenning en waardering in van de inspanning die ze voor rekenen verrichten, wat motiverend is voor leerlingen én scholen.
RR	Doel is het bereiken van functionele gecijferdheid. De docent is de cruciale schakel; de professionele rekendocent is onmisbaar. De vraag naar kwalitatief goed rekenonderwijs en goed opgeleid rekendocenten is sterk toegenomen. Het vak rekenen in het VO is niet officieel.
Cito	Naar aanleiding van steeds grotere zorgen in onderwijs en samenleving over de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen, moet het taal- en rekenonderwijs in Nederland worden versterkt.

Actor	Wat wordt onder kwaliteitsbeleid VO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
CvTE	Het doel is de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen te verbeteren en een betere aansluiting te bewerkstelligen tussen het taal- en rekenonderwijs in PO, VSO, VO en MBO. De referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen schrijven voor wat leerlingen op bepaalde momenten moeten kennen en kunnen. Met name wat betreft rekenen zijn er tegenvallende toetsresultaten.
IvhO	Leerlingen hebben een goede taal- en rekenvaardigheid hard nodig om in hun schoolcarrière - en daarna - verder te kunnen komen. Verwijzing naar Onderwijsraad die wijst op gevaar van te eenzijdige aandacht voor meetbare doelen en prestaties waardoor verdringing focus en aandacht voor andere doelen en prestaties.
Leraar 24	Het is belangrijk dat iedereen een goede basiskennis opbouwt wat betreft rekenen. Taal is een doel en een middel in het onderwijs.
Min-OCW	Voorheen verlieten te veel leerlingen het VO en het MBO met substantieel te weinig bagage op het gebied van taal en rekenen. De noodklok werd hierover destijds door het onderwijsveld geluid. Met een te beperkte beheersing van taal- en rekenvaardigheden lopen leerlingen een groot risico vast te lopen in het vervolgonderwijs, op de steeds sneller veranderende arbeidsmarkt en in de maatschappij. De verbetering van het taal- en rekenonderwijs is daarom terecht een prioriteit in het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk. Taal- en rekenvaardigheden zijn basisvaardigheden voor alle leerlingen. Deze vaardigheden zijn nodig om de lessen op school goed te kunnen volgen en ze zijn onmisbaar voor het functioneren in het beroep en in de maatschappij en voor een succesvolle doorstroom naar een vervolgopleiding. Leerlingen mogen niet de dupe worden van slecht taal- en rekenonderwijs, de kwaliteit moet omhoog daar hebben leerlingen recht op. Het reken- en taalniveau van een kleine 1,5 miljoen jongeren op orde brengen. Dat is goed voor hen, en dat is goed voor de samenleving.
Onderwijs-raad	De lichte daling in resultaten op de peilingen van PISA tussen 2003 en 2009 werd door het kabinet strijdig bevonden met het streven van Nederland om een internationaal hoogstaande kenniseconomie te zijn. De referentieniveaus taal en rekenen zijn een belangrijk middel, bv. omdat ze doorsijpelen in methodes. Er is het risico van eenzijdige gerichtheid op meetbare doelen bij het verhogen van taal- en rekenprestaties.
SaZ	Elke leerling zou beter moeten presteren in de basisvakken, relevant voor doorstroom en opleidingsniveau.
SLO	Taal en rekenen staan voortaan centraal in het onderwijs. Kennis in taal en rekenen moet op een hoger niveau worden gebracht, om deze slag te kunnen maken zijn de referentieniveaus nodig. PISA 2009 gaf aanleiding voor zorgen over basiskennis en –vaardigheid rekenen en taal.
STR VO	Sinds enkele jaren is er in het Nederlands onderwijs – primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs – meer aandacht voor de beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen. Verhogen (taal- en) rekenprestaties vergt lange adem en extra inspanningen van alle betrokkenen. Taal- maar vooral ook het rekenonderwijs – te intensiveren en in te bedden in de schoolorganisatie is een project van jaren. 'Het mag geen eendagsvlieg blijken'. Rekenen is nieuw in VO. Met name op passend rekenonderwijs zijn veel extra inspanningen nodig: substantiële verbetering rekenvaardigheid vraagt om lange adem.
VO-raad	Leerlingen in het VO halen lagere cijfers in taal en rekenen dan voorheen, en internationaal vergeleken. Dat kunnen we ons niet veroorloven, gezien de Nederlandse ambities voor economische groei en sociale ontwikkeling. Basisvaardigheden taal en rekenen blijven ook in de toekomst belangrijk. De basis moet op orde zijn zodat vervolgopleidingen geen taal- en rekentoetsen hoeven af te nemen. Referentieniveaus zijn ijkpunten, het rekenonderwijs moet verbeteren, maar de rekentoets mag niet meetellen voor het examen omdat de toets diagnostisch moet worden gebruikt. Rekentoets mag geen voorwaarde zijn voor behalen diploma en toelating vervolgonderwijs. De VO-raad wil rekentoets niet in slaag-/zakregeling. De VO-raad vindt het te gehaast, slechte toetsen, onderwijs nog niet op peil, tegen de Cie Steur die normverlaging en glijdende schalen voorstelt. Gezamenlijke ambitie is dat leerlingen goede prestaties behalen op de basisvakken én breed worden gevormd.

De VO-raad en de Onderwijsraad wijken af van de andere actoren in het sturingsnetwerk in de zin dat zij weliswaar het belang van goed taal- en rekenonderwijs en –vaardigheden van leerlingen onderschrijven, maar wijzen op de risico's van eenzijdige gerichtheid op meetbare doelen bij het verhogen van taal- en rekenprestaties (Onderwijsraad), en op brede vorming als minstens zo belangrijke ambitie formuleren (VO-raad). De IvHO verwijst naar het risico van eenzijdige gerichtheid dat de Onderwijsraad noemt. MinOCW en VO-raad 'vinden elkaar' in het sectorakkoord waar de ambitie wordt geformuleerd dat 'leerlingen goede prestaties behalen op de basisvakken en breed worden gevormd'.

In de sturingsdynamiek wordt voor het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' VO een veel zwaarder accent gelegd op rekenen dan op taal. Het MinOCW benoemt vaker expliciet (zorgen over) rekenonderwijs en -vaardigheden van leerlingen/studenten dan (zorgen over) taalonderwijs en –vaardigheden van leerlingen/studenten. Het MinOCW activeert bovendien een aantal actoren in het sturingsnetwerk die zich alleen richten op verbetering van het rekenonderwijs en verhoging van de rekenvaardigheden van leerlingen, namelijk de Cie-Bosker, de Cie-Steur en RR. Deze actoren geven aan dit beleidsthema de betekenis van verhoging van het rekenniveau in het Nederlandse onderwijs en hameren op deze ambitie als iets dat onverminderd aandacht moet blijven krijgen. Ook het CvTE en het STRVO, belangrijke spelers in dit sturingsnetwerk, leggen een groter op accent op (zorgen over) rekenonderwijs en –vaardigheden bij leerlingen. De Onderwijsraad, de VO-raad en Leraar24 wijken hier af door het accent op zowel taal als rekenen te leggen. Leraar24 geeft als enige actor expliciet betekenis aan taal: 'Taal is een doel en een middel in het onderwijs'.

De verklaring voor het grote accent op verbetering van rekenonderwijs en –vaardigheden bij leerlingen in de sturingsdynamiek zou kunnen liggen in dat rekenen als vak nieuw is voor het VO, in tegenstelling tot taal (Nederlands) dat van oudsher is ingebed in het curriculum van het VO. Het zijn de Cie-Steur, STRVO en RR die rekenen benoemen als 'iets nieuws voor het VO' dat 'van ver' moet komen. Deze actoren bepleiten herhaaldelijk voor een zorgvuldige 'stap-voor-stap invoering' en ruimte voor het systeem om zich 'te zetten', iets waarvoor een lange adem nodig is en 'extra inspanningen' van alle betrokkenen. Het MinOCW en de overige actoren in het sturingsnetwerk benoemen dit niet zo expliciet, en met name het MinOCW uit zich voornamelijk in 'actietermen' wat betreft verbetering van het rekenonderwijs richting de scholen en leraren. Van hen wordt verwacht dat zij 'zich maximaal inzetten, nu aan de slag aan, alles uit de kast halen, overal is verbetering mogelijk' (zie ook tabel 6). Het MinOCW geeft aan dat meer tijd geven 'niet een maatregel is die we graag nemen, maar het is wel meerdere keren nodig geweest rond dit beleidsthema, onder andere vanwege discussie in de Tweede Kamer.' (interview).

Een discussiepunt bij het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' in het VO is of de rekentoets moet meetellen voor diplomering. Deze discussie is ook een uiting van de eenzijdige focus op rekenen bij dit beleidsthema: bij taal is hier geen discussie over, omdat het vak Nederlands van oudsher binnen de diplomering valt en taal ook een rol speelt bij andere te examineren vakken in het VO. De VO-raad toont zich de meest uitgesproken tegenstander en verwijst naar het rapport van de Commissie Meijerink (2008) om te onderbouwen dat rekentoetsen diagnostisch bedoeld zijn, niet summatief. De VO-raad vindt hiervoor steun bij de Onderwijsraad die de referentieniveaus onderschrijft maar er een andere interpretatie aan geeft namelijk als versterking van het onderwijsproces, dus met een formatieve, diagnostische functie. Rekentoetsen met een summatieve functie passen minder in deze lijn.

De Cie-Steur is in zijn aanbeveling juist voorstander van het laten meetellen van de rekentoets VO voor diplomering met als argument dat dit ‘zowel voor leerlingen ... als voor scholen ... een sterke stimulans betekent om (ook) voor rekenen het beste uit zichzelf te halen en beter te presteren dan tot dusver. Meetellen houdt voor leerlingen ook erkenning en waardering in van de inspanning die ze voor rekenen verrichten, wat motiverend is voor leerlingen én scholen.’ Ook het STRVO toont zich voorstander van het laten meetellen van de rekentoets VO voor diplomering. Het STRVO geeft aan dat het hen veel moeite kost om scholen te blijven overtuigen om blijvend in te zetten op rekenonderwijs, ondanks dat het nog niet meetelt voor het examen en de Tweede Kamer verdeeld is over de rekentoets en het vervolg. STRVO zegt dat de leraren en scholen zelf het liefst willen dat het rekentoetscijfer er komt en meetelt voor diplomering, ondanks dat de VO-raad iets anders propageert.

3.2.2 Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?

Welke rol de dertien actoren van het sturingsnetwerk ‘Kwaliteitsbeleid’ in het VO voor zichzelf en voor andere actoren zien, is het tweede element van ‘denkbaar’ uit de sturingstrilogie. Op basis van de 100 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, zijn in tabel 7 per actor de voor zichzelf en voor (de) ander(en) gepercipieerde rollen weergegeven. In de meest rechtse kolom zijn ook de onderlinge relaties tussen de verschillende actoren beschreven. De actoren en hun onderlinge relaties zijn ook visueel weergegeven in het sturingsnetwerk in figuur 7.

Tabel 7 wijst uit dat het MinOCW het niveau van taal en rekenen van leerlingen naar een hoger niveau wil brengen via beter reken- en taalonderwijs. Hiermee benoemt het Ministerie voor zichzelf een grote actieve rol in het direct sturen van de primaire processen in het onderwijs: de onderwijsleerprocessen. Het MinOCW neemt de rol om zelf leraren, onderwijsstaf, en schoolleiders aan te sturen, en om te communiceren met leerlingen (en hun ouders) over de kwaliteitsbeleid en hen hierover voor te lichten.

Om deze sturing kracht bij te zetten roept het MinOCW een nieuwe actor specifiek voor dit beleidsthema in het leven: het Steunpunt Taal en Rekenen VO. Hoewel het STRVO zelf aangeeft vanuit ‘een neutrale, onafhankelijke positie zijn rol te vervullen’, opereert deze actor *de facto* als een vooruitgeschoven post in opdracht van, en gefinancierd door, het MinOCW. Het STRVO heeft als rol bij te dragen aan het kwaliteitsbeleid in het VO door scholen hiervoor toe te rusten, en specifiek voor rekenonderwijs te ondersteunen via een intensiveringstraject. Naast vraagbaak voor de scholen, vervult het STRVO ook een ‘radarfunctie’ voor MinOCW en geeft signalen door over hoe het kwaliteitsbeleid in het VO uitpakt in de praktijk.

Het CvTE speelt ook sturende rol bij dit beleidsthema als regievoerder over examinering en toetsing en daarmee verantwoordelijk voor vaststelling en normering, in opdracht van MinOCW, vanuit de Wet College voor examens. Het STRVO en het CvTE overleggen zeer regelmatig (elk kwartaal) over het kwaliteitsbeleid en stemmen af met andere relevante actoren in het sturingsnetwerk (CITO, SLO, sectorraden en kennisinstituten) en vormen zo een hecht sturingsnetwerk. Het MinOCW leunt zwaar op de rolvulling van het CvTE en het STRVO voor het realiseren van taal- en rekenbeleid VO.

Tabel 7: Denkbaar: rollen/onderlinge relaties kwaliteitsbeleid VO

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
Cie-Bosker	Aanbevelingen doen voor verbetering rekentoetsen en examens in VO en MBO als goede operationalisering van de referentieniveaus.	-Minister wordt geadviseerd de rekentoetsen en examens te verbeteren, en bij te stellen, en de scholen gelegenheid te geven ervaring op te doen, toe te werken naar het gewenste niveau en de cesuren langzaamaan beter te bepalen. -Minister wordt geadviseerd de invoering van de rekentoetsen en centrale examens volgens planning door te laten gaan.	-In opdracht van MinOCW -MBO Raad en VO-raad en SLO en wetenschappers/experts lid commissie -Advies is gesondeerd bij CvTE en Cito .
Cie-Steur	Aanbevelingen doen over hoe op verantwoorde manier toegegroeid kan worden naar een situatie waarin de rekentoets volwaardig meetelt voor diplomering.	-Minister wordt geadviseerd over (hanteren) slaagcesuur, werken met vaardigheidsscore, slaag/zakregelingen. -Minister wordt geadviseerd om toetsen/centrale examens mee te laten tellen diplomering, om werkelijke prestaties leerlingen VO en MBO te monitoren en flankerende maatregelen.	-In opdracht van MinOCW -STRVO STRMBO SLO en wetenschappers/experts lid commissie -Advies is gesondeerd bij CvTE en Cito (technisch) en bij VO-raad , MBO Raad , VH , VSNU , NRTO en de Cie-Bosker .
Cito	-Diagnostische tussentoets Nederlands, Engels, Wiskunde construeren. -Jaarlijks rekentoets VO construeren .		-In opdracht van het CvTE -Instellingsoverleg vier keer per jaar met STRVO , STRMBO , Cito , CvTE , IvhO , SLO , FI , VO-raad , PO-raad , AOC raad , MBO raad , Expertisecentrum Nederlands , SPV , VVVO en LPC .
CvTE	Regievoerder : Kwaliteit en niveau van toetsen en examens waarborgen en scholen/instellingen in staat stellen afname vlekkeloos te laten verlopen. Regie voeren over centrale examens en over rekentoets. Verantwoordelijk zijn voor vaststelling en normering van rekentoets VO.	Cito en SLO opdracht geven uitwerken leer- en toetslijnen, construeren toetsen en examens.	-In opdracht van MinOCW -Opdrachtgever van CITO en SLO -Instellingsoverleg vier keer per jaar met STRVO , STRMBO , Cito IvhO , SLO , FI , VO-raad , PO-raad , AOC raad , MBO raad , Expertisecentrum Nederlands , SPV , VVVO en LPC . -Samenwerking met scholen/instellingen en leraren. -Expliciet commitment aan adviezen Cie Bosker .

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
Leraar24	Inhoud (kennis en kunde) bieden over taal en rekenen in VO en MBO.	Leraren/docenten gebruiken inhoudelijke kennis en kunde over taal en rekenen bij uitoefening van hun vak.	Initiatief van Kennisnet , Onderwijscoöperatie , NTR en het Welten-instituut , tot 2013 gefinancierd door MinOCW . Na 2013 gedragen door de Onderwijscoöperatie (voor relaties leraren en kunde), NRO (voor kennis) en Kennisnet (voor de techniek achter Leraar24).
MinOCW	-Met beter reken- en taalonderwijs het niveau van taal en rekenen van leerlingen naar een hoger niveau brengen . -Inzet is de lijn van dat de referentieniveaus gevolgen hebben voor slagen/zakken vast te houden in het belang van de rekenvaardigheden .	-‘Samen’ is het mantra: Inzet nodig van alle betrokken partijen , eerst en vooral leraren, onderwijsstaf en scholen/instellingen (hun verantwoordelijkheid, inspanningen leveren, serieus omgaan met, maximaal inzetten, nu aan de slag, overal is verbetering mogelijk, alles uit de kast halen. Dit expliciet / met name wat betreft de rekenprestaties. Scholen/instellingen verbeteren taal- en rekenonderwijs gericht m.b.v. een doorlopende toetslijn; het moet in de klas gebeuren door schoolleiders, mentoren, rekencoördinatoren en leraren . Scholen/instellingen informeren leraren, leerlingen en ouders. Het is een gecombineerde verantwoordelijkheid van scholen/instellingen en lerarenopleiders dat er voldoende goede rekendocenten zijn. -Vanaf najaar 2013 opdracht aan steunpunten taal en rekenen intensiveringstraject taal en rekenen VO en MBO met sectorspecifieke aanpak.	- Scholen/instellingen doen het - CvTE zorgt voor examens en toetsen - Cie's Bosker en Steur adviseren Minister, - Steunpunten doen aanbevelingen Minister en MinOCW, - Hogeschool Utrecht & Expertisecentrum Lerarenopleidingen Wiskunde gefinancierd om landelijk raamwerk te ontwikkelen -Met VO-raad, MBO Raad, NRTO, LAKS en JOB overleg over uitvoerbaarheid en draagvlak -MinOCW licht leraren, leerlingen en ouders zelf goed voor en faciliteert scholen/instellingen om dat ook te doen.

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
Onder-wijsraad	Regering adviseren op het terrein van onderwijs.	--	--
SaZ	Ondersteunen van scholen, kritische vriend en expert zijn, door middel van gesprekken op scholen.	Scholen geven uitvoering aan de afspraken en activiteiten die zijn overeengekomen in de bestuursakkoorden en actieplannen.	-In opdracht van MinOCW, PO-Raad en VO-raad . -Gefinancierd door MinOCW .
STRVO	-Vanuit neutrale onafhankelijke positie bijdrage leveren aan, en ondersteunen van, scholen bij het intensiveren van taal- en rekenprestaties van vo-leerlingen. -Netwerken en oppikken belangrijke signalen en daarmee radarfunctie voor OCW vervullen (signalen en geluiden doorgeven aan OCW/bewindslieden), vraagbaak zijn voor het scholenveld, ondersteunen door deskundige spiegeling, zonder beoordeling of controle . -Voor andere partijen (OCW, CvTE, Cito) een leidende rol spelen in communicatie , bv flitsbijeenkomsten en conferenties organiseren.	MinOCW en bewindslieden moeten blijven focussen op verbeteren taal en rekenen, er is veel werk te verzetten, in de eerste plaats door de scholen/instellingen , de Minister is verantwoordelijk voor het WAT en de scholen voor het HOE, overheid moet randvoorwaarden creëren die succesvolle herintroductie rekenen mogelijk maakt, scholen/instellingen moeten basisvoorwaarden voor goede rekenprestaties op orde hebben en organisatie van rekenonderwijs en sturing daarop op orde hebben. Schoolleiders hebben een belangrijke rol. Opdracht aan APS om reken- en taalposters naar vo-scholen te sturen, aan Actis Advies om website te ontwikkelen en vullen met aanbod taal en rekenen.	-Initiatief van MinOCW , - gefinancierd door MinOCW . -Instellingsoverleg vier keer per jaar met STRMBO, Cito, CvTE, IvhO, SLO, FI, VO-raad, PO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, Expertisecentrum Nederlands, SPV, VVVO en LPC .
VO-raad	Stimulerende en ondersteunende rol om de gezamenlijke ambities in mogelijk te maken.	- Scholen, besturen en RvT's zijn de eerstverantwoordelijken om kwaliteit onderwijs en professionaliteit te bewaken en verbeteren, en iedereen verder dient zijn verantwoordelijkheid te nemen: leraren, overheid en ondernemingen , en ook leerlingen en hun ouders . - SaZ ondersteunt scholen die dat wensen bij vertalen van sectorakkoord naar schoolspecifieke doelstellingen, ontwikkelt hiervoor aanpak.	-Bestuursakkoord 2012-2015 en daarna sectorakkoord 2014-2017 met MinOCW -Instellingsoverleg vier keer per jaar met STRVO, STRMBO, Cito, CvTE, IvhO, SLO, FI, PO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, Expertisecentrum Nederlands, SPV, VVVO en LPC .

De IvhO versterkt ook de sturing van MinOCW op dit beleidsthema omdat het in opdracht van het

MinOCW/vanuit de Wet op het Onderwijstoezicht het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' in het VO vormgeeft en operationaliseert door de opname van de referentieniveaus in het toezichtkader VO. Daarnaast neemt de IvHO een sturende rol op zich door scholen te willen helpen met een kader (ideaalbeeld) voor 'opbrengstgericht werken aan taal en rekenen'.

De VO-raad ziet voor zichzelf een stimulerende en ondersteunende rol om de gezamenlijke ambities op het gebied van kwaliteitsbeleid waar te maken. Het woordje 'gezamenlijk' is hier belangrijk, omdat, zoals al aangegeven, dit voor de VO-raad zowel een verhoging van het niveau in de basisvakken, als een breed onderwijsaanbod inhoudt. Hiermee schaart de VO-raad zich niet zonder meer aan de zijde van het hechte subnetwerk van de Cie-Steur, Cie-Bosker, RR, CITO, CvTE, MinOCW, SLO en STRVO dat sterk hamert op het omhoogbrengen van het niveau in de basisvaardigheden, alleen of met name rekenen, en niet of nauwelijks rept van het belang van een breder onderwijsaanbod.

Cito, RR, SaZ en Leraar24 formuleren voor zichzelf de rol van het voorzien in kennis, kunde en (onderwijs)materiaal dat scholen, schoolleiders, leraren en onderwijsstaf kunnen gebruiken om handen en voeten te geven aan kwaliteitsbeleid.

Als het gaat om rollen voor andere actoren zijn het eerst en vooral de leraren (rekendocenten), onderwijsstaf (rekencoördinatoren) en managers/directies die een rol krijgen toebedeeld bij kwaliteitsbeleid in het VO. Het MinOCW formuleert deze rol in ferme bewoordingen: zij zijn 'verantwoordelijk, zij leveren de inspanningen, zij gaan nu aan de slag, zij halen alles uit de kast, zij zetten zich maximaal in, het moet in de klas gebeuren, ...'. Ook het RR responsabiliseert uitdrukkelijk de leraren en onderwijsstaf bij dit beleidsthema voor wat betreft het rekenen: 'Rekendocenten, rekendeskundigen in de school, rekenspecialisten en rekenbeleid van het management verantwoordelijk voor kwalitatief goed rekenonderwijs en alle (niet-reken-wiskunde)docenten VO en MBO zijn op hoogte van rekentoetsen en examens en basiskennis in relatie tot hun eigen vakgebied.' Leraar24 responsabiliseert ook expliciet de leraar, voor het verbeteren van reken- én taalonderwijs.

De IvHO, SaZ, STRVO en de VO-raad richten hun pijlen meer op de scholen 'als eerstverantwoordelijken om kwaliteit onderwijs en professionaliteit te bewaken en verbeteren', dan op individuele leraren. De VO-raad bedeeft niet alleen scholen, maar ook schoolbesturen en hun organen voor intern toezicht een prominente verantwoordelijke rol toe. Daarmee richten zij zich op de formeel bestuurlijk verantwoordelijken, zien zij schoolbesturen als knooppunt van beleid. Het bestuurlijk niveau wordt door andere actoren: MinOCW, SaZ, STRVO, juist niet of nauwelijks genoemd. Zij richten zich sterk op het operationele niveau: 'het zijn de scholen, de schoolleiders, de leraren die het moeten doen.' Van leraren, leerlingen, onderwijsstaf ouders en externe stakeholders verwacht de VO-raad wel dat zij de eigen verantwoordelijkheid nemen. De VO-raad bedeeft SaZ expliciet de rol toe van scholen ondersteunen en helpen, maar zegt daarbij: 'voor scholen die dat wensen'.

Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden bij dit beleidsthema alleen sterk geresponsibiliseerd door de RR. Het MinOCW 'responsibiliseert' slechts eenmaal (na)scholers en initiële opleidingen: Zij moeten er samen met vo-scholen voor zorgen dat er voldoende goede rekendocenten zijn.

3.2.3 Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?

Met het handelingsrepertoire van de actoren in het sturingsnetwerk, de praktijken die zij aan de dag leggen, de instrumenten die zij hanteren om te beïnvloeden, sturen en te implementeren, leggen we bloot hoe het thema kwaliteitsbeleid in het VO uitvoerbaar wordt. Op welke wijze het thema 'uitvoerbaar' wordt, maakt ook deel uit van de sturingstrilogie. Op basis van de 230 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 8 weergegeven wat de verschillende actoren doen en welke instrumenten zij hanteren bij 'kwaliteitsbeleid'-beleid in het VO.

Tabel 8 laat zien dat de actoren in het sturingsnetwerk met elkaar een 'een goed gevulde gereedschapskist' leveren waarmee de scholen meteen aan de slag kunnen om hun taal- en rekenonderwijs op peil te brengen. Alles is beschikbaar: Van examen- en toetsmateriaal tot voorbeelden/oefenmateriaal/handreikingen/beschrijvingen van vakinhoud en didactiek tot kennis over 'wat werkt' tot inzicht in verschillende stadia van schoolontwikkeling en instrumenten voor zelfevaluatie. Daarnaast is er advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie beschikbaar, en staan adviseurs, begeleiders en 'critical friends' klaar om leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen, alsook voor ouders en leerlingen te helpen om het taal- en rekenonderwijs en de vaardigheden van leerlingen op een hoger plan te brengen. Het MinOCW stuurt met wet- en regelgeving en door financiering, en investeert veel in de operationalisatie en implementatie van, en toerusting voor, het kwaliteitsbeleid VO, voornamelijk via andere actoren.

Opvallend is dat deze operationalisatie, implementatie en toerusting een hoog 'zend'-gehalte heeft. De regionale netwerken die het STRVO organiseert en de werkwijze van Leraar24 vormen hierop een uitzondering.

Het is het STRVO dat de meeste praktijken aan de dag legt en instrumenten hanteert om invloed uit te oefenen, te sturen en te implementeren wat betreft dit beleidsthema. Het STRVO communiceert en geeft voorlichting aan scholen, leraren en onderwijsstaf door middel van flyers, brochures, voorlichtingsposters, flitsberichten, informatiebijeenkomsten, conferenties, servicedocumenten, enzovoort, en/of geeft andere actoren (APS, Actis Advies) daar opdracht toe. Daarnaast brengt het STRVO inhoudelijk materiaal en instrumenten voor het voetlicht en maakt ze toegankelijk voor scholen/leraren/onderwijsstaf om vorm te geven aan taal- en rekenonderwijs. Het STRVO helpt scholen ook om beter te worden in rekenonderwijs door middel van een zelfevaluatie instrument waarin 'zeven succesvoorwaarden' zijn opgenomen, en in het kader van het intensiveringstraject voert STRVO gesprekken circa 300 scholen in drie rondes. Dit waren scholen die minder goed hadden gescoord op de pilot-rekentoetsen in 2012 en 2013, en vijftien beter tot uitstekend presterende scholen. Het STRVO bevordert verder

Tabel 8: Uitvoerbaar: kwaliteitsbeleid VO

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
Cie-Bosker	--
Cie-Steur	-Panelgesprekken
RR	-Bekwaamheidsprofiel rekendocent -Leerdoelen in opleidingen en nascholing -Raamwerk (na)scholing rekendocent -Website met tips en artikelen die gaan over rekenbewust onderwijs in de andere vakken -Verwijzing naar SLO website 'aanbodoverzichttaalenrekenen' voor nascholingsaanbod rekenen
Cito	-Referentieset taal/rekenen als set van opgaven die het inhoudelijk beschreven kennisdomein van het referentieniveau representeert -Rekontoets VO -Voorbeeldtoetsen 2F en 3F -Antwoordenanalyses 2F en 3F -Vier onderzoeken en acties in opdracht van het CvTE naar aanleiding van het rapport Cie Bosker over gecombineerde VO-MBO-syllabuscommissie, meer transparantie en openbaarheid van de toetsen zodat leraren deze met leerlingen kunnen bespreken (inzagerecht), voorbeeldtoetsen, herkansingsmogelijkheden.
CvTE	-Referentieset taal/rekenen als set van opgaven die het inhoudelijk beschreven kennisdomein van het referentieniveau representeert -Syllabus als nadere operationalisering van de te toetsen domeinen taal en rekenen -Meerjarige pilotperiode diagnostische tussentijdse toets (DTT) als instrument voor gepersonaliseerd leren -Pilot rekentoets -Pilot rekentoets leerlingen met ernstige rekenproblemen en dyscalculi -Informatiebrochure over digitale afname pilot rekentoets VO 2013 -Activiteitenplanning pilot rekentoets 2013
IvhO	-Waarderingskader met de indicatoren: aanbod in taalvaardigheid, in rekenvaardigheid en de referentieniveaus taal en rekenen -Rapport (IvhO, 2015) met *wat opbrengstgericht werken aan taal en rekenen' inhoudt/welke elementen dat omvat; *een schets van een fictieve school die al een eind op weg is richting opbrengstgericht werken aan taal en rekenen; *schets van drie stadia van ontwikkeling richting ideaalbeeld 'opbrengstgericht werken taal/rekenen' en de stappen die handig en nuttig zijn.
Leraar24	-Kennis en informatie over taal en rekenen (kerndoelen, referentiekader, kennisbasis) -Kennisdossiers met teksten en video's over taal en rekenen op basis van wetenschap en praktijk 'Wat weten we?' -Filmmateriaal van leraren met aantoonbaar betere rekenresultaten
MinOCW	-Wettelijke verankering referentieniveaus taal en rekenen incl. aanpassing examenbesluiten -Pilot diagnostische tussentijdse toetsen -Pilot rekentoets: alleen voor vwo onderdeel van de zak-/slaagregeling. -Intensiveringstraject rekenen n.a.v. tegenvallende resultaten rekentoets 2013, uitgevoerd door STRVO -Financieren ontwikkeling raamwerk (na)scholing rekendocenten (RR) -Financieren en verantwoording vragen (hoe) scholen 'minimumeisen taal en rekenen' via 'Prestatiebox VO' -N.a.v. rapport Cie Bosker krijgt CvTE opdracht tot vier onderzoeken en acties -N.a.v. rapport Cie Steur krijgen deskundigen opdracht bekijken vaststellen referentieceusur

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
Onderwijsraad	--
SaZ	-Website over basisvaardigheden taal en rekenen met thematische inhoud: kennis, instrumenten en praktijkvoorbeelden -Themawijzer waarin basisvaardigheden worden gekoppeld aan PDCA-cyclus
SLO	-Website leermiddelenplein waarop leermiddelen kunnen worden gezocht, vergeleken, gemaakt en gedeeld (<i>samen met Kennisnet</i>) -Website over referentieniveaus taal en rekenen met uitwerkingen van de referentieniveaus, met informatie over toetsing, met verwijzing naar organisaties die scholing/ondersteuning kunnen bieden
STRVO	-Flyers over het steunpunt naar alle schoollocaties VO -Serie informatiebijeenkomsten 'over taal en rekenen gesproken' -Vier conferenties over de referentieniveaus -Servicedocumenten die beleidsbrieven en wet- en regelgeving 'vertalen' naar volledig correct maar kort en bondig en in vlot leesbare taal teksten aan scholen aan te bieden -Vanaf najaar 2013 intensiveringstraject rekenen VO en MBO met sectorspecifieke aanpak. In VO drie gespreksrondes door adviseurs met scholen -Brochure 'Rekenlessen uit de praktijk' -Op basis van dagbezoeken op elf goed presterende scholen onderzoek naar succesvoorwaarden voor goed rekenonderwijs -Opdracht aan APS om rekenposters en taalposters voor alle referentieniveaus toe te sturen aan alle VO scholen -Opdracht aan Actis Advies om website te ontwikkelen en vullen met aanbod taal en rekenen voor scholen. -Instrument van vier indicatoren waarmee op grond van scores die scholen zichzelf geven duidelijk wordt in hoeverre scholen voldoen aan de zeven voorwaarden voor succes -Website 'aanbodoverzichttaalenrekenen' met daarop vo-aanbod voor rekenen en Nederlands wat betreft ondersteuning, nascholing, toetsen en volgsystemen -Regionale netwerken voor taal en rekenen in Noord-, Midden-, en Zuid-Nederland -'Etalageconferenties' voor delen interessante rekenpraktijken -Helpdesk -Flitsberichten -Filmmateriaal van leraren met aantoonbaar betere rekenresultaten -Voorlichten en communiceren over, participeren in projectgroepen: masterplan dyscalculie (penvoerder KPC); rekenbewust vakonderwijs en 'taal de baas'
VO-raad	- verwijzing naar website steunpunt taal en rekenen, website doorlopende leerlijnen, protocol dyscalculie en nieuwsberichten

kennisdeling en 'leren van elkaar' tussen scholen door regionale netwerken voor taal en rekenen te organiseren.

Het CvTE en het Cito zorgen voor de technisch-inhoudelijke uitwerking van het kwaliteitsbeleid VO door het te operationaliseren in referentiesets, (voorbeeld)toetsen, antwoordenanalyses, enzovoort, en door voorlichting over planning en afname. Met het waarderingskader met indicatoren levert de de IvHO ook een bijdrage aan de operationalisatie van het 'kwaliteitsbeleid'-beleid VO. Verder beoogt de IvHO schoolontwikkeling te bevorderen op het gebied van 'opbrengstgericht werken taal/rekenen' door hiervoor een ontwikkelingskader richting een ideaalbeeld te schetsen. RR richt zich specifiek op het verhogen van het vakonderwijs rekenen door leraren en leraren-in-opleiding met behulp van een bekwaamheidsprofiel voor rekendocenten, een raamwerk (na)scholing en tips en adviezen voor rekenonderwijs door 'leraren-in-andere-vakken'.

Veel actoren ontwerpen en/of inventariseren kennis, instrumenten, praktijkvoorbeelden of leermiddelen ten behoeve van taal- en rekenonderwijs, en stellen deze online beschikbaar via speciale websites. Ook verwijzen de actoren vaak naar (websites met) kennis, instrumenten, praktijkvoorbeelden of leermiddelen van elkaar.

3.2.4 Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?

Op welke wijze de dertien actoren hun sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking wat betreft het kwaliteitsbeleid VO zichtbaar en meetbaar maken, verwijst naar de derde pijler van de sturingstrilogie: calculability. Op basis van de 137 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 9 weergegeven hoe de verschillende actoren de sturing bij kwaliteitsbeleid in het VO zichtbaar en meetbaar maken.

Tabel 9: Zichtbaar: kwaliteitsbeleid VO

Actor	Zichtbaar en meetbaar (zichtbaar)
Cie-Bosker	--
Cie-Steur	--
RR	Zorgdragen voor het in kaart brengen of in de programma's van de lerarenopleidingen aparte vakken rekenen of een minor worden aangeboden, via een website van de ELWleR, Universiteit Utrecht
Cito	Verzamelen resultaten voor de pilot rekentoets
CvTE	-Evaluatie pilot-rekentoets VO -Jaarlijkse tussenrapportages -Opdracht gegeven aan HU voor een onderzoek naar leerlingen met ernstige rekenproblemen
IvhO	--
Leraar24	--
MinOCW	-Samen met VO-raad ambitie in sectorakkoord dat 50% van de scholen in 2015 opbrengstgericht werkt, en dat uiteindelijk alle scholen zo werken. Opbrengstgericht werken is in ieder geval goed gebruik maken van de landelijke verplichte diagnostische toets en van leerlingvolgsystemen. Indicator voor ambitie sectorakkoord is gemiddelde eindcijfer (CE) voor Nederlands, Engels en Wiskunde. Streefdoel voor 2015 is dat leerlingen slagen met gemiddeld 0,2 punt hoger dan in 2010 op het indexamen Nederlands, Engels en Wiskunde Leerlingprestaties zijn een belangrijke informatiebron bij de jaarlijkse evaluaties (voortgangrapportages taal en rekenen). De afstand tussen de leerlingprestaties en de vereiste referentieniveaus zijn een belangrijke informatiebron bij de jaarlijkse evaluaties (voortgangrapportages taal en rekenen). -Alle scholen worden geïnformeerd over hun leerprestaties in de pilots ten opzichte van het landelijk gemiddelde -De gemiddelde eindexamenresultaten van vo-scholen worden per vestiging openbaar gemaakt, en voor rekenen wordt daarbovenop een lijst openbaar gemaakt met alle namen van scholen, vestigingen en afdelingen met hun gemiddelde cijfers en voldoendepercentages.
Onderwijs-raad	--
SaZ	-Jaarlijks rapporteren over plannen, inspanningen en resultaten wat betreft taal- en rekenonderwijs op de scholen die meedoen in de SaZ-programma's
SLO	--

Actor	Zichtbaar en meetbaar (zichtbaar)
STRVO	-Samen met VO-raad, VVVO en SPV opdracht uitgezet om via enquêtes onderzoek te doen naar de bekendheid op scholen van de referentieniveaus taal en rekenen en om zicht te krijgen op de ondersteuningsbehoefte -Vier indicatoren op basis van de zeven succesvoorwaarden waarop scholen zichzelf een score toekennen bij de voortgangsgesprekken. De scores variëren van slecht tot zeer goed. De scores worden zichtbaar gemaakt in een grafiek (spinnenweb) en de ontwikkeling over de jaren, zodat het evenwicht tussen de zeven succesvoorwaarden duidelijk wordt -Monitor: Het steunpunt heeft ook een generieke rapportage over de opbrengsten van het intensiveringstraject met aanbevelingen voor Ministerie en scholen, met gebruikmaking van de (ontwikkeling op de) scores op het instrument van vier indicatoren/zeven succesvoorwaarden - Bespreken van een kleine 200 voornemens met de scholen. Van deze voornemens is 57% uitgevoerd zoals gepland, in de periode tussen het eerste en tweede gesprek. Bijna 33% is in ontwikkeling, terwijl het in 10% van de gevallen niet gelukt is tot uitvoering te komen. Deze voornemens en de ruim gelukte uitvoering ervan kunnen we als een direct gevolg van de inzet van het Intensiveringstraject beschouwen. Er is een duidelijke relatie tussen de gegeven adviezen en de voornemens
VO-raad	-Samen met MinOCW ambitie dat 50% van de scholen in 2015 opbrengstgericht werkt, en dat uiteindelijk alle scholen zo werken. Opbrengstgericht werken is in ieder geval goed gebruik van de landelijke verplichte diagnostische toets en van leerlingvolgsystemen. Indicator voor ambitie sectorakkoord is gemiddelde eindcijfer (CE) voor Nederlands, Engels en Wiskunde. Streefdoel voor 2015 is dat leerlingen slagen met gemiddeld 0,2 punt hoger dan in 2010 op het eindexamen Nederlands, Engels en Wiskunde -Jaarlijks rapporteren over de voortgang op basis van informatie over plannen, inspanningen en resultaten wat betreft taal- en rekenonderwijs, naast rapportages van SaZ, de IvhO en DUO -Samen met Steunpunt taal en rekenen, VVVO en SPV opdracht uitgezet om via enquêtes onderzoek te doen naar de bekendheid op scholen van de referentieniveaus taal en rekenen en om zicht te krijgen op de ondersteuningsbehoefte.

Het zijn met MinOCW, het STRVO en de VO-raad die sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking wat betreft het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' in het VO zichtbaar en meetbaar maken langs verschillende wegen. In het sectorakkoord tussen het MinOCW en de VO-raad zijn de ambities op dit beleidsthema gekwantificeerd in doelbereiking (% scholen dat opbrengstgericht werkt en gemiddelde eindcijfers) en tijd (2015). Om de voortgang op het beleidsthema in beeld te krijgen zijn er (jaarlijkse) rapportages van de VO-raad, CvTE, SaZ, en het STRVO op verschillende aspecten van het beleid. Het STRVO monitort ook de voortgang van het eigen intensiveringstraject en rapporteert hierover. Opvallend is dat MinOCW het instrument van transparantie gebruikt en gemiddelde examen- en rekentoets cijfers naar buiten brengt per vestiging en/of afdeling van vo-scholen zodat belanghebbenden zoals leerlingen, ouders, en andere stakeholders de scholen hierop kunnen aanspreken.

3.2.5 Sturingsdynamiek kwaliteitsbeleid in het VO

Het sturingsnetwerk bij het thema kwaliteitsbeleid in het voortgezet onderwijs bestaat uit dertien onderling hecht verbonden actoren. Het MinOCW stuurt intensief en direct de primaire processen van onderwijs aan (de onderwijsleerprocessen in de vakgebieden taal en rekenen) door:

- een sectorakkoord met de VO-raad;
- schoolbesturen/scholen te financieren op dit beleidsthema via de prestatiebox;
- nieuwe actoren op te richten en te financieren om (mede) uitvoering te geven aan het beleidsthema (Cie-Bosker, Cie-Steur, STRVO, RR);

- actoren te financieren om (mede) uitvoering te geven aan het beleidsthema (SaZ, Leraar24);
- actoren te responsabiliseren wat betreft dit beleidsthema, met name leraren (rekendocenten), onderwijsstaf en schoolleiders in de scholen.

De hechtheid van het sturingsnetwerk blijkt met name uit eensluidende wijze waarop de verschillende actoren het beleidsthema 'denkbaar' maken. Zij 'echo-en' elkaar veelvuldig in de zorgen over het basisniveau taal en rekenen en versterken de sturing hiermee. Slechts twee actoren (VO-raad en IvhO) plaatsen kanttekeningen bij de inhoud, nut en noodzaak van het beleidsthema. De manier waarop de verschillende actoren het beleidsthema 'uitvoerbaar' maken laat minder eenstemmigheid zien, met name wat betreft het tijdspad en de wijze van implementatie. Het MinOCW, en in mindere mate de VO-raad, 'verdelen het spel' in dit netwerk. Het CvTE en het STRVO nemen de meest centrale posities in en vormen samen met de Cie-Bosker, de Cie-Steur, het Cito, het MinOCW, RR, en de SLO een hechte subgroep, terwijl SaZ, de Onderwijsraad en Leraar24 een meer marginale positie hebben in het netwerk. Het MinOCW deelt zichzelf een grote actieve rol toe, en leunt voor de rolvulling zwaar op op het CvTE en het STRVO, en ook op de IvhO. Het STRVO benoemt de eigen rol als onafhankelijk en neutraal, ondanks dat het STRVO is opgericht en gefinancierd door het MinOCW. Aanbieders van (na)scholing en initiele lerarenopleidingen worden weinig tot niet geresponsibiliseerd.

De sturingsdynamiek kenmerkt zich door instrumentaliseren: vanuit het sturingsnetwerk worden zeer veel instrumenten beschikbaar gesteld en activiteiten ondernomen zodat de scholen aan de slag kunnen, en er is advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie. De instrumenten hebben een hoog 'zendgehalte'. Daarbij verwijzen veel actoren naar elkaar (websites met) aanbod. Het MinOCW, het STRVO en de VO-raad maken het beleidsthema zichtbaar en meetbaar door middel van gekwantificeerde, SMART geformuleerde doelen in het sectorakkoord.

3.3 Sturingsdynamiek 'Kwaliteitsbeleid' in het MBO

In het MBO zijn voor het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' dertien relevante actoren geïdentificeerd (zie voor verantwoording van de selectie van actoren paragraaf 2.1 van dit rapport). Dit zijn (in alfabetische volgorde): de Commissies Bosker (Cie-Bosker) en Steur (Cie-Steur), het College voor Toetsen en Examens (CvTE), de Stichting Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito), de Inspectie van het Onderwijs (Ivho), de MBO raad, MBO in Bedrijf (MBOib), het MinOCW (MinOCW), de Nederlandse Raad voor Trainen en Opleiden (NRTO), de Onderwijsraad, het Nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling (SLO), Raamwerk Rekendocent (RR), en het Steunpunt Taal en Rekenen MBO (STRMBO). In figuur 2 is het sturingsnetwerk van deze actoren inclusief hun onderlinge relaties weergegeven.

Het blijkt dat het sturingsnetwerk 'Kwaliteitsbeleid' in het MBO wordt gekenmerkt door:

- *meerdere actoren van diverse aard* zoals een overheidsorgaan (MinOCW), ZBO's (Ivho, CvTE), commissies in opdracht van de overheid (Cie's Bosker en Steur), een adviesorgaan (Onderwijsraad), zelfstandige stichtingen, verenigingen en/of B.V.'s (CITO, SLO, MBO raad), actoren zonder rechtsvorm zoals een initiatief (STRMBO) of programma (MBOib),
- *twee zogenaamde samengestelde actoren* namelijk een digitaal platform (Leraar24) bestaand uit vier actoren en Raamwerk Rekendocent (RR) bestaand uit twee actoren,
- *die verschillende posities innemen,*
- *en meervoudige wederzijdse relaties onderhouden.*

Als nader wordt ingezoomd op het sturingsnetwerk dan is te zien dat het Ministerie van OCW bij het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' MBO zich rechtstreeks richt tot de instellingsbesturen, de managers/directies, leraren en onderwijsstaf (rekencoördinatoren) door middel van communicatie en voorlichting. MinOCW richt zich op deze wijze ook rechtstreeks tot leerlingen en hun ouders.

Uit het sturingsnetwerk is verder op te maken dat het MinOCW een belangrijke rol als 'spelverdeler' speelt door het STRMBO in het leven te roepen, door de Ivho, het CvTE, MBOib, RR en de Cie's Bosker en Steur opdrachten te geven, en door een bestuursakkoord te sluiten met de MBO raad. Deze spelverdelersrol van het MinOCW komt ook tot uiting door 'responsibiliseren' dat wil zeggen door expliciet de rollen te benoemen van de instellingsbesturen, de managers/directies, leraren en onderwijsstaf (rekencoördinatoren) bij dit beleidsthema. Het MinOCW stuurt ook door financiële middelen ter beschikking te stellen voor dit beleidsthema. Om hiervoor in aanmerking te komen moet elke mbo-instelling een 'overeenkomst kwaliteitsafspraken MBO' met de Minister ondertekenen en een integraal kwaliteitsplan opstellen waarin onder andere het thema 'kwaliteitsbeleid' is opgenomen. Daarnaast financiert het MinOCW: MBOib, het STRMBO, RR en Leraar24 specifiek om activiteiten te ontplooiën op dit beleidsthema.

De Ivho richt zich in zijn toezicht rechtstreeks tot de instellingsbesturen (en hun intern toezicht) en managers/directies, wat betreft de realisatie van het kwaliteitsbeleid, en responsabiliseert hen ook op dit thema.

De Cie's Bosker en Steur en het STRMBO, actoren die het MinOCW van advies voorzien voor dit beleidsthema, zijn niet alleen onderling nauw met elkaar verbonden, maar ook met het Cito, de SLO en het CvTE. Er tekent zich een hecht subnetwerk af, gevormd door Cie-Steur, Cie-Bosker, RR, Cito, CvTE, MinOCW, SLO en STRMBO, dat sterkt hamert op het omhoogbrengen van het

niveau in de basisvaardigheden, en dan met name rekenen. In dat subnetwerk nemen CvTE en STRMBO centrale rollen in.

De MBO Raad is partner van het MinOCW wat betreft de ambities van het bestuursakkoord dat onder andere het kwaliteitsbeleid beslaat. De MBO Raad responsabiliseert de instellingsbesturen (en hun intern toezicht) en managers/directies voor het bereiken van de ambities van dit akkoord. De MBO Raad heeft een centrale positie in het sturingsnetwerk door de wederzijdse afstemming, overleg en samenwerking met veel andere actoren: NRTO, AOC Raad, CvTE, MinOCW, STRMBO, Cito, SLO en de Commissie Steur.

Het STRMBO en MBOib werken samen bij het intensiveringstraject rekenen door middel van gespreksrondes met mbo-instellingen/opleidingen met als doel reflectie/zelfevaluatie en advies over hoe het niveau van het rekenonderwijs te verhogen. Verder stemmen beide actoren onderling af en richten zich net als RR en Leraar24 direct tot de instellingen, managers/directies, leraren en onderwijsstaf (rekencoördinatoren) in hun communicatie en voorlichting, geven hen advies, faciliteren hen en rusten hen toe om het kwaliteitsbeleid te realiseren.

Nu het sturingsnetwerk in beeld is, wordt aan de hand van de sturingstrilogie die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd beschreven:

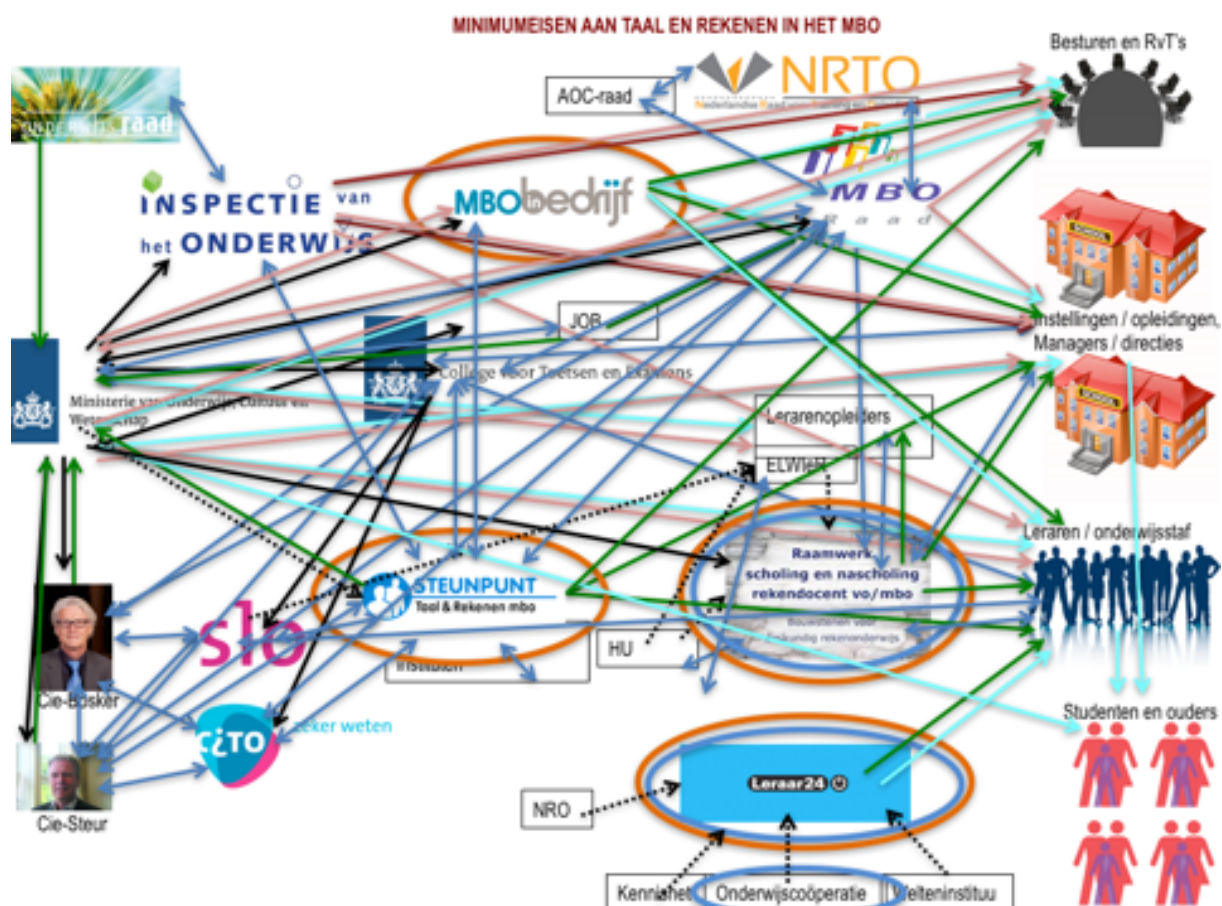
- 1 Welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten en welke rollen zij voor zichzelf, en voor anderen, zien bij het sturen op dit thema (denkbaar);
- 2 welke activiteiten de verschillende actoren ondernemen en welke instrumenten zij hanteren bij het sturen op dit thema (uitvoerbaar);
- 3 hoe de verschillende actoren de sturingsdoelen, -voortgang en –doelbereiking van het thema zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar).

Deze beschrijving aan de hand van de sturingstrilogie is het resultaat van kwalitatieve analyses van de gecodeerde beleidsdocumenten over ‘kwaliteitsbeleid’ in het MBO, zie tabel 10. Er zijn 569 gecodeerde fragmenten, waarvan er 136 alleen het MBO betreffen en 433 het VO en MBO gezamenlijk. Tabel 10 laat zien dat de meeste fragmenten gaan over uitvoerbaar (228), dan denkbaar (211) en tenslotte zichtbaar (130). Op basis van analyse van alle documenten zijn voor het sturingsnetwerk ‘kwaliteitsbeleid’ in het MBO dertien actoren geïdentificeerd. Aanvullende informatie en een toets op de resultaten uit de documentenanalyse is verkregen door middel van interviews met het Steunpunt Taal en Rekenen MBO, het College voor Toetsen en Examens en het MinOCW (zie voor een verantwoording van de methode hoofdstuk 2 van dit rapport).

Tabel 10: Overzicht gecodeerde fragmenten ‘kwaliteitsbeleid’ in het MBO

N fragmenten 'Taal en rekenen in het MBO	Denkbaar thema	Denkbaar rollen	Uitvoerbaar	Zichtbaar	TOTAAL
Alleen MBO	33	26	46	31	136
VO & MBO	69	83	182	99	433
TOTAAL	102	109	228	130	569

Figuur 2 Sturingsnetwerk 'Kwaliteitsbeleid' in het MBO



LEGENDA:

Logo actor	Relevante actor
Actor	Actor die betrokken is in het sturingsnetwerk, maar niet geïdentificeerd als relevante actor
	Gefinancierd door MinOcw specifiek voor (o.a.) dit beleidsthema
	Samengestelde actor: meerdere actoren hebben deze actor opgericht / initiatief voor genomen
.....➔	Initiatief van, opgericht door
➔	Toezicht houden op
↔	Bestuursakkoord gesloten over (o.a.) dit beleidsthema
↔	Wederzijds afstemmen, sonderen, samenwerken en steunen
➔	Adviseren, aanbevelingen doen, faciliteren, toerusten
➔	Voorlichten, communiceren
➔	Opdrachtgever
➔	Rol voor ander benoemen wat betreft dit beleidsthema

3.3.1 Welke betekenis krijgt kwaliteitsbeleid MBO?

Wat onder het kwaliteitsbeleid in het MBO wordt verstaan, welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten is het eerste element van 'denkbaar' uit de sturingstrilogie. In tabel 11 is beschreven wat alle relevante actoren in het sturingsnetwerk verstaan onder kwaliteitsbeleid MBO, en welke betekenis zij eraan hechten. De teksten in tabel 11 zijn het resultaat van analyse van de 102 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews. Het zijn de letterlijke bewoordingen uit de gecodeerde fragmenten en/of uit de interviews, die representatief worden geacht voor het 'denkbaar' van elke actor en die een zo kort mogelijke samenvatting geven van hoe de actor over het beleidsthema.

Tabel 11 wijst uit dat 'kwaliteitsbeleid' door de meeste actoren wordt gezien als antwoord op de steeds grotere zorgen in onderwijs en samenleving over taal- en rekenvaardigheden van leerlingen. Taal en rekenen worden als de basisvaardigheden gezien en bestempeld als 'onmisbaar'. Er is consensus bij alle actoren over dat minimeisen stellen aan taal en rekenen bijdraagt aan een betere aansluiting tussen het taal- en rekenonderwijs tussen onderwijssectoren, de doorstroom naar vervolgopleiding verbetert en helpt om na school verder (in beroep) te kunnen komen. In het MBO wordt dit beleidsthema expliciet gerelateerd aan het goed kunnen functioneren in het beroep/als werknemer, en in het verlengde daarvan het realiseren van een innovatieve en productieve economie. De betekenis die MBOib aan het beleidsthema geeft is hiervoor illustratief: 'Als Nederland het huidige niveau van welvaart en welzijn wil handhaven, is een innovatieve en productieve economie nodig. Daarvoor heeft Nederland behoefte aan goed opgeleide werknemers, die kunnen anticiperen op veranderingen in de arbeidsmarkt en die in opeenvolgende functies uit de voeten kunnen. Een goede beheersing van algemene vaardigheden als taal en rekenen is hiervoor onmisbaar.'

De MBO Raad geeft het beleidsthema een bredere maatschappelijke betekenis door te wijzen op het civiel effect van een goede beheersing van de basisvaardigheden: 'Taal en rekenen zijn basisvaardigheden. Iedereen heeft ze nodig in het dagelijks leven. Zeker niet alleen op school, maar bijvoorbeeld ook bij het boodschappen doen, het reizen met de trein, het aanvragen van studiefinanciering of het halen van een rijbewijs.'

Opvallend is dat het MinOCW zich het meest bezorgd toont over het taal- en rekenniveau van leerlingen/studenten, waarbij de bezorgdheid het grootst is over het niveau van het rekenonderwijs en de rekenvaardigheden van mbo-studenten. Het Ministerie uit zich hierover in urgente bewoordingen: 'de noodklok is geluid', 'leerlingen lopen een groot risico vast te lopen', 'leerling mogen niet de dupe worden van slecht taal- en rekenonderwijs', 'verbetering van taal- en rekenonderwijs is een prioriteit', 'de kwaliteit moet omhoog, dat is iets waar leerlingen recht op hebben'. Het STRMBO sluit aan bij deze urgente bezorgde toon door te spreken van 'verwaarlozing van rekenonderwijs op niveau', evenals MBOib dat het kwaliteitsbeleid in het MBO dan ook duidt als een 'verbeterprogramma'. De SLO, het Cito en de IvHO echoën deze bezorgdheid, zij het in minder urgente bewoordingen.

Tabel 11: Denkbaar: thema kwaliteitsbeleid MBO

Actor	Wat wordt onder kwaliteitsbeleid MBO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
Cie-Bosker	Het draagvlak voor rekenen moet onverminderd blijven bij alle betrokkenen. Het opvolgen van de aanbevelingen van onze commissie kan aan dat gewenste draagvlak bijdragen.
Cie-Steur	Het doel is een hoger rekenniveau in het Nederlandse onderwijs. Het onderwijs voor rekenen in VO en MBO moet 'van ver' komen, zorgvuldige invoering tijdens een overgangsperiode van vier jaar en ruimte voor het systeem om zich 'te zetten' is nodig. Het echt meetellen van de rekentoets vo/het centraal examen rekenen MBO voor diplomering, zowel voor leerlingen en studenten als voor scholen en instellingen een sterke stimulans betekenen om (ook) voor rekenen het beste uit zichzelf te halen en beter te presteren dan tot dusver. Meetellen houdt voor leerlingen ook erkenning en waardering in van de inspanning die ze voor rekenen verrichten, wat motiverend is voor leerlingen én scholen.
Cito	Naar aanleiding van steeds grotere zorgen in onderwijs en samenleving over de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen, moet het taal- en rekenonderwijs in Nederland worden versterkt.
CvTE	Het doel is de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen te verbeteren en een betere aansluiting te bewerkstelligen tussen het taal- en rekenonderwijs in PO, VSO, VO en MBO. De referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen schrijven voor wat leerlingen op bepaalde momenten moeten kennen en kunnen. Met name wat betreft rekenen zijn er tegenvallende toetsresultaten.
IvhO	Leerlingen hebben een goede taal- en rekenvaardigheid hard nodig om in hun schoolcarrière - en daarna - verder te kunnen komen.
MBOib	De weg naar dit eindresultaat vraagt van de mbo-scholen in essentie dat zij 'de basis op orde' krijgen en de 'prestatie op omhoog' brengen wat betreft het onderwijs (programmering, organisatie en examinering), de bedrijfsvoering en de professionaliteit van leraren en management. Daarmee is 'Focus op vakmanschap' vooral een <i>verbeterprogramma</i> . De focus verschuift van het aanleren van basisvaardigheden naar verdere integratie van het taal- en rekenonderwijs in de programmering van de beroepsgerichte vakken in combinatie met hierop gerichte professionalisering van de opleiders. De bestuurders blijven bezorgd over de effecten van de slaag-/zakregeling voor de leerlingen op niveau 2. Het gaat hierbij dus om leerlingen die een voldoende halen voor de beroepsgerichte vakken, maar geen diploma halen vanwege een onvoldoende voor Nederlands of rekenen. Veel bestuurders achten dit onrechtvaardig en voorzien een grote stijging van het aantal voortijdig schoolverlaters. Dit is een belangrijk thema dat een hoge plaats verdient op de agenda van de minister.
MinOCW	Voorheen verlieten te veel leerlingen het VO en het MBO met substantieel te weinig bagage op het gebied van taal en rekenen. De noodklok werd hierover destijds door het onderwijsveld geluid. Met een te beperkte beheersing van taal- en rekenvaardigheden lopen leerlingen een groot risico vast te lopen in het vervolgonderwijs, op de steeds sneller veranderende arbeidsmarkt en in de maatschappij. De verbetering van het taal- en rekenonderwijs is daarom terecht een prioriteit in het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk. Taal- en rekenvaardigheden zijn basisvaardigheden voor alle leerlingen. Deze vaardigheden zijn nodig om de lessen op school goed te kunnen volgen en ze zijn onmisbaar voor het functioneren in het beroep en in de maatschappij en voor een succesvolle doorstroom naar een vervolgonderwijs. Leerlingen mogen niet de dupe worden van slecht taal- en rekenonderwijs, de kwaliteit moet omhoog; daar hebben leerlingen recht op. Het reken- en taalniveau van een kleine 1,5 miljoen jongeren op orde brengen. Dat is goed voor hen, en dat is goed voor de samenleving.

Actor	Wat wordt onder kwaliteitsbeleid MBO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
NRTO	Studenten aan een private mbo-opleiding krijgen te maken met de centrale examens taal en rekenen. Voor hen gelden dezelfde regels rond deelname, vrijstellingen etc. als voor studenten aan een bekostigde opleiding.
Onderwijsraad	De referentieniveaus taal en rekenen zijn een belangrijk middel, bv. omdat ze doorsijpelen in methodes. Er is het risico van eenzijdige gerichtheid op meetbare doelen bij het verhogen van taal- en rekenprestaties. Voor het MBO geldt dat extra aandacht voor taal en rekenen minder ruimte betekent voor beroepspraktijkleren.
RR	Doel is het bereiken van functionele gecijferdheid. De docent is de cruciale schakel; de professionele rekendocent is onmisbaar. De vraag naar kwalitatief goed rekenonderwijs en goed opgeleid rekendocenten is sterk toegenomen. Het vak rekenen in het MBO is niet officieel.
SLO	Taal en rekenen staan voortaan centraal in het onderwijs. Kennis in taal en rekenen moet op een hoger niveau worden gebracht, om deze slag te kunnen maken zijn de referentieniveaus nodig. PISA 2009 gaf aanleiding voor zorgen over basiskennis en –vaardigheid rekenen en taal.
STRMBO	Sinds enkele jaren is er in het Nederlands onderwijs – primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs – meer aandacht voor de beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen. Als Nederland het huidige niveau van welvaart en welzijn wil handhaven, is een innovatieve en productieve economie nodig. Daarvoor heeft Nederland behoefte aan goed opgeleide werknemers, die kunnen anticiperen op veranderingen in de arbeidsmarkt en die in opeenvolgende functies uit de voeten kunnen. Een goede beheersing van algemene vaardigheden als taal en rekenen is hiervoor onmisbaar. De aangescherpte eisen rond taal en rekenen moeten worden gezien in een bredere beleidscontext gericht op versterking van het MBO. Het geheel is verbonden door één motto: 'De basis op orde, de lat omhoog'. Er is sprake van 'verwaarlozing van rekenonderwijs op niveau, het verhogen (taal- en) rekenprestaties vergt lange adem en extra inspanningen van alle betrokkenen. De introductie van het vak rekenen en het centraal vastgestelde examen voor het MBO betekent niet minder dan een cultuurschok. Zowel voor de school, die geen centrale examinering meer gewend is, als voor de leerlingen, die tot voor kort gewend waren dat de rekenmachine het rekenwerk deed en nu zelf aan de slag moeten. Een cultuurschok van de eerste orde dus.'

De actoren geven een verschillende lezing van of, en hoe, PISA 2009 een belangrijke aanleiding voor de zorgen over het taal- en rekenniveau vormt. De SLO noemt expliciet dat PISA 2009 aanleiding gaf voor zorgen over basiskennis en –vaardigheid rekenen en taal, terwijl de Onderwijsraad dit afzwakt met de neutrale formulering: 'De lichte daling in resultaten op de peilingen van PISA tussen 2003 en 2009 werd door het kabinet strijdig bevonden met het streven van Nederland om een internationaal hoogstaande kenniseconomie te zijn.'

De Onderwijsraad wijkt af van de andere actoren in het sturingsnetwerk in de zin dat hij weliswaar het belang van goed taal- en rekenonderwijs en –vaardigheden van studenten onderschrijft, maar wijst op de risico's van eenzijdige gerichtheid op meetbare doelen bij het verhogen van taal- en rekenprestaties. Volgens de Onderwijsraad geldt dat extra aandacht voor taal en rekenen in het MBO minder ruimte betekent voor beroepspraktijkleren. De IvhO verwijst naar het risico van eenzijdige gerichtheid dat de Onderwijsraad noemt.

In de sturingsdynamiek wordt voor het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' MBO een veel zwaarder accent gelegd op rekenen dan op taal. Het MinOCW benoemt vaker expliciet (zorgen over) rekenonderwijs en -vaardigheden van leerlingen/studenten dan (zorgen over) taalonderwijs en -vaardigheden van leerlingen/studenten en activeert een aantal actoren in het sturingsnetwerk die zich alleen richten op verbetering van het rekenonderwijs en verhoging van de rekenvaardigheden van studenten, namelijk de Cie-Bosker, de Cie-Steur en RR. Deze actoren geven aan dit beleidsthema de betekenis van verhoging van het rekenniveau in het Nederlandse onderwijs en hameren op deze ambitie als iets dat onverminderd aandacht moet blijven krijgen. Ook het CvTE en het STRMBO, belangrijke spelers in dit sturingsnetwerk, leggen een groter op accent op (zorgen over) rekenonderwijs en -vaardigheden bij studenten. De Onderwijsraad, de MBO Raad en Leraar24 wijken hier af door het accent op zowel taal als rekenen te leggen. Leraar24 geeft als enige actor expliciet betekenis aan taal: 'Taal is een doel en een middel in het onderwijs'.

De verklaring voor het grote accent op verbetering van rekenonderwijs en -vaardigheden zou kunnen liggen in dat rekenen als vak nieuw is voor het MBO, terwijl taal er van oudsher meer is ingebed in het curriculum. Het zijn de Cie-Steur, STRMBO en RR die rekenen benoemen als 'iets nieuws voor het MBO' dat 'van ver' moet komen. De minumeisen aan rekenen betekenen volgens het STRMBO zelfs een 'cultuurschok' voor het MBO: 'Zowel voor de school, die geen centrale examinering meer gewend is, als voor de leerlingen, die tot voor kort gewend waren dat de rekenmachine het rekenwerk deed en nu zelf aan de slag moeten. Een cultuurschok van de eerste orde dus'. Het STRMBO ziet hiervoor de volgende verklaring: 'De belangrijkste oorzaak is dat rekenen geen vak meer was in veel mbo-opleidingen, terwijl Nederlands over het algemeen nog wel werd gegeven. Rekenen werd generiek niet gegeven, maar alleen als het belangrijk was voor het beroep. Toen het referentiekader voor rekenen kwam, werd ook nadrukkelijk de vraag gesteld waar dat voor nodig was. Die 'waarom-vraag' was er minder voor Nederlands. Het tweede is dat er nauwelijks leraren waren voor rekenen en ook veel beperkter lesmaterialen en leermiddelen, dus dat leverde meer urgentie op en heeft veel impact gehad op scholen.' Deze actoren bepleiten herhaaldelijk voor een zorgvuldige 'stap-voor-stap invoering' en ruimte voor het systeem om zich 'te zetten', iets waarvoor een lange adem nodig is en 'extra inspanningen' van alle betrokkenen. Het MinOCW en de overige actoren in het sturingsnetwerk benoemen de tijd en extra inspanning van betrokkenen die nodig zou zijn niet zo expliciet. Met name MinOCW uit zich voornamelijk in 'actietermen' wat betreft verbetering van het rekenonderwijs richting de instellingen/scholen en leraren, van hen wordt verwacht dat zij 'zich maximaal inzetten, nu aan de slag aan, alles uit de kast halen, overal is verbetering mogelijk' (zie ook tabel 12).

In het MBO is er nauwelijks discussie over of rekenen en Nederlands moeten meetellen voor diplomering. Het STRMBO geeft wel aan dat de instellingsbestuurders bezorgd zijn over de effecten van de slaag-/zakregeling voor de leerlingen op niveau 2. 'Het gaat hierbij dus om leerlingen die een voldoende halen voor de beroepsgerichte vakken, maar geen diploma halen vanwege een onvoldoende voor Nederlands of rekenen. Veel bestuurders achten dit onrechtvaardig en voorzien een grote stijging van het aantal voortijdig schoolverlaters.'

3.3.2 Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?

Welke rol de dertien actoren van het sturingsnetwerk 'kwaliteitsbeleid' in het MBO voor zichzelf en voor andere actoren zien, is het tweede element van 'denkbaar' uit de sturingstrilogie. Op basis van de 109 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, zijn in tabel 12 per actor de voor zichzelf en voor (de) ander(en) gepercipieerde rollen weergegeven. In de meest rechtse kolom zijn ook de onderlinge relaties tussen de verschillende actoren beschreven. Deze onderlinge relaties zijn ook visueel weergegeven in figuur 2.

Tabel 12 wijst uit dat het MinOCW het niveau van taal en rekenen van leerlingen naar een hoger niveau wil brengen via onderwijs in die vakken. Hiermee benoemt het Ministerie voor zichzelf een grote actieve rol in het direct sturen van de primaire processen in het onderwijs (de onderwijsleerprocessen). Het MinOCW neemt de rol om zelf leraren, onderwijsstaf, en managers/directies aan te sturen, en om te communiceren met studenten (en hun ouders) over de kwaliteitsbeleid en hen hierover voor te lichten.

Om deze sturing kracht bij te zetten roept het MinOCW een nieuwe actor in het leven specifiek voor dit beleidsthema: het STRMBO. Hoewel het STRMBO zelf aangeeft vanuit 'een neutrale, onafhankelijke positie zijn rol te vervullen', opereert deze actor *de facto* als een vooruitgeschoven post in opdracht van, en gefinancierd door, MinOCW. Het STRMBO heft de opdracht bij te dragen aan het kwaliteitsbeleid in het MBO door de instellingen/scholen hiervoor toe te rusten, en specifiek voor rekenonderwijs te ondersteunen via een intensiveringstraject. Naast vraagbaak, vervult het STRVO ook een 'radarfunctie' voor MinOCW en geeft signalen door over hoe het kwaliteitsbeleid in het MBO uitpakt in de praktijk.

Het CvTE speelt ook een sturende rol bij dit beleidsthema als regievoerder over examinering en toetsing en vanwege zijn verantwoordelijkheid voor vaststelling en normering, in opdracht van MinOCW / vanuit de Wet College voor examens.

Het STRVO en het CvTE overleggen zeer regelmatig (elk kwartaal) over het kwaliteitsbeleid en stemmen af met andere relevante actoren in het sturingsnetwerk (Cito, SLO, sectorraden en kennisinstituten) en vormen zo een hecht sturingsnetwerk. Het MinOCW leunt zwaar op de rolvulling van het CvTE en het STRMBO voor het realiseren van het taal en rekenen beleid MBO. De IvHO versterkt ook de sturing van MinOCW op dit beleidsthema omdat het in opdracht van het MinOCW/vanuit de Wet op het Onderwijstoezicht het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' in het MBO vormgeeft en operationaliseert door de opname van de referentieniveaus in het toezichtkader. Cito, RR, SaZ en Leraar24 formuleren voor zichzelf de rol van het voorzien in kennis, kunde en (onderwijs)materiaal dat scholen, schoolleiders, leraren en onderwijsstaf kunnen gebruiken om handen en voeten te geven aan kwaliteitsbeleid.

Tabel 12: Denkbaar: rollen onderlinge relaties kwaliteitsbeleid MBO

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
Cie-Bosker	Aanbevelingen doen voor verbetering rekentoetsen en examens in VO en MBO als goede operationalisering van de referentieniveaus.	-Minister wordt geadviseerd de rekentoetsen en examens te verbeteren, en bij te stellen, en de scholen gelegenheid te geven ervaring op te doen, toe te werken naar het gewenste niveau en de cesuren langzaam beter te bepalen. -Minister wordt geadviseerd de invoering van de rekentoetsen en centrale examens volgens planning door te laten gaan.	-In opdracht van MinOCW -MBO Raad en VO-raad en SLO en wetenschappers/experts lid commissie -Advies is gesondeerd bij CvTE en Cito .
Cie-Steur	Aanbevelingen doen over hoe op verantwoorde manier toegegroeid kan worden naar een situatie waarin de rekentoets volwaardig meetelt voor diplomering.	-Minister wordt geadviseerd over (hanteren) slaagcesuur, werken met vaardigheidsscore, slaag-/zakregelingen. -Minister wordt geadviseerd om toetsen/centrale examens mee te laten tellen diplomering, om werkelijke prestaties leerlingen VO en MBO te monitoren en flankerende maatregelen.	-In opdracht van MinOCW -STRVO STRMBO, SLO en wetenschappers/experts lid commissie -Advies is gesondeerd bij CvTE en Cito (technisch) en bij VO-raad, MBO Raad, VH, VSNU, NRTO en de Cie-Bosker
Cito	-Diagnostische tussentoetsen -Centrale examens Nederlands, Engels en Wiskunde construeren	--	In opdracht van het CvTE
CvTE	Regievoerder: kwaliteit en niveau van toetsen en examens waarborgen en scholen/instellingen in staat stellen afname vlekkeloos te laten verlopen. Regie voeren over centrale examens en over rekentoets. Verantwoordelijk zijn voor vaststelling en normering van rekentoets VO.	Cito en SLO opdracht geven uitwerken leer- en toetslijnen, construeren toetsen en examens.	-In opdracht van MinOCW -Opdrachtgever van Cito en SLO -Instellingsoverleg vier keer per jaar met STRVO, STRMBO, Cito, Ivho, SLO, FI, VO-raad, PO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, Expertisecentrum Nederlands, SPV, VVVO en LPC . -Samenwerking met scholen/instellingen en leraren.-Expliciet commitment aan adviezen Cie Bosker .

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
IvhO	-Opnemen referentieniveaus taal en rekenen in het waarderingskader voor het toezicht op scholen/instellingen. -Scholen helpen met opbrengstgericht werken aan taal en rekenen.		-Toezicht namens de Minister van OCW. -Instellingsoverleg vier keer per jaar met STRVO, STRMBO, Cito, CvTE, SLO, FI, VO-raad, PO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, Expertisecentrum Nederlands, SPV, VVVO en LPC.
MBO Raad	Vindt verhogen taal- en rekenvaardigheid belangrijk en neemt als sector verantwoordelijkheid.	Om rekenbeleid tot een succes te maken zijn we afhankelijk van de scholen.	-Bestuursakkoord MBO 2014 MinOCW -Samen met NRTO, AOC Raad, MinOCW en CvTE stuurgroep taal en rekenen die praat over het kwaliteitsbeleid. -Instellingsoverleg vier keer per jaar met STRVO, STRMBO, Cito, CvTE, SLO, FI, VO-raad, PO-Raad, AOC Raad, Expertisecentrum Nederlands, SPV, VVVO en LPC.
MBOib	-Aanwijsbare bijdrage leveren aan de realisatie van doelstellingen van het Actieplan mbo, kwaliteitsplannen in relatie tot opdracht intensiveringsbudget van de instellingen beoordelen, mogelijk gesprekken voeren ter verbetering/aanvulling. -De i.h.k. van het bestuursakkoord MBO prestatieplannen van de scholen beoordelen en monitoren.		-Initiatief van MinOCW, -Gefinancierd door MinOCW -In samenwerking met STRMBO

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
MinOCW	-Met beter reken- en taalonderwijs het niveau van taal en rekenen van leerlingen naar een hoger niveau brengen. -Inzet is de lijn van dat de referentieniveaus gevolgen hebben voor slagen/zakken vast te houden in het belang van de rekenvaardigheden.	-‘Samen’ is het mantra: Inzet nodig van alle betrokken partijen, eerst en vooral leraren, onderwijsstaf en scholen/instellingen (hun verantwoordelijkheid, inspanningen leveren, serieus omgaan met, maximaal inzetten, nu aan de slag, overal is verbetering mogelijk, alles uit de kast halen. -Dit expliciet / met name wat betreft de rekenprestaties. -Scholen/instellingen verbeteren taal- en rekenonderwijs gericht m.b.v. een doorlopende toetslijn; het moet in de klas gebeuren door schoolleiders, mentoren, rekencoördinatoren en leraren. -Scholen/instellingen informeren leraren, leerlingen en ouders. Het is een gecombineerde verantwoordelijkheid van scholen/instellingen en lerarenopleiders dat er voldoende goede rekendocenten zijn. -Vanaf najaar 2013 opdracht aan steunpunten taal en rekenen intensiveringstraject taal en rekenen VO en MBO met sectorspecifieke aanpak. - IvhO moet rekenresultaten te betrekken in het toezicht, en onderzoek doen naar de besteding van aanvullende middelen voor taal en rekenen. -CvTE en Cito monitoren ontwikkeling van de rekenresultaten.	-Samen met MBO Raad, AOC Raad, NRTO en CvTE stuurgroep taal en rekenen die praat over het kwaliteitsbeleid -Scholen/instellingen doen het -CvTE zorgt voor examens en toetsen -Cie’s Bosker en Steur adviseren Minister, -Steunpunten doen aanbevelingen Minister en MinOCW, -Hogeschool Utrecht & Expertisecentrum Lerarenopleidingen Wiskunde gefinancierd om landelijk raamwerk te ontwikkelen -met VO-raad, MBO Raad, NRTO, LAKS en JOB overleg over uitvoerbaarheid en draagvlak -MinOCW licht leraren, leerlingen en ouders zelf goed voor en faciliteert scholen/instellingen om dat ook te doen.
NRTO	Vindt verhogen taal- en rekenvaardigheid belangrijk en neemt als sector verantwoordelijkheid.	--	-Samen met MBO Raad, AOC Raad, MinOCW en CvTE stuurgroep taal en rekenen die praat over het kwaliteitsbeleid.
Onder-wijsraad	Regering adviseren op het terrein van onderwijs.	--	--

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
RR	-Landelijk raamwerk maken ter versterking en ondersteuning van (na)scholing van zittende leraren en leraren-in-opleiding vo/mbo. De bouwstenen van het raamwerk bieden kwaliteitscriteria om tot een professionele standaard te komen. -Versterken 2^e graads opleidingsprogramma's met curriculelementen voor rekenen VO/MBO. -Versterken van huidige nascholingsaanbod voor zittende leraren VO/MBO.	-Aanbieders voor scholing en nascholing voor rekendocenten moeten passend bekwaam zijn. -Rekendocenten, rekendeskundigen in de school, rekenspecialisten en rekenbeleid van het management verantwoordelijk voor kwalitatief goed rekenonderwijs -Alle (niet-reken-wiskunde)docenten VO en MBO zijn op hoogte van rekentoetsen en examens en basiskennis in relatie tot hun eigen vakgebied	In opdracht van MinOCW -Mondriaan College, D-Kwadraat, Hogeschool Utrecht, Hogeschool Windesheim, Christelijke Hogeschool Ede, Expertisecentrum Lerarenopleiding Wiskunde en Rekenonderwijs, Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren lid commissie -Afstemming met MBO Raad, VO-raad, Algemeen Directeurenoverleg Educatieve Faculteiten, pioniersgroep mbo, rekendocenten + nascholers VO/MBO, Nederlandse Vereniging voor de Ontwikkeling van Rekenen-Wiskunde Onderwijs, pioniersgroep vmbo en havo-vwo, onderwijsmanagers mbo.
SLO	Ontwerpen en valideren van examenprogramma's, referentieniveaus en doorlopende leerlijnen, ontwikkelen en beproeven (in praktijk-pilots) van leerplanvarianten/lesmateriaal, wetenschappelijke onderbouwing, regievoering over activiteiten in leerplanketen, adviseren en ondersteunen overheid met betrekking tot leerplanontwikkeling.	--	-In opdracht van CvTE -secretariaatsvoering /facilitering Commissie Bosker en Commissie Steur -in co-creatie met scholen/instellingen en leraren. -Instellingsoverleg vier keer per jaar met STRVO, STRMBO, Cito, CvTE, Ivho, FI, VO-raad, PO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, Expertisecentrum Nederlands, SPV, VVVO en LPC.

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
STRMBO	-Vanuit neutrale onafhankelijke positie bijdrage leveren aan, en ondersteunen van, scholen bij het intensiveren van taal- en rekenprestaties van vo-leerlingen. -Netwerken en oppikken belangrijke signalen en daarmee radarfunctie voor OCW vervullen (signalen en geluiden doorgeven aan OCW/bewindslieden), vraagbaak zijn voor het scholenveld, ondersteunen door deskundige spiegeling, zonder beoordeling of controle. -Voor andere partijen (OCW, CvTE, Cito) een leidende rol spelen in communicatie, bv flitsbijeenkomsten en conferenties organiseren.	MinOCW en bewindslieden moeten blijven focussen op verbeteren taal en rekenen, er is veel werk te verzetten, in de eerste plaats door de scholen/instellingen, de Minister is verantwoordelijk voor het WAT en de scholen voor het HOE, overheid moet randvoorwaarden creëren die succesvolle herintroductie rekenen mogelijk maakt, scholen/instellingen moeten basisvoorwaarden voor goede rekenprestaties op orde hebben en organisatie van rekenonderwijs en sturing daarop op orde hebben. Schoolleiders hebben een belangrijke rol. Opdracht aan APS om reken- en taalposters naar vo-scholen te sturen, aan Actis Advies om website te ontwikkelen en vullen met aanbod taal en rekenen.	-Initiatief van MinOCW, -gefinancierd door MinOCW. -in samenwerking met MBOib -Instellingsoverleg vier keer per jaar met STRMBO, Cito, CvTE, Ivho, SLO, FI, VO-raad, PO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, Expertisecentrum Nederlands, SPV, VVVO en LPC.

Als het gaat om rollen voor andere actoren zijn het eerst en vooral de leraren (rekendocenten), onderwijsstaf (rekencoördinatoren) en managers/directies die een rol krijgen toebedeeld bij het kwaliteitsbeleid in het MBO. MinOCW formuleert deze rol in ferme bewoordingen: Zij zijn 'verantwoordelijk, zij leveren de inspanningen, zij gaan nu aan de slag, zij halen alles uit de kast, zij zetten zich maximaal in, het moet in de klas gebeuren, ...'. Ook het RR responsabiliseert uitdrukkelijk de leraren en onderwijsstaf voor wat betreft het rekenen: 'Rekendocenten, rekendeskundigen in de school, rekenspecialisten en rekenbeleid van het management verantwoordelijk voor kwalitatief goed rekenonderwijs en alle (niet-reken-wiskunde)docenten VO en MBO zijn op hoogte van rekentoetsen en examens en basiskennis in relatie tot hun eigen vakgebied.' Leraar24 responsabiliseert ook expliciet de leraar, voor het verbeteren van reken- én taalonderwijs. De Ivho, MBOib, het STRMBO en de MBO Raad richten hun pijlen meer op de instellingen/scholen 'als eerstverantwoordelijken om kwaliteit onderwijs en professionaliteit te bewaken en verbeteren' dan op individuele leraren. De MBO Raad stelt dat 'om rekenbeleid tot een succes te maken zijn we afhankelijk van de scholen.'

Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden bij dit beleidsthema alleen sterk geresponsibiliseerd door de RR. Het MinOCW 'responsibiliseert' slechts eenmaal (na)scholers en initiële opleidingen: zij moeten er samen met de mbo-instellingen voor zorgen dat er voldoende goede rekendocenten zijn.

3.3.3 Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?

Op welke wijze het thema uitvoerbaar wordt, maakt ook deel uit van de sturingstrilogie. Met het handelingsrepertoire van de actoren in het sturingsnetwerk, de praktijken die zij aan de dag leggen, de instrumenten die zij hanteren om te beïnvloeden, sturen, en te implementeren, leggen we bloot hoe het beleidsthema kwaliteitsbeleid in het MBO uitvoerbaar wordt. Op basis van de 228 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 13 weergegeven wat de verschillende actoren doen en welke instrumenten zij hanteren bij kwaliteitsbeleid in het MBO.

Tabel 13: Uitvoerbaar: kwaliteitsbeleid MBO

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
Cie-Bosker	--
Cie-Steur	-Panelgesprekken
Cito	-Referentieset taal/rekenen als set van opgaven die het inhoudelijk beschreven kennisdomein van het referentieniveau representeert -Examens Nederlandse taal en rekenen -Voorbeeldexamens Nederlandse taal en rekenen -Vier onderzoeken en acties in opdracht van het CvTE naar aanleiding van het rapport Cie Bosker over gecombineerde vo-mbo-syllabuscommissie, meer transparantie en openbaarheid van de toetsen zodat leraren deze met leerlingen kunnen bespreken (inzagerecht), voorbeeldtoetsen, herkansingsmogelijkheden.
CvTE	-Brochure met globale beschrijving activiteiten in pilotjaar en verwijzing naar handboek en later naar de website 'examenbladmbo.nl'. Examenbladmbo.nl is officiële medium van CvTE waarop wet- en regelgeving, officiële bekendmakingen worden gepubliceerd -Implementatie doorlopende toetslijn met verplichte centrale toetsen en examens Nederlandse taal en rekenen -Syllabus als nadere operationalisering van de te toetsen domeinen taal en rekenen -Voorbeeldexamen -Oefenwebsite om examens te maken -Pilot rekentoets leerlingen met ernstige rekenproblemen en dyscalculi -Landelijk vastgesteld centraal examen, met een landelijk vastgestelde centrale normering en landelijk geldende regels voor het afnemen van deze examens (afnamecondities)
IvhO	-Waarderingskader met de indicatoren: aanbod in taalvaardigheid, in rekenvaardigheid en de referentieniveaus taal en rekenen
MBO Raad	- verwijzing naar : website steunpunt taal en rekenen mbo, website doorlopende leerlijnen, protocol dyscalculie en nieuwsberichten
MBOib	-Vanaf najaar 2013 intensiveringstraject taal en rekenen. Voeren van rekengesprekken met scholen i.h.k. van intensiveringstraject: een projectleider en klein team van gespreksvoerders waarin een vertegenwoordiger van MBOib en een vertegenwoordiger van het STRMBO. Individuele reflectiebrief voor scholen: op basis van eerste gesprek ontvangen scholen een rekenportret van de school en een reflectie op het gesprek met daarin sterke en zwakke punten van de school. De inhoud van deze brief betreft het interviewteam bij de gesprekken met de bestuurders. Na tweede gesprek opnieuw rekenportret en reflectie. Als mogelijk worden praktische toepasbare adviezen voor ontwikkeling van rekenonderwijs gegeven. Daarna mogelijkheid derde reflectiegesprek en/of inzet van een rekendeskundige voor 1 of 2 dagen.

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
MinOCW	-Wettelijke verankering referentieniveaus taal en rekenen, incl. aanpassing examenbesluiten. -Pilot rekenexamen -Accountmanagers MBO die instellingen faciliteren bij het verbeteren van het rekenonderwijs in het MBO. Dit gebeurt onder meer door het actief onder de aandacht brengen van de resultaten en ontwikkeling van de instellingen en het organiseren van kennisdeling. -Intensiveringstraject rekenen n.a.v. tegenvallende resultaten rekentoets 2013, uitgevoerd door Steunpunten taal en rekenen. -Financieren ontwikkeling Raamwerk (na)scholing rekendocenten. -Financieren en verantwoording vragen (hoe) instellingen/scholen 'Minimumeisen Taal en Rekenen' via vormgeven investeringsbudget i.h.k. van de respectievelijke Actieplannen en Bestuursakkoorden. Om in aanmerking te komen voor dit investeringsbudget moet elke mbo instelling een overeenkomst kwaliteitsafspraken MBO ondertekenen met het Ministerie en een integraal kwaliteitsplan opstellen waarin het thema taal en rekenen is opgenomen. De instellingen stellen voor de kalenderjaren 2015 tot en met 2018 een kwaliteitsplan op. De instellingen leggen in het kwaliteitsplan gemotiveerd vast: a. wat hun uitgangssituatie op het moment van opstellen van het kwaliteitsplan is ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder ten aanzien van de in bijlage 1 genoemde thema's en, indien van toepassing, ten aanzien van andere, niet in de bijlage genoemde thema's waaraan zij de aanvulling op de bekostiging willen besteden; b. wat de resultaten zijn die zij ten aanzien van het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs willen bereiken; c. op welke wijze zij die resultaten willen bereiken; d. hoe zij de aanvulling op de bekostiging willen besteden ten aanzien van het bereiken van die resultaten. -N.a.v. rapport Cie Bosker krijgt CvTE opdracht tot vier onderzoeken en acties. -N.a.v. rapport Cie Steur deskundigen bekijken vaststellen referentiecesuur.
NRTO	-verwijzen naar website STRMBO
Onderwijsraad	--
RR	-Bekwaamheidsprofiel rekendocent -Leerdoelen in opleidingen en nascholing -Raamwerk (na)scholing rekendocent -Website met tips en artikelen die gaan over rekenbewust onderwijs in de andere vakken -verwijzen naar website 'aanbodoverzichttaalenrekenen' voor nascholingsaanbod rekenen
SLO	-Website leermiddelenplein waarop leermiddelen kunnen worden gezocht, vergeleken, gemaakt en gedeeld (<i>samen met Kennisnet</i>) -Website over referentieniveaus taal en rekenen met uitwerkingen van de referentieniveaus, met informatie over toetsing, met verwijzing naar organisaties die scholing/ondersteuning kunnen bieden

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
STRMBO	-Vanaf najaar 2013 intensiveringstraject taal en rekenen. Een projectleider en klein team van gespreksvoerders waarin een vertegenwoordiger van MBOib en een vertegenwoordiger van het STRMBO. -Voeren van rekengesprekken met scholen MBO i.h.k. van intensiveringstraject -Brochure met profielen van rekenexperts van onderzoeks- en kennisinstituten -Brochure 'van leesclub tot boekenbattle' met acht praktijkvoorbeelden van leesplezier mbo. -Serie informatiebijeenkomsten -Vier conferenties over de referentieniveaus -Goede voorbeelden en interessante rekenpraktijken publiceren op website, alsook filmpjes van rekendocenten die opvallend goede resultaten boeken -Servicedocumenten die beleidsbrieven en wet- en regelgeving 'vertalen' naar volledig correct maar kort en bondig, en in vlot leesbare taal, weergeven -Opdracht aan Actis Advies om website te ontwikkelen en vullen met aanbod taal en rekenen voor scholen. - Website 'aanbodoverzichttaalenrekenen' met daarop mbo-aanbod voor rekenen en Nederlands wat betreft ondersteuning, nascholing, toetsen en volgsystemen -Regionale netwerken voor taal en rekenen in Noord-, Midden-, en Zuid-Nederland - 'Etalageconferenties' voor delen interessante rekenpraktijken -Helpdesk -Filmmateriaal van leraren met aantoonbaar betere rekenresultaten -Voorlichten en communiceren over, participeren in projectgroepen: masterplan dyscalculie; rekenbewust vakonderwijs en 'taal de baas'

Tabel 13 laat zien dat de actoren in het sturingsnetwerk met elkaar een 'een goed gevulde gereedschapskist' leveren waarmee de instellingen/scholen meteen aan de slag kunnen om hun taal- en rekenonderwijs op peil te brengen. Alles is beschikbaar: van examen- en toetsmateriaal tot voorbeelden/oefenmateriaal/handreikingen/beschrijvingen van vakinhoud en didactiek tot kennis over 'wat werkt' tot inzicht in verschillende stadia van schoolontwikkeling en instrumenten voor zelfevaluatie. Daarnaast is er advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie beschikbaar, en staan adviseurs, begeleiders en 'critical friends' klaar om leraren, onderwijsstaf, directies/managers en instellingsbesturen, alsook voor ouders en studenten te helpen om het taal- en rekenonderwijs en de vaardigheden van studenten op een hoger plan te brengen.

Behalve dat het MinOCW stuurt met wet- en regelgeving en door financiering en veel investeert in de operationalisatie en implementatie van, en toerusting voor, het kwaliteitsbeleid MBO door andere actoren in het sturingsnetwerk, valt op dat het MinOCW zelf ook direct de mbo instellingen aanstuurt wat betreft rekenen. Het MinOCW heeft hiervoor op het Ministerie Accountmanagers MBO aangesteld die instellingen/scholen faciliteren bij het verbeteren van het rekenonderwijs in het MBO. Dit gebeurt door het actief onder de aandacht brengen van de resultaten en ontwikkeling van de instellingen en het organiseren van kennisdeling. Opvallend is dat deze operationalisatie, implementatie en toerusting een hoog 'zend'-gehalte heeft. De regionale netwerken die het STRMBO organiseert en de werkwijze van Leraar24 vormen hierop een uitzondering omdat daar leraren, onderwijsstaf en mbo-instellingen/opleidingen zelf een actieve rol spelen.

Het STRMBO legt de meeste praktijken aan de dag en hanteert de meeste instrumenten om invloed uit te oefenen, te sturen en te implementeren wat betreft dit beleidsthema. Het STRMBO communiceert en geeft voorlichting aan scholen, leraren en onderwijsstaf door middel van flyers, brochures, voorlichtingsposters, flitsberichten, informatiebijeenkomsten, conferenties, servicedocumenten, enzovoort, en/of geeft andere actoren (APS, Actis Advies) daar opdracht toe. Daarnaast brengt het STRMBO inhoudelijk materiaal en instrumenten voor het voetlicht en maakt ze toegankelijk voor scholen/leraren/onderwijsstaf om vorm te geven aan taal- en rekenonderwijs. Het STRVO bevordert verder kennisdeling en 'leren van elkaar' tussen scholen door regionale netwerken voor taal en rekenen te organiseren.

Wat betreft rekenen trekt het STRMBO samen op met MBOib bij het intensiveringstraject rekenen MBO. Dit bestaat onder andere uit een individuele reflectiebrief voor instellingen/scholen op basis van eerste gesprek met het een klein team van gespreksvoerders (waarin onder meer een vertegenwoordiger van MBOib en een vertegenwoordiger van het STRMBO zitting heeft). In die reflectiebrief staat een rekenportret van de eigen school/opleiding en een reflectie op het gesprek met daarin sterke en zwakke punten van de school/opleiding. De inhoud van deze brief betreft het interviewteam bij de gesprekken met de bestuurders van de instelling. Na het tweede gesprek ontvangt de school/opleiding opnieuw rekenportret en reflectie. Als mogelijk worden praktische toepasbare adviezen voor ontwikkeling van rekenonderwijs gegeven. Daarna is er de mogelijkheid van een derde reflectiegesprek en/of inzet van een rekendeskundige voor 1 of 2 dagen.

Het CvTE en het Cito zorgen voor de technisch-inhoudelijke uitwerking van het kwaliteitsbeleid MBO door het te operationaliseren in referentiesets, (voorbeeld)toetsen, antwoordanalyses, enzovoort, en door voorlichting over planning en afname. Met het waarderingskader met indicatoren levert de de IvHO ook een bijdrage aan de operationalisatie van het kwaliteitsbeleid MBO. RR richt zich specifiek op het verhogen van het vakonderwijs rekenen door leraren en leraren-in-opleiding met behulp van een bekwaamheidsprofiel voor rekendocenten, een raamwerk (na)scholing en tips en adviezen voor rekenonderwijs voor 'leraren-in-andere-vakken'. Veel actoren ontwerpen en/of inventariseren kennis, instrumenten, praktijkvoorbeelden of leermiddelen ten behoeve van taal- en rekenonderwijs, en stellen deze online beschikbaar via speciale website. Ook verwijzen de actoren vaak naar (websites met) kennis, instrumenten, praktijkvoorbeelden of leermiddelen van elkaar.

3.3.4 Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?

Op welke wijze de dertien actoren hun sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking wat betreft het kwaliteitsbeleid MBO zichtbaar en meetbaar maken verwijst naar de derde pijler van de sturingstrilogie: calculability. Op basis van de 130 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 14 weergegeven hoe de verschillende actoren dit doen.

Tabel 14: Zichtbaar: kwaliteitsbeleid MBO

Actor	Zichtbaar en meetbaar (zichtbaar)
Cie-Bosker	--
Cie-Steur	Panelgesprekken
Cito	Vier onderzoeken in opdracht van het CvTE naar aanleiding van het rapport Cie Bosker
CvTE	-Jaarlijkse tussenrapportages op basis van analysegegevens van CITO en DUO -Enquêtes onder leerlingen over rekenonderwijs -Opdracht gegeven aan HU voor een onderzoek naar leerlingen met ernstige rekenproblemen
IvhO	--
MBO Raad	--
MBOib	Monitoren voortgang prestatieplannen van de mbo-instellingen i.h.k. bestuursakkoord
MinOCW	-Monitoring resultaatsafhankelijke kwaliteitsafspraken tussen MiiOCW en individuele MBO instellingen door MBOib en STRMBO samen, mede op basis van gegevens uit JOB-monitor, Effectory (medewerkerstevredenheid) en BPV-monitor -Jaarlijkse tussenevaluaties door het CvTE van de leerprestaties als informatiebron om af te zetten tegen de gewenste referentieniveaus -De resultaten per instelling en per niveau op het gebied van rekenen maken we openbaar en indien mogelijk ook de inzichten dieper in de instelling naar leerwegen en sectoren. Hiermee wordt inzichtelijk welke verbeterprestaties waar worden geleverd en waar nog knelpunten zijn. Scholen die achterblijven in het verbeteren van het rekenonderwijs zullen wij hierop aanspreken en we zullen bezien of de verbetering van het rekenonderwijs deel kan gaan uitmaken van het resultaatafhankelijke deel van de kwaliteitsafspraken. We gaan de voortgang nauwgezet monitoren en spreken scholen aan wanneer deze verbetering niet snel genoeg gaat. -JOB heeft onderzoek uitgevoerd naar het rekenonderwijs op mbo-instellingen en geeft aanbevelingen.
NRTO	--
Onderwijsraad	--
RR	Zorgdragen voor het in kaart brengen of in de programma's van de lerarenopleidingen aparte vakken rekenen of een minor worden aangeboden, via een website van de ELWleR, Universiteit Utrecht op website van de UU
SLO	--
STRMBO	-Startrapportage intensiveringstraject rekenen MBO met daarin succesfactoren, zorgpunten en concrete maatregelen voor rekenen op basis van eerste ronde rekengesprekken -Rapportage van tweede ronde rekengesprekken -Rapportage van de derde ronde in het kader van het intensiveringstraject laten wij in principe alles toe, want we willen bewust niet sturen op wat de 'beste' manier is. Wij hebben geen voorschrijvende rol als het gaat om de invulling van het taal- en rekenonderwijs

Het zijn met name het MinOCW en het STRMBO die sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking wat betreft het kwaliteitsbeleid MBO zichtbaar en meetbaar maken langs verschillende wegen. Het MinOCW is met elke mbo-instelling een kwaliteitsplan overeengekomen waarin de instellingen onder andere hebben vastgesteld welke resultaten zij willen bereiken met het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid'. Dit kwaliteitsplan was een conditie om de extra investeringen te verkrijgen en in 2018 wordt er 'afgerekend'.

Het STRMBO monitort ook de voortgang van het eigen intensiveringstraject en rapporteert hier regelmatig over.

Opvallend is tenslotte dat MinOCW het instrument van transparantie gebruikt door de resultaten per instelling en per niveau op het gebied van rekenen openbaar te maken en indien mogelijk ook de inzichten dieper in de instelling naar leerwegen en sectoren, zodat zowel het MinOCW zelf, als belanghebbenden zoals leerlingen, ouders, en andere stakeholders de instellingen scholen hierop kunnen aanspreken.

3.3.5 Sturingsdynamiek kwaliteitsbeleid in het MBO

Het sturingnetwerk bij het thema kwaliteitsbeleid in het middelbaar beroepsonderwijs bestaat uit dertien onderling hecht verbonden actoren. Het MinOCW stuurt intensief en direct door:

- OCW-accountmanagers die direct contact hebben met de mbo-instellingen;
- overeenkomsten kwaliteitsafspraken met alle mbo-instellingen en een sectorakkoord met de MBO raad;
- nieuwe actoren op te richten en te financieren om (mede) uitvoering te geven aan het beleidsthema (Cie-Bosker, Cie-Steur, STRMBO, RR, MBOib);
- actoren te financieren om (mede) uitvoering te geven aan het beleidsthema (Leraar24)
- alle MBO-instellingen te financieren op het beleidsthema via intensiveringsregeling;
- actoren te responsabiliseren, met name leraren (rekendocenten), onderwijsstaf en managers/directies in de mbo-instellingen.

De hechtheid van het sturingsnetwerk blijkt met name uit eensluidende wijze waarop de verschillende actoren het beleidsthema 'denkbaar' maken. Zij 'echo-en' elkaar veelvuldig in de zorgen over het basisniveau taal en rekenen, en het economisch nut en civiel belang ervan en versterken de sturing hiermee. Alleen de Onderwijsraad plaatst kanttekeningen bij de inhoud, nut en noodzaak van het beleidsthema. De manier waarop de verschillende actoren het beleidsthema 'uitvoerbaar' maken laat wat minder eenstemmigheid zien, met name wat betreft het tijdspad en de wijze van implementatie en haalbaarheid voor 'niveau-2'-studenten.

Het MinOCW en de MBO Raad 'verdelen het spel' in dit netwerk. Het CvTE, het STRMBO en de MBO Raad nemen de meest centrale posities in en vormen samen met de Cie-Bosker, de Cie-Steur, het Cito, het MinOCW, RR, en de SLO een hechte subgroep, terwijl de Onderwijsraad, de NRTO en Leraar24 een meer marginale positie hebben in het netwerk. Het MinOCW deelt zichzelf een grote actieve rol toe, en leunt voor de rolvulling zwaar op op het CvTE, het STRMBO en MBOib. Het STRMBO benoemt de eigen rol als onafhankelijk en neutraal, ondanks dat het is opgericht en gefinancierd door het MinOCW. Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden weinig tot niet geresponsibiliseerd.

De sturingsdynamiek kenmerkt zich door instrumentaliseren: vanuit het sturingsnetwerk. worden zeer veel instrumenten beschikbaar gesteld en activiteiten ondernomen zodat de mbo-instellingen aan de slag kunnen, en er is advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie. De instrumenten hebben een hoog 'zendgehalte'. Daarbij verwijzen veel actoren naar elkaar (websites met) aanbod. Het MinOCW, het STRMBO en MBOib maken het beleidsthema zichtbaar en meetbaar door de mbo-instellingen individueel te monitoren op basis van de kwaliteitsplannen.

Hoofdstuk 4 Lerende organisatie in het VO en MBO³

In dit hoofdstuk wordt de sturingsdynamiek in het VO en in het MBO geanalyseerd wat betreft lerarenbeleid, toegespitst op het thema ‘de lerende organisatie’. Dit beleidsthema, dat vanaf hier ‘lerende organisatie’ wordt genoemd, is geselecteerd omdat het wordt getypeerd door een kleine verantwoordelijkheid voor, en veel actieve sturing van, de centrale overheid, zie tabel 15.

Tabel 15: De drie beleidsthema's waarvoor de sturingsdynamiek in het onderwijsstelsel is onderzocht

Centrale overheid	Grote verantwoordelijkheid	Kleine verantwoordelijkheid
Veel actieve sturing	1 Kwaliteitsbeleid, toegespitst op de minimumniveaus taal en rekenen.	2 Lerarenbeleid, toegespitst op de lerende organisatie.
Weinig actieve sturing	3 Burgerschapsvorming	--

De analyse van de sturingsdynamiek start met een beleidsreconstructie van het ‘lerende organisatie’- beleid in paragraaf 4.1. Deze reconstructie begint in 2007 met het advies van de Commissie Leraren waarin voor het eerst de contouren van de lerende organisatie ‘avant-la-lettre’ worden geschetst. Het beleid in de periode 2013 tot en met 2015 wordt meer in detail beschreven, omdat deze drie jaar als periode voor de analyse zijn gekozen. De beleidsreconstructie begint algemeen voor het VO en MBO samen, behandelt daarna het VO- en de MBO-sectorespecifieke ‘lerende organisatie’ beleid en sluit vervolgens weer af voor het VO en MBO gezamenlijk. Na deze beleidsreconstructie wordt in paragraaf 4.2 verslag gedaan van de sturingsdynamiek in het VO bij het thema ‘lerende organisatie’. Om helder te krijgen welke (groepen van) actoren hierbij op welke wijze een rol spelen, wordt eerst het sturingsnetwerk in beeld gebracht. Vervolgens wordt aan de hand van de sturingstrilogie die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd beschreven:

- 1 Welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten en welke rollen zij voor zichzelf, en voor anderen, zien bij het sturen op dit thema (denkbaar);
- 2 welke activiteiten de verschillende actoren ondernemen en welke instrumenten zij hanteren bij het sturen op dit thema (uitvoerbaar);
- 3 hoe de verschillende actoren de sturingsdoelen, -voortgang en –doelbereiking van het thema zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar).

In paragraaf 4.3 wordt voor het beleidsthema verslag gedaan van de sturingsdynamiek in het MBO, op dezelfde wijze als in paragraaf 4.2. In dit hoofdstuk worden veel actoren ten tonele gevoerd. Voor een goed beeld vooraf wie of wat deze actoren zijn, hoe ze worden genoemd, welke afkortingen in dit rapport worden gebruikt om naar ze te verwijzen, wat hun doelen en activiteiten zijn en welke (rechts)vorm zij kennen, staan zij in tabel 16 in een overzicht, in bijlage 2.

³ Een deel van dit hoofdstuk is verschenen als artikel: Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H. (2016). Steering Dynamics in the Dutch Education System. *European Journal of Education*, 51(4): DOI 10.1111/ejed.12188

4.1 Beleidsreconstructie

Van oudsher heeft de Nederlandse overheid beperkte mogelijkheid om te sturen op het thema 'lerende organisatie' vanwege de in 1917 grondwettelijk vastgelegde vrijheid van onderwijs, bedoeld om onderwijsrechten van scholen/onderwijsinstellingen én van daarin verzamelde ouders en leerlingen te beschermen tegen de overheid. De vrijheid van inrichting garandeert (aan ouders en scholen) maximale vrijheid op het punt van de onderwijskundige inrichting van de school, terwijl aan de andere kant door de overheid een minimum aan onderwijskwaliteit zeker wordt gesteld via de deugdelijkheidseisen. De overheid kan de deugdelijkheidseisen nadere invulling geven via inrichtingsvoorschriften voor vakken, lessentabellen, eindtermen en examenregelingen, door voorschriften voor bestuur en interne organisatie van het onderwijs en door eisen te stellen aan de kennis, het inzicht, de vaardigheden en de beroepshouding van leraren.

In 2004 vult de overheid de eisen aan de kennis, het inzicht, de vaardigheden en de beroepshouding van leraren verder in met de introductie van de wet 'Beroepen in het Onderwijs' (BIO) (Stb. 2004, nr. 344). De wet BIO regelt dat er bekwaamheidseisen worden vastgesteld voor onderwijsgevenden in het PO, VO en MBO. Ook wordt wettelijk verankerd dat scholen/instellingen beleid moeten ontwikkelen voor het onderhouden van de bekwaamheid van hun personeel, bekwaamheidsdossiers moeten bijhouden, en garanderen dat leraren hun bekwaamheden bijhouden. Aansluitend wordt in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) bepaald dat de Inspectie van het Onderwijs tot taak heeft toe te zien op de kwaliteit van het onderwijspersoneel.

Het jaar 2007 kan worden aangemerkt als startpunt van het 'lerende organisatie'-beleid. In dat jaar brengt de Commissie Leraren (2007) zijn advies uit, dat is samen te vatten als: 'Een betere beloning, een sterker beroep en een professionelere school'. In het advies komt het begrip 'lerende organisatie' niet letterlijk voor, maar het beschrijft wel een aanzet ertoe namelijk een 'professionelere school' waarbinnen het beginsel van 'zwaarwegende betrokkenheid van leraren' geldt: 'Zo ontstaat een professionelere school vanuit de leraren zelf, een school die werkt vanuit een visie op kwaliteit en die uitgaat van de betrokkenheid van leraren én omgeving bij die visie [...] In de professionelere school beschikt de leraar idealiter over die versterkte autonomie – die gebaseerd is op, en uitgaat van, zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zijn werk. De leraar heeft meer zeggenschap over zijn werk en kan zo zijn eigen werkdruk beter regelen.' (Ibid, p. 62). De commissie Leraren legt met 'de professionelere school' de nadruk op de positie van leraren binnen de schoolorganisatie, en op hun invloed en zeggenschap.

In datzelfde jaar komt het Ministerie van OCW met een beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren: het actieplan Leerkracht van Nederland (Ministerie van OCW, 2007). In dit actieplan wordt nauw aangesloten bij de betekenis die de Commissie Leraren aan 'de professionelere school' geeft. De bewindslieden kondigen aan een Convenant 'professionelere school' te zullen afsluiten met het onderwijs, door met de sociale partners concrete prestatieafspraken te maken. De te maken afspraken gaan onder meer over personeels-, opleidings- en kwalificatiebeleid, en over 'meer ruimte voor teams van leraren bij het ontwerp en de uitvoering van het onderwijs en de verantwoording daarover [...] betrokkenheid van de leraar bij strategische en onderwijskundige keuzen én ook bij (vernieuwing van) onderwijsprocessen, en verder over onderwijsresultaten en verantwoording daarover [...]' (Ibid, p. 24). Zij kondigen hierbij aan het principe van *no cure, no pay* te gaan hanteren: om de extra middelen die met het actieplan beschikbaar worden gesteld te kunnen verkrijgen, moet het nakomen van de afspraken worden aangetoond.

Een jaar later, in het voorjaar van 2008, wordt zo'n Convenant gesloten tussen het Ministerie van OCW en de sociale partners, onder de noemer 'Actieplan Leerkracht' (Staatscourant, 2009). Hoofdpunten uit het convenant zijn versterking van de positie van de leraar door het claimen van meer professionele ruimte, waarmee wordt bedoeld: 'de interne zeggenschap van de leraar ten aanzien van het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school'. Meer professionele ruimte voor leraren, optimalisering van de inzet van de leraar in het onderwijsproces, een betere beloning en meer loopbaanmogelijkheden moeten de zorg van het school- of instellingsbestuur zijn (Ibid, p. 5). Dit convenant gaat gepaard met extra financiële middelen die gefaseerd worden verstrekt. Wat betreft het VO en het MBO wordt afgesproken dat na initiële verstrekking van de financiële middelen, de aanvullende convenantmiddelen pas worden verstrekt als de sector tussendoelen wat betreft betere beloning en meer loopbaanmogelijkheden (vertaald als versterking van de functiemix (VO)/ salarismix (MBO)) 'volledig en herkenbaar' heeft bereikt (Ibid, p. 15).

In juni 2009 bijt de MBO-sector het spits af door een professioneel statuut te introduceren met 'het oog op de voortdurende verbetering van de professionaliteit van het personeel' (MBO Raad, 2009, p. 1). De MBO Raad sluit hiertoe een overeenkomst met de vakbonden. Behalve dat in dit professioneel statuut de zeggenschap van MBO-docenten wordt gewaarborgd, zijn ook de contouren van het streven naar een lerende organisatie erin zichtbaar, met name in de punten twee en drie van het statuut: 'De medewerker borgt samen met zijn collega's in teamverband de kwaliteit van de beroepsuitoefening ten behoeve van het onderwijs en legt daarover intercollegiaal actief en ongevraagd verantwoording af.' En: 'De medewerker stelt zich in het team waarbinnen hij werkzaam is collegiaal op. Voor medewerkers die betrokken zijn bij het directe onderwijsproces geldt dat onderwijs geven in hoge mate teamwerk is. Hierbij wordt erkend dat deze ruimte voor samenwerking beperkingen oplegt aan de individuele invulling van het zelfstandig handelen.' (Ibid, p. 3). In het professioneel statuut worden opleidingsteams als de eenheden aangeduid waar de lerende organisatie vorm krijgt in het MBO. Het statuut wordt opgenomen in de cao BVE.

In 2010 gaat er een wetsvoorstel 'Versterking positie leraren' naar de Tweede Kamer (TK, 2009-2010). Het wetsvoorstel introduceert het begrip professionele ruimte en verplicht het bevoegd gezag met leraren afspraken te maken over de manier waarop intern zeggenschap wordt vormgegeven door middel van een professioneel statuut. Het wetsvoorstel wordt niet in behandeling genomen, met de bedoeling om de onderwijssectoren eerst de gelegenheid te geven zelf invulling te geven aan de versterking van de positie van leraren door totstandkoming van professionele statuten, zoals in de MBO-sector al is gebeurd.

In 2011 brengt het Ministerie van OCW het 'Actieplan Leraar 2020 – een krachtig beroep!' uit. In het actieplan staan maatregelen om het vak van de leraar aantrekkelijker te maken en de vakkundigheid van leraren te verbeteren. Daarbij worden kortere en lange termijn actiepunten onderscheiden. Een van de drie actiepunten voor de kortere termijn heeft betrekking op het thema 'de lerende organisatie', dat als volgt wordt omschreven in het actieplan: 'Scholen maken structureel gebruik van peer review, waarbij professionals van verschillende scholen bij elkaar kijken en elkaar aanspreken op kwaliteit en de verbetering daarvan' (MinOCW, 2011, p. 10). In actielijn twee 'Naar

professionele scholen, met ruimte voor goed onderwijspersoneel' noemt de Minister interscolaire peer review van leraren en schoolleiders als doel voor de langere termijn. Zij schrijft: 'Ik zie professionalisering breder dan het volgen van individuele of teamgerichte nascholing. Pas wanneer op alle lagen dezelfde ontwikkeling wordt nagestreefd, ontstaat een lerende organisatie met een duurzame verbetercultuur' (p. 11). Ook in dit actieplan worden voor het MBO de opleidingsteams als eenheden aangemerkt waar 'de lerende organisatie' vorm krijgt, waarbij een sterk teamgerichte aanpak door kwalitatief sterke teamleden, teamleiding en middenmanagement wordt benadrukt. In 2012 sluit het Ministerie een bestuursakkoord met de Onderwijscoöperatie. In dit bestuursakkoord 'Beroepsgroep Leraren 2012–2015' wordt de ambitie neergelegd van 'kwaliteitsverbetering van het onderwijs door verdere professionele ontwikkeling van leraren. De leraar neemt verantwoordelijkheid voor, en verwerft zeggenschap over, zijn professionele ontwikkeling en positie. Hij/zij neemt het initiatief tot onderhoud en uitbreiding van de bekwaamheid, en verwerft daartoe de noodzakelijke mogelijkheden en middelen' (TK 2011-2012c, p. 1-2). Deze ambitie wordt in het akkoord geconcretiseerd in drie programmalijnen namelijk: 'Bekwaamheid', 'Professionele Ruimte' en 'Communicatie, Status en Imago van het beroep.' (Ibid, p. 2). Onder de lijn 'Professionele Ruimte' valt ook de professionele dialoog. Dit getuigt van een bredere invulling van het thema 'de lerende organisatie' dan in het advies van de Commissie Leraren en in het 'Actieplan Leerkracht' wordt gehanteerd. Naast nadruk op de positie van leraren binnen de schoolorganisatie en op hun invloed en zeggenschap, wordt nu ook gesproken over professionalisering van leraren door 'leren van elkaar'. Afgesproken wordt dat de Onderwijscoöperatie in 2012 met een visie en standpunt inzake intercollegiale feedback komt. Daarbij wordt gezien hoe draagvlak binnen de beroepsgroep kan worden gerealiseerd en hoe vanuit dat draagvlak in 2012 kan worden gestart met concrete initiatieven en pilots.

In maart 2013 brengt de Onderwijsraad de verkenning 'Leraar zijn' uit waarin hij constateert dat de houding en het handelen van individuele leraren in hun dagelijkse onderwijspraktijk een witte vlek zijn in het debat over professionaliteit van de leraar. In de vier overwegingen die de raad meegeeft klinken noties van 'de lerende organisatie' door: 'Het bewust zijn en kunnen expliciteren van de eigen professionele waarden en doelen stelt leraren in staat om aan anderen goed uit te leggen wat ze belangrijk vinden in hun onderwijs en waarom. Van hieruit kunnen leraren hun handelen verantwoorden, gezag verwerven en met anderen de dialoog over hun keuzes aangaan' (Onderwijsraad, 2013, p. 7). 'Leraren creëren deze professionele ruimte wanneer ze in het nastreven van hun doelen samenwerking en verbinding aangaan met (de doelen van) anderen buiten de klas. Dit vergt van leraren vakbekwaamheid en inzicht in de (sociale) processen en machtsverhoudingen binnen hun schoolnetwerk en de manier waarop ze die positief kunnen beïnvloeden.' (Ibid, p. 7-8). 'Persoonlijke professionaliteit veronderstelt dat leraren (samen met collega's, onderzoekers, en anderen) deze antwoorden regelmatig tegen het licht houden en steeds weer kritisch reflecteren of dit wel juiste, verantwoorde keuzes waren (Ibid, p. 8).'

In datzelfde jaar brengt de Onderwijsraad ook een briefadvies uit over het voorstel van de Onderwijscoöperatie voor herijking van de bekwaamheidseisen voor leraren in het PO, VO en MBO (Onderwijsraad, 2013b). De raad komt in het briefadvies tot de conclusie dat het voorstel op twee punten tekortschiet: De motivering van de voorgestelde bekwaamheidseisen is ontoereikend en de inhoudelijke invulling van de bekwaamheidseisen is onvolledig. Verder meent de raad dat het bekwaamheidsonderhoud nadere aandacht vergt en geeft hij nog een overweging aangaande de door hem geadviseerde algehele verhoging van het niveau van leraren.

In juli 2013 doet de Onderwijsinspectie verslag van het verkennende onderzoek naar leraren van leraren in PO, VO en MBO (Inspectie van het Onderwijs, 2013). In het onderzoek ligt het accent niet zozeer op de zeggenschap van leraren maar vooral op de ruimte die leraren krijgen en benutten om zich te professionaliseren in het licht van schoolverbetering. De Inspectie constateert dat de schoolleiding niet altijd systematisch zicht heeft op 'de sterke en zwakke punten van leraren, en leraren hebben dat zelf ook niet altijd. Bovendien is zeker niet overal afgesproken dan wel vastgelegd wat doelen en normen zijn van goed onderwijs. Hierdoor is van gerichte sturing op professionalisering in dienst van schoolverbetering lang niet altijd sprake. Gevolg hiervan is dat professionalisering niet altijd gericht is op de ambities van de school of op het verbeteren van de zwakke pedagogische en didactische vaardigheden [...] In het voortgezet onderwijs en het MBO gaat het initiatief tot professionalisering vooral van de individuele leraar uit.' (Ibid, p. 7).

In september 2013 sluit het Ministerie van OCW het Nationaal Onderwijsakkoord af met de Stichting van het Onderwijs onder de titel 'De route naar geweldig onderwijs' (TK, 2013-2014a). Dit akkoord is inhoudelijk geïnspireerd door het rapport 'How the world's most improved school systems keep getting better' dat McKinsey & Company in 2010 uitbrengt (Mourshed, Chijoke & Barber, 2010). Net als in het bestuursakkoord 'Beroepsgroep leraren 2012–2015' wordt in dit Nationaal Onderwijsakkoord een bredere betekenis aan het thema lerende organisatie gegeven door ook het accent te leggen op professionalisering en ontwikkeling van bekwaamheden 'in collectiviteit en door samen leren'. Voor het eerst wordt daarvoor het begrip 'professionele leergemeenschap' gehanteerd: 'Onderwijs is allang niet meer een zaak van eenlingen, maar van teams die collectief verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij past een kwaliteitscultuur van het leslokaal tot aan de bestuurstafel, die gebaseerd is op een kritische houding van elke professional: naar zichzelf, maar ook naar elkaar. De kwaliteitscultuur is de essentie van de professionaliteit binnen onderwijsinstellingen en de belangrijkste voorwaarde om te komen tot een professionele leergemeenschap' (Ibid, p. 6). In het Nationaal Onderwijsakkoord wordt uitgewerkt hoe leraren professionaliseren, hun bekwaamheden ontwikkelen en samen leren met de afspraak dat de bereidheid om deel te nemen aan peer review/intervisie onder leraren deel zal gaan uitmaken van de beoordeling van leraren.

In relatie tot het beleidsthema 'lerende organisatie' is de afspraak in het Nationaal Onderwijsakkoord om de wettelijke onderwijsnormen te vereenvoudigen en te moderniseren van belang. Deze afspraak leidt tot de regeling Onderwijstijd die per 1 augustus 2015 scholen de wettelijke urennorm per leerjaar en leerling afschaft. Daarvoor in de plaats geldt een urennorm per opleiding: 5700 uur voor het vwo, 4700 uur voor het havo en 3700 uur voor vmbo/mavo (WVO, art. 6g). De regeling stoelt op het principe dat de kwaliteit van het onderwijs centraal staat in plaats van het tellen van uren, en er wordt mee beoogd scholen ruimte te bieden voor eigen beleid bij de invulling, spreiding en planning van de onderwijstijd.

Met het Nationaal Onderwijsakkoord wordt ook de introductie van een professioneel statuut in het PO en VO nieuw leven in geblazen, waarmee de zeggenschap van teams in het funderend onderwijs wettelijk kan worden verankerd. In het MBO is dat professionele statuut er al sinds vier jaar, en de ambitie van het Nationaal Onderwijsakkoord is de werking ervan te versterken en te versnellen. Tot

op heden (2016) zijn de leraren vertegenwoordigd door de Onderwijscoöperatie en de werkgevers vertegenwoordigd door de PO-Raad en de VO-raad, niet tot een akkoord gekomen over (de invulling van) een professioneel statuut voor het funderend onderwijs.

Pakweg een maand later, in oktober 2013, brengt het Ministerie van OCW de Lerarenagenda 2013-2020 uit, onder de noemer 'De leraar maakt het verschil' (TK, 2013-2014b). De agenda bestaat uit zeven thema's, die chronologisch de loopbaan van de leraar volgen. Het vijfde thema benoemt expliciet de lerende organisatie: 'Leraren, schoolleiders en schoolbesturen maken van scholen lerende organisaties.' In de lerarenagenda wordt de ambitie van de lerende organisatie als volgt beschreven: 'Leraar, lerarenteam, leidinggevende en bestuur bouwen samen aan een lerende cultuur waarin continu wordt gewerkt aan verbetering van de onderwijskwaliteit. De leraar heeft daarbij voldoende professionele ruimte, interessante ontwikkelmogelijkheden en carrièreperspectief, zoals specialisatie, onderzoek of coaching. De schoolorganisatie bindt op die manier mensen van binnen en buiten aan het onderwijs. De school werkt als lerende organisatie samen met hogescholen en universiteiten (haar 'academische omgeving') en omarmt nieuwe mogelijkheden om het onderwijs te verbeteren, waaronder met betere inzet van ICT [...] De werkgevers in het onderwijs hebben een grote verantwoordelijkheid voor zowel de verbetering van de onderwijskwaliteit als de aantrekkingskracht van het beroep van leraar. Zij zijn het die met een gedegen personeelsbeleid kunnen zorgen voor een aantrekkelijk carrièreperspectief voor leraren. Jaarlijkse ontwikkelgesprekken voor alle leraren en leidinggevendenden zijn daarbij uitgangspunt, net zo goed als het stimuleren van collegiale consultatie, het sturen op teamontwikkeling, het oog hebben voor individuele ontwikkel- en mobiliteitsbehoeften en het eerlijk beoordelen van prestaties.' (Ibid, p. 21).

Voor het beroepsonderwijs wordt bij het thema 'lerende organisatie' sterk de nadruk gelegd op teams: 'Onderwijsteams in het beroepsonderwijs zorgen dat zij hun verantwoordelijkheid waarmaken door ervoor te zorgen dat de teams voldoende kennis hebben van het veld waartoe zij opleiden. Op basis daarvan evalueren en verbeteren zij hun eigen functioneren.' En: 'In het MBO staat verdergaande professionalisering van teams op het gebied van competentiegericht onderwijs, loopbaanbegeleiding, beroepsvorming (beroepsethiek en beroepscultuur), effectieve kennisoverdracht en ontwikkeling van de beroepsidentiteit van de deelnemers centraal zodat zij optimaal worden voorbereid op de arbeidsmarkt en vervolgonderwijs. Verder zal het Kabinet met de sector afspraken maken over leiderschapstrajecten, met aandacht voor persoonlijke competenties, ontwikkeling en inhoudelijke en externe oriëntatie van teams (teamleren en werkplek- en praktijkleren), ter versterking van het middenmanagement (TK 2013-2014b, p. 6).

De bewindslieden van OCW geven aan de Kamer jaarlijks te zullen informeren over de voortgang van de uitvoering van de lerarenagenda.

'Lerende organisatie'-beleid in het VO

In 2011 benadrukt het Ministerie van OCW in het 'Actieplan Beter presteren' voor het voorgezet onderwijs (MinOCW, 2011a) dat een school nooit beter presteert dan de professionals die er werkzaam zijn. In datzelfde jaar sluit het Ministerie van OCW een bestuursakkoord met de VO-raad (TK, 2011-2012b) waarin onder andere de volgende ambitie wordt vastgelegd: 'Op scholen is sprake van een lerende cultuur waarin het niet alleen draait om het leren van leerlingen, maar ook om het leren van leraren en schoolleiders. Goed HRM-beleid is daarvoor een voorwaarde' (Ibid, p. 3). Goed HRM-beleid in een lerende organisatie hangt volgens dit bestuursakkoord sterk af van schoolleiders. In het bestuursakkoord beschreven dat zowel leraren, als schoolleiders en bestuurders zich in

(moeten) zetten voor de versterking van de professionele leercultuur op school. Het op orde zijn en onderhouden van hun bekwaamheid wordt gezien als een belangrijke voorwaarde daarvoor.

In maart 2014 brengt de Onderwijsinspectie het rapport 'De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs' uit, waarin onder andere wordt gerapporteerd dat schoolleiders een rol spelen bij het neerzetten van een lerende/professionele organisatie in het voortgezet onderwijs, en hoe zij dat doen.

In 2014 sluiten het Ministerie van OCW en de VO-raad opnieuw een akkoord: Het sectorakkoord 2014 – 2017. In dit akkoord vormen 'scholen als lerende organisaties' de specifieke ambitielijn vijf. Met de ambitie 'scholen als lerende organisaties' geven het MinOCW en de VO-raad aan de komende periode meer aandacht te willen schenken 'aan wat leraren motiveert, wat zij nodig hebben om goede prestaties te leveren en zichzelf als professional te blijven ontwikkelen. Om beter aan te sluiten bij de houding en motivatie van leraren en hen beter te ondersteunen bij het handelen in de dagelijkse onderwijspraktijk, zetten wij de komende jaren meer in op het stimuleren van een professionele leercultuur binnen scholen. We creëren ruimte voor de leraar binnen de lerende organisatie, meer en beter gekwalificeerde masteropgeleide leraren en opleiden in de school [...] OCW en VO-raad willen besturen en scholen daarom ondersteunen bij hun streven zich (verder) te ontwikkelen naar een professionele leercultuur: Een klimaat waarin alle betrokkenen in een school samenwerken om te reflecteren, onderzoeken en professionaliseren. OCW en VO-raad willen de komende jaren krachtiger inzetten op het versterken van de collectieve professionaliteit van leraren(teams) en scholen, in overleg met medezeggenschapsorganen en ouders [...] en met inachtneming van wat daarover in het Nationaal Onderwijsakkoord is afgesproken, bijvoorbeeld met betrekking tot het professioneel statuut. Besturen en schoolleiding activeren leraren om hun eigen praktijk te onderzoeken en 'van binnenuit' te verbeteren, altijd in directie relatie met het verbeteren van het leren door leerlingen. Schoolbesturen scheppen randvoorwaarden (tijd, netwerkvorming) voor de ontwikkeling van scholen als professionele leergemeenschappen met een verbetergerichte leercultuur. Die randvoorwaarden kunnen gericht zijn op het stimuleren en mogelijk maken van samenwerking tussen (teams van) leraren, vormen van peer review, intervisie en ontwikkeling, praktijkgericht onderzoek, netwerkvorming binnen en buiten de school en het creëren van ontwikkeltijd voor lerarenteams. Deze vormen van professionalisering worden op betekenisvolle wijze ingebed in het strategisch HR-beleid van scholen.' (TK, 2013-2014c, p. 16-17).

De inhoud van ambitielijn zes 'Toekomstbestendigheid organiseren: koppeling van onderwijs- en personeelsontwikkeling' van het akkoord heeft ook betrekking op het beleidsthema 'lerende organisatie'. In deze ambitielijn wordt gewezen op het belang van collegiale feedback en professioneel leiderschap op school en strategisch HR-beleid van besturen en scholen. Ook wordt 'lerend bestuur' als ambitie genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat bestuurders participeren in netwerken en/of werken met collegiale visitatie.

In het sectorakkoord worden afspraken vastgelegd over dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor structurele ontmoeting en onderlinge dialoog tussen besturen, schoolleiders en leraren, dat schoolbesturen aanspreekbaar zijn op de ruimte die leraren krijgen voor professionalisering, dat leraren de mogelijkheid wordt geboden een hoogwaardige opleiding op masterniveau te volgen, dat

wordt ingezet op meer academisch geschoolde leraren voor de klas, en dat een kwalitatieve impuls wordt gegeven aan de opleidingsinfrastructuur van de scholen die deelnemen aan (academische) opleidingsscholen.

Er zijn vijf SMART geformuleerde afspraken in het sectorakkoord te vinden die relateren aan het beleidsthema 'lerende organisatie':

- In 2020 heeft 50% van alle leraren een afgeronde masteropleiding (in 2014 is dit 37%).
- In 2020 is 80-85% van de leraren in de bovenbouw van het vwo wo-master opgeleid (in 2014 is dit 60%).
- In 2020 is het aantal structurele opleidingsplaatsen binnen opleidingsscholen vermeerderd met minimaal 2200 en zo mogelijk 4000.
- Schoolbesturen/schoolleiders dragen zorg voor jaarlijks tevredenheidsonderzoek onder het personeel over de kwaliteit van het gevoerde personeelsbeleid.
- Schoolbesturen/schoolleiders dragen er zorg voor dat jaarlijks met elk personeelslid een functioneringsgesprek wordt gevoerd waarin tijd, geld en wijze van professionalisering worden vastgesteld.

De voortgang van de realisatie van de afspraken in dit sectorakkoord wordt gemonitord op sectorniveau met behulp van een nulmeting in 2014, en metingen in 2016, 2017 en 2020. De financiële middelen voor de uitvoering van dit akkoord worden resultaatafhankelijk ter beschikking gesteld via de lumpsum bekostiging VO, op basis van aantoonbaar geboekte voortgang in 2016 (eerste meting), 2017 (tweede meting) en 2020 (laatste meting).

'Lerende organisatie'-beleid in het MBO

Voor het MBO brengt het Ministerie van OCW in 2011 het 'Actieplan Focus op vakmanschap 2011 – 2015' uit (MinOCW, 2011b). In dit plan wordt het professionaliseren van leraren expliciet genoemd, als zijnde 'cruciaal voor de realisatie van de onderwijsdoelstellingen' (Ibid, p. 3). Versterking van de professionele ruimte van de leraar in de organisatie, verplichting tot na- en bijscholing en de inrichting van een lerarenregister worden als maatregelen genoemd voor deze professionalisering.

Met als basis het 'Professioneel statuut' uit 2009, het 'Actieplan Focus op vakmanschap' en het 'Actieplan Leraar 2020' sluiten het MinOCW en de MBO Raad een bestuursakkoord voor de periode van 2011-2015 over verdere professionalisering van medewerkers in het MBO in vijf stappen. De professionaliseringsafspraken zijn bedoeld als maatwerk per instelling en daartoe maakt elke instelling een plan. Het MinOCW stelt voor 2012 en 2013 een bedrag hiervoor beschikbaar. Het is de bedoeling dat het programmamanagement MBO15-Kwaliteit (later MBOib) de plannen beoordeelt en zicht houdt op de realisatie ervan. MBO15-Kwaliteit rapporteert medio 2012 en 2013 over de voortgang aan het MinOCW. Op basis van deze rapportages wordt beslist over (bijstelling) van de vervolgfianciering na 2013. Om de realisatie van de plannen te kunnen beoordelen, worden in het bestuursakkoord per stap de volgende indicatoren vastgesteld.

1) Professionalisering van onderwijspersoneel:

- Aantoonbare verbetering van professionalisering van onderwijspersoneel op basis van de eigen plannen en resultaten van de instelling en;
- substantiële verhoging van het aantal masteropgeleide leraren.

2) Bekwaamheid van het management:

- In 2012 is een door de MBO Raad vastgesteld competentieprofiel voor de managers afgestemd met MinOCW;
- voor 1 oktober 2012 zijn de met het MinOCW afgestemde eisen voor

- bekwaamheidsonderhoud voor het management vastgesteld;
 - de MBO-sector start voor 1 december 2011 een pilot om te helpen de onderhoudseisen te formuleren, de set eisen wordt in 2013 vastgesteld;
 - in 2012 is er een door de MBO Raad vastgesteld beroepsprofiel voor manager MBO;
 - in 2015 zijn alle managers in staat tot het houden van functionerings-, beoordelings- en contextgesprekken en het formuleren van opleidingsdoelen t.b.v. bekwaamheidsdossiers van medewerkers;
 - in 2015 zijn de managers van alle mbo-instellingen geregistreerd en leidt het register via de structuur van permanente educatie tot kwaliteitsverbetering onder het management.
- 3) Kwaliteitsverbetering van het HRM-beleid: In 2015 is HRM-beleid aantoonbaar verbeterd, structurele functionerings-, beoordelings- en contextgesprekken en onderhouden van bekwaamheidsdossiers is toegenomen van 18% in 2010 naar 85% in 2015.
- 4) Instroomroutes personeel: In 2015 is het zij-instroomtraject substantieel verbeterd en geharmoniseerd.
- 5) Prestatiebeloning: Loopt via projectgroep experimenten prestatiebeloning onderwijs.

Vervolg beleidsreconstructie 'lerende organisatie' voor het VO en MBO samen

De eerste voortgangsrapportage over de Lerarenagenda verschijnt in oktober 2014 (TK, 2014-2015) en doet verslag van de nulmeting. In november 2015 bieden de bewindslieden de tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer aan (TK, 2015-2016a), inclusief het 'Dashboard Lerarenagenda' (TK, 2015-2016b) waarin de ontwikkelingen op de indicatoren zichtbaar zijn. Wat betreft het beleidsthema 'de lerende organisatie' laten voortgangsrapportage en dashboard van 2015 zien dat de doelstelling 'In 2020 voeren alle leraren in het PO, VO en MBO minimaal 1 keer per jaar een functioneringsgesprek' weliswaar is gestegen, maar niet in de mate zoals geambieerd. Het MinOCW geeft aan dat schoolbesturen hier hun verantwoordelijkheid moeten blijven nemen en moeten leren van de goede voorbeelden van collega-besturen.

Wat betreft de tweede doelstelling: 'Het aantal leraren in het PO en VO dat deelneemt aan peer review' is er sprake van een daling. In hun brief aan de Tweede Kamer merken de bewindslieden dit aan als 'zorgelijk'. Het MinOCW geeft aan dat er diverse handreikingen aan de schoolbesturen worden gedaan om werk te maken van peer review en roept de schoolbesturen op deze te benutten. Verder verwacht het MinOCW dat de verruiming die de regeling Onderwijstijd heeft gebracht de benodigde ruimte biedt om peer review te kunnen organiseren.

Het dashboard laat zien dat de tevredenheid van leraren in het VO is gestegen zoals geambieerd, en in het MBO zelfs meer dan geambieerd. Het MinOCW geeft aan dat de VO-raad verder inzet op versterking van het HRM-beleid, o.a. met behulp van een scan voor schoolbestuurders. Ook wordt veel verwacht van de Nationale Schoolleiders Top in november 2015.

Voor het MBO wordt aangegeven dat versterking van de professionalisering van medewerkers een van de belangrijkste kwaliteitsafspraken in de opgestelde kwaliteitsplannen van de instellingen. Het MinOCW noemt MBOib, die deze plannen kritisch heeft gelezen en waar nodig advies voor verbetering aan de instellingen heeft gegeven.

In november 2015 vraagt de Minister in een brief aan de Tweede Kamer over 'De menselijke maat in het MBO' aandacht voor de positie, invloed en zeggenschap van docenten in teamverband, net als

de Commissie Leraren acht jaar eerder deed voor individuele docenten (TK, 2015-2016c). In deze brief benadrukt de Minister het belang van multidisciplinair samengestelde onderwijsteams in het MBO, die als kleinste eenheid binnen de instelling moeten kunnen meebeslissen over doelstellingen, vakinhouden, onderwijsvormen en het pedagogisch-didactisch proces.

4.2 Sturingsdynamiek bij 'lerende organisatie' in het VO

In het VO zijn voor het beleidsthema 'lerende organisatie' tien relevante actoren geïdentificeerd (zie voor verantwoording van de selectie van actoren paragraaf 2.1 van dit rapport). Dit zijn (in alfabetische volgorde): de Inspectie van het Onderwijs (Ivho), Leraar24, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (MinOCW), Notitie Samen Leren (NotitieSL), de Onderwijsraad, de Onderwijscoöperatie (Owcoop), School aan Zet (SaZ), Stichting LeerKRACHT!(StgLK!), de Stichting van het Onderwijs (SvhO) en de VO-raad. In figuur 3 is het sturingsnetwerk van deze actoren inclusief hun onderlinge relaties weergegeven. Uit figuur 3 blijkt dat het sturingsnetwerk 'lerende organisatie' in het VO wordt gekenmerkt door:

- *meerdere actoren van diverse aard* zoals een overheidsorgaan (MinOCW), een ZBO's (Ivho), een adviesorgaan (Onderwijsraad), zelfstandige stichtingen of verenigingen (StgLK!, SvhO, Owcoop, VO-raad...), actoren zonder rechtsvorm zoals NotitieSL, een digitaal platform (Leraar24) of een programma (SaZ),
- *waarvan een substantieel aantal zogenaamde samengestelde actoren zijn* namelijk de Owcoop bestaand uit zes actoren, de SvhO bestaand uit negen actoren, NotitieSL bestaand uit negen personen en Leraar24 bestaand uit vier actoren.
- *die verschillende posities innemen,*
- *en meervoudige wederzijdse relaties onderhouden.*

Als wat nader wordt ingezoomd op het sturingsnetwerk, dan is te zien dat het MinOCW bij het beleidsthema 'lerende organisatie' vooral en eerst leraren, onderwijsstaf, scholen, directies/schoolleiders, schoolbesturen en leerlingen en hun ouders responsabiliseert: deze actoren moeten de school als lerende organisatie totstandbrengen.

Het MinOCW stuurt op dit beleidsthema via de Ivho door voor de 'lerende organisatie' indicatoren op te nemen in het toezichtkader, en door SaZ - het schoolverbeteringsprogramma in opdracht van het MinOCW en de VO-raad samen - in het leven te roepen en te financieren. Het MinOCW financiert verder de VO-raad/de VO-academie, de Owcoop, en Leraar24 om (in onderlinge samenwerking) de vo-scholen toe te rusten voor de 'lerende organisatie'.

'Schoolleiders en bestuurders zijn voor de VO-raad ook het aangrijpingspunt om andere afspraken te realiseren (professionele ontwikkeling docenten, lerende organisatie e.d.). En van daaruit is de VO-academie dus ook een belangrijk vehikel om werk te maken van allerlei andere afspraken in het sectorakkoord.' (interview)

Opvallend is dat het MinOCW vooral indirect aanstuurt op 'lerende organisatie' door middel van drie bestuursakkoorden met de vertegenwoordigers van de werknemers en werkgevers in het onderwijs: 'Beroepsgroep Leraren 2012-2015' met de Onderwijscoöperatie, het 'Nationaal Onderwijsakkoord' met de SvhO en het 'sectorakkoord' met de VO-raad. De werknemers- en werkgeversorganisaties zijn onderling nauw met elkaar verknoopt doordat zij zich op verschillende wijzen georganiseerd en verenigd hebben als samengestelde actoren die relevant zijn in dit sturingsnetwerk: de SvhO, de Owcoop en Leraar24. De Owcoop neemt een centrale positie in dit subnetwerk in. *'De Onderwijscoöperatie is een vereniging van verenigingen [...] We hebben een gezamenlijke agenda*

die we in de Onderwijscoöperatie hebben ondergebracht, de kwaliteitsagenda voor leraren. Maar de verenigingen hebben ook nog een eigen agenda die buiten de coöperatie is. Sociale partners, bonden, cao partijen; die agenda, die arbeidsvoorwaardelijke agenda, zit niet in de Owcoop. Dat is best een ingewikkelde constructie.' (interview). StgLK! is langs verschillende lijnen met dit subnetwerk verbonden, terwijl SaZ er enigszins buiten staat.

In dit sturingsnetwerk spelen kennis- en onderzoeksinstituten een beduidende rol, in de zin dat zij opdrachten krijgen van het MinOCW, de Owcoop, NRO en StgLK! om onderzoek te doen, en modellen en kaders te ontwikkelen op basis van (wetenschappelijke) kennis over de lerende organisatie om leraren/onderwijsstaf, scholen, directies/schoolleiders en besturen en intern toezicht (RvT's) te faciliteren en toe te rusten.

De lerarenopleidingen worden bij dit beleidsthema geresponsibiliseerd door het MinOCW en door de VO-raad bij de ambitie om de opleidingsscholen te verbeteren, opleidingsplaatsen te vermeerderen en de samenwerking tussen lerarenopleiders en VO-scholen te vergroten.

Nu het sturingsnetwerk in beeld is, wordt aan de hand van de sturingstrilogie die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd beschreven:

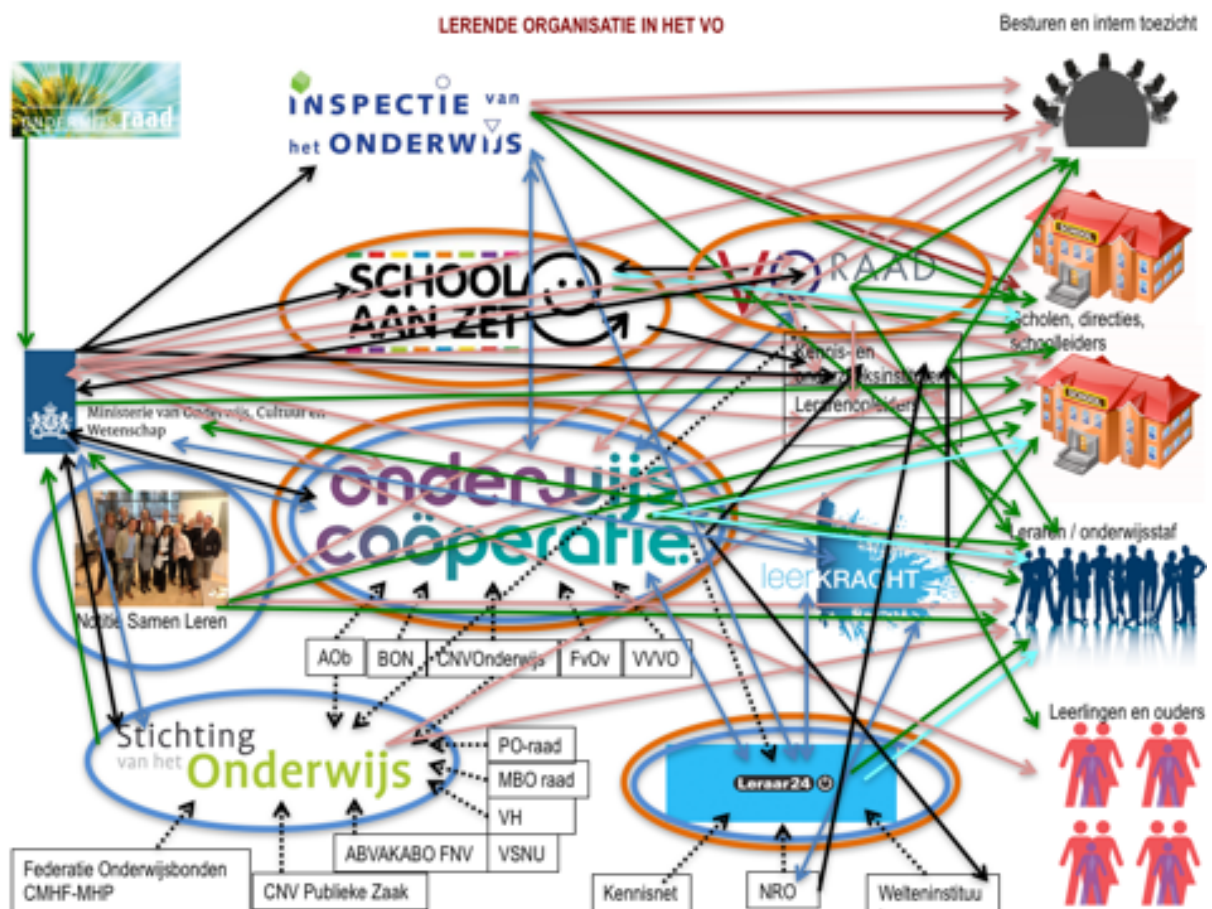
- 1 Welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten en welke rollen zij voor zichzelf, en voor anderen, zien bij het sturen op dit thema (denkbaar);
- 2 welke activiteiten de verschillende actoren ondernemen en welke instrumenten zij hanteren bij het sturen op dit thema (uitvoerbaar);
- 3 hoe de verschillende actoren de sturingsdoelen, -voortgang en –doelbereiking van het thema zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar).

Deze beschrijving aan de hand van de sturingstrilogie is het resultaat van kwalitatieve analyses van de gecodeerde beleidsdocumenten over 'lerende organisatie' in het VO, zie tabel 17. Er zijn 559 gecodeerde fragmenten, waarvan er 207 alleen het VO betreffen en 352 het VO en MBO gezamenlijk. Tabel 17 laat zien dat de meeste fragmenten gaan over denkbaar (224), dan uitvoerbaar (165), en tenslotte zichtbaar (170). Aanvullende informatie en een toets op de resultaten van de analyse van de gecodeerde beleidsdocumenten is verkregen door middel van interviews met de VO-raad, met Stichting LeerKRACHT! en de Onderwijscoöperatie (zie voor een verantwoording van de methode hoofdstuk 2 van dit rapport).

Tabel 17: Overzicht gecodeerde fragmenten 'De lerende organisatie' in het VO

N fragmenten 'De lerende organisatie in het VO'	Denkbaar thema	Denkbaar rollen	Uitvoerbaar	Zichtbaar	TOTAAL
Alleen VO	65	20	58	64	207
VO & MBO	81	58	107	106	352
TOTAAL	146	78	165	170	559

Figuur 3 Sturingsnetwerk 'Lerende organisatie' in het VO



LEGENDA:

Logo actor	Relevante actor
	Actor die betrokken is in het sturingsnetwerk, maar niet geïdentificeerd als relevante actor
	Gefinancierd door MinOcw specifiek voor (o.a.) dit beleidsthema
	Samengestelde actor: meerdere actoren hebben deze actor opgericht / initiatief voor genomen
	Initiatief van, opgericht door
	Toezicht houden op
	Bestuursakkoord gesloten over (o.a.) dit beleidsthema
	Wederzijds afstemmen, sonderen, samenwerken en steunen
	Adviseren, aanbevelingen doen, faciliteren, toerusten
	Voorlichten, communiceren
	Opdrachtgever
	Rol voor ander benoemen wat betreft dit beleidsthema

4.2.1 Welke betekenis krijgt 'lerende organisatie'-beleid in het VO?

Wat onder het 'lerende organisatie' beleid in het VO wordt verstaan en welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten is het eerste element van 'denkbaar' uit de sturingstrilogie wordt beschreven in tabel 18. De teksten in tabel 18 zijn het resultaat van analyse van de 146 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews. Het zijn de letterlijke bewoordingen uit de gecodeerde fragmenten en/of uit de interviews, die representatief worden geacht voor het 'denkbaar' van elke actor en die een zo kort mogelijke samenvatting geven van hoe de actor over het beleidsthema denkt / welke betekenis de actor aan het beleidsthema geeft.

Tabel 18: Denkbaar: thema 'De lerende organisatie'-beleid VO

Actor	Wat wordt onder 'De lerende organisatie' beleid VO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
IvhO	Professionele ruimte gaat over (formele) zeggenschap van leraren, professionele dialoog en samenwerking van leraren onderling, mate waarin benutting van de professionele ruimte bijdraagt aan de verbetering van het lesgeven van leraren en daardoor aan de kwaliteit en resultaten van het onderwijs. Lerarenteams werken als professionele leergemeenschappen. Onderwijskundig leiderschap: een goede leider bepaalt een richting, ontwikkelt het personeel en verandert de organisatie met het oog op effectiviteit. Vijf basiscompetenties voor schoolleiders om de lerende organisatie te bevorderen. Concreet geoperationaliseerd in het waarderingskader: 14.4 C. 'De schoolleiding stuurt leraren(teams) aan om het onderwijsproces vorm te geven passend bij de ambities van de school. De school kent een evenwichtige organisatie van platforms (vakgroepen, intervisie- en feedbackgroepen, deelteams) waarin leraren kunnen overleggen over hoe vorm te geven aan het onderwijsproces; De schoolleiding communiceert met leraren over hoe het onderwijsproces te vorm te geven passend binnen de visie van de school; De kaders waarbinnen de platforms/teams kunnen opereren zijn helder; De schoolleiding spreekt de teams/platforms aan op het behalen van de afspraken en doelstellingen; De voorzitters van de platforms zijn gefaciliteerd.'
Leraar24	Peer review en collegiale visitatie en interscolaire visitatie.
MinOCW	De kwaliteit van de leraar bepaalt de kwaliteit van het onderwijs. Leraren, schoolleiders en schoolbesturen maken van scholen lerende organisaties. Een lerende organisatie is de motor achter verbeteringen die besturen en schoolleiders willen doorvoeren. Leraar, lerarenteam, leidinggevende en bestuur bouwen samen aan een lerende cultuur waarin continu wordt gewerkt aan verbetering van de onderwijskwaliteit. In een lerende organisatie is het vanzelfsprekend om doelen te stellen, daarop te reflecteren en vervolgacties daaraan te koppelen. De leraar heeft daarbij voldoende ruimte, interessante ontwikkelmogelijkheden en carrièreperspectief zoals specialisatie, onderzoek of coaching. De school werkt als lerende organisatie samen met hogescholen en universiteiten. Omslag naar continu leren en onderwijs verbeteren door sluitend personeelsbeleid. De onderwijskwaliteit is goed en blijft goed, omdat leraren, lerarenteams, leidinggevend en besturen samen bouwen aan een lerende cultuur. Bijvoorbeeld door een goede gesprekscyclus, door op elkaar te reflecteren met peer review, lesbezoeken of gezamenlijk lessen voor te bereiden of een betere inzet van ICT. In lerende organisaties werken alle professionals samen in en aan een cultuur waarin alles draait om leren. Concretisering van deze ambities in de volgende indicatoren: - Aandeel leraren dat minimaal één keer per jaar een functioneringsgesprek heeft - Aandeel leraren dat deelneemt aan vormen van peer review, een werkwijze om de kwaliteit te verbeteren door het werk van leraren te onderwerpen aan de kritische blik van vakgenoten of collega's -Aandeel leraren en schoolleiders dat tevreden is over het HRM-beleid van de school

Actor	Wat wordt onder 'De lerende organisatie' beleid VO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
NotitieSL	Een grote stap vooruit maken in het creëren van een verbetercultuur op scholen: een cultuur waarbinnen leraren van en met elkaar leren en elke dag gezamenlijk het onderwijs verbeteren. In verbetercultuur leren leraren constant van elkaar: zij delen hun kennis en vaardigheden en benutten deze in een continue dialoog over onderwijskwaliteit. Naast samen beter worden op de eigen school, maken scholen en leraren deel uit van netwerken waarin zij ervaringen uitwisselen en werken aan onderwijsinnovatie.
Onderwijs-raad	Leraren gaan met anderen de dialoog over hun keuzes aan. Leraren creëren [...] professionele ruimte wanneer ze in het nastreven van hun doelen samenwerking en verbinding aangaan met (de doelen van) anderen buiten de klas. Persoonlijke professionaliteit veronderstelt dat leraren (samen met collega's, onderzoekers, en anderen) [...] steeds weer kritisch reflecteren of dit wel juiste, verantwoorde keuzes waren.
Owcoop	De kwaliteit van onderwijsopbrengsten hangt nauw samen met de kwaliteit van de school als professionele organisatie. In een professionele leergemeenschap staan de leraren centraal en nemen zij eigenaarschap over kwaliteit van onderwijs en hun eigen professionalisering. Peer review, leren van elkaar helpt bij professionalisering. Het is een krachtige methodiek om te komen tot kwaliteitsverbetering waarbij recht wordt gedaan aan de professionele ruimte van de leraar. Peer review is iedere vorm van collegiale dialoog tussen leraren op basis van de eigen onderwijspraktijk en gericht op de ontwikkeling van die praktijk. Het gaat om reflecteren, delen van kennis, en het geven en ontvangen van feedback.
SaZ	Om de omslag van traditioneel onderwijs naar onderwijs van de 21 ^{ste} eeuw succesvol te laten verlopen, is een lerende organisatie nodig. Leerlingen leren beter in lerende scholen. Een lerende organisatie is een organisatie waarin samen werken en samen leren centraal staat. Kern van de lerende organisatie ligt in teams. Drie centrale kenmerken: 1. leren in teamverband, 2. lerende cultuur 3. directie die leren faciliteert en stimuleert.
StgLK!	Het is mogelijk om in relatief beperkte tijd (5 – 7 jaar) enorme stappen te maken met kwaliteitsverbetering in het onderwijs door een cultuur op school te creëren van 'elke dag samen een beetje beter' waar leraren van elkaar leren en samen het onderwijs beter maken.
	De traditie en cultuur van het lerarenberoep is van oudsher gesloten: ieder voor zich voor de klas en weinig openheid naar anderen. De afgelopen jaren verschuiving zichtbaar naar werken in teams, dat is een andere professionele cultuur. Onderdeel zijn van een leergemeenschap betekent dat je van elkaar leert, samen vorm geeft aan het onderwijs, verantwoording aflegt aan elkaar en aan het management een open dialoog met elkaar aangaat en je bewust bent van de opdracht die je met zijn allen hebt. Een kwaliteitscultuur van het leslokaal tot aan de bestuurstafel gebaseerd op een kritische houding van elke professional naar zichzelf en naar elkaar.
VO-raad	-Professionele leergemeenschappen beogen een balans te vinden tussen het primaat van de primaire verantwoordelijkheid van ieder van de afzonderlijke spelers: leraren, schoolleiding, leerlingen, ouders en bestuur, het zoeken naar de gezamenlijkheid [...] door het ontwikkelen van (nieuwe) verbindingen tussen onderwijspraktijk, onderwijs- en schoolontwikkeling en onderzoek. Ambitieuze leercultuur van leerlingen, leraren en schoolleiding waarin continu samen wordt nagedacht over onderwijsverbetering en -vernieuwing. Leerlingen leren beter in lerende scholen. Professionele leercultuur binnen scholen met ruimte voor de leraar. Recht doen aan de professionele ruimte van leraren. Vergroten van het aantal masteropgeleide leraren geeft impuls aan het creëren van lerende organisatie omdat zij bijdrage kunnen leveren aan verbinden van samenwerking, leren en onderzoek. Leraren moeten zich eigenaar voelen. Samenwerking binnen scholen, tussen scholen onderling en tussen scholen en hbo- en universitaire lerarenopleidingen. Strategisch HR-beleid en bestuurders en schoolleiders spelen een cruciale rol. -Leraren optimaal de ruimte om onderwijs vorm te geven en voor eigen professionele ontwikkeling, individueel en gezamenlijk -Schoolleider ondersteunt en stimuleert o.a. door gedragen gemeenschappelijke missie en visie -HRM-beleid waarin personeelsbeleid is gekoppeld aan onderwijskundige visie

Tabel 18 wijst uit dat de relevante actoren in het sturingsnetwerk veel tekst gebruiken om uit te drukken wat zij verstaan onder de lerende organisatie, waartoe een lerende organisatie leidt en wat belangrijke condities zijn. In het algemeen is er consensus over de elementen van als lerende organisatie: leraren benutten hun professionele ruimte, leraren werken samen in teams, gaan onderling de dialoog aan, geven elkaar feedback, bereiden samen onderwijs voor en doen aan intervisie waardoor een lerende cultuur ontstaat gericht op continue verbetering en vernieuwing van onderwijs.

Ondanks de algemene consensus over het concept 'lerende organisatie', leggen de relevante actoren van het sturingsnetwerk verschillende accenten bij de betekenis van het beleidsthema. Het MinOCW en de IvHO benadrukken dat een lerende organisatie bijdraagt aan de verbetering van onderwijskwaliteit en –resultaten. Voor het MinOCW maakt de notie van de lerende organisatie deel uit van een bredere ambitie om het Nederlandse onderwijssysteem 'geweldig' te maken, geïnspireerd door de 'from good to great'-gedachte in het McKinsey & Company rapport (Mourshed et al., 2010). Ook StgLK!, een pro bono initiatief van McKinsey & Company, ziet een lerende organisatie als een middel om tot onderwijsverbetering te komen. Het motto 'Elke dag samen een beetje beter' illustreert dit, waarbij het woordje 'samen' naar het concept van de lerende organisatie verwijst. NotitieSL bekrachtigt deze invalshoek door 'verbetercultuur' en 'constant leren van elkaar' te benadrukken.

De VO-raad zit ook op de lijn van het MinOCW: 'een lerende organisatie is de motor achter verbeteringen', maar voegt daar expliciet het perspectief van individuele leraren aan toe, door aan te geven dat met de lerende organisatie recht wordt gedaan aan de professionele ruimte van leraren. De VO-raad benadrukt als enige actor de congruentie van een lerende cultuur in een onderwijsorganisatie: In een lerende organisatie leren niet alleen individuele leraren van elkaar, maar ook de leerlingen, teams/scholen en besturen/bestuurders.

Bij het MinOCW en de VO-raad is er consensus over de condities voor scholen om zich te ontwikkelen tot lerende organisatie namelijk onderwijskundig leiderschap, goed HRM beleid dat gekoppeld is aan onderwijsinhoud en resulteert in een volwaardige gesprekscyclus met leraren over hun eigen bekwaamheid en professionalisering en samenwerking met universiteiten en hogescholen voor het opleiden/professionalisering van leraren en voor kennisdeling.

De Owcoop en Leraar24 benadert 'de lerende organisatie' vooral vanuit het perspectief van individuele leraren, waarbij professionele ruimte, zeggenschap en eigenaarschap kernelementen zijn. Peer review, lesbezoek, samen lessen voorbereiden, en collegiale en interscolaire visitatie zijn manieren om recht te doen aan de professionele ruimte van leraren. De naam van de instrumenten waarmee de Owcoop en Leraar24 leraren en scholen toerusten voor de lerende organisatie, 'Kijk bij mijn les', is illustratief voor deze invalshoek. Ook de SvHO benadert de lerende organisatie vanuit het perspectief van individuele leraren en ziet het concept als een verandering in de beroepsopvatting en –uitoefening van leraren: Van gesloten en ieder voor zich, naar samen met, en open naar, andere leraren in een leergemeenschap.

SaZ plaatst als enige actor in het sturingsnetwerk de ‘lerende organisatie’ in het kader van onderwijsvernieuwing, in plaats van –verbetering. SaZ ziet de ontwikkeling van scholen naar lerende organisaties als een manier om de omslag te kunnen maken naar onderwijs van de 21^{ste} eeuw.

4.2.2 Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?

Welke rol de tien actoren van het sturingsnetwerk ‘lerende organisatie’ in het VO voor zichzelf en voor andere actoren zien, is het tweede element van ‘denkbaar’ uit de sturingstrilogie. Op basis van de 78 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, zijn in tabel 19 per actor de voor zichzelf en voor (de) ander(en) gepercipieerde rollen weergegeven. In de meest rechtse kolom zijn ook de onderlinge relaties tussen de verschillende actoren beschreven. De actoren en hun onderlinge relaties zijn ook visueel weergegeven in het sturingsnetwerk in figuur 3.

Tabel 19: Denkbaar: rollen en onderlinge relaties ‘De lerende organisatie’-beleid VO

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
IvhO	-‘Lerende organisatie’ opnemen in het waarderingskader voor het toezicht op scholen/instellingen. -Scholen en opleidingen helpen met lerende organisaties worden en waar dit al het geval is dit als Inspectie sterker waarderen .	De inspectie hoopt de komende jaren bij meer scholen en opleidingen te zien dat de sturing op kwaliteit bijdraagt aan een gedeelde verbetercultuur en dat meer scholen lerende organisaties worden.	-Toezicht namens de Minister van OCW -Maakt samen met Owcoop en Leraar24 de kijkwijzer
Leraar24	Inhoud (kennis en kunde) bieden aan leraren	--	Maakt samen met Owcoop en IvhO de kijkwijzer

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
MinOCW	-Bekwaamheidseisen via wet BIO -3 bestuursakkoorden -Financiën beschikbaar stellen -Faciliterende rol: Kader geven, hulp en steun bieden waar nodig, goede voorbeelden verspreiden, pilots organiseren, initiatiefnemers ondersteunen, met betrokkenen in gesprek gaan, mensen en acties met elkaar verbinden, en het nodige onderzoek doen.	-Het realiseren van onze ambitie is alleen mogelijk met de inzet van leraren, lerarenopleidingen, schoolleiders, werkgevers en andere betrokkenen. -Scholen moeten met lerarenopleidingen intensief samenwerken -Alle betrokkenen – studenten, leraren, schoolleiders, schoolbesturen, lerarenopleidingen, onderwijscoöperatie en sociale partners – verantwoordelijk -Roepen onder andere werkgevers en werknemers in het onderwijs op tot [...] opstellen van een professioneel statuut. -Schoolleiders om scholen om te vormen tot lerende organisaties. - Schoolbesturen bij HRM-beleid beleidsrijk opereren, leren van de goede voorbeelden van collega-besturen. - Spreken wij [...] VO-raad aan om leden te wijzen op het belang van «het leren van elkaar» en dit te blijven stimuleren.	-Opdrachtgever van IvhO, SaZ, en kennis- en onderzoeksinstituten -Bestuursakkoorden met de Owcoop, de Svho en de VO-raad -Verwijst naar StgLK!
NotitieSL	Het Nederlands onderwijs een van de beste ter wereld maken waarin topleraren samen elke dag bezig zijn om het onderwijs te verbeteren.	Stimuleren van leraren, scholen en besturen om zich open te stellen: naar elkaar en naar de buitenwereld, in een constructieve dialoog.	Bouwt voort op bestuursakkoorden tussen MinOCW, werkgevers- en werknemersorganisaties
Onderwijs-raad	Regering adviseren op het terrein van onderwijs.	--	Advies aan MinOCW 'Leraar zijn' Briefadvies aan MinOCW voorstel bekwaamheidseisen Onderwijscoöperatie

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
Owcoop	-Motto: Van, voor en door leraren. Beroepsgroep leraren vertegenwoordigen. -Werken aan versterking van de positie van de leraar in de onderwijspraktijk. -Overlegpartner voor bewindslieden OCW en voor de sectorraden zijn voor onderwerpen die de beroepskwaliteit van leraren betreffen.	-Stimuleert leraren om zelf de regie te nemen over de kwaliteit van het onderwijs en hun eigen professionalisering.	-Bestuursakkoord met MinOCW -Gefinancierd door MinOCW -Overlegpartner MinOCW en VO-raad - Samenwerking VO-raad pilotprojecten 'professionele leergemeenschappen' -Schiet StgLK! te hulp bij de eerste 16 pilotscholen -Maakt samen met IvhO en Leraar24 kijkwijzer
SaZ	Scholen versterken in hun ontwikkeling naar professionele lerende organisaties die in staat zijn zichzelf continu te verbeteren. Ondersteunen van scholen, sparring partner zijn, objectieve kritische vriend en expert zijn.	--	-In opdracht van MinOCW en VO-raad. -Gefinancierd door MinOCW. -Opdrachtgever kennis- en onderzoeksinstituten
StgLK!	Katalysator zijn om 'elke dag samen een beetje beter' te verspreiden onder duizenden scholen en op die manier zo snel mogelijk overbodig worden.	We vertrouwen in de kracht van leraren [...] ondersteund door een schoolleiding met ambitie. We dagen de Nederlandse onderwijsbeleidsmakers uit om een verbetercultuur op scholen te stimuleren en te ondersteunen.	-Pro bono initiatief in 2012 vanuit McKinsey & Company -Ondersteund door/ sterke verwijzing door MinOCW en Owcoop en Leraar24
SvhO	Bevorderen dat het onderwijs betere reputatie krijgt in de publieke opinie en grotere steun van betrokkenen en overheden indien nodig gevraagd en ongevraagd advies bij belangwekkende kwesties de onderwijssector als geheel een duidelijke stem richting politiek en overheid.	--	-Bestuursakkoord met MinOCW -Overleg met MinOCW

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
VO-raad	-Stimulerende en ondersteunende rol om de gezamenlijke ambities in mogelijk te maken. -Besturen en schoolleiders helpen de 'lerende cultuur' / 'professionele leercultuur' binnen hun school te versterken.	-Besturen en scholen scheppen randvoorwaarden voor de ontwikkeling van scholen als professionele leergemeenschappen. -Schoolbesturen maken gericht werk van organiseren structurele ontmoeting en dialoog tussen besturen, schoolleiders en leraren. -Schoolbesturen zijn aanspreekbaar op de ruimte die leraren krijgen voor professionalisering. -Bewindslieden OCW stimuleren het ontstaan en de ontwikkeling van professionele leergemeenschappen in het VO. -De Owcoop werkt aan versterking van de positie van de leraar in de onderwijspraktijk.	-Bestuursakkoord met MinOCW -Overleg met de Owcoop - Samenwerking Owcoop pilotprojecten 'professionele leergemeenschappen'

Het MinOCW neemt een kleine rol in wet- en regelgeving op het beleidsthema 'de lerende organisatie' in het VO. Alleen de Ivho kan op grond van de wet BIO indicatoren voor de lerende organisatie in zijn toezichtkader verwerken. Des te meer neemt het MinOCW de rol op zich van het responsabiliseren van andere actoren om de lerende organisatie tot stand te brengen en het tot gezamenlijke afspraken komen met (vertegenwoordigende actoren) van onderwijswerkgevers en –werknemers. Dat laatste doet MinOCW via drie bestuursakkoorden, met de Owcoop, Svho en de VO-raad. Daarnaast gebruikt MinOCW financiering als instrument om SaZ, de VO-raad/VO-academie, de Owcoop en Leraar24 te activeren op dit beleidsthema. De VO-raad, die wat betreft de lerende organisatie een stimulerende en faciliterende rol richting scholen/schoolbesturen voor zichzelf formuleert, speelt een centrale verbindende rol in het hele sturingsnetwerk bij het beleidsthema 'lerende organisatie'. De VO-raad sluit een bestuursakkoord met het MinOCW waarin ook het beleidsthema 'lerende organisatie' expliciet wordt benoemd. *'De VO-raad heeft daarbij geprobeerd te voorkomen hele strakke definities op te schrijven om ruimte te laten aan het veld om zelf invulling te geven aan de lerende organisatie. We willen als VO-raad vooral een beweging/ ontwikkelrichting beschrijven die je nastreeft met elkaar binnen de sector, en niet zozeer een heel vastomlijnd thema of denkkader neerzetten.'* (interview). De VO-raad overlegt en werkt samen de andere centrale verbindende actor in dit sturingsnetwerk: de Onderwijscoöperatie. De Owcoop schrijft zichzelf de rol toe van

vertegenwoordiger van de beroepsgroep van leraren en sluit zelf ook een bestuursakkoord met het MinOCW.

De Owcoop en de VO-raad – en IvHO ook – zijn het in mindere mate – nemen daarnaast ook de rol aan van het adviseren, faciliteren en toerusten van leraren, scholen, en schoolbesturen om zich te ontwikkelen tot lerende organisaties, net als Leraar24, StgLK! en SaZ doen. De Owcoop, Leraar24, StgLK! en SaZ richten zich daarbij op leraren(teams), schoolleiders/directies en scholen, terwijl de VO-raad ook expliciet is gericht op de schoolbesturen. De Owcoop en Leraar24 geven daarnaast ook voorlichting over ‘lerende organisatie’ en communiceren erover. Op het punt van rollen aan anderen toedelen (responsibiliseren) is, zoals gezegd, het MinOCW heel actief en responsabiliseert leraren, schoolleiders, bestuurders/werkgevers, de VO-raad en lerarenopleiders. Daarbij roept het MinOCW werkgemers en werknemers expliciet op om tot een professioneel statuut in het VO (en PO) te komen, schoolleiders wordt expliciet verantwoordelijk gemaakt voor het tot stand brengen van een lerende cultuur, voor het ontwikkelen van hun school tot lerende organisaties, en van de schoolbesturen verwacht het MinOCW dat zij zorgdragen voor beleidsrijk HRM als conditie voor lerende organisaties. Opvallend is dat het MinOCW regelmatig expliciet verwijst naar de aanpak van de StgLK! om via het concept ‘lerende organisatie’ tot schoolverbetering te komen.

NotitieSL responsabiliseert leraren, scholen/schoolleiders en schoolbesturen op het thema. In lijn met de eigen rol en focus name responsabiliseert de Owcoop eerst en vooral leraren.

Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden bij dit beleidsthema alleen geresponsibiliseerd door het MinOCW en de VO-raad om samen met scholen/schoolbesturen zorg te dragen voor goede opleidingsscholen en –plaatsen en kennisuitwisseling.

Tot slot is het opvallend dat bij dit beleidsthema kennis- en onderzoeksinstituten in stelling worden gebracht om onderzoek te doen en factoren en kaders te beschrijven van professionele leergemeenschappen, peer review, intervisie en andere elementen van de lerende organisatie. Het MinOCW, de Owcoop, de VO-raad en NRO geven hiertoe opdrachten.

4.2.3 Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?

Met het handelingsrepertoire van de actoren in het sturingsnetwerk, de praktijken die zij aan de dag leggen, de instrumenten die zij hanteren om te beïnvloeden, sturen, en te implementeren, leggen we bloot hoe het ‘lerende organisatie’-beleid in het VO uitvoerbaar wordt. Op welke wijze het thema uitvoerbaar wordt, maakt ook deel uit van de sturingstrilogie. Op basis van de 165 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 20 weergegeven wat de verschillende actoren doen en welke instrumenten zij hanteren.

Tabel 20: Uitvoerbaar: 'De lerende organisatie'-beleid VO

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
IvhO	-Kijkwijzer lesobservatie ontwikkeld in samenwerking met Onderwijscoöperatie en Leraar24
Leraar24	-Dossier peer review met instructievideo's over lesson study, intervisie, collegiale consultatie en interscolaire visitatie. -Kijkwijzer lesobservatie en website www.kijkbijmijnles.nl samen met Onderwijscoöperatie en IvhO -[verwijst naar] Aanpak Stichting Leerkracht!
MinOCW	-Meetinstrument enquête 'Onderwijs werkt!' van Regioplan waarin onderdelen van het actieplan Leerkracht!, het Nationaal Onderwijsakkoord en de sectorakkoorden aan de orde komen, resulterend in dashboard www.trendsinbeeld.minOCW.nl om de ontwikkeling van drie indicatoren te meten: 1) In 2020 voeren alle leraren in het PO, VO en MBO minimaal 1 keer jaar een functioneringsgesprek 2) In 2020 nemen alle leraren in het PO en VO deel aan peer review 3) Tevredenheid van leraren en schoolleiders over het HRM-beleid is in 2020 met 15 procentpunt gestegen. -Nationale schoolleiders top -Regeling Onderwijstijd -Financieren coördinatie en monitoren pilots 'professionele leergemeenschappen' door Onderwijscoöperatie en VO- en MBO-raad -Opdracht aan Oberon onderzoek naar schoolontwikkeling VO -Opdracht aan UvA-KI naar professionele leergemeenschappen via NRO -Opdracht aan Ecorys om informatieve en inspirerende beschrijvingen van peer review in PO, VO en MBO op te stellen. -[verwijst herhaaldelijk naar] verbeterprogramma Stichting Leerkracht! -[verwijst naar] zelfevaluatie 'lerende organisatie' van School aan Zet -[verwijst naar] 16 pilotscholen 'professionele leergemeenschap' van Onderwijscoöperatie en VO-raad -[verwijst naar] pilot peer review van Onderwijscoöperatie i.s.m. VO-raad, PO-Raad en MBO Raad -[verwijst naar] programma voor schoolleiders van de VO-academie/VO-raad -[verwijst naar] regionale aanpak VO-raad voorlopers HRM-beleid -[verwijst naar] praktische handreikingen VO-raad HRM-beleid
NotitieSL	-[verwijst naar] NRO overzicht van transformatieaanpakken met bewezen resultaat wat betreft schoolontwikkeling en lerende organisatie
Onderwijs-raad	--
Owcoop	-Kijkwijzer lesobservatie en website www.kijkbijmijnles.nl ontwikkeld met Leraar24 en IvhO -Literatuur, checklists en praktische informatie over peer review zoals intervisie, collegiale visitatie en lessenstudie -[verwijst naar] Video's van Leraar24 -Meerjarige pilot interscolaire visitatie -Professionele leergemeenschappen in het VO i.s.m. VO- en MBO-raad -Medewerking 16 pilots aanpak Stichting Leerkracht! -Opdracht aan Welten-Instituut : literatuurstudie naar peer review -Opdracht aan LOOK/Open Universiteit onderzoek naar de professionele ontwikkeling van, voor en door leraren. Reviewstudie 'Leraren als gelijken' door het ESoE via NRO

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
SaZ	-Ontwikkelmodel lerende organisatie: een kijkrichting op ontwikkeling met vijf aspecten: goede koers, goede start, goede feedback, goede ontwikkeling, goede differentiatie, ook te gebruiken als zelfevaluatie om na te gaan waar de school staat -Zelfevaluatie lerende organisatie -Handreiking: kenmerken van een lerende organisatie -Opdracht kwalitatief onderzoek naar kenmerken lerende organisatie bij 12 VO scholen Universiteit Utrecht
StgLK!	-Bootcamp -Pizzasessies -Pilot met 16 scholen in 2012 -Aanpak: Lesbezoek en Feedbackgesprek, Gezamenlijk lesontwerp en Bordsessies, wekelijks te doen met het hele onderwijsteam
SvhO	-Kaderafspraken over de bereidheid om deel te nemen aan peer review / intervisie (niet de peer review / intervisie zelf) onder leraren zal deel gaan uitmaken van de beoordeling van leraren.
VO-raad	-Meerjarige programma's professionele leergemeenschappen samen met Onderwijscoöperatie -Stimuleringsprogramma ambitieus leerklimaat met collegiale (peer)visitaties en leernetwerken -Goede praktijken beschikbaar stellen via eigen website onder 'Inspiratie: professionele scholen als lerende organisaties' -Project versterking HRM -VO2020scan, maakt vorderingen zichtbaar bij de realisatie van de ambities uit het sectorakkoord waaronder de lerende organisatie -VO-Academie -beroepsstandaard schoolleiders gedragen door sector en beroepsgroep -opdracht via NRO aan Oberon, KI & ICLON onderzoek naar professionele leercultuur in het vo

Tabel 20 laat zien dat de actoren in het sturingsnetwerk instrumenten zoals voorbeelden, handreikingen, beschrijvingen leveren waarmee leraren(teams), schoolleiders/scholen aan de slag kunnen om werk te maken van 'de lerende organisatie'. De IvhO, Leraar24, de Owcoop en de VO-raad stellen heel concreet materiaal beschikbaar voor leraren om aan de slag te gaan met lesobservatie, lessenstudie, peer review, intervisie, of collegiale visitatie. Daarnaast stellen de VO-raad, SaZ en de Owcoop ook instrumenten beschikbaar voor schoolleiders/directies/scholen zoals een handreiking, een ontwikkelmodel en een zelfevaluatie 'lerende organisatie' (SaZ), interscolaire visitatie (VO-raad) en kennis en ervaring met (vorming van) professionele leergemeenschappen (VO-raad samen met Owcoop). SaZ biedt ook advies en hulp als begeleider en 'critical friend' aan scholen in hun ontwikkeling naar lerende organisaties. Bij deze operationalisatie, implementatie en toerusting rondom het beleidsthema 'lerende organisatie' zijn leraren, schoolleiders en scholen zelf in meerdere of mindere mate actief betrokken. De verbeteraanpak van StgLK! springt er op dit punt uit: (teams van) leraren zijn zelf in hoge mate eigenaar en actief, en het doel van StgLK! is dan ook op termijn overbodig te worden, iets dat de andere relevante actoren in het sturingsnetwerk niet aangeven.

Uit tabel 20 blijkt ook duidelijk dat hoewel het MinOCW het beleidsthema 'lerende organisatie' in de bredere context van onderwijsverbetering van het gehele onderwijssysteem plaatst (zie tabel 19 denkbaar), het dit beleidsthema in de sturing, implementatie en monitoring terugbrengt tot een dashboard van drie indicatoren die heel SMART zijn geformuleerd met behulp van percentages en deadlines. De VO-raad zegt hierover: *'Voor ons is het op eieren lopen. Enerzijds dienen we te borgen dat de randvoorwaarden rond het sectorakkoord goed op orde zijn aan de zijde van OCW (qua financiën, regelgeving, projectgelden die beschikbaar komen etc.) en anderzijds zijn we bezig te zorgen dat leden aan de slag gaan, terwijl dat primair hun eigen verantwoordelijkheid is. Er is dus*

sprake van meervoudige afhankelijkheidsrelaties tussen actoren en maar beperkte sturingsactiviteiten. Het beeld bij OCW is dat de VO-raad een 'superbestuur VO' is, die alle schoolbesturen als poppenspeler aan een touwtje heeft, maar dat is gewoon niet zo, dat moet je heel erg relativeren. We denken na over hoe we schoolbesturen kunnen stimuleren en verleiden om werk te maken van het sectorakkoord [...] Daarbij is de centrale vraag: is het sectorakkoord een contract of een bewegingsdocument?' (interview)

4.2.4 Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?

Op welke wijze de verschillende actoren in het sturingsnetwerk sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking zichtbaar en meetbaar laat zien het 'De lerende organisatie' beleid zichtbaar wordt, naast denkbaar en uitvoerbaar de derde pijler van de sturingstrilogie die hier als theoretisch kader dient (zie hoofdstuk 2). Op basis van de 137 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 21 weergegeven hoe de verschillende actoren de sturing bij 'De lerende organisatie' beleid in het VO zichtbaar en meetbaar maken.

Tabel 21: Zichtbaar: 'De lerende organisatie'-beleid VO

Actor	Zichtbaar en meetbaar (zichtbaar)
IvhO	Rapport 'Professionalisering als gerichte opgave' 2013 Rapport 'De kwaliteit van schoolleiders' 2014
Leraar24	--
MinOCW	-Meetinstrument enquête 'Onderwijs werkt!' Regioplan waarin onderdelen van het actieplan Leerkracht!, het Nationaal Onderwijsakkoord en de sectorakkoorden aan de orde komen, resulterend in dashboard www.trendsinebeeld.minOCW.nl om de ontwikkeling van drie indicatoren te meten: 1) In 2020 voeren alle leraren in het PO, VO en MBO minimaal 1 keer jaar een functioneringsgesprek 2) In 2020 nemen alle leraren in het PO en VO deel aan peer review 3) tevredenheid van leraren en schoolleiders over het HRM-beleid is in 2020 met 15 procentpunt gestegen - de Teaching and Learning International Survey (TALIS) van de OECD
NotitieSL	--
Onderwijs-raad	--
Owcoop	--
SaZ	--
StgLK!	- NRO financiert evaluatieonderzoek aanpak StgLK!
SvhO	Tweemaal per jaar spreken SvhO en Kabinet over de voortgang van de kaderafspraken o.a. w.b. peer review leraren vo
VO-raad	--

Het is alleen het MinOCW dat de sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking wat betreft 'de lerende organisatie'-beleid VO zichtbaar en meetbaar maakt met behulp van een dashboard met drie SMART-indicatoren. StgLK! Organiseert onafhankelijk extern evaluatieonderzoek van de effectiviteit van de eigen aanpak via NRO.

4.2.5 Sturingsdynamiek ‘de lerende organisatie’ in het VO

Het sturingsnetwerk bij het beleidsthema ‘de lerende organisatie’ in het voortgezet onderwijs bestaat uit tien actoren en is onderling hecht verbonden. De hechtheid binnen dit netwerk wordt versterkt door de aanwezigheid van vier zogenaamde samengestelde actoren, waarvan twee grote: 1) de SvHO bestaand uit vijf werkgevers- en vijf werknemersorganisaties in het onderwijs, studentenorganisaties, de Owcoop en een organisatie van intern toezichthouders, en 2) de Owcoop bestaand uit vijf grote onderwijswerknemersorganisaties (vakbonden) een aantal kleinere beroeps-, vak-, en belangenorganisaties en –initiatieven van leraren.

Het MinOCW stuurt indirect door middel van drie bestuursakkoorden (een met de VO-raad, en met de twee grote samengestelde actoren SvHO en Owcoop), door middel van prestatie-op-sectorniveau-afhankelijke bekostiging specifiek voor dit thema (functiemix) en door specifiek voor dit beleidsthema de Owcoop, SaZ, de VO-raad/VO-academie en Leraar24 te financieren. Kennis- en onderzoeksinstituten spelen een grote rol bij de sturingsdynamiek: verschillende actoren in het netwerk geven hen de opdracht/financieren onderzoek naar vormgeving, functioneren en effecten van (aspecten van) lerende organisaties voor onderwijskwaliteit en leerprestaties. Dit onderzoek speelt een grote rol bij hoe de actoren in het sturingsnetwerk het thema ‘de lerende organisatie’ denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar maken omdat het handvatten voor betekenisgeving en implementatie biedt. De VO-raad speelt een verbindende rol, en is samen met het MinOCW spelverdeler.

Opvallend is dat de actoren veel ‘tekst en uitleg’ gebruiken in de sturingsdynamiek – waarbij responsabiliseren een grote rol speelt - van conceptualiseren, adviseren en goede voorbeelden geven. Ondanks accentverschillen maken de actoren in het sturingsnetwerk het thema in dezelfde bewoordingen denkbaar. Bij het uitvoerbaar maken speelt kennis en onderzoek over wat de lerende organisatie is of kan zijn, en welke elementen daarbij aan de orde zijn, een grote rol, waarbij er genoeg ‘ruimte’ voor accentverschillen blijft bestaan. Leraren, schoolleiders en scholen zijn zelf actief betrokken bij de (ontwikkeling van) activiteiten en instrumenten door de actoren zoals Owcoop, Leraar24 en StgLK! in het sturingsnetwerk. Bij het zichtbaar en meetbaar maken brengt het MinOCW het ruim gedefinieerde beleidsthema terug tot enkele smalle SMART geformuleerde indicatoren met behulp van het dashboard. Hierbij spelen belangen omdat het dashboard onder andere wordt gebruikt voor het beoordelen of de prestaties-op-sectorniveau zijn gehaald in verband met de prestatie-afhankelijke bekostiging (de functiemix).

4.3 Sturingsdynamiek bij ‘de lerende organisatie’ in het MBO

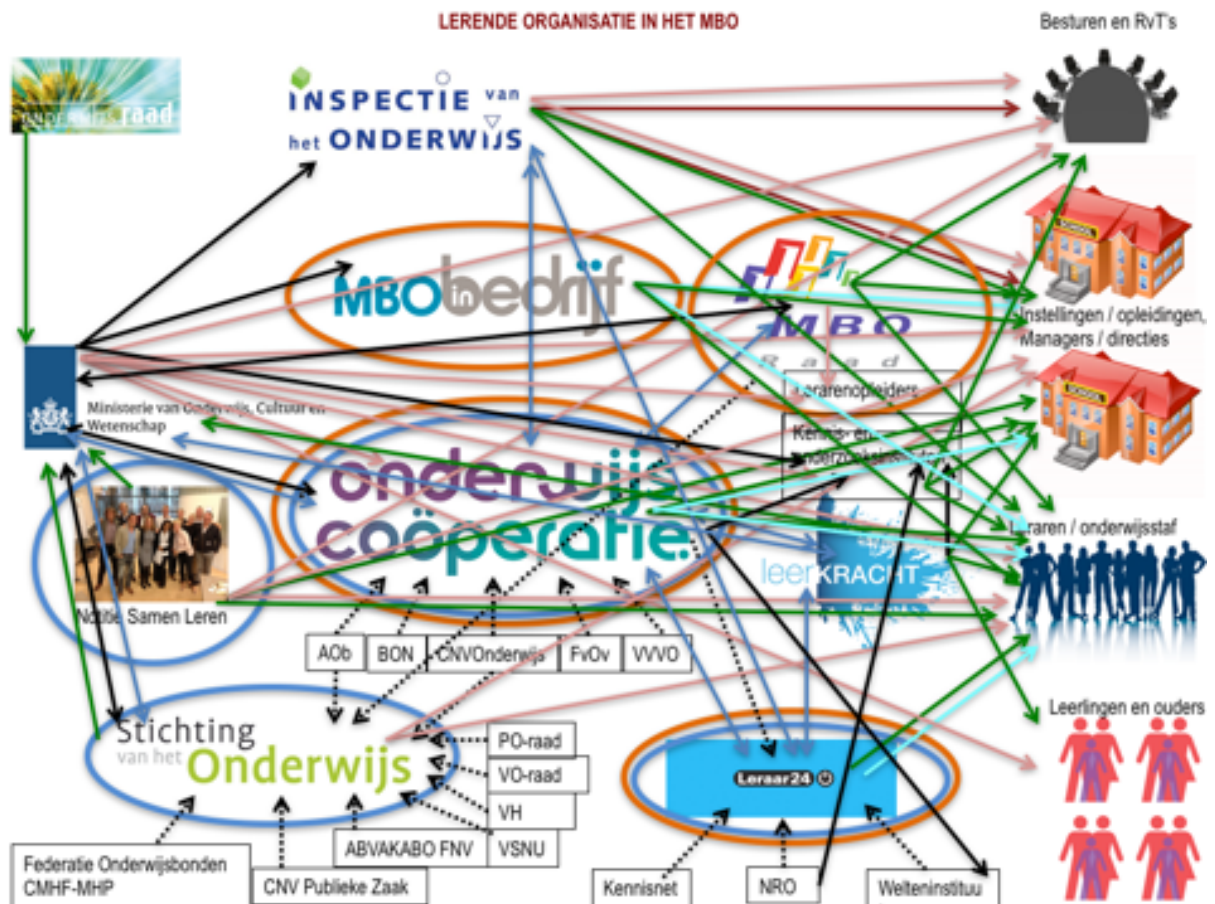
In het MBO zijn voor het beleidsthema ‘lerende organisatie’ tien relevante actoren geïdentificeerd (zie voor verantwoording van de selectie van actoren paragraaf 2.2 van dit rapport). Dit zijn (in alfabetische volgorde): de Inspectie van het Onderwijs (IvhO), Leraar24, MBO in bedrijf (MBOib), de MBO raad, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (MinOCW), Notitie Samen Leren (NotitieSL), de Onderwijsraad, de Onderwijscoöperatie (Owcoop), Stichting LeerKRACHT! (StgLK!), de Stichting van het Onderwijs (SvhO). In figuur 4 is het sturingsnetwerk van deze actoren inclusief hun onderlinge relaties weergegeven. Uit dit figuur blijkt dat het sturingsnetwerk ‘lerende organisatie’ in het MBO wordt gekenmerkt door:

- *meerdere actoren van diverse aard* zoals een overheidsorgaan (MinOCW), een ZBO's (IvhO), een adviesorgaan (Onderwijsraad), zelfstandige stichtingen of verenigingen (StgLK!, SvhO, Owcoop, MBO raad...), actoren zonder rechtsvorm zoals NotitieSL, een 91digitaal platform (Leraar24) of een programma (MBOib),
- *waarvan een substantieel aantal zogenaamde samengestelde actoren zijn* namelijk de Owcoop bestaand uit zes actoren, de SvhO bestaand uit negen actoren, NotitieSL bestaand uit negen personen en Leraar24 bestaand uit vier actoren.
- *die verschillende posities innemen,*
- *en meervoudige wederzijdse relaties onderhouden.*

Als wat nader wordt ingezoomd op het sturingsnetwerk, dan is te zien dat het MinOCW bij het beleidsthema ‘lerende organisatie’ vooral en eerst leraren, onderwijsstaf, instellingen/opleidingen, directies/managers en instellingbesturen en studenten en hun ouders responsabiliseert: deze actoren moeten de lerende organisatie totstandbrengen. Het MinOCW stuurt ook op dit beleidsthema via de IvhO door voor de ‘lerende organisatie’ indicatoren te hanteren in zijn toezichtkader. Tevens door het in het leven roepen en financieren van het programmamanagement MBOib, dat de kwaliteitsplannen (waar ‘lerende organisatie’ onderdeel van uitmaakt) van de instellingen beoordeelt, monitort en voorziet in advies en begeleiding. Vanuit het MBOib wordt hierover aangegeven: *‘Enerzijds zijn we kritische vriend van de schoolbesturen en tegelijkertijd hebben we voor de opdrachtgever (OCW) hartstikke goed zicht op wat speelt er, waar beter op gelet moet worden en waarop bijgestuurd kan worden. Die vorm van procesmanagement is een hele goede formule bij dit type grote overheidsprojecten.’* (interview)

Het MinOCW financiert verder de MBO Raad, de Owcoop, en Leraar24 om (in onderlinge samenwerking) de mbo-instellingen toe te rusten voor de ‘lerende organisatie’. Opvallend is dat het MinOCW vooral indirect stuurt aan op ‘lerende organisatie’ door middel van drie bestuursakkoorden met de vertegenwoordigers van de werknemers en werkgevers in het onderwijs: ‘Beroepsgroep Leraren 2012–2015’ met de Onderwijscoöperatie, het Nationaal Onderwijsakkoord met de SvhO en het sectorakkoord met de MBO-raad. De werknemers- en werkgeversorganisaties zijn onderling nauw met elkaar verbonden doordat zij zich op verschillende wijzen georganiseerd en verenigd hebben als samengestelde actoren die relevant

Figuur 4 Sturingsnetwerk 'Lerende organisatie' in het MBO



LEGENDA:

- Logo actor** Relevante actor
- Actor** Actor die betrokken is in het sturingsnetwerk, maar niet geïdentificeerd als relevante actor
- Gefinancierd door MinOcw specifiek voor (o.a.) dit beleidsthema**
- Samengestelde actor: meerdere actoren hebben deze actor opgericht / initiatief voor genomen**
- Initiatief van, opgericht door**
- Toezicht houden op**
- Bestuursakkoord gesloten over (o.a.) dit beleidsthema**
- Wederzijds afstemmen, sonderen, samenwerken en steunen**
- Adviseren, aanbevelingen doen, faciliteren, toerusten**
- Voorlichten, communiceren**
- Opdrachtgever**
- Rol voor ander benoemen wat betreft dit beleidsthema**

zijn in dit sturingsnetwerk: de SvHO, de Owcoop en Leraar24. De Owcoop neemt een centrale positie in dit subnetwerk in. StgLK! is er langs verschillende lijnen mee verbonden.

In dit sturingsnetwerk spelen kennis- en onderzoeksinstituten een beduidende rol, in de zin dat zij opdrachten krijgen van het MinOCW, de Owcoop, NRO en StgLK! om onderzoek te doen, en modellen en kaders te ontwikkelen op basis van (wetenschappelijke) kennis over de lerende organisatie om leraren/onderwijsstaf, teams/scholen/opleidingen, directies/managers en besturen en intern toezicht te faciliteren en toe te rusten.

De lerarenopleidingen worden geresponsibiliseerd dit beleidsthema door het MinOCW en de MBO Raad bij de ambitie om de opleidingsscholen te verbeteren, opleidingsplaatsen te vermeerderen en de samenwerking tussen lerarenopleiders en mbo-instellingen te vergroten.

Nu het sturingsnetwerk in beeld is, wordt aan de hand van de sturingstrilogie die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd beschreven:

- 1 Welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten en welke rollen zij voor zichzelf, en voor anderen, zien bij het sturen op dit thema (denkbaar);
- 2 welke activiteiten de verschillende actoren ondernemen en welke instrumenten zij hanteren bij het sturen op dit thema (uitvoerbaar);
- 3 hoe de verschillende actoren de sturingsdoelen, -voortgang en –doelbereiking van het thema zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar).

Deze beschrijving aan de hand van de sturingstrilogie is het resultaat van kwalitatieve analyses van de gecodeerde beleidsdocumenten over 'lerende organisatie' in het MBO, zie tabel 22. Er zijn 434 gecodeerde fragmenten, waarvan er 82 alleen het MBO betreffen en 352 het VO en MBO gezamenlijk. Tabel 22 laat zien dat de meeste fragmenten gaan over denkbaar (172), dan uitvoerbaar (137), en tenslotte zichtbaar (125). Aanvullende informatie en een toets op de resultaten van de analyse van de gecodeerde beleidsdocumenten is verkregen door middel van interviews met Stichting LeerKRACHT! en de OnderwijSCOöperatie (zie voor een verantwoording van de methode hoofdstuk 2 van dit rapport).

Tabel 22: Overzicht gecodeerde fragmenten 'De lerende organisatie' in het MBO

N fragmenten 'De lerende organisatie in het VO'	Denkbaar thema	Denkbaar rollen	Uitvoerbaar	Zichtbaar	TOTAAL
Alleen MBO	28	5	30	19	82
VO & MBO	81	58	107	106	352
TOTAAL	109	63	137	125	434

4.3.1 Welke betekenis krijgt 'lerende organisatie' beleid in het MBO?

Wat onder het 'lerende organisatie'-beleid in het MBO wordt verstaan, welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten is het eerste element van 'denkbaar' uit de sturingsstrilogie wordt beschreven in tabel 23. De teksten in tabel 23 zijn het resultaat van analyse van de 109 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews. Het zijn de letterlijke bewoordingen uit de gecodeerde fragmenten en/of uit de interviews, die representatief worden geacht voor het 'denkbaar' van elke actor en die een zo kort mogelijke samenvatting geven van hoe de actor over het beleidsthema denkt / welke betekenis de actor aan het beleidsthema geeft.

In het MBO betekent 'lerende organisatie' kort gezegd 'teams'. De relevante actoren in het sturingsnetwerk conceptualiseren de ontwikkeling naar lerende organisaties in het MBO als *teamontwikkeling* en spreken van lerende teams, en van teams als professionele leergemeenschappen. In het MBO ligt bij dit beleidsthema het accent niet of nauwelijks op het (benutten van) professionele ruimte van leraren. In de woorden van MBOib: '*Onderwijsteams zijn de backbone van de mbo-school.*' (interview).

In het algemeen is er consensus over de elementen van 'de lerende organisatie' in het MBO namelijk: Leraren professionaliseren, leraren werken samen in teams, leraren gaan onderling de dialoog aan, geven elkaar feedback, bereiden samen onderwijs voor en doen aan intervisie waardoor een lerende cultuur ontstaat gericht op continue verbetering en vernieuwing van onderwijs.

Ondanks de algemene consensus over het concept 'lerende organisatie', leggen de relevante actoren van het sturingsnetwerk verschillende accenten bij de betekenis van het beleidsthema. Het MinOCW en de IvHO benadrukken dat een lerende organisatie – en in het MBO gaat het dan om ontwikkeling tot lerende teams - bijdraagt aan de verbetering van onderwijskwaliteit en – resultaten. Voor het MinOCW maakt de notie van de lerende organisatie deel uit van een bredere ambitie om het Nederlandse onderwijssysteem 'geweldig' te maken, geïnspireerd door de 'from good to great'-gedachte in het McKinsey & Company rapport (Mourshed et al., 2010). Ook StgLK!, een pro bono initiatief van McKinsey & Company, ziet een lerende organisatie als een middel om tot onderwijsverbetering te komen. Het motto: 'Elke dag samen een beetje beter' illustreert dit, waarbij het woordje 'samen' naar het concept van de lerende organisatie verwijst. NotitieSL bekrachtigt deze invalshoek door 'verbetercultuur' en 'constant leren van elkaar' te benadrukken.

Bij het MinOCW en de MBO Raad is er consensus over de condities voor scholen/opleidingen in het MBO om zich te ontwikkelen tot lerende organisaties met professionele, goed toegeruste teams, namelijk goed HRM beleid dat gekoppeld is aan onderwijsinhoud en resulteert in een volwaardige gesprekscyclus met leraren over hun eigen bekwaamheid en professionalisering, goede (geregistreerde) managers met een eigen beroepsprofiel, en professionalisering en verhoging van het opleidingsniveau van leraren.

De Owcoop en Leraar24 benadert de lerende organisatie vooral vanuit het perspectief van individuele leraren waarbij professionele ruimte, zeggenschap en eigenaarschap kernelementen zijn. Peer review, lesbezoek, samen lessen voorbereiden, en collegiale en interscolaire visitatie zijn manieren om recht te doen aan de professionele ruimte van leraren. De naam van de instrumenten waarmee de Owcoop en Leraar24 leraren en scholen toerusten voor de lerende organisatie, 'Kijk bij mijn les', is illustratief voor deze invalshoek. Ook de SvHO benadert de lerende organisatie vanuit het perspectief van individuele leraren en zie het concept als een

verandering in de beroepsofpvatting en –uitoefening van leraren: Van gesloten en ieder voor zich, naar samen met, en open naar, andere leraren in een leergemeenschap.

Tabel 23 : Denkbaar: thema ‘De lerende organisatie’-beleid MBO

Actor	Wat wordt onder ‘De lerende organisatie’ beleid MBO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
IvhO	Lerarenteams werken als professionele leergemeenschappen. Professionele ruimte gaat over (formele) zeggenschap van leraren, professionele dialoog en samenwerking van leraren onderling, mate waarin benutting van de professionele ruimte bijdraagt aan de verbetering van het lesgeven van leraren en daardoor aan de kwaliteit en resultaten van het onderwijs. Lerarenteams werken als professionele leergemeenschappen. Onderwijskundig leiderschap: een goede leider bepaalt een richting, ontwikkelt het personeel en verandert de organisatie met het oog op effectiviteit. Vijf basiscompetenties voor schoolleiders om de lerende organisatie te bevorderen. Concreet vormgegeven in Waarderingskader: 15.4 (C). Lerarenteams verantwoorden zich over de bereikte resultaten van hun professionaliserings- en verbeteractiviteiten. De vakwerkplannen/(deel)teamplannen worden geëvalueerd op het behalen van afspraken en doelstellingen; De lerarenteams verantwoorden zich over hun professionaliseringsactiviteiten t.o.v. de schoolleiding.’
Leraar24	Peer review en collegiale visitatie en interscolaire visitatie.
MBOib	Teamontwikkeling, professionalisering van teams. Onderwijsteams zijn de backbone van de mbo-school. Toename van intercollegiale vormen van leren als intervisie, en directe vormen van leren als klassenbezoeken door teamleiders en collega-leraren.
MBO raad	Professionalisering en teamontwikkeling.
MinOCW	De kwaliteit van de leraar bepaalt de kwaliteit van het onderwijs. De opleiding werkt als lerende organisatie samen met hogescholen en universiteiten. Omslag naar continu leren en onderwijs verbeteren door sluitend personeelsbeleid. Onderwijsteams in het beroepsonderwijs zorgen dat zij hun verantwoordelijkheid waarmaken door ervoor te zorgen dat de teams voldoende kennis hebben van het veld waartoe zij opleiden. Op basis daarvan evalueren en verbeteren zij hun eigen functioneren. De onderwijskwaliteit is goed en blijft goed, omdat leraren, lerarenteams, leidinggevenden en besturen samen bouwen aan een lerende cultuur. Bijvoorbeeld door een goede gesprekscyclus, door op elkaar te reflecteren met peer review, lesbezoeken of gezamenlijk lessen voor te bereiden of een betere inzet van ICT. In lerende organisaties werken alle professionals samen in en aan een cultuur waarin alles draait om leren.
Owraad	--
Owcoop	De kwaliteit van onderwijsopbrengsten hangt nauw samen met de kwaliteit van de school als professionele organisatie. In een professionele leergemeenschap staan de leraren centraal en nemen zij eigenaarschap over kwaliteit van onderwijs en hun eigen professionalisering. Peer review, leren van elkaar helpt bij professionalisering, het is een krachtige methodiek om te komen tot kwaliteitsverbetering waarbij recht wordt gedaan aan de professionele ruimte van de leraar. Peer review is iedere vorm van collegiale dialoog tussen leraren op basis van de eigen onderwijspraktijk en gericht op de ontwikkeling van die praktijk. Het gaat om reflecteren, delen van kennis, en het geven en ontvangen van feedback.
SvhO	De traditie en cultuur van het lerarenberoep is van oudsher gesloten: ieder voor zich voor de klas en weinig openheid naar anderen. De afgelopen jaren verschuiving zichtbaar naar werken in teams, dat is een andere professionele cultuur. Onderdeel zijn van een leergemeenschap betekent dat je van elkaar leert, samen vorm geeft aan het onderwijs, verantwoording aflegt aan elkaar en aan het management een open dialoog met elkaar aangaat en je bewust bent van de opdracht die je met zijn allen hebt. Een kwaliteitscultuur van het leslokaal tot aan de bestuurstafel gebaseerd op een kritische houding van elke professional naar zichzelf en naar elkaar.

4.3.2 Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?

Welke rol de tien actoren van het sturingsnetwerk 'lerende organisatie' in het MBO voor zichzelf en voor andere actoren zien is het tweede element van 'denkbaar' uit de sturingstrilogie. Op basis van de 62 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, zijn in tabel 24 per actor de voor zichzelf en voor (de) ander(en) gepercipieerde rollen weergegeven. In de meest rechtse kolom zijn ook de onderlinge relaties tussen de verschillende actoren beschreven. De actoren en hun onderlinge relaties zijn ook visueel weergegeven in het sturingsnetwerk in figuur 4.

Tabel 23: Denkbaar: rollen en onderlinge relaties 'De lerende organisatie'-beleid MBO

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
IvhO	'Lerende organisatie' opnemen in het waarderingskader voor het toezicht op scholen/instellingen. -Scholen en opleidingen helpen met lerende organisaties worden en waar dit al het geval is dit als Inspectie sterker waarderen .	De inspectie hoopt de komende jaren bij meer scholen en opleidingen te zien dat de sturing op kwaliteit bijdraagt aan een gedeelde verbetercultuur en dat meer scholen lerende organisaties worden.	-Toezicht namens de Minister van OCW . -Maakt samen met Owcoop en Leraar24 de kijkwijzer
Leraar24	Inhoud (kennis en kunde) bieden over in VO en MBO.	--	Maakt samen met Owcoop en IvhO de kijkwijzer
Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
MBOib	- Begeleiden van professionaliserings-inspanningen van de mbo-scholen i.h.k. van aanwijsbare bijdrage leveren aan de realisatie van doelstellingen van het Actieplan MBO, kwaliteitsplannen in relatie tot opdracht intensiveringsbudget van de instellingen beoordelen , mogelijk gesprekken voeren ter verbetering/aanvulling . -De i.h.k. van bestuursakkoord MBO prestatieplannen van de scholen beoordelen en monitoren .	De minister , de mbo-bestuurders , de scholen , eenieder.	Initiatief van MinOCW , gefinancierd door MinOCW

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
MBO raad	Teamontwikkeling bevorderen, faciliteren	--	-Bestuursakkoord met MinOCW -Samen met Owcoop interscolaire visitaties, peer review - Samenwerking Owcoop pilotprojecten 'professionele leergemeenschappen'
MinOCW	-Bekwaamheidseisen via wet BIO -3 bestuursakkoorden - Financiën beschikbaar stellen - Faciliterende rol : kader geven, hulp en steun bieden waar nodig, goede voorbeelden verspreiden, pilots organiseren, initiatiefnemers ondersteunen, met betrokkenen in gesprek gaan, mensen en acties met elkaar verbinden, en het nodige onderzoek doen.	- MBO-instellingen zijn verantwoordelijk in hun kwaliteitsplan expliciet aandacht besteden aan professionalisering van onderwijsteams , inclusief instructeurs en verhogen van de kwaliteit van de examenfunctionarissen . -Het realiseren van onze ambitie is alleen mogelijk met de inzet van leraren, lerarenopleidingen, schoolleiders, werkgevers en andere betrokkenen - Scholen moeten met lerarenopleidingen intensief samenwerken -Alle betrokkenen – studenten, leraren, schoolleiders, schoolbesturen, lerarenopleidingen, onderwijscoöperatie en sociale partners – verantwoordelijk - Managers om teams om te vormen tot lerende organisaties.	-Opdrachtgever van Ivho, MBOib, en kennis- en onderzoeksinstituten -Bestuursakkoorden met de Owcoop, de Svho en de MBO raad -Verwijst naar StgLK!
Onderwijs-raad	Regering adviseren op het terrein van onderwijs.	--	-Advies aan MinOCW 'Leraar zijn' -Briefadvies aan MinOCW voorstel bekwaamheidseisen Onderwijscoöperatie

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
Owcoop	-Motto: Van, voor en door leraren. Beroepsgroep leraren vertegenwoordigen . –Werken aan versterking van de positie van de leraar in de onderwijspraktijk. - Overlegpartner voor bewindslieden OCW en voor de sectorraden zijn voor onderwerpen die de beroepskwaliteit van leraren betreffen.	-Stimuleert leraren om zelf de regie te nemen over de kwaliteit van het onderwijs en hun eigen professionalisering.	-Bestuursakkoord met MinOCW -Gefinancierd door MinOCW -Overlegpartner MinOCW en MBO raad - Samenwerking MBO Raad pilotprojecten 'professionele leergemeenschappen' -Schiet StgLK! te hulp bij de eerste 16 pilotscholen -Maakt samen met IvhO en Leraar24 kijkwijzer.
StgLK!	Katalysator zijn om 'elke dag samen een beetje beter' te verspreiden onder duizenden scholen en op die manier zo snel mogelijk overbodig worden.	We vertrouwen in de kracht van leraren [...] ondersteund door een schoolleiding met ambitie. We dagen de Nederlandse onderwijsbeleidsmakers uit om een verbetercultuur op scholen te stimuleren en te ondersteunen.	Pro bono initiatief in 2012 vanuit McKinsey & Company
SvhO	Bevorderen dat het onderwijs betere reputatie krijgt in de publieke opinie en grotere steun van betrokkenen en overheden indien nodig gevraagd en ongevraagd advies bij belangwekkende kwesties de onderwijssector als geheel een duidelijke stem richting politiek en overheid.	--	-Bestuursakkoord met MinOCW -Overleg met MinOCW

Het MinOCW neemt een kleine rol in wet- en regelgeving op het beleidsthema de lerende organisatie. Alleen de Ivho kan op grond van de wet BIO indicatoren voor de lerende organisatie in zijn toezichtkader verwerken. Des te meer neemt het MinOCW de rol op zich van het responsabiliseren van andere actoren om de lerende organisatie tot stand te brengen en het tot gezamenlijke afspraken komen met (vertegenwoordigende actoren) van onderwijswerkgevers en –werknemers. Dat laatste doet MinOCW via drie bestuursakkoorden, met de Owcoop, Svho en de MBO Raad. Daarnaast gebruikt MinOCW financiering als instrument om MBOib, de VO-raad/VO-academie, de Owcoop en Leraar24 te activeren op dit beleidsthema.

De MBO Raad, die wat betreft de lerende organisatie een stimulerende en faciliterende rol richting scholen/schoolbesturen voor zichzelf formuleert, speelt een centrale verbindende rol in het hele sturingsnetwerk bij het beleidsthema 'lerende organisatie'. De MBO Raad sluit een bestuursakkoord met het MinOCW, en overlegt en werkt samen de andere centrale verbindende actor in dit sturingsnetwerk: de Owcoop. De Owcoop schrijft zichzelf de rol toe van vertegenwoordiger van de beroepsgroep van leraren en sluit zelf ook een bestuursakkoord met

het MinOCW. De Owcoop en de MBO Raad – en IvhO ook zij het in mindere mate – nemen daarnaast ook de rol aan van het adviseren, faciliteren en toerusten van leraren, scholen, en schoolbesturen om zich te ontwikkelen tot lerende organisaties, net als Leraar24, StgLK! en SaZ doen. De Owcoop, Leraar24, StgLK! en SaZ richten zich daarbij op leraren(teams), schoolleiders/directies en scholen, terwijl de MBO Raad ook expliciet is gericht op de schoolbesturen. De Owcoop en Leraar24 geven daarnaast ook voorlichting over ‘lerende organisatie’ en communiceren erover.

Op het punt van rollen voor anderen benoemen (responsibiliseren) is, zoals gezegd, het MinOCW heel actief en responsabiliseert leraren, managers, bestuurders/werkgevers, de MBO Raad en lerarenopleiders. Daarbij maakt het MinOCW managers expliciet verantwoordelijk voor het tot stand brengen van een lerende cultuur, voor teamontwikkeling, en van de schoolbesturen verwacht het MinOCW dat zij zorgdragen voor beleidsrijk HRM als conditie voor lerende organisaties. Opvallend is dat het MinOCW regelmatig expliciet verwijst naar de aanpak van de StgLK! om via het concept ‘lerende organisatie’ tot schoolverbetering te komen. NotitieSL responsabiliseert leraren, scholen/schoolleiders en schoolbesturen op het thema. In lijn met de eigen rol en focus responsabiliseert de Owcoop eerst en vooral leraren. Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden bij dit beleidsthema geresponsibiliseerd door het MinOCW en de MBO Raad om samen met scholen/schoolbesturen zorg te dragen voor goede opleidingsscholen en –plaatsen en kennisuitwisseling.

Tot slot is het opvallend dat bij dit beleidsthema kennis- en onderzoeksinstituten in stelling worden gebracht om onderzoek te doen en factoren en kaders te beschrijven van professionele leergemeenschappen, peer review, intervisie en andere elementen van de lerende organisatie. Het MinOCW, de Owcoop en NRO geven hiertoe opdrachten.

4.3.3 Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?

Met het handelingsrepertoire van de actoren in het sturingsnetwerk, de praktijken die zij aan de dag leggen, de instrumenten die zij hanteren om te beïnvloeden, sturen, en te implementeren, leggen we bloot hoe het ‘lerende organisatie’-beleid in het MBO uitvoerbaar wordt. Op welke wijze het thema uitvoerbaar wordt, maakt ook deel uit van de sturingstrilogie. Op basis van de 137 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 24 weergegeven wat de verschillende actoren doen en welke instrumenten zij hanteren.

Tabel 24: Uitvoerbaar: ‘De lerende organisatie’-beleid MBO

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
IvhO	-Kijkwijzer in samenwerking met Onderwijscoöperatie en Leraar24
Leraar24	-Dossier peer review met instructievideo's over lesson study, intervisie, collegiale consultatie en interscolaire visitatie. -Kijkwijzer lesobservatie en website www.kijkbijmijnles.nl samen met Onderwijscoöperatie en IvhO . -[verwijst naar] Aanpak Stichting Leerkracht!
MBOib	-Methodiek ‘MBO beter licht’ en ‘MBO beter borgen’ met teamfocus op wat belangrijk is. -Werkboek ‘Weet, denk, doe!’ om een afdeling P&O door te ontwikkelen naar een afdeling HRM/HRD.

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
MBO Raad	-Het Professioneel Statuut regelt de wijze waarop de leraar het onderwijs met zijn collega's in onderwijsteams organiseert. -Bundel 'professionalisering' met goede praktijken van 22 scholen.
MinOCW	-Kwaliteitsafspraken via overeenkomst per instelling, gemonitorid door MBOib, met onder meer de indicatoren: *Aantoonbare verbetering van professionalisering van onderwijspersoneel op basis van de eigen plannen en resultaten van de instelling en; *Substantiële verhoging van het aantal masteropgeleide leraren per instelling. -www.hybrideleraar.nl Om uitwisseling tussen leraren, scholen en bedrijfsleven te versterken zijn enkele oud-Eerst de Klasdeelnemers gestart met het initiatief 'hybride leraar'. -Meetinstrument enquête 'Onderwijs werkt!' van Regioplan waarin onderdelen van het actieplan Leerkracht!, het Nationaal Onderwijsakkoord en de sectorakkoorden aan de orde komen, resulterend in dashboard www.trendsinbeeld.minOCW.nl om de ontwikkeling van twee indicatoren te meten: 1) In 2020 voeren alle leraren in het PO, VO en MBO minimaal 1 keer jaar een functioneringsgesprek 2) tevredenheid van leraren en schoolleiders over het HRM-beleid is in 2020 met 15 procentpunt gestegen - Via bestuursakkoord de volgende afspraken op sectorniveau: *In 2012 is een door de MBO Raad vastgesteld competentieprofiel/beroepsprofiel voor de managers afgestemd met MinOCW; *Voor 1 oktober 2012 zijn de met het MinOCW afgestemde eisen voor bekwaamheidsonderhoud voor het management vastgesteld; *De mbo-sector start voor 1 december 2011 een pilot om te helpen de onderhoudseisen te formuleren, de set eisen wordt in 2013 vastgesteld; *In 2015 zijn alle managers in staat tot het houden van functionerings-, beoordelings- en contextgesprekken en het formuleren van opleidingsdoelen tbv bekwaamheidsdossiers van medewerkers; *In 2015 zijn de managers van alle mbo-instellingen geregistreerd en leidt het register via de structuur van permanente educatie tot kwaliteitsverbetering onder het management. *In 2015 is HRM-beleid aantoonbaar verbeterd, structurele functionerings-, beoordelings- en contextgesprekken en onderhouden van bekwaamheidsdossiers is toegenomen van 18% in 2010 naar 85% in 2015. -Opdracht aan Ecorys om informatieve en inspirerende beschrijvingen van peer review in PO, VO en MBO op te stellen.
Owraad	--
OwCoop	-Kijkwijzer lesboservatie en website www.kijkbijmijnles.nl ontwikkeld met Leraar24 en IvhO -Literatuur, checklists en praktische informatie over peer review zoals intervisie, collegiale visitatie en lessenstudie -[verwijst naar] Video's van Leraar24 -Meerjarige pilot interscolaire visitatie -Professionele leergemeenschappen in het VO ism VO- en MBO Raad -Medewerking 16 pilots aanpak StichtingLeerkracht! -Opdracht aan Welten-Instituut: literatuurstudie naar peer review -Opdracht aan LOOK/Open Universiteit onderzoek naar de professionele ontwikkeling van, voor en door leraren. -Reviewstudie 'Leraren als gelijken' door het ESoE via NRO
Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
StgLK!	-Bootcamp -Pizzasessies -Pilot met 16 scholen in 2012 -Aanpak: Lesbezoek en Feedbackgesprek, Gezamenlijk lesontwerp en Bordsessies, wekelijks te doen met iedereen
SvhO	-Kaderafspraken over dat de bereidheid om deel te nemen aan peer review/intervisie (niet de peer review / intervisie zelf) onder leraren zal deel gaan uitmaken van de beoordeling van leraren.

Tabel 24 laat zien dat de actoren in het sturingsnetwerk instrumenten zoals voorbeelden, handreikingen, beschrijvingen leveren waarmee teams, managers/opleidingen aan de slag kunnen om werk te maken van 'de lerende organisatie'. De IvhO, Leraar24, de Owcoop en de MBO Raad stellen heel concreet materiaal beschikbaar voor teams om aan de slag te gaan met lesobservatie, lessenstudie, peer review, intervisie, of collegiale visitatie. Daarnaast stellen de MBO Raad, MBOib en de Owcoop ook instrumenten beschikbaar zoals de methodieken 'MBO beter light' en 'MBO beter borgen' met teamfocus op wat belangrijk is (MBOib), een 'Professioneel Statuut' dat de wijze regels waarop de leraar het onderwijs met zijn collega's in onderwijsteams organiseert, en de bundel 'Professionalisering' met goede praktijken van 22 scholen (MBO Raad), en kennis en ervaring met (vorming van) professionele leergemeenschappen (MBO Raad samen met Owcoop). MBOib biedt ook advies en hulp als begeleider en 'critical friend' aan teams/opleidingen in hun ontwikkeling naar lerende organisaties. Bij deze operationalisatie, implementatie en toerusting rondom het beleidsthema 'lerende organisatie' zijn leraren, schoolleiders en scholen zelf in meerdere of mindere mate actief betrokken. De verbeteraanpak van StgLK! springt er op dit punt uit: (teams van) leraren zijn zelf in hoge mate eigenaar en actief. Het doel van StgLK! is dan ook op termijn overbodig te worden, iets dat de andere relevante actoren in het sturingsnetwerk niet aangeven. Uit tabel 24 blijkt ook heel duidelijk dat hoewel het MinOCW het beleidsthema 'lerende organisatie' in de bredere context van onderwijsverbetering van het gehele onderwijssysteem plaatst (zie tabel 23 denkbaar), het MinOCW in de sturing, implementatie en monitoring het beleidsthema terugbrengt tot indicatoren per instelling (via de kwaliteitsplannen en MBOib), indicatoren voor de hele sector (via het bestuursakkoord MBO) en via het dashboard van twee indicatoren die allen heel SMART zijn geformuleerd met behulp van percentages en deadlines.

4.3.4 Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?

Op welke wijze de verschillende actoren in het sturingsnetwerk sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking zichtbaar en meetbaar maken, laat zien hoe het 'lerende organisatie'-beleid zichtbaar wordt, naast denkbaar en uitvoerbaar de derde pijler van de sturingstrilogie die hier als theoretisch kader dient (zie hoofdstuk 2). Op basis van de 125 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 25 weergegeven hoe de verschillende actoren de sturing bij 'De lerende organisatie' beleid in het MBO zichtbaar en meetbaar maken. Het MinOCW en MBOib monitoren de sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking wat betreft het 'lerende organisatie'-beleid in het MBO: Het MinOCW doet dat met behulp van het dashboard, gebaseerd op het onderzoek van Regioplan, MBOib op grond van (verantwoording over) de kwaliteitsplannen van de mbo-instellingen en gesprekken met de instellingen.

Tabel 25: Zichtbaar: 'De lerende organisatie'-beleid MBO

Actor	Zichtbaar en meetbaar (zichtbaar)
IvhO	Rapport 'Professionalisering als gerichte opgave' 2013 Rapport 'De kwaliteit van schoolleiders' 2014
Leraar24	--
MBOib	Monitoren voortgang prestatieplannen van de mbo-instellingen ihk bestuursakkoord ook wb professionalisering van dcoenten, teams, management en staf.
MBO Raad	--
MinOCW	-Meetinstrument enquête 'Onderwijs werkt!' van Regioplan waarin onderdelen van het actieplan Leerkracht!, het Nationaal Onderwijsakkoord en de sectorakkoorden aan de orde komen, resulterend in dashboard www.trendsbeeld.minOCW.nl om de ontwikkeling van drie indicatoren te meten: 1) In 2020 voeren alle leraren in het PO, VO en MBO minimaal 1 keer jaar een functioneringsgesprek 2) In 2020 nemen alle leraren in het PO en VO deel aan peer review 3) tevredenheid van leraren en schoolleiders over het HRM-beleid is in 2020 met 15 procentpunt gestegen -TALIS 2013 van de OECD -Voortgangsrapportages van MBOib
Onderwijs-raad	--
OwCoop	--
StgLK!	- NRO financiert evaluatieonderzoek aanpak LeerKRACHT!
SvhO	Tweemaal per jaar spreken SvhO en Kabinet over de voortgang van de kaderafspraken o.a. wb peer review leraren vo

4.3.5 Sturingsdynamiek 'de lerende organisatie' in het MBO

Het sturingsnetwerk bij het beleidsthema 'de lerende organisatie' in het MBO bestaat uit tien actoren en is onderling hecht verbonden. De hechtheid binnen dit netwerk wordt versterkt door de aanwezigheid van vier zogenaamde samengestelde actoren, waarvan twee grote: 1) de SvhO bestaand uit vijf werkgevers- en vijf werknemersorganisaties in het onderwijs, studentenorganisaties, de Owcoop en een organisatie van intern toezichthouders, en 2) de Owcoop bestaand uit vijf grote onderwijswerknemersorganisaties (vakbonden) een aantal kleinere beroeps-, vak-, en belangenorganisaties en –initiatieven van leraren.

Het MinOCW stuurt direct op dit beleidsthema door middel van prestatie-op-sectorniveau-afhankelijke bekostiging (salarismix) en verder vooral indirect door drie bestuursakkoorden: een met de MBO raad en met de twee grote samengestelde actoren SvhO en Owcoop, en door specifiek voor dit beleidsthema de Owcoop, MBOib, MBO raad en Leraar24 te financieren. Kennis- en onderzoeksinstituten spelen een grote rol bij de sturingsdynamiek: verschillende actoren in het netwerk geven hen de opdracht/financieren onderzoek naar vormgeving, functioneren en effecten van (aspecten van) lerende organisaties voor onderwijskwaliteit en leerprestaties. Dit onderzoek speelt een grote rol bij hoe de actoren in het sturingsnetwerk het thema 'de lerende organisatie' denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar maken omdat het handvatten voor betekenisgeving en implementatie. De MBO raad en de Owcoop spelen een centrale verbindende rol en zijn samen met het MinOCw spelverdelers.

Opvallend is dat de actoren eensluidend zijn in het denkbaar maken van het beleidsthema voor het MBO: de lerende organisatie betekent 'lerende teams'. Responsibiliseren speelt een grote rol in de sturingsdynamiek. Leraren, schoolleiders en scholen zijn zelf actief betrokken bij de (ontwikkeling van) activiteiten en instrumenten door de actoren zoals Owcoop, Leraar24 en SthLK! in het

sturingsnetwerk. Het MinOCW brengt het ruim gedefinieerde beleidsthema terug tot enkele smalle SMART geformuleerde indicatoren met behulp van het dashboard en door de SMART geformuleerde indicatoren in de kwaliteitsplannen van de individuele MBO-instellingen. Hierbij spelen belangen omdat het dashboard onder andere wordt gebruikt voor het beoordelen of de prestaties zijn gehaald in verband met de prestatie-afhankelijke bekostiging, zowel op sectorniveau als op het niveau van de individuele instellingen.

Hoofdstuk 5 Burgerschapsvorming in het VO en MBO

In dit hoofdstuk wordt de sturingsdynamiek geanalyseerd in het VO en in het MBO wat betreft het derde beleidsthema ‘burgerschapsvorming’. Dit beleidsthema is geselecteerd omdat het wordt getypeerd door een grote verantwoordelijkheid voor, en weinig actieve sturing van, de centrale overheid, zie tabel 26.

Tabel 26: De drie beleidsthema’s waarvoor de sturingsdynamiek in het onderwijsstelsel is onderzocht

Centrale overheid	Grote verantwoordelijkheid	Kleine verantwoordelijkheid
Veel actieve sturing	1 Kwaliteitsbeleid, toegespitst op de minimumniveaus taal en rekenen.	2 Lerarenbeleid, toegespitst op de school als lerende organisatie.
Weinig actieve sturing	3 Burgerschapsvorming	--

De analyse van de sturingsdynamiek start met een reconstructie van burgerschapsvormingsbeleid in paragraaf 5.1. Omdat burgerschapsvorming van oudsher een plaats heeft in het onderwijs, kan er geen specifiek moment worden aangewezen waarop dit beleid voor het eerst vorm krijgt. Het initiatiefwetsvoorstel ‘Verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving’ vormt in juni 2004 een belangrijk markeringpunt voor burgerschapsbeleid voor het VO. Verder is het jaar 2011 van belang, als het burgerschapsvormingsbeleid in het onderwijs een impuls krijgt vanuit het departement overstijgende integratiebeleid van de regering. Omdat het beleid voor burgerschapsvorming in het VO een andere achtergrond heeft dan in het MBO en verschillend wordt vormgegeven, wordt het burgerschapsbeleid voornamelijk gereconstrueerd voor het VO en MBO afzonderlijk. Het beleid in de periode 2013 tot en met 2015 wordt meer in detail beschreven, omdat deze drie jaar als periode voor de analyse zijn gekozen.

Na de beleidsreconstructie wordt in paragraaf 5.2 verslag gedaan van de sturingsdynamiek in het VO bij het beleidsthema. Om helder te krijgen welke (groepen van) actoren hierbij op welke wijze een rol spelen, wordt eerst het sturingsnetwerk in beeld gebracht. Vervolgens wordt aan de hand van de sturingstrilogie die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd, beschreven:

- 1 Welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten en welke rollen zij voor zichzelf, en voor anderen, zien bij het sturen op dit thema (denkbaar);
- 2 welke activiteiten de verschillende actoren ondernemen en welke instrumenten zij hanteren bij het sturen op dit thema (uitvoerbaar);
- 3 hoe de verschillende actoren de sturingsdoelen, -voortgang en –doelbereiking van het thema zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar).

In paragraaf 5.3 vervolgens wordt op dezelfde wijze verslag gedaan van de sturingsdynamiek in het MBO bij het thema ‘burgerschapsvorming’. In dit hoofdstuk wordt een groot aantal actoren ten tonele gevoerd. Voor een goed beeld vooraf wie deze actoren zijn, hoe ze worden genoemd, welke afkortingen in dit rapport worden gebruikt om naar hen te verwijzen, wat hun doelen en activiteiten zijn en welke (rechts)vorm zij kennen, staan zij in tabel 27 in overzicht, in bijlage 2.

5.1 Beleidsreconstructie

Burgerschapsvorming is van oudsher inherent aan onderwijs in Nederland. In het Nationaal Onderwijsakkoord *De route naar geweldig onderwijs*, dat de werkgevers- en werknemersorganisaties in september 2013 met de bewindslieden onderwijs sluiten, wordt 'burgerschapsvorming' dan ook aangemerkt als wezenlijk onderdeel van het onderwijs. Het akkoord begint met de zinnen: 'Onderwijs is de belangrijkste bouwstof die Nederland heeft. Met onderwijs bouwen we aan bestaanszekerheid, welvaart en welzijn, innovatie en vooruitgang, maar ook aan actief burgerschap en brede maatschappelijke participatie' (TK, 2013-2014a, p. 1).

Een jaar eerder brengt de Onderwijsraad een advies uit met de titel *Verder met burgerschap en onderwijs* (Onderwijsraad, 2012) waarin wordt voorgesteld om het begrip burgerschap te herzien. De raad stelt dat burgerschapsonderwijs meer omvat dan sociaal gedrag, aanpassing en participatie (actief burgerschap en sociale cohesie), aspecten die in de eerste fase na de invoering van burgerschapsonderwijs centraal stonden: 'Ook het kritisch leren participeren in de samenleving behoort tot het ontwikkelingsproces van jongeren' (Ibid, p. 11). Tot de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs horen volgens de raad ook democratie en identiteitsontwikkeling. Dit komt tot uiting in de aangescherpte beschrijving van burgerschapsonderwijs die de Onderwijsraad voorstelt: 'Jongeren leren functioneren, vanuit eigen idealen, waarden en normen, in een pluriforme, democratische samenleving, en bij hen het vermogen ontwikkelen aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren' (Ibid, p. 27).

Burgerschapsvormingsbeleid in het onderwijs krijgt een impuls vanuit het departement overstijgende integratiebeleid van de regering, dat vanaf 2011 met de visie 'Integratie, binding en burgerschap' (TK, 2010-2011b) een nieuwe fase ingaat. In 2013 wordt de 'Agenda Integratie' waarin de uitgangspunten, doelstellingen en maatregelen van dit kabinet op het gebied van integratie zijn vastgelegd. Het programma 'Omgaan met anderen en verinnerlijken van waarden' dat deel uitmaakt van deze Agenda kent dwarsverbanden met Burgerschapsvormingsbeleid (TK, 2015-2016). Het programma krijgt onder andere vorm in opdrachten aan de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) om, samen met andere partners zoals scholen, lerarenopleidingen, en gemeenten, pilots uit te voeren en instrumenten en handreikingen te ontwikkelen voor scholen en instellingen.

Beleid voor burgerschapsvorming heeft in het funderend onderwijs (waaronder VO) een andere achtergrond dan in het MBO en wordt verschillend vormgegeven. Hierna volgt een omschrijving van het beleidsthema in elk van de sectoren.

Burgerschapsvormingsbeleid in het VO

De kerndoelen, die voor het primair onderwijs en voor de onderbouw van het voorgezet onderwijs begin jaren negentig van de vorige eeuw wettelijk zijn vastgesteld, hebben een expliciete relatie met burgerschap en integratie, met name de kerndoelen in de domeinen 'Mens en Maatschappij' en 'Nederlands'.

Het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Hamer (PvdA), Dijsselbloem (PvdA) en Kraneveldt (LPF) vormt in juni 2004 een belangrijk markeringpunt voor burgerschapsbeleid in het VO. De Kamerleden stellen voor om in de verschillende sectorwetten van het funderend onderwijs een verplichting voor scholen op te nemen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. Zij verwijzen daarbij naar het advies *Onderwijs en Burgerschap* van de Onderwijsraad (2003), waarin wordt geadviseerd om in de onderwijswetten een verplichting op te nemen tot burgerschapsvorming (TK, 2003-2004a +b).

Parallel aan dit initiatiefwetsvoorstel bereidt het Ministerie van OCW in 2005 wetswijzigingen voor ter bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Ook de Minister geeft aan dat zij hierin het advies van de Onderwijsraad (2003) overneemt (TK, dossier 29959).

In mei 2005 schrijft de Minister in een brief aan het Parlement dat overleg heeft plaatsgevonden over de samenhang tussen beide wetsvoorstellen, omdat ze 'gelijke doelen dienen maar een andere invulling bieden'. Er wordt overeengekomen dat in het initiatiefwetsvoorstel wordt overgenomen dat het onderwijs mede is gericht op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie (TK 2005-2006, 29959, nr. 9). Diezelfde maand geven de Kamerleden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt in een brief aan de Tweede Kamer aan welke wijzigingen zij in hun initiatiefwetsvoorstel overnemen (TK, 2004-2005, 29666 nr 9): 'De formuleringen over actief burgerschap en sociale integratie [...] worden overgenomen, de aanduiding <<multiculturele samenleving>> [...] wordt vervangen door <<pluriforme samenleving>>'. In plaats van een bepaling over de ontmoeting van leerlingen met leeftijdgenoten van andere culturen, komt er een bepaling over de bevordering dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Wat betreft taalbeleid stellen de Kamerleden voor een formulering op te nemen over de aandacht die scholen 'op structurele en herkenbare wijze zullen moeten besteden aan het bestrijden van achterstanden, in het bijzonder van de beheersing van de Nederlandse taal' (Ibid).

De initiatiefwet 'op verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving' wordt ingevoerd per 1 februari 2016. Hiermee wordt vastgelegd dat scholen in hun schoolplan/schoolgids melden wat hun beleid is ten aanzien van de Nederlandse taal en op welke wijze leerlingen met een taalachterstand hierin worden bijgespijkerd in de Nederlandse taal. De Wet op het voortgezet onderwijs wordt hiertoe gewijzigd met de introductie van een artikel 6c over Bestrijding (taal)achterstand: 'Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat daarbij op structurele en herkenbare wijze aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal. Ook wordt artikel 17 vervangen door: 'Onderwijs in een pluriforme samenleving; burgerschap; sociale integratie. Het onderwijs: a) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, b) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en c) is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.' De Inspectie van het Onderwijs verwerkt de nieuwe wet in haar toezichtkader voor het funderend onderwijs en breidt deze uit met de volgende twee indicatoren (Staatscourant, 2009):

- De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van sociale integratie en actief burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving (indicator 9.7);
- De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en actief burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving (indicator 2.6).

In 2013 vernieuwt de Inspectie het toezichtkader voor het VO, waarbij de twee indicatoren worden vervangen door de indicator 3.7: 'De school heeft een specifiek aanbod om de sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen te ontwikkelen passend bij de wettelijke

voorschriften.’ De woorden ‘actief burgerschap’ en ‘sociale integratie’ komen als zodanig niet meer voor in het toezichtkader. Deze inhoudelijke verschuiving naar sociale en maatschappelijke competenties in het begrip burgerschapsvorming kan begrepen worden in het licht van de nieuwe accenten die sinds pakweg de jaren tien langzaamaan aan het begrip burgerschapsvorming worden gegeven. Burgerschapsvorming in het onderwijs wordt vaker gezien als antwoord op integratie- en radicaliseringsvraagstukken en daarnaast vindt het voorstel van de Onderwijsraad (2012) om het accent te leggen op kritische participatie in de samenleving weerklank.

Een belangrijke uitwerking van het burgerschapsbeleid in het VO is de maatschappelijke stage. Op 1 augustus 2011 treedt een wet in werking die deze maatschappelijke stage verplicht stelt (TK, 2010-2011a). In de memorie van toelichting schrijft de staatssecretaris: ‘De maatschappelijke stage stimuleert kennismaking met <de ander> al op jonge leeftijd. De betrokkenheid van leerlingen bij de maatschappij – burgerschapsvorming – zal toenemen’ (Ibid, p. 3).

In 2013 constateert de Inspectie van het Onderwijs dat ‘scholen wel enige aandacht schenken aan burgerschap, maar [...] het weinig planmatig aanpakken en niet invullen voor concrete leerdoelen’ (Inspectie van het Onderwijs, 2013, p. 17).

In datzelfde jaar schrijft de staatssecretaris in een brief aan de Tweede Kamer ‘de kern van burgerschap te willen verduidelijken en het onderwijs meer handvatten wil bieden voor de vormgeving van burgerschapsonderwijs’ (TK, 2013-2014d, p. 1). De staatssecretaris signaleert: ‘Scholen hebben de ruimte om zelf te bepalen hoe zij aandacht besteden aan sociale ontwikkeling en burgerschap. De meeste scholen nemen deze taak serieus (...). Bij veel scholen ontbreekt een doelgerichte aanpak. Dat zien we ook terug in de competenties van leerlingen op het gebied van burgerschap. Die blijven achter bij het gewenste niveau, zowel in nationaal als internationaal perspectief’ (Ibid, p.4). Om scholen te ondersteunen, krijgt de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) de opdracht om een handreiking voor schoolleiders en leraren te ontwikkelen, waarmee scholen hun visie verder kunnen ontwikkelen en hun burgerschapsaanbod in kaart kunnen brengen. In het debat over de maatschappelijke stage in de Eerste Kamer vervolgens in juni 2014, zegt de staatssecretaris aan de Eerste Kamer toe de inspectie te vragen om onderzoek te doen naar de invulling die scholen geven aan de wettelijke burgerschapstaak.

In het sectorakkoord ‘Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit’ dat tussen het Ministerie en de VO-raad wordt gesloten voor de periode 2014 tot 2017, worden onder ambitie 3 ‘Brede vorming voor alle leerlingen’ afspraken opgenomen die relateren aan burgerschapsvorming (TK, 2013-2014d, p. 12-13). Vermeld wordt dat Nederlandse VO-scholen in 2016 meedoen aan de ‘International Civic and Citizenship Education Study’ (ICCE) naar burgerschapscompetenties van 14-jarige jongeren. Ook is de afspraak opgenomen dat de VO-sector vanaf schooljaar 2015/2016 naast een schooldiploma en cijferlijst, een zogenaamd ‘plusdocument’ gaat meegeven waarop staat op welke manier leerlingen gewerkt hebben aan een brede voorbereiding op hun toekomst en welke resultaten ze hierbij geboekt hebben. Op dit persoonlijke document staan succesvol afgeronde (talent)programma’s, stage-vaardigheden en specifieke vaardigheden van de leerling op het gebied van bijvoorbeeld loopbaan, burgerschap, ondernemerschap, creativiteit of sport beschreven. Ook vaardigheden die leerlingen in de beroepsgerichte programma’s van het vmbo hebben ontwikkeld kunnen in een dergelijk document worden opgenomen.

Op 1 augustus 2014 wordt de wet opnieuw gewijzigd – ditmaal om de maatschappelijke stage af te schaffen. In de memorie van toelichting schrijft de staatssecretaris dat de afschaffing van de stage leidt tot een besparing, die ruimte geeft om te investeren in leraren en schoolleiders (TK, 2013-2014b, p. 2). Daarnaast biedt de afschaffing meer flexibiliteit aan scholen in de vormgeving van het

onderwijsprogramma. Scholen kunnen de maatschappelijke stage als een facultatief programmaonderdeel aanbieden. Hierdoor blijft de stage behouden als volwaardig erkend programmaonderdeel (Ibid, p.3).

In maart 2014 kondigen de bewindslieden van OCW vernieuwing van het inspectietoezicht aan (*Transitie in toezicht*) onder de noemer 'gedifferentieerd toezicht' (TK, 2013-2014e). In juli datzelfde jaar gaat de staatssecretaris in een brief aan de Tweede Kamer in op wat dit betekent voor het toezicht op burgerschapsvorming (TK, 2013-2014f). Sociale kwaliteit van scholen krijgt een grotere plaats in dit nieuwe inspectietoezicht, met aandacht voor het welbevinden van leerlingen en personeel en voor het tegengaan van onveiligheid en pesten. De inspectie gaat daartoe pilots uitvoeren in het toezicht op sociale kwaliteit in het funderend onderwijs. Het is de bedoeling dat in het nieuwe toezicht de inspectie iedere school van een kwaliteitsprofiel voorziet, waarvan de sociale kwaliteit en de manier waarop die tot stand komt een onderdeel zijn. De pilotfase start op 1 augustus 2014 in het PO en VO en duurt twee jaar. Naar verwachting kan dan de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) worden gewijzigd, kunnen de toezichtkaders formeel worden vastgesteld en goedgekeurd en kan het gedifferentieerd toezicht worden ingevoerd.

In zijn brief van juli 2014 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de voortgang in het burgerschapsvormingsbeleid (TK, 2014-2015a) en bevestigt hetgeen in het sectorakkoord met VO-raad is afgesproken, namelijk dat Nederlandse vo-scholen in 2016 meedoen aan de 'International Civic and Citizenship Education Study' (ICCE) naar burgerschapscompetenties van 14-jarige jongeren. In april 2015 informeren de bewindslieden de Tweede Kamer nogmaals over de versterking van het burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs, het MBO en de lerarenopleidingen (TK, 2014-2015b) en beginnen hun brief met: 'Burgerschapsonderwijs kan de mentale weerbaarheid van jongeren vergroten, maar is niet de ultieme oplossing voor radicalisering van jongeren. Wij plaatsen de vorming tot burgerschap in het kader van de brede ontwikkeling van leerlingen en studenten.' Als eerste geven de bewindslieden aan dat het een opgave voor docenten kan zijn om het goede gesprek aan te gaan 'over gevoelige onderwerpen zoals radicalisering, religie of seksuele geaardheid' (Ibid, p.3). Daarom worden docenten ondersteund in het geven van burgerschapsonderwijs door meer aandacht voor *Bildung* in te ruimen in de initiële lerarenopleidingen en burgerschapsonderwijs explicieter op te nemen in de opleidingsprogramma's. Vanuit de Agenda Integratie wordt geïnvesteerd in ontwikkeling van lesmateriaal samen met lerarenopleidingen om docenten beter toe te rusten om lastige burgerschapsthema's te kunnen behandelen in de klas. Verder hameren de bewindslieden erop dat burgerschapsvorming 'een volwaardige plek heeft op scholen [...] scholen in het primair en voortgezet onderwijs [slagen] er nog onvoldoende in om dat te realiseren' (Ibid, p.4). Zij verwijzen naar het advies van de Onderwijsraad 'Verder met burgerschap en onderwijs' uit 2012, naar aanleiding waarvan de staatssecretaris maatregelen heeft aangekondigd scholen te ondersteunen in het vormgeven van burgerschapsonderwijs, namelijk:

- Het nationaal expertisecentrum voor leerplanontwikkeling (SLO) heeft het instrument 'schoolontwikkeling burgerschap' ontwikkeld voor schoolleiders en leraren;
- in opdracht van de minister van SZW ontwikkelt SLO in het kader van de Agenda Integratie een handreiking waarmee scholen de basiswaarden bepalen die zij centraal stellen in hun (burgerschaps)onderwijs, en in opdracht van de staatssecretaris voert SLO

- een pilot uit onder twintig scholen PO en VO om de handreiking te testen en aan te scherpen;
- vanuit Agenda Integratie wordt ingezet op leerlingparticipatie door op een tiental scholen voor VO te werken aan een opzet waarbij leerlingen een rol spelen in de inrichting van het burgerschapsonderwijs op hun school en een landelijke bijeenkomst hierover;
- SLO ontwikkelt het interactief informatiepunt voor scholen met alle informatie over burgerschapsonderwijs: ondersteuning, materialen, voorbeelden en monitor- en meetinstrumenten, waaronder expliciet over de maatschappelijke stage die als een van de manieren geldt om invulling te geven aan de burgerschapsopdracht;
- Movisie biedt praktische informatie aan organisaties die maatschappelijke stages willen aanbieden;
- Alliantie Burgerschap doet onderzoek naar burgerschapscompetenties van leerlingen met behulp van het meetinstrument 'Burgerschap Meten'.

In de brief wordt gerapporteerd over de voortgang van deze maatregelen. Om de kern van burgerschap en de positie van de maatschappelijke stage te verduidelijken is het Platform #Onderwijs2032 gevraagd om in kaart te brengen 'welke kennis en vaardigheden nodig zijn om leerlingen te leren volwaardig te participeren in een pluriforme democratische samenleving. De vraag welke waarden ten grondslag liggen aan die samenleving, hoort daar ook bij.' (Ibid, p. 11) In oktober 2015 brengt het Platform #Onderwijs2032 een zogenaamd hoofdlijnenadvies uit. Onder de noemer 'maatschappelijke en sociale vaardigheid' geeft het Platform aan dat burgerschap een prominentere rol moet krijgen in de vaste kern van het onderwijs dan nu het geval is: 'Dat betekent meer aandacht voor sociale vaardigheden, vooral het tonen van respect voor anderen. Daarnaast dient het onderwijs leerlingen meer kennis van de rechtsstaat, democratische waarden en mensenrechten bij te brengen. Ze krijgen een beeld van de werking van de samenleving in hun wijk, regio, land en in de wereld. Ook krijgen ze inzicht in de manieren waarop ze daaraan kunnen bijdragen. In een cultureel diverse samenleving, waarin het belang van traditionele verbanden is teruggedrongen, is het nodig dat het onderwijs daar meer aandacht aan besteedt.' (Platform #Onderwijs2032, 2015, p.7).

Burgerschapsvormingsbeleid in het MBO

In het MBO geldt een inspanningsverplichting voor burgerschapsvorming. Binnen de mbo-instellingen moeten de examencommissies bij diplomering controleren of aan de inspanningsverplichting is voldaan en de onderwijsinspectie houdt toezicht op de onderwijs- en examenkwaliteit. Burgerschapsvorming is een onderdeel van de kwalificatiedossiers in het middelbaar beroepsonderwijs. In het examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB is opgenomen dat voor elke kwalificatie in het kwalificatiedossier generieke kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap worden opgenomen (zie art. 17a, lid 3 in bijlage 1 bij dit besluit). In de kwalificatie-eisen is burgerschapsvorming uitgewerkt in vier dimensies: een politiek-juridische, een economische, sociaal-maatschappelijke en de dimensie vitaal burgerschap. De politiek-juridische dimensie betreft de bereidheid en het vermogen om deel te nemen aan politieke besluitvorming. Hierbij gaat het om de participatie in formele zin (stemmen bij officiële verkiezingen) en meer (inter)actieve vormen van betrokkenheid bij besluitvorming op verschillende politieke niveaus (Europees, landelijk, regionaal, gemeentelijk, buurt). Maar ook om actuele, meer op issues gerichte vormen van politieke participatie, zoals duurzaamheid, veiligheid, internationalisering, ondernemerschap, interculturaliteit en levensbeschouwing. De economische dimensie is in twee

deelgebieden uitgesplitst en heeft betrekking op 1) de bereidheid en het vermogen om een bijdrage te leveren aan het arbeidsproces en aan de arbeidsgemeenschap waar men deel van uitmaakt; en 2) de bereidheid en het vermogen om op adequate en verantwoorde wijze als consument deel te nemen aan de maatschappij. Hierbij gaat het om het adequaat functioneren op de arbeidsmarkt en binnen een bedrijf en om het verantwoord handelen op de consumptiemarkt. De sociaal-maatschappelijke dimensie heeft betrekking op de bereidheid en het vermogen om deel uit te maken van de gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Het gaat hier om het adequaat functioneren in de eigen woon- en leefomgeving, in zorgsituaties en in de school; om de acceptatie van verschillen en culturele verscheidenheid. De vierde dimensie, vitaal burgerschap, heeft betrekking op de bereidheid en het vermogen om te reflecteren op de eigen leefstijl en zorg te dragen voor de eigen vitaliteit als burger en werknemer. Hierbij gaat het om de zorg voor de eigen vitaliteit en fitheid. Daarbij is een belangrijke taak om de juiste afstemming te vinden tussen werken, zorgen (voor jezelf en voor anderen), leren en ontspannen.

Vanaf pakweg de jaren tien worden langzaamaan andere accenten aan burgerschapsvorming in het onderwijs gegeven. Het wordt vaker gezien als antwoord op integratie- en radicaliseringsvraagstukken, en daarnaast krijgt het voorstel van de Onderwijsraad (2012) om het accent te leggen op kritische participatie in de samenleving meer weerklank. Hoewel in het bestuursakkoord dat het ministerie in 2014 met de MBO Raad sluit het woord 'burger' of 'burgerschap' niet voorkomt, en er ook geen afspraken worden vermeld die relateren aan het thema, wordt het onderwerp wel voor het MBO geagendeerd vanuit de politiek. Op 6 november 2014 dient Kamerlid Jadnanansing een motie waarin zij aandacht vraagt voor burgerschapsvorming in het beroepsonderwijs (TK 34 000 VIII nr. 38). In januari 2015 vervolgens brengt het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO) het onderzoeksrapport 'Aandacht voor kritische denkvaardigheden en sociaal-culturele vaardigheden in het mbo' uit.

In april datzelfde jaar schrijven de bewindslieden dan aan de Tweede Kamer (TK, 2014-2015b) dat burgerschapsonderwijs 'de mentale weerbaarheid van jongeren [kan] vergroten, maar niet de ultieme oplossing [is] voor radicalisering van jongeren. Wij plaatsen de vorming tot burgerschap in het kader van de brede ontwikkeling van leerlingen en studenten.' In de brief worden verschillende maatregelen aangekondigd om burgerschapsvorming in het MBO te versterken wat betreft het bevorderen van kritische denkvaardigheden en 'het goede gesprek [kunnen] aangaan over gevoelige onderwerpen zoals radicalisering, religie of seksuele geaardheid' (Ibid, p.3). Zo worden docenten ondersteund in het geven van burgerschapsonderwijs door meer aandacht voor *Bildung* in te ruimen in de initiële lerarenopleidingen, burgerschapsonderwijs explicieter op te nemen in de opleidingsprogramma's en vanuit de Agenda Integratie wordt geïnvesteerd in ontwikkeling van lesmateriaal samen met lerarenopleidingen om docenten beter toe te rusten om lastige burgerschapsthema's te kunnen behandelen in de klas.

Kritisch denken wordt in deze brief aangemerkt als een essentieel element van burgerschapsvorming in het MBO. De bewindslieden geven aan dat onderzoek van de inspectie uitwijst dat kritisch denken in het MBO onderbelicht blijft, en zij verwijzen naar het onderzoek van het ECBO (2015) als zij stellen dat directeuren en docenten in het MBO weliswaar veel belang

hechten aan sociaal-culturele vaardigheden en kritische denkvaardigheden, maar dat de kritische denkvaardigheden minder goed zijn ingebed (Ibid, p. 7-8). De bewindslieden geven aan dat kritisch leren denken in het mbo, juist ook op de niveaus 1 en 2 de volle aandacht verdient om niveau 1 en 2-studenten op dat punt juist een achterstand hebben en onderwijs daar verschil kan maken. In de brief wordt het Friesland College genoemd als een *good practice* voor onderwijs in kritische denkvaardigheden in mbo-1 en -2, aan de hand van dilemma's uit de beroepspraktijk.

De minister geeft aan voornemens te zijn 'het Examen- en kwalificatiebesluit aan te scherpen wat betreft kritische denkvaardigheden en het kunnen voeren van een dialoog over complexe thema's als radicalisering, racisme, discriminatie, democratische waarden, vrijheid van meningsuiting en religie. Studenten worden weerbaarder en kunnen beter omgaan met verschillende opvattingen in de samenleving' (Ibid, p. 8). Op 2 juni 2016 wordt in het Staatblad het besluit 'Aanscherping generieke kwalificatie-eisen voorloopbaan en burgerschap in het mbo' gepubliceerd (Staatblad, Jrg. 2-16, nr. 224). De kwalificatie-eisen zijn als volgt aangepast: Het kwalificatie-onderdeel 'Loopbaan en Burgerschap' bereidt deelnemers voor op het vormgeven van hun eigen loopbaan en op participatie in de maatschappij. In dat kader is het van belang dat deelnemers kritische denkvaardigheden ontwikkelen. Onder kritische denkvaardigheden wordt verstaan:

- Informatie(-bronnen) op waarde weten te schatten; daarbij het onderscheid kunnen maken tussen argumenten, beweringen, feiten en aannames;
- het perspectief van anderen kunnen innemen;
- kunnen nadenken over hoe eigen opvattingen, beslissingen en handelingen tot stand komen.

5.2 Sturingsdynamiek bij Burgerschapsvorming in het VO

In het VO zijn voor het beleidsthema ‘burgerschapsvorming’ tien relevante actoren geïdentificeerd (zie voor verantwoording van de selectie van actoren paragraaf 2.1 van dit rapport). Dit zijn (in alfabetische volgorde): Alliantie Burgerschap (AlliantieB), de Inspectie van het Onderwijs (Ivho), KPC Groep (KPC), Leraar24, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (MinOCW), de Onderwijsraad, de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO), Stichting School en Veiligheid (SSV), de Universiteit van Amsterdam (UvA-KI) en de VO-raad. In figuur 5 is het sturingsnetwerk van deze actoren inclusief hun onderlinge relaties weergegeven. Uit figuur 5 blijkt dat het sturingsnetwerk ‘Burgerschapsvorming’ in het VO wordt gekenmerkt door:

- *meerdere actoren van diverse aard* zoals een overheidsorgaan (MinOCW), een ZBO (Ivho), een adviesorgaan (Onderwijsraad), zelfstandige stichtingen of verenigingen (SLO, SSV, KPC, VO-raad), actoren zonder rechtsvorm zoals Alliantie Burgerschap, een digitaal platform (Leraar24),
- *waarvan er twee zogenaamde samengestelde actoren zijn* namelijk de Alliantie Burgerschap bestaand uit negen actoren, en Leraar24 bestaand uit vier actoren,
- *die verschillende posities innemen,*
- *en meervoudige wederzijdse relaties onderhouden.*

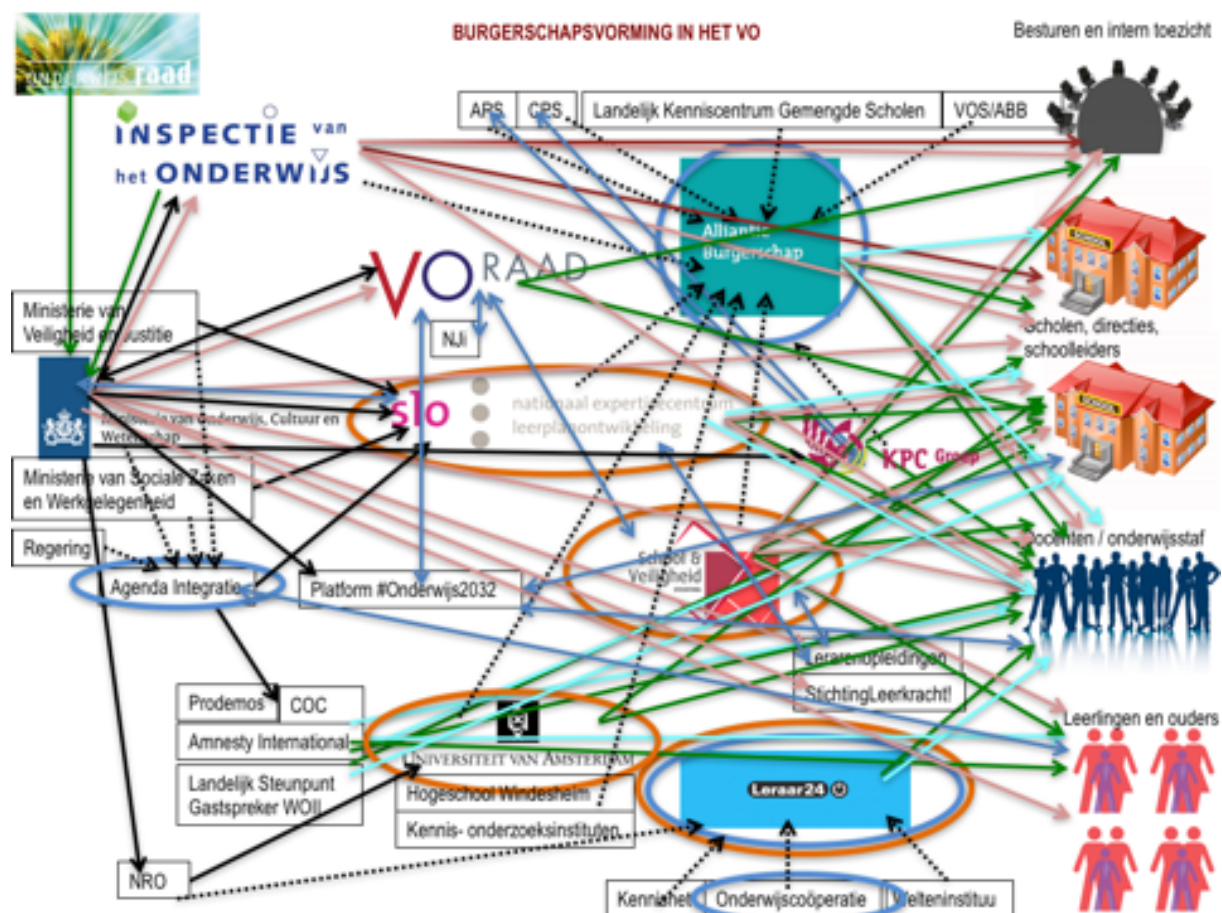
Als nader wordt ingezoomd op het sturingsnetwerk, dan is te zien dat de overheid zich bij dit beleidsthema manifesteert met een actieve sturende rol, al is hoedt het MinOCW zich ervoor inhoudelijk op dit beleidsthema te sturen. De sturing komt niet zozeer alleen vanuit het MinOCW, maar ook via Agenda Integratie van de Ministeries JV en VWS, en vanuit de Regering. De Ivho richt zich in zijn toezicht rechtstreeks tot schoolbesturen (en hun intern toezicht), scholen, directies en schoolleiders, en responsabiliseert hen ook op dit thema.

De SLO neemt een centrale sturende rol in als gevolg van de opdrachten en financiering door de overheid om voorlichting te geven, te communiceren en materiaal en instrumenten beschikbaar te stellen aan leraren, onderwijsstaf en scholen op het terrein van burgerschapsvorming.

Opvallend daarnaast is de centrale positie van AlliantieB in dit sturingsnetwerk. AlliantieB is een grote samengestelde actor opgericht door de SLO, de Ivho en zeven advies- en kennisorganisaties, en actief door informeren, communiceren en advies en instrumenten beschikbaar stellen aan leraren, onderwijsstaf en scholen op het terrein van burgerschapsvorming. Leraar24 doet dit ook, maar dan vooral gericht op leraren.

Naast het subnetwerk van SLO en AlliantieB met diverse advies- en kennisorganisaties dat stevig geactiveerd (en gefinancierd) wordt door de overheid, is er het subnetwerk van de VO-raad in samenwerking met SSV, NJi en lerarenopleidingen. Deze actoren informeren leraren, onderwijsstaf en scholen ook op het terrein van burgerschapsvorming en rusten hen toe met advies en instrumenten. Dit subnetwerk weet zich gelegitimeerd door de bestuursakkoorden tussen het MinOCW en de VO-raad.

Figuur 5 Sturingsnetwerk 'Burgerschapsvorming' in het VO



LEGENDA:

- Logo actor** Relevante actor
- Actor** Actor die betrokken is in het sturingsnetwerk, maar niet geïdentificeerd als relevante actor
- Gefinancierd door MinOcw specifiek voor (o.a.) dit beleidsthema**
- Samengestelde actor: meerdere actoren hebben deze actor opgericht / initiatief voor genomen**
- Initiatief van, opgericht door**
- Toezicht houden op**
- Bestuursakkoord gesloten over (o.a.) dit beleidsthema**
- Wederzijds afstemmen, sonderen, samenwerken en steunen**
- Adviseren, aanbevelingen doen, faciliteren, toerusten**
- Voorlichten, communiceren**
- Opdrachtgever**
- Rol voor ander benoemen wat betreft dit beleidsthema**

Nu het sturingsnetwerk in beeld is, wordt aan de hand van de sturingstrilogie die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd beschreven:

- 1 Welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten en welke rollen zij voor zichzelf, en voor anderen, zien bij het sturen op dit thema (denkbaar);
- 2 welke activiteiten de verschillende actoren ondernemen en welke instrumenten zij hanteren bij het sturen op dit thema (uitvoerbaar);
- 3 hoe de verschillende actoren de sturingsdoelen, -voortgang en –doelbereiking van het thema zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar).

Deze beschrijving aan de hand van de sturingstrilogie is het resultaat van kwalitatieve analyses van de gecodeerde beleidsdocumenten over ‘Burgerschapsvorming’ in het VO, zie tabel 28. Er zijn 134 gecodeerde fragmenten, waarvan er 89 alleen het VO betreffen en 45 het VO en MBO gezamenlijk. Tabel 28 laat zien dat de meeste fragmenten gaan over denkbaar (56), dan uitvoerbaar (41) en tenslotte zichtbaar (37). Aanvullende informatie en een toets op de resultaten uit de documentenanalyse is verkregen door middel van interviews met de Stichting Leerplan Ontwikkeling, de Inspectie van het Onderwijs en met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Tabel 28: Overzicht gecodeerde fragmenten ‘Burgerschap’ in het VO

N fragmenten 'Burgerschap in het VO'	Denkbaar thema	Denkbaar rollen	Uitvoerbaar	Zichtbaar	TOTAAL
Alleen VO	27	11	26	25	89
VO & MBO	10	8	15	12	45
TOTAAL	37	19	41	37	134

5.2.1 Welke betekenis krijgt ‘Burgerschap’-beleid in het VO?

Wat onder het burgerschapsbeleid in het VO wordt verstaan, welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten is het eerste element van ‘denkbaar’ uit de sturingstrilogie. In tabel 28 is beschreven wat alle relevante actoren in het sturingsnetwerk hieronder verstaan en welke betekenis zij eraan hechten. De teksten in tabel 28 zijn het resultaat van analyse van de 37 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews. Het zijn de letterlijke bewoordingen uit de gecodeerde fragmenten en/of uit de interviews, die representatief worden geacht voor het ‘denkbaar’ van elke actor en die een zo kort mogelijke samenvatting geven van hoe de actor over het beleidsthema denkt.

Tabel 28 wijst uit dat de relevante actoren van het sturingsnetwerk ‘burgerschapsvorming’ in het VO via verschillende concepten en begrippen betekenis geven aan het beleidsthema. Het MinOCW, de IvHO, de SLO, het KPC en de Onderwijsraad duiden burgerschapsvorming in relatie tot democratie/democratische vorming, participatie/sociale integratie en identiteitsvorming. Deze vier actoren hanteren ook allen het adjectief ‘actief’: *actief* burgerschap, *actief*

Tabel 28: Denkbaar: thema 'Burgerschap'-beleid VO

Actor	Wat wordt onder 'Burgerschap' beleid VO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
AlliantieB	De school als oefenplaats voor democratie, voor participatie en voor identiteitsvorming
IvhO	Sociale kwaliteit. Bevordering van actief burgerschap en sociale integratie is daarom een wettelijke taak van het onderwijs. Sociale kwaliteit is bovendien van belang om als school goed te functioneren. Leerlingen verwerven op school sociale en maatschappelijke competenties, die belangrijk zijn om op een goede manier met anderen te kunnen samenleven. Een positief schoolklimaat bevordert leren. Een veilig schoolklimaat, waarbij onder meer pesten wordt tegengegaan, is bovendien een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren. Een geslaagde sociale ontwikkeling is belangrijk voor de verdere levensloop van leerlingen en hangt samen met onderwijssucces, kansen op de arbeidsmarkt en het voorkomen van uitval en achterstand. Het is belangrijk dat scholen aandacht geven aan de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van de leerlingen. Het is belangrijk dat scholen dat op een doelgerichte manier doen, dat ze nagaan of de leerlingen de gestelde leerdoelen ook bereiken, en eventuele problemen tijdig signaleren en verhelpen. Indicator 3.7 Toezichtkader: 'De school heeft een specifiek aanbod om de sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen te ontwikkelen passend bij de wettelijke voorschriften.'
KPC	Actief burgerschap en sociale integratie. Democratisch burgerschap: is een breed en normatief begrip. Wat de één een goede burger vindt, vindt de ander nog geen goede burger. Hierover bestaan verschillende perspectieven.
Leraar24	--
MinOCW	Onderwijs is meer dan kennisoverdracht, het heeft ook een socialisatiefunctie. Goed onderwijs speelt ook een belangrijke rol in de sociale ontwikkeling van jongeren: de overdracht van waarden, normen en gedragingen. Burgerschap staat niet los van de kernvakken en het werken aan goede leerprestaties. Het geeft rekenen, taal, cultuureducatie en andere vakken betekenis en context. Scholen en leraren geven leerlingen hiermee naast een goede kennisbasis ook, samen met ouders, een goede sociale basis om hun plek te vinden in onze dynamische en pluriforme samenleving. Eerst vanuit perspectief brede vorming afgezet tegen basisvakken taal en rekenen, nu opschuiving naar kennis en competenties hoe je met elkaar omgaat en kritische denkvaardigheden ontwikkelen. Recente aandacht voor radicalisering en polarisatie: Het belang van burgerschap in het onderwijs wordt onderstreept door actuele maatschappelijke spanningen en incidenten die raken aan de basiswaarden van de onze democratische rechtsstaat. Het is van wezenlijk belang dat het onderwijs er alles aan doet om deze jongeren te verbinden aan onze samenleving, onder meer door goed en volwaardig burgerschapsonderwijs, naast mediawijsheid. Mensen- en kinderrechten. Scholen hebben de opdracht bij hun leerlingen de bereidheid te stimuleren en het vermogen te vergroten om actief deel uit te maken van de Nederlandse samenleving. Burgerschap gaat over samenleven, daarom kennis overbrengen over de rechtsstaat en kernwaarden die daaraan ten grondslag liggen.
Onderwijs-raad	Burgerschapsonderwijs omvat meer dan sociaal gedrag, aanpassing en participatie (actief burgerschap en sociale cohesie, ook het kritisch leren participeren in de samenleving behoort tot het ontwikkelingsproces van jongeren. Bij hen het vermogen ontwikkelen aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren, vanuit eigen idealen, waarden en normen, in een pluriforme, democratische samenleving.

Actor	Wat wordt onder 'Burgerschap' beleid VO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
SLO	Leerlingen zijn jonge burgers. Leerlingen opvoeden tot burgers. Waardenontwikkeling is een belangrijk aspect, maar gesprekken over waarden worden vaak vermeden omdat abstract en lastig te concretiseren. Reflecteren op welke waarden samenleving belangrijk vindt, en welke waarden zijn ingebed in denken en handelen van leerlingen, leraren, schoolleiders en ouders. Bij burgerschapsvorming staan drie domeinen centraal: 1 Democratie - kennis over de democratische rechtstaat en politieke besluitvorming; democratisch handelen en de maatschappelijke basiswaarden 2 Participatie - kennis over de basiswaarden en mogelijkheden voor inspraak en vaardigheden en houdingen die nodig zijn om op school en in de samenleving actief mee te kunnen doen 2 Identiteit - verkennen van de eigen identiteit en die van anderen; voor welke (levensbeschouwelijke) waarden sta ik en hoe maak ik die waar? Burgerschapsvorming valt onder 'maatschappelijke thema's' en er bestaat constant aandacht voor. Recent komt daar het radicaliseringsvraagstuk en sociale veiligheid bij.
SSV	Sociale veiligheid. Een veilige school is een school waar voortdurend serieus aandacht wordt gegeven aan het realiseren van een veilig schoolklimaat en aan het voorkomen, herkennen en aanpakken van grensoverschrijdend gedrag. Een school die kritisch naar zichzelf blijft kijken, en ervoor zorgt dat elk incident leidt tot verkleining van de kans op nieuw grensoverschrijdend gedrag. In een cultuur waarin zowel leerlingen als medewerkers aan het denken worden gezet over hun houding en handelen en waarin hier open over wordt gepraat.
UvA-KI	Betrokkenheid, verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de samenleving, oog hebben voor elkaar en een democratische gezindheid: We zouden willen dat iedereen deze waarden als vanzelf heeft. Aangezien dat niet vanzelfsprekend is, heeft de overheid de ontwikkeling van burgerschap verplicht gesteld. Net zoals taal en rekenen, behoort burgerschapsvorming tot de kerntaken van de school. Burgerschapscompetenties en het burgerschapsgedrag van leerlingen, waarbij sociale taken centraal die kinderen en jongeren als burger moeten kunnen vervullen: -democratisch handelen -maatschappelijk verantwoord handelen -omgaan met conflicten -omgaan met verschillen
VO-Raad	Burgerschap is een element van brede vorming voor alle leerlingen. Brede vorming behelst loopbaan, burgerschap, ondernemerschap, creativiteit, sport. Burgerschap relateert aan (sociale) veiligheid Een belangrijke taak van scholen is het creëren van een (sociaal) veilige schoolomgeving voor leerlingen en onderwijspersoneel. Scholen krijgen in toenemende mate te maken met complexe maatschappelijke problemen als (digitaal) pesten, discriminatie en radicalisering, en zij spelen een rol in het voorkomen en aanpakken ervan. De VO-raad pleit ervoor dat scholen hun maatschappelijke rol naar eigen inzicht - passend bij de eigen visie en situatie - kunnen invullen.

participeren. De Onderwijsraad voegt hier expliciet aan toe dat kinderen en jongeren een actieve, eigen rol bij burgerschapsvorming hebben en dit zelf vormgeven door 'kritisch [te] leren participeren', 'vanuit eigen idealen, waarden en normen' en 'een eigen bijdrage (willen) leveren aan deze samenleving'. De IvHO vangt burgerschap onder de noemer 'sociale kwaliteit': *'Sociale kwaliteit is [...] een groot en open begrip dat bewust zo gekozen is om het ruim te houden. Dit*

om bijvoorbeeld te voorkomen dat de Onderwijsinspectie een definitie kiest die onbedoeld dingen die ook belangrijk zijn uitsluit. Het moet open blijven omdat de Onderwijsinspectie niet wil voorschrijven, maar tegelijkertijd moet het begrip ook voldoende duidelijk zijn zodat iedereen weet wat ermee wordt bedoeld, dat schuurt soms [...] Dus je komt in onze teksten de begrippen sociale kwaliteit en sociale opbrengsten als grote open begrippen tegen, en daarnaast kom je de specifiekere begrippen sociale vaardigheden, sociale competenties en burgerschap tegen, voortkomend uit de kerndoelen en de wet. Daar tussenin zitten bijvoorbeeld nog de begrippen maatschappelijke competenties (dat is wat je met burgerschap leert) en schoolklimaat.'
(interview)

Tabel 28 reflecteert accentverschuivingen die optreden bij 'burgerschapsvorming'-beleid. Het voorstel van de Onderwijsraad (2012) om het accent te leggen op kritische participatie in de samenleving vindt zijn weerslag in het beleid van het MinOCW, dat 'competenties om met elkaar om te gaan' en 'kritische denkvaardigheden' benadrukt als belangrijke elementen van burgerschapsvorming. In lijn hiermee vervangt de IvHO in zijn toezichtkader de begrippen 'actief burgerschap' en 'sociale integratie' door 'ontwikkeling van sociale en maatschappelijk competenties van leerlingen'. Ook de UvA-KI en AlliantieB drukken het beleidsthema uit in termen van competenties en gedrag en zien de school 'als oefenplaats' daarvoor. Een andere accentverschuiving is dat de overheid het belang van burgerschapsvorming in de context plaatst van maatschappelijke spanningen en integratie- en radicaliseringsvraagstukken die rond 2013 pregnanter worden. Het MinOCW past de betekenis van burgerschapsvorming in het onderwijs hierop aan: Het gaat niet alleen om de vermogens, maar ook om de *bereidheid* van leerlingen voor actief burgerschap. Ook het MinOCW spreekt van de *Nederlandse* samenleving in plaats van de samenleving in het algemeen, of van de *pluriforme* en *democratische* samenleving zoals de Onderwijsraad in 2012 deed. De SLO maakt gewag van een derde accentverschuiving en stelt dat ook sociale veiligheid als een element van burgerschap wordt gezien, als specifieke uitwerking van sociale integratie. Het is met name de VO-raad die hier uitdrukking aangeeft door burgerschapsvorming te relateren aan brede vorming en aan sociale veiligheid op school. De SSV doet dit laatste uiteraard ook.

5.2.2 Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?

Welke rol de tien actoren van het sturingsnetwerk 'Burgerschapsvorming' in het VO voor zichzelf en voor andere actoren zien is het tweede element van 'denkbaar' uit de sturingstrilogie. Op basis van de 37 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, zijn in tabel 29 per actor de voor zichzelf en voor (de) ander(en) gepercipieerde rollen weergegeven. In de meest rechtse kolom zijn ook de onderlinge relaties tussen de verschillende actoren beschreven. De actoren en hun onderlinge relaties zijn ook visueel weergegeven in het sturingsnetwerk in figuur 5.

Tabel 29: Denkbaar: rollen en onderlinge relaties 'Burgerschapsvorming'-beleid VO

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
AlliantieB	Bevorderen van sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen, in het bijzonder burgerschapscompetenties.	--	Opgericht door APS, CPS, IvhO, KPC Groep, Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen, Hogeschool Windesheim, SSV, SLO, UvA-KI, UvH, VOS/ABB Samenwerkingsverband van scholen funderend onderwijs en oprichters
IvhO	-Toezicht op de manier waarop scholen invulling geven aan de bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie'. -Pilots met toezicht op sociale veiligheid.	Scholen moeten aandacht schenken aan burgerschap, en hun onderwijs er planmatig op richten met behulp van concrete leerdoelen.	-In opdracht van MinOCW -Mede-oprichter van AlliantieB
KPC	Adviseren en ondersteunen wat betreft burgerschapsvorming in het onderwijs vormgeven en verbeteren.	Scholen geven burgerschapsvorming vorm.	-In opdracht van MinOCW -In samenwerking met andere landelijke pedagogische centra APS en CPS -Mede-oprichter AlliantieB
Leraar24	Inhoud (kennis en kunde) bieden over burgerschapsvorming.	--	--

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
MinOCW	Agenderen, implementatiemaatregelen nemen communiceren, faciliteren ondersteunen.	-Scholen en leraren zijn primair verantwoordelijk. -Het kan niet zo zijn dat leraren een moeilijk gesprek in de klas uit de weg gaan, en verdienen daarom alle steun die nodig is. -Scholen en leraren moeten voor dit thema gebruik maken van de mogelijkheid om te leren van elkaar, bijvoorbeeld via peer review, lesbezoek, feedback vragen en krijgen of samen een les voorbereiden. -Lerarenopleidingen nemen burgerschapsvorming ruimer op in hun programma's en rusten aankomende leraren beter op om moeilijke gesprekken te voeren in de klas. -De VO-raad moet dit steunen. -StichtingLeerkracht! Kan scholen/teams begeleiden om van elkaar te leren wb burgerschapsvorming. -De inspectie houdt toezicht. -Ouders hebben ook een belangrijke verantwoordelijkheid. -Gedeelde maatschappelijke opdracht van scholen, leraren, ouders, sportverenigingen, religieuze organisaties en jongeren zelf.	- Bestuursakkoord met VO-raad. - Opdrachtgever / subsidieert lvhO, KPC, SLO. - Financiert SSV, UvA-KI - Financierde oprichting Leraar24
Onderwijs-raad	Regering adviseren op het terrein van onderwijs.	--	--

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
SLO	-Specifiek wb burgerschapsvorming: Vanuit inhoud scholen handreikingen bieden, kennis ontsluiten en inspirerende voorbeelden tonen. -Ontwerpen en valideren landelijke leerplankaders, ontwikkelen en beproeven (in praktijkpilots) van leerplanvarianten/lesmateriaal, wetenschappelijke onderbouwing, regievoering activiteiten in leerplanketen, adviseren en ondersteunen overheid mbt leerplanontwikkeling.	-Scholen zijn wettelijk verplicht aandacht te besteden aan actief burgerschap en sociale integratie. -Een van de taken van de school is een bijdrage te leveren aan de opvoeding van haar leerlingen tot burgers -Een eigen visie op de waarden van de school wordt verwacht, die aansluit bij belangrijke waarden van de Nederlandse samenleving.	-MinOCW en Agenda Integratie opdrachtgevers -van MinVWS (herdenken en vieren), -MinSZW (diversiteit en integratie) voor handreiking, MinBuZa (mensenrechten) en -MinFin (financieel burgerschap) -Mede-oprichter van AlliantieB -Methodieontwikkeling samen met lerarenopleidingen Rotterdam en Amsterdam en Diversion
SSV	Ondersteuning aan leraren, schoolleiders en vertrouwenspersonen bij het bevorderen van een sociaal veilig klimaat. Bespreekbaar maken van problemen binnen en buiten de school.	--	-Mede-oprichter van AlliantieB -Samenwerken bouwstenen voor curriculum lerarenopleidingen
UvA-KI	Burgerschapsgedrag en -competenties van leerlingen meetbaar maken, scholen inzichten geven voor burgerschapsvorming op basis van actueel vergelijkingsmateriaal, scholen helpen om burgerschapsvorming concreet te maken en doelgericht te werken aan burgerschap dmv goed zicht op burgerschapscompetenties en –gedrag.	--	-Ontwikkeling meetinstrument via opdrachtonderzoek van NRO -Toepassing meetinstrument in opdracht van, en gesubsidieerd door, MinOCW -Mede-oprichter van AlliantieB
VO-Raad	Scholen ondersteunen bij werken aan brede vorming en (sociale) veiligheid op hun school, voortouw in nemen.	-Samen met PO-raad voortouw nemen. -NJi beoordeelt anti-pestprogramma's. -SSV en NJi ondersteunen scholen bij vormgeven sociale veiligheid.	-Bestuursakkoord met MinOCW -afstemming met SSV en NJi

Los van het wettelijk vastleggen en daarna weer afschaffen van de verplichte maatschappelijke stage, beperkt het MinOCW zich bij dit beleidsthema tot het wettelijk vastleggen van burgerschapsvorming in eindtermen, en vertaling ervan in het toezichtkader van de IvhO. Het MinOCW financiert daarnaast de SLO, de SSV, de UvA-KI en Leraar24 in het kader van dit beleidsthema en neemt de rol van spelverdeler op zich door 'responsibiliseren'. Dat wil zeggen door expliciet de rollen te benoemen van andere actoren op dit beleidsthema zoals van de VO-raad, de lerarenopleidingen, en de IvhO.

Echter, niet alleen het MinOCW neemt een sturende rol op zich bij het burgerschapsvormingsbeleid. Vanaf circa 2013 neemt de regering een grotere, meer actieve, rol op zich om integratie in de samenleving te vormen. De Agenda Integratie en de wet- en regelgeving en specifieke programma's die hieruit voortvloeien, hebben ook hun weerslag op het onderwijs. Een aantal maatschappelijke organisaties zoals Prodemos, COC, Amnesty International en het Landelijk Steunpunt Gast spreker WOII krijgen via de Agenda Integratie van de Regering krijgen opdrachten voorlichting te geven, te communiceren en materiaal en instrumenten beschikbaar te stellen aan leraren, onderwijsstaf en scholen op het terrein van burgerschapsvorming. Ook de Ministeries van VWS, SZW, VJ, BuZa en Fin verstrekken opdrachten aan de SLO voor 'herdenken en vieren', 'diversiteit en integratie', 'mensenrechten' en 'financieel burgerschap' in het onderwijs. Tabel 29 laat zien dat de sturende rol van de overheid op dit beleidsthema toeneemt. AlliantieB formuleert voor zichzelf een sturende rol op dit beleidsthema: het wil de burgerschapscompetenties van leerlingen bevorderen. Omdat AlliantieB een grote zogenaamde samengestelde actor is van zeven kennis- en adviesorganisaties inclusief de IvhO en de SLO, kan ook worden geconcludeerd dat deze negen actoren hun krachten bundelen en concentreren in de netwerkorganisatie AlliantieB om te sturen op burgerschapsvorming. De UvA-KI, onderdeel van AlliantieB, speelt daarnaast ook zelf een prominente rol met de ambitie om burgerschapscompetenties meetbaar te maken, scholen inzicht geven voor burgerschapsvorming op basis van actueel vergelijkingsmateriaal, en scholen te helpen om burgerschapsvorming concreet te maken en doelgericht te werken aan burgerschap. Ook de SLO heeft een belangrijke sturende rol, als onderdeel van AlliantieB, maar ook als zelfstandige actor bij het adviseren, steunen, helpen en voeden van scholen om inhoud te geven aan burgerschap. De SLO doet dit met de steun van het MinOCW, andere ministeries en de Regering in de rug als opdrachtgever en financiers. SLO is verbinder, stemt af en voert vooroverleg met de overheid over de thema's en activiteiten rondom burgerschap in het onderwijs.

Als het gaat om rollen voor andere actoren zijn het eerst en vooral de leraren en scholen die een rol krijgen toebedeeld bij burgerschapsvorming in het VO, waarbij veel actoren uitdrukken dat het juist de leraren(teams) en scholen zijn die kleuring en inhoud geven aan burgerschapsvorming, vanuit de eigen visie en identiteit. Leraar24 responsabiliseert expliciet de leraar. De IvhO en de VO-raad richten hun pijlen meer op de scholen dan op individuele leraren.

Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden bij dit beleidsthema alleen door het MinOCW 'geresponsibiliseerd'. Het MinOCW verwijst ook naar de aanpak van StgLK! als scholen concreet handen en voeten willen leren geven aan burgerschapsvorming vanuit hun eigen visie en identiteit.

5.2.3 Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?

Op welke wijze het thema uitvoerbaar wordt, maakt ook deel uit van de sturingstrilogie. Met het handelingsrepertoire van de actoren in het sturingsnetwerk, de praktijken die zij aan de dag leggen, de instrumenten die zij hanteren om te beïnvloeden, sturen, en te implementeren, leggen we bloot hoe het burgerschapsbeleid in het VO uitvoerbaar wordt. Op basis van de 41 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 30 weergegeven wat de verschillende actoren doen en welke instrumenten zij hanteren.

Tabel 30: Uitvoerbaar: 'Burgerschap'-beleid VO

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
AlliantieB	-Instrument: 'Burgerschap meten' -Scholenpanels Burgerschap (ca 30-50 scholen): Fase 1: onderzoek- en ontwikkelingsproject resulterend in boek 'Scholen voor burgerschap, naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs'. Fase 2 vanaf 2014: Participatie onderzoek naar burgerschapscompetenties van leerlingen inclusief uitwisselingsbijeenkomsten.
IvhO	Toezichtkader VO inclusief indicatoren burgerschapsvorming.
KPC	-Project 'Voorbeelden van goede initiatieven in het kader van Actief Burgerschap en Sociale Integratie'. -Scan actief burgerschap en sociale integratie voor VO. -Handreiking burgerschap en bijbehorende website www.democratischburgerschap.nl met overzicht literatuur, overzicht van onderzoek, lectoraten, R&D-projecten, stappenplan invoeren in de school, overzicht lessen en activiteiten, overzicht instrumenten.
Leraar24	-Website leraar24.nl , met daarin een pagina over 'burgerschapsvorming in school' en 'burgerschapsvorming in school en omgeving'.
MinOCW	-Wet- en regelgeving (kerndoelen aanscherpen, maatschappelijke stage). -Twee bestuursakkoorden: Nationaal Onderwijsakkoord en Sectorakkoord VO. -Subsidiëren/financieren. -Opdracht aan Platform #Onderwijs2032 om burgerschapsvorming te adresseren langs drie hoofdfuncties van funderend onderwijs kwalificatie (kennis voor werk en leren), socialisatie (maatschappelijke vorming) en persoonlijke vorming. -Gesprekstafels met leraren over de manier waarop de rechtsstaat aandacht krijgt in de klas, vanuit Agenda Integratie. -Opdrachten geven aan diverse organisaties om scholen en leraren te helpen bij het versterken van hun burgerschapsonderwijs, vanuit Agenda Integratie, zoals *Landelijk Steunpunt Gast sprekers WOII-heden: gastles WOII; *COC: seksuele diversiteit; *ProDemos : oplossen van conflicten in de democratische rechtsstaat; *Amnesty International: mensenrechten, kinderrechten, discriminatie of vrijheid van meningsuiting.
Onderwijs -raad	--

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
SLO	-Pilot burgerschap onder 20 scholen in basis- en voortgezet onderwijs die aan de slag gaan met handvatten en handreikingen. -Pilot leerlingenparticipatie VO waar op tiental vo-scholen wordt gewerkt aan een opzet waarbij leerlingen een rol spelen in de inrichting van het burgerschapsonderwijs op hun school, afsluiting SLO-conferentie Burgerschap in het Onderwijs op 19 januari 2016. -Interactief informatiepunt www.burgerschapindeschool.nl met info over ondersteuning, materialen, voorbeelden, maatschappelijke stage en monitor- en meetinstrumenten. -Handreiking 'Schoolontwikkeling burgerschap' om schoolleiders en leraren te ondersteunen in visievorming en proces van waardenontwikkeling in school te bevorderen en te verankeren in bestaand beleid. -Inhoudelijk richtinggevend kader Leerplanverkenning actief burgerschap, een handreiking voor scholen incl. voorbeeldmatige leerplannen waarin wetgeving, relevante kerndoelen, toezichtkader en definitie van de Onderwijsraad over burgerschapsvorming zijn samengebracht. -Instrument 'Maatschappelijk verantwoord' voor zelfevaluatie 'actief burgerschap en sociale integratie'. -Ontwikkeling kernleerplan burgerschap voor onderbouw vo, vmbo, havo/vwo. -Methodiek 'Dialog als burgerschapsinstrument' voor lerarenopleidingen. Samen met lerarenopleidingen Rotterdam en Amsterdam en Diversion methodiek ontwikkeld voor lerarenopleidingen om moeilijk bespreekbare onderwerpen in de klas bespreekbaar te maken. -Website 'burgerschapindeschool.nl'.
SSV	-Informatie en advies beschikbaar over onderwerpen pesten, discriminatie, seksuele diversiteit en radicalisering. -Bouwstenen voor werken aan sociale veiligheid op school, samen met de pabo's en de lerarenopleidingen. -Trainingsaanbod ter ondersteuning van leraren en scholen bij het tegengaan van radicalisering in het onderwijs.
UvA-KI	-Instrumentenontwikkeling voor het meten van sociale competenties, metacognitie en advanced skills bij leerlingen, --Toepassing tot instrument 'Burgerschap meten', zie onder AlliantieB -UvA-KI/tenDam onderzoek naar de invloed van de school op burgerschap van leerlingen, in opdracht van NRO
VO-raad	-Plusdocument introduceren waarop staat op welke manier leerlingen gewerkt hebben aan een brede voorbereiding op hun toekomst en welke resultaten ze hierbij geboekt hebben. Op dit persoonlijke document staan succesvol afgeronde (talent)programma's, stage-vaardigheden en specifieke vaardigheden van de leerling op het gebied van bijvoorbeeld loopbaan, burgerschap, ondernemerschap, creativiteit of sport beschreven.

Tabel 30 laat de SLO het meest actief is om 'een goed gevulde gereedschapskist' te leveren aan scholen/schoolleiders en leraren toe te rusten om vorm te geven aan burgerschapsvorming door middel van handvatten en handreikingen, inhoudelijk richtinggevende kaders en scans, instrumenten en methodieken, een kernleerplan en een interactief informatiepunt. De SLO heeft hiervoor een specifieke website: 'burgerschapindeschool.nl'.

Ook KPC, Leraar24, SSV en UvA-KI ontwikkelen instrumenten, bouwstenen, een trainingsaanbod, goede voorbeelden, doen onderzoek, én geven informatie en overzichten over waar zaken te vinden zijn, waarbij veelvuldig naar elkaars' producten en materiaal wordt verwezen.

Het MinOCW geeft voornamelijk opdrachten aan actoren in het sturingsnetwerk om instrumenten, handreikingen te ontwikkelen, beschikbaar te stellen en om te informeren en te communiceren over burgerschapsvorming.

De VO-raad geeft 'handen en voeten' aan de afspraken in het sectorakkoord met het MinOCW over brede vorming en sociale veiligheid met behulp van het plusdocument.

AlliantieB valt op omdat binnen deze actor scholen/schoolleiders en leraren zelf actief mee-onderzoeken en mee-ontwikkelen in de scholenpanels burgerschapsvorming. Dit in tegenstelling tot het werk van de andere actoren, waarvan de operationalisatie, implementatie en toerusting op dit beleidsthema meer een 'zend'-gehalte heeft.

5.2.4 Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?

Op welke wijze de tien actoren hun sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking wat betreft het burgerschapsbeleid VO zichtbaar en meetbaar maken verwijst naar de derde pijler van de sturingstrilogie: calculability. Op basis van de 37 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 31 weergegeven hoe de verschillende actoren de (voortgang in) hun sturing wat betreft burgerschapsvorming in het VO zichtbaar en meetbaar maken.

Tabel 31: Zichtbaar: 'Burgerschap'-beleid VO

Actor	Zichtbaar en meetbaar (zichtbaar)
AlliantieB	--
IvhO	- Onderwijsverslag: Jaarlijkse rapportage op het terrein van burgerschap en sociale competenties (sociale opbrengsten). - Aanvullend onderzoek in de schooljaren 2014/2015 en 2015/2016 naar de manier waarop scholen voor het primair en voortgezet onderwijs hun burgerschapstaak invullen, en hierbij nagaan of scholen de maatschappelijke stage inzetten bij hun burgerschapsonderwijs. -[Verwijst naar] onderzoek Maslowski et al. (2012) waarin de International Civic and Citizenship Education Study resultaten (ICCS) 2009 worden samengevat.
KPC	--
Leraar24	--
MinOCW	-Financiert via de NRO de Nederlandse deelname aan International Civic and Citizenship Education Study, UvA-KI voeren uit. -Financiert ITS (Radboud Universiteit Nijmegen) voor onderzoek naar de ervaringen van leraren bij het voeren van gesprekken over maatschappelijke thema's in de klas (Sijbers, et al., 2015).
Onderwijs-raad	--
SLO	--
SSV	--
UvA-KI	--
VO-Raad	--

Tabel 31 laat zien dat er weinig activiteiten worden ondernomen door de relevante actoren om het beleidsthema zichtbaar te maken. Het is de IvhO die de voortgang en doelbereiking wat betreft het burgerschapsvormingsbeleid in kaart brengt en daarvan verslag doet in het Onderwijsverslag en door middel van aanvullend onderzoek. Het MinOCW monitort het beleidsthema door deelname aan de International Civic and Citizenship Education Study en incidenteel op aspecten zoals bijvoorbeeld het onderzoek naar de ervaringen van leraren bij het voeren van gesprekken over maatschappelijke thema's in de klas.

5.2.5 Sturingsdynamiek 'burgerschapsvorming' in het VO

Het sturingsnetwerk bij het beleidsthema 'burgerschapsvorming' in het voortgezet onderwijs bestaat uit tien onderling hecht verbonden actoren. De hechtheid binnen dit netwerk wordt versterkt door de aanwezigheid van twee zogenaamde samengestelde actoren, waarvan AlliantieB

zeer groot is (11 actoren en verbonden aan groot aantal scholen/schoolbesturen) en een centrale plaats inneemt in het sturingsnetwerk.

Het MinOCW stuurt actief en direct door wet- en regelgeving, door een bestuursakkoord met de VO-raad, door te responsabiliseren en door de SLO, SSV, UvA en Leraar24 specifiek te financieren voor dit beleidsthema. De directe sturing van het MinOCW is wel inhoudelijk 'open', dat wil zeggen dat MinOCW ervoor hoedt burgerschapsvorming inhoudelijk in te kleuren om ruimte te laten aan de eigen visie en invulling van burgerschapsvorming door schoolbesturen/scholen. De Rijksoverheid als geheel (Regering met Agenda Integratie, MinVJ, MinSZW, MINBuZa, MinFin) sturen *indirect* via organisaties zoals de SLO, Landelijk Steunpunt Gast sprekers WOII-heden of ProDemos maar kleuren het thema wel meer in met 'herdenken en vieren', 'diversiteit en integratie', 'mensenrechten' en 'financieel burgerschap'. De Rijksoverheid incl MinOCW, en in mindere mate de IvHO, zijn spelverdelers in dit netwerk. De SLO en AlliantieB hebben centrale posities. Eerst en vooral worden scholen geresponsibiliseerd, terwijl aanbieders van (na)scholing en lerarenopleidingen wat buiten beeld zijn.

Bij het denkbaar en uitvoerbaar maken echoën de actoren in het sturingsnetwerk de inhoudelijke accentverschuivingen in het beleidsthema in de loop der tijd, en leggen tegelijkertijd verschillende accenten in de betekenis en mogelijke vormgeving van burgerschapsvorming in het voortgezet onderwijs. De SLO en AlliantieB spelen een prominente rol bij het voorzien in een goed gevulde gereedschapskist voor scholen om te werken aan burgerschapsvorming. Het beleidsthema wordt door de actoren in het sturingsnetwerk alleen zichtbaar en meetbaar gemaakt met behulp van internationaal benchmarkonderzoek.

5.3 Sturingsdynamiek bij Burgerschapsvorming in het MBO

In het MBO zijn voor het beleidsthema ‘burgerschapsvorming’ tien relevante actoren geïdentificeerd (zie voor verantwoording van de selectie van actoren paragraaf 2.2 van dit rapport). Dit zijn (in alfabetische volgorde): Codename Future (CodeNF), Stichting Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO), de Inspectie van het Onderwijs (IvhO), Leraar24, MBO raad, MBO in bedrijf (MBOib), het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (MinOCW), de Onderwijsraad, de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) en Stichting School en Veiligheid (SSV). In figuur 6 is het sturingsnetwerk van deze actoren inclusief hun onderlinge relaties weergegeven. Uit figuur 6 blijkt dat het sturingsnetwerk ‘burgerschapsvorming’ in het MBO wordt gekenmerkt door:

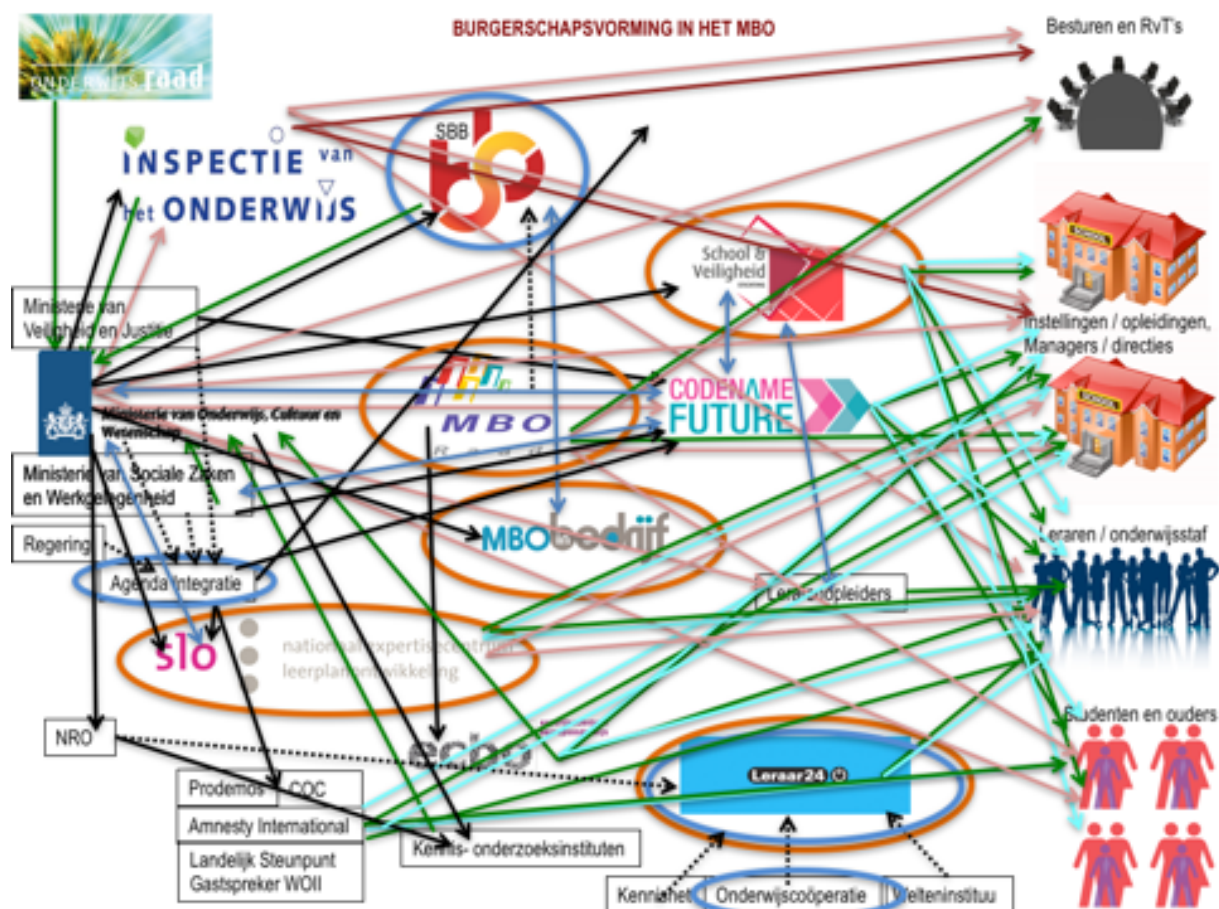
- *meerdere actoren van diverse aard* zoals een overheidsorgaan (MinOCW), een ZBO (IvhO), een adviesorgaan (Onderwijsraad), zelfstandige stichtingen of verenigingen (SLO, SSV, SBB), een bedrijf (CodeNF), een programma (MBOib) en een digital platform (Leraar24),
- *waarvan een zogenaamde samengestelde actoren zijn* namelijk Leraar24 bestaand uit vier actoren,
- *die verschillende posities innemen,*
- *en meervoudige wederzijdse relaties onderhouden.*

Als nader wordt ingezoomd op het sturingsnetwerk, dan is te zien dat de overheid zich bij dit beleidsthema manifesteert met een actieve sturende rol. De sturing komt niet zozeer alleen vanuit het MinOCW, maar ook via Agenda Integratie van de Ministeries JV en VWS, en vanuit de Regering. Het MinOCW en de MBO raad hebben op het gebied van burgerschapsvorming weliswaar geen afspraken gemaakt in een bestuursakkoord, maar de MBO Raad oefent via SBB invloed uit op de inhoud van de kwalificatie-eisen. Dit gebeurt in overleg met MBOib. Het SBB adviseert het MinOCW over de vast te stellen kwalificatie-eisen.

Burgerschap in het MBO is een inspanningsverplichting; het wordt niet geëxamineerd maar instellingen/opleidingen moeten aantonen wat zij op dit terrein doen en bereiken. De IvhO richt zich in zijn toezicht hierop rechtstreeks tot schoolbesturen (en hun intern toezicht), scholen, directies en schoolleiders en responsabiliseert hen ook op dit thema.

De SLO heeft een centrale rol in dit sturingsnetwerk als gevolg van de opdrachten en financiering van de kant van de overheid, mede via Agenda Integratie. De SLO is verbinder, stemt af en voert vooroverleg met de overheid over de thema's en activiteiten rondom burgerschap in het onderwijs. Tot circa 2015 is de SLO het meest dominant bij het geven voorlichting, bij communiceren en materiaal en instrumenten beschikbaar te stellen aan leraren, onderwijsstaf, directies/managers en instellingen/opleidingen op het terrein van burgerschapsvorming en door netwerken van mbo-instellingen te faciliteren. Vanaf 2015 wordt deze rol langzaam overgedragen aan de MBO Raad.

Figuur 6 Sturingsnetwerk 'Burgerschapsvorming' in het MBO



LEGENDA:

Logo actor	Relevante actor
	Actor die betrokken is in het sturingsnetwerk, maar niet geïdentificeerd als relevante actor
	Gefinancierd door MinOcwW specifiek voor (o.a.) dit beleidsthema
	Samengestelde actor: meerdere actoren hebben deze actor opgericht / initiatief voor genomen
	Initiatief van, opgericht door
	Toezicht houden op
	Bestuursakkoord gesloten over (o.a.) dit beleidsthema
	Wederzijds afstemmen, sonderen, samenwerken en steunen
	Adviseren, aanbevelingen doen, faciliteren, toerusten
	Voorlichten, communiceren
	Opdrachtgever
	Rol voor ander benoemen wat betreft dit beleidsthema

Via Agenda Integratie wordt ook een aantal kleine organisaties zoals Prodemos en Landelijk Steunpunt Gast sprekers WOII in stelling gebracht om dit te doen. Daarnaast nemen de MBO Raad, CodeNF, de SSV en Leraar24 ook de rol op zich van voorlichting geven, communiceren en materiaal en instrumenten beschikbaar stellen. De MBO Raad en de SSV richten zich daarbij ook op de op de instellingsbesturen en hun RvT's, terwijl Leraar24 juist alleen op leraren en onderwijsstaf is gericht.

Nu het sturingsnetwerk in beeld is, wordt aan de hand van de sturingstrilogie die in hoofdstuk 2 is geïntroduceerd beschreven:

- 1 Welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten en welke rollen zij voor zichzelf, en voor anderen, zien bij het sturen op dit thema (denkbaar);
- 2 welke activiteiten de verschillende actoren ondernemen en welke instrumenten zij hanteren bij het sturen op dit thema (uitvoerbaar);
- 3 hoe de verschillende actoren de sturingsdoelen, -voortgang en –doelbereiking van het thema zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar).

Deze beschrijving aan de hand van de sturingstrilogie is het resultaat van kwalitatieve analyses van de gecodeerde beleidsdocumenten over 'burgerschapsvorming' in het MBO, zie tabel 31. Er zijn 48 gecodeerde fragmenten, waarvan er 3 alleen het MBO betreffen en 45 het VO en MBO gezamenlijk. Tabel 31 laat zien dat de meeste fragmenten gaan over uitvoerbaar (15), dan denkbaar (21), en tenslotte zichtbaar (12). Aanvullende informatie en een toets op de resultaten uit de documentenanalyse is verkregen door middel van interviews met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Codename Future en met de MBO Raad.

Tabel 31: Overzicht gecodeerde fragmenten 'Burgerschap' in het MBO

N fragmenten 'Burgerschap in het VO'	Denkbaar thema	Denkbaar rollen	Uitvoerbaar	Zichtbaar	TOTAAL
Alleen MBO	3	0	0	0	3
VO & MBO	10	8	15	12	45
TOTAAL	13	8	15	12	48

5.3.1 Welke betekenis krijgt 'burgerschap'-beleid in het MBO?

Wat onder het burgerschapsbeleid in het MBO wordt verstaan, welke betekenis de verschillende actoren aan het thema toedichten is het eerste element van 'denkbaar' uit de sturingstrilogie. In tabel 32 is beschreven wat alle relevante actoren in het sturingsnetwerk hieronder verstaan en welke betekenis zij eraan hechten. De teksten in tabel 32 zijn het resultaat van analyse van de 13 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews. Het zijn de letterlijke bewoordingen uit de gecodeerde fragmenten en/of uit de interviews, die representatief worden geacht voor het 'denkbaar' van elke actor en die een zo kort mogelijke samenvatting geven van hoe de actor over het beleidsthema denkt.

Tabel 32: Denkbaar: thema 'Burgerschap'-beleid MBO

Actor	Wat wordt onder 'Burgerschap' beleid MBO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
CodeNF	Vorming. Jongeren behalen de kwalificatie-eisen voor burgerschap, maar veel belangrijker: Jongeren worden gevormd tot sociale zelfredzame burgers met een goed beeld van hun rol in de samenleving.
ECBO	--
IvhO	Sociale kwaliteit. Toezicht op de onderwijs- en examenkwaliteit wat betreft een politiek-juridische, een economische, en een sociaal-maatschappelijke dimensie en de dimensie vitaal burgerschap. De politiek-juridische dimensie betreft de bereidheid en het vermogen om deel te nemen aan politieke besluitvorming. Hierbij gaat het om de participatie in formele zin (stemmen bij officiële verkiezingen) en meer (inter)actieve vormen van betrokkenheid bij besluitvorming op verschillende politieke niveaus (Europees, landelijk, regionaal, gemeentelijk, buurt). Maar ook om actuele, meer op issues gerichte vormen van politieke participatie, zoals duurzaamheid, veiligheid, internationalisering, ondernemerschap, interculturaliteit en levensbeschouwing. De economische dimensie is in twee deelgebieden uitgesplitst en heeft betrekking op 1) de bereidheid en het vermogen om een bijdrage te leveren aan het arbeidsproces en aan de arbeidsgemeenschap waar men deel van uitmaakt; en 2) de bereidheid en het vermogen om op adequate en verantwoorde wijze als consument deel te nemen aan de maatschappij. Hierbij gaat het om het adequaat functioneren op de arbeidsmarkt en binnen een bedrijf en om het verantwoord handelen op de consumptiemarkt. De sociaal-maatschappelijke dimensie heeft betrekking op de bereidheid en het vermogen om deel uit te maken van de gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Het gaat hier om het adequaat functioneren in de eigen woon- en leefomgeving, in zorgsituaties en in de school; om de acceptatie van verschillen en culturele verscheidenheid. De vierde dimensie vitaal burgerschap heeft betrekking op de bereidheid en het vermogen om te reflecteren op de eigen leefstijl en zorg te dragen voor de eigen vitaliteit als burger en werknemer. Hierbij gaat het om de zorg voor de eigen vitaliteit en fitheid. Daarbij is een belangrijke taak om de juiste afstemming te vinden tussen werken, zorgen (voor jezelf en voor anderen), leren en ontspannen. Toegevoegd vanaf 2016: Kritische denkvaardigheden ontwikkelen.
Leraar24	--
MBO Raad	Burgerschap is het vormende element in het MBO. Het betreft die vaardigheden die je als student nodig hebt zowel in het beroep als in het leven als burger. Ontwikkelen van een houding, een vaardigheid, eerder dan het opdoen van kennis.
MBOib	--
MinOCW	Onderwijs is meer dan kennisoverdracht, het heeft ook een socialisatiefunctie. Goed onderwijs speelt ook een belangrijke rol in de sociale ontwikkeling van jongeren: De overdracht van waarden, normen en gedragingen. In het beroepsonderwijs kunnen naast de algemene vorming, ook de professionele «mores en codes» van de beroepspraktijk een belangrijke bijdrage leveren aan de socialisatie van studenten. Voor het MBO ligt de focus bij burgerschapsvorming op zelfredzaamheid en loopbaanoriëntatie. Het kent vier dimensies: Een politiek-juridische, een economische, een sociaal-maatschappelijke dimensie en de dimensie vitaal burgerschap van burgerschap (zie uitwerking in cel IvhO). Om studenten weerbaarder te maken en beter te kunnen laten omgaan met verschillende opvattingen in de samenleving, zijn daar recent kritische denkvaardigheden en het kunnen voeren van een dialoog over complexe thema's als radicalisering, racisme, discriminatie, democratische waarden, vrijheid van meningsuiting en religie aan toegevoegd.
Onderwijs-raad	Burgerschapsonderwijs omvat meer dan sociaal gedrag, aanpassing en participatie (actief burgerschap en sociale cohesie, ook het kritisch leren participeren in de samenleving behoort tot het ontwikkelingsproces van jongeren. Bij hen het vermogen ontwikkelen aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren, vanuit eigen idealen, waarden en normen, in een pluriforme, democratische samenleving.
SBB	Het kent vier dimensies: een politiek-juridische, een economische, een sociaal-maatschappelijke dimensie en de dimensie vitaal burgerschap van burgerschap (zie uitwerking in cel IvhO). Toegevoegd vanaf 2016: Kritisch denkvaardigheden ontwikkelen.

Actor	Wat wordt onder 'Burgerschap' beleid MBO verstaan, welke betekenis wordt eraan gehecht? (denkbaar)
SLO	Bij burgerschapsvorming staan vijf dimensies centraal: 1 Politiek-juridisch 2 Economisch (als werknemer) 3 Economisch (als consument) 4 Sociaal maatschappelijk 5 Vitaal Recent: Kritische denkvaardigheden
SSV	Sociale Veiligheid: Naleving wet en –regelgeving, serieus werk maken van sociale veiligheid, docenten, ongewenst gedrag beperken door grenzen stellen en samenwerking met partijen buiten de school, omgaan met incidenten, crises, en calamiteiten, samenwerken met partners: politie, justitie, zorg en ontwikkelen en borgen door brede vertaling naar vele facetten van de dagelijkse onderwijspraktijk.

Tabel 32 wijst uit dat de relevante actoren van het sturingsnetwerk die betekenis geven aan 'burgerschapsvorming' in het MBO hierin redelijk univocaal zijn. Via de kwalificatie-eisen van de sector en de overheid en het toezicht daarop (MinOCW, IvHO, SBB), krijgt burgerschapsvorming betekenis in vier dimensies die verwijzen naar het *vermogen* en de *bereidheid* van studenten om *deel te nemen* (aan politieke besluitvorming, aan de maatschappij, aan de eigen woon- en leefomgeving), om verschillen en (culturele) verscheidenheid te *accepteren*, en een *actieve bijdrage* te leveren (aan arbeidsproces, als consument, aan de eigen woon- en leefomgeving). Burgerschapsvorming heeft in het MBO sterk de betekenis van '*zelfredzaamheid*' (interview), en het wordt geoperationaliseerd tot praktische vaardigheden zoals adequaat kunnen functioneren op de arbeidsmarkt en binnen een bedrijf, verantwoord kunnen handelen op de consumptiemarkt en zorg kunnen dragen voor de eigen vitaliteit en fitheid.

De SLO hanteert dezelfde dimensies, maar komt tot vijf, omdat een opsplitsing wordt gemaakt in de economische dimensie als werknemer, en als consument. Aan deze vijf dimensies voegt de SLO nog een zesde toe als operationalisatie van burgerschapsvorming: Loopbaanleren.

De praktische betekenis die aan burgerschapsvorming in het MBO wordt gegeven, klinkt door bij de MBO Raad en CodeNF. De MBO Raad duidt burgerschapsvorming als vaardigheden die nodig zijn in beroep als in het leven als burger en geeft aan dat dit niet zozeer een kwestie van het opdoen van kennis is alswel het ontwikkelen van een houding en vaardigheden: '*De precieze invulling van burgerschap aan de hand van de vier dimensies in de kwalificatie-eisen is aan de instellingen/opleiding zelf, zij kunnen daarbij rekening houden met de verschillende niveaus en typen onderwijs in het MBO*' (Interview).

Ook CodeNF benadrukt dat burgerschapsvorming in het MBO vooral betekent dat jongeren worden gevormd tot sociale zelfredzame burgers met een goed beeld van hun rol in de samenleving: '*Codename Future vindt dat het bij burgerschapsvorming gaat om maatschappelijke thema's toegankelijk maken voor jongeren, zodat ze grip kunnen krijgen op hun eigen ontwikkelproces en de vraag kunnen beantwoorden: 'Wat betekent het voor mij?'*' (Interview).

Het voorstel van de Onderwijsraad (2012) om het accent te leggen op kritische participatie in de samenleving vindt weerslag in het beleid van het MinOCW. Voor het MBO worden ‘kritische denkvaardigheden’ geïntroduceerd als belangrijke element van burgerschapsvorming. Deze zijn sinds 2016 terug te vinden in de kwalificatie-eisen en worden betrokken in het Inspectietoezicht.

Een andere accentverschuiving is dat de overheid het belang van burgerschapsvorming in de context plaatst van maatschappelijke spanningen en integratie- en radicaliseringsvraagstukken die rond 2013 pregnanter worden. Hierdoor wordt sociale veiligheid als een element van burgerschap gezien. De SSV kleurt burgerschapsvorming in het MBO in vanuit dit perspectief van en relateert hier onder andere het tegengaan van ongewenst gedrag, het stellen van grenzen en het samenwerken met politie, justitie en zorg aan.

5.3.2 Welke rollen zien actoren voor zichzelf en voor anderen?

Welke rol de tien belangrijke actoren van het sturingsnetwerk ‘burgerschap’ in het MBO voor zichzelf en voor andere actoren zien is het tweede element van ‘denkbaar’ uit de sturingstrilogie. Op basis van de 8 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, zijn in tabel 33 per actor de voor zichzelf en voor (de) ander(en) gepercipieerde rollen weergegeven. In de meest rechtse kolom zijn ook de onderlinge relaties tussen de verschillende actoren beschreven. Deze onderlinge relaties zijn ook visueel weergegeven in figuur 6.

Tabel 33: Denkbaar: rollen en onderlinge relaties ‘Burgerschap-beleid MBO

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
CodeNF	Codename Future bereidt jongeren voor op hun actieve rol in de samenleving.	--	Opdrachten vanuit Agenda Integratie . Een opdracht van MinVJ .
ECBO	--	--	Opdracht van MBO Raad
IvhO	Toezicht op onderwijs en examenkwaliteit. De kwaliteit van (loopbaan en) burgerschap toetsen door er op te letten of de school de inspanningsverplichtingen wat betreft burgerschapsvorming bij het begin van de opleiding aan de studenten bekend heeft gemaakt. Zij vraagt de school zich te verantwoorden over de invulling van deze inspanningsverplichting.	Instellingen/opleidingen moeten aandacht schenken aan burgerschap, en hun onderwijs er planmatig op richten met behulp van concrete leerdoelen. Instellingsbesturen en RvT's moeten zorgdragen voor burgerschapsvorming	In opdracht van MinOCW
Leraar24	Inhoud (kennis en kunde) bieden over burgerschapsvorming.	--	Tot 2013 gefinancierd door MinOCW
MBOib	Mee-ontwikkelen kwalificatie-eisen Loopbaan en Burgerschap.	--	-Initiatief van MinOCW . -Gefinancierd door MinOCW . -Afstemming / samenwerking met SBB .

Actor	Eigen rol	Rol voor andere actor(en)	Onderlinge relaties
MBO Raad	Oprichting netwerk burgerschap mbo vanaf 2016, gefinancierd door MinOCW.	-Instelling heeft een verantwoordingsplicht en de student een inspanningsplicht. -ECBO doet onderzoek en ontwikkelt instrumenten.	Opdracht aan ECBO .
MinOCW	Wet- en regelgeving (kwalificatie-eisen aanpassen), agenderen , implementatiemaatregelen nemen communiceren , faciliteren ondersteunen subsidieren/financieren .	Onderwijs heeft een rol in het overbrengen van die waarden. Belangrijke preventie rol voor de mbo-instellingen , in de rol van ontmoetingsplek waar leerlingen elkaars achtergrond leren kennen en begrijpen. Wij roepen scholen op om werk te maken van deze opdracht, waar nodig ondersteunen wij hen daarbij. De examencommissie controleert of bij diplomering scholen aan hun inspanningsverplichting burgerschap hebben voldaan. De inspectie houdt toezicht op de onderwijs- en examenkwaliteit. Lerarenopleidingen nemen burgerschapsvorming ruimer op in hun programma's en rusten aankomende leraren beter op om moeilijke gesprekken te voeren in de klas. Gedeelde maatschappelijke opdracht van scholen, leraren, ouders, sportverenigingen, religieuze organisaties en jongeren zelf .	-MinOCW financierde oprichting Leraar24 .
Onderwijs-raad	Regering adviseren op het terrein van onderwijs.		
SBB	Afspraken over kwalificatiedossiers en examinering in het mbo	--	SBB biedt kwalificatiedossiers aan de Minister aan ter vaststelling.
SVV	Ondersteuning aan leraren, schoolleiders en vertrouwenspersonen bij het	Docenten, onderwijsondersteunend personeel, studenten en	-In opdracht van MinOCW . -Samenwerken bouwstenen voor curriculum

	bevorderen van een sociaal veilig klimaat. Bespreekbaar maken van problemen binnen en buiten de school.	ouders.	lerarenopleidingen.
--	--	---------	---------------------

Het MinOCW beperkt zich bij dit beleidsthema tot het vastleggen van burgerschapsvorming in kwalificatie-eisen in overleg met de sector (SBB), en vertaling ervan in het toezichtkader van de IvhO. Het MinOCW financiert daarnaast de SLO, de SSV, de MBO raad en Leraar24 in het kader van dit beleidsthema en neemt de rol van spelverdeler opzicht door ‘responsibiliseren’ dat wil zeggen door expliciet de rollen te benoemen van andere actoren op dit beleidsthema zoals van CodeNF, de lerarenopleidingen, en de IvhO.

Echter, niet alleen het MinOCW neemt een sturende rol op zich bij het burgerschapsvormingsbeleid. Vanaf circa 2013 neemt de regering een grotere, meer actieve, rol op zich om integratie in de samenleving te vormen. De Agenda Integratie, en de wet- en regelgeving en specifieke programma’s, die hieruit voortvloeien hebben ook hun weerslag op het onderwijs. Een aantal maatschappelijke organisaties zoals Prodemos, COC, Amnesty International en het Landelijk Steunpunt Gast spreker WOII via de Agenda Integratie van de Regering opdrachten voorlichting te geven, te communiceren en materiaal en instrumenten beschikbaar te stellen aan leraren, onderwijsstaf en instellingen/opleidingen op het terrein van burgerschapsvorming. Ook de ministeries van VWS, SZW, VJ, BuZa en Fin verstrekken opdrachten aan de SLO voor ‘herdenken en vieren’, ‘diversiteit en integratie’, ‘mensenrechten’ en ‘financieel burgerschap’ in het onderwijs. Tabel 33 laat zien dat de sturende rol van de overheid op dit beleidsthema toeneemt.

De SLO heeft een belangrijke sturende rol bij het adviseren, steunen, helpen en voeden van scholen om inhoud te geven aan burgerschap, met de steun van het MinOCW, andere ministeries en de Regering in de rug als opdrachtgever en financiers.

Als het gaat om rollen voor andere actoren zijn het eerst en vooral de leraren en instellingen/opleidingen die een rol krijgen toebedeeld bij burgerschapsvorming in het MBO, Studenten en hun ouders worden ook geresponsibiliseerd.

Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden bij dit beleidsthema alleen door het MinOCW ‘geresponsibiliseerd’.

5.3.3 Wat doen actoren, welke instrumenten hanteren zij?

Met het handelingsrepertoire van de actoren in het sturingsnetwerk, de praktijken die zij aan de dag leggen, de instrumenten die zij hanteren om te beïnvloeden, sturen, en te implementeren, leggen we bloot hoe het burgerschapsvormingsbeleid in het MBO uitvoerbaar wordt. Op welke wijze het thema uitvoerbaar wordt, maakt ook deel uit van de sturingstrilogie. Op basis van de 21 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 34 weergegeven wat de verschillende actoren doen en welke instrumenten zij hanteren.

Tabel 34: Uitvoerbaar: 'Burgerschap'-beleid MBO

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
CodeNF	- Lessen 'De maatschappij dat ben JIJ' die passen in de vier dimensies van burgerschap, in opdracht van MinSZW. - Pilot Schuldbewust, omgaan met schulden onder jongeren. - Pilot 'Radicaal ideaal', omgaan met radicalisering onder jongeren. Project rondom radicalisering samen met SSV, MinOCW en MinSZW.
ECBO	-Onderzoek naar sociaal-culturele vaardigheden en kritisch denken bij mbo-studenten en naar hoe hoe mbo-docenten daar aandacht geven aan sociaal-culturele vaardigheden en kritisch denken (Petit & Verheijen, 2015). -Praktijkvoorbeelden hoe mbo-docenten aandacht kunnen geven aan sociaal-culturele vaardigheden en kritisch denken.
IvhO	-Waarderingskader
Leraar24	-Website leraar24.nl, met daarin een pagina over 'burgerschapsvorming in school' en 'burgerschapsvorming in school en omgeving'
MBOib	--
MBO Raad	-Recent (2015) netwerk burgerschap MBO opgericht, waar vanuit organiseren kennisdeling, handreikingen maken, voorlichting verzorgen over thema burgerschap.
MinOCW	-Beleidsnota's -Agenda Integratie -Brieven aan Tweede Kamer -Aanscherping examen- en kwalificatiebesluit -Gesprekstafels met leraren over de manier waarop de rechtsstaat aandacht krijgt in de klas, vanuit Agenda Integratie -Opdrachten geven aan diverse organisaties om scholen en leraren te helpen bij het versterken van hun burgerschapsonderwijs zoals *Landelijk Steunpunt Gast sprekers WOII-heden: gastles WOII; *COC: seksuele diversiteit *ProDemos : oplossen van conflicten in de democratische rechtsstaat *Amnesty International: mensenrechten, kinderrechten, discriminatie of vrijheid van meningsuiting -gezamenlijk met SZW en BZK t project de Transformatieve School. In dit project wordt de pedagogische «mismatch» in de leefwerelden van de thuiscultuur, de schoolcultuur en de straatcultuur aangepakt. Dit project is bedoeld voor vo- en mbo-leerlingen in drie aandachtswijken in Nederland, namelijk in Feijenoord, de Schilderswijk en Slotervaart. -Friesland College: kritisch denken MBO 1 en 2 - Opdracht ITS (Radboud Universiteit Nijmegen) voor onderzoek naar de ervaringen van leraren bij het voeren van gesprekken over maatschappelijke thema's in de klas (Sijbers, et al., 2015). - Opdracht kwalitatief onderzoek in het (v)mbo en hbo door Margalith Kleijwegt (2015) naar hoe docenten omgaan met leerlingen/studenten dilemma's en gevoelige thema's. - Project rondom radicalisering samen met CodeNF, SSV, en MinSZW
Owraad	--
SBB	--

Actor	Handelen en instrumenten (uitvoerbaar)
SLO	-Eigen invulling aan de dimensies van burgerschapsvorming MBO: werkblad burgerschapsvorming -Cursus analyse situatie burgerschapsvorming binnen eigen instelling en verbeterpunten -Cursus curriculumontwerp burgerschap mbo -Loopbaanleren, Loopbaan en burgerschap in zes dimensies. -Raamwerk visievorming en uitwerking per niveau MBO 1-4 -Voorbeelden assessments Leren, Loopbaan en Burgerschap ontwikkeld met 10 scholen praktijkonderwijs -Nieuws-in-de-klas om nieuwsmedia in lessen in te passen -Blend-it Academy, lesprogramma sociaal-maatschappelijk burgerschap, ontwikkeld samen met Stichting WijkAlliantie -‘Je eigen adviesbureau’ – opdracht voor leerlingen om zicht te verdiepen in (morele) problemen en lastige keuzes van andere jongeren -Website burgerschapmbo.slo.nl -[verwijst naar] leermiddelenplein.nl
SSV	-Advies en begeleiding bij: -Wet en –regelgeving naleven (cao, klachtenprocedure, agressie/geweld/pesten, persoonsgegevens, goed bestuur/klokkenluidersregeling/inspectietoezicht, discriminatie, verplichtingen rond mishandeling en huiselijk geweld) -Serieus werk maken van sociale veiligheid -Ongewenst gedrag beperken door grenzen stellen en samenwerking met partijen buiten de school -Omgaan met incidenten, crises, en calamiteiten -Samenwerken met partners: politie, justitie, zorg -Ontwikkelen en borgen door brede vertaling naar vele facetten van de dagelijkse onderwijspraktijk. - Project rondom radicalisering samen met CodeNF, MinOCW en MinSZW

Tabel 34 laat zien dat de SLO het meest actief is om ‘een goed gevulde gereedschapskist’ te leveren aan instellingen/opleidingen en leraren toe te rusten om vorm te geven aan burgerschapsvorming door middel van handvatten en handreikingen, inhoudelijk richtinggevend kaders en scans, instrumenten en methodieken, een kernleerplan en een interactief informatiepunt. De SLO hanteert hiervoor de aparte website ‘burgerschapsmbo.slo.nl’.

Ook CodeNF, de MBO raad, Leraar24, en SSV ontwikkelen instrumenten, bouwstenen, een trainingsaanbod, goede voorbeelden, doen onderzoek, én geven informatie en overzichten over waar zaken te vinden zijn, waarbij veelvuldig naar elkaars’ producten en materiaal wordt verwezen. CodeNF geeft studenten en leraren/onderwijsstaf daar zelf een actieve rol bij: *‘Centraal staat: Leerlingen willen leren van elkaar en in de praktijk. Maar het ontwikkelen van leermiddelen is dan niet genoeg. Er zijn ook docenten nodig die het voor kunnen doen, daarom heeft Codename Futere veel geïnvesteerd in begeleiding van docenten. We noemen dat nu co-creatie; het gaat om het samen doen.’* (interview).

Het MinOCW geeft voornamelijk opdrachten aan actoren in het sturingsnetwerk om instrumenten, handreikingen te ontwikkelen, beschikbaar te stellen en om te informeren en te communiceren over burgerschapsvorming.

Het ECBO is de eerste actor in 2015 die onderzoek doet naar hoe aandacht te besteden in het onderwijs aan het ontwikkelen van sociaal-culturele vaardigheden en kritisch denken en zet dit thema daarmee op de kaart van het burgerschapsvormingsbeleid in het MBO. Het ECBO stelt ook praktijkvoorbeelden hierover beschikbaar voor instellingen/opleidingen en leraren/onderwijsstaf. Vanaf eind 2015 neemt de MBO Raad een actievere rol op zich bij het

uitvoerbaar maken van burgerschapsvorming en neemt de inhoud van de website van de SLO over. Kritische denkvaardigheden krijgen een prominente plaats. De leernetwerken burgerschap die tot dan toe door de SLO worden georganiseerd en gefaciliteerd en sinds 2010 op een laag pitje staan, komen onder de hoede van de MBO Raad, gefinancierd door het MinOCW, en worden in 2016 nieuw leven in geblazen als regionale kenniskringen waarin instellingen/opleidingen ervaringen en middelen uitwisselen.

5.3.4 Hoe maken actoren de sturing zichtbaar en meetbaar?

Op welke wijze de verschillende actoren in het sturingsnetwerk sturingsdoelen, -voortgang en -doelbereiking zichtbaar en meetbaar laat zien hoe het 'burgerschap'-beleid zichtbaar wordt; naast denkbaar en uitvoerbaar de derde pijler van de sturingstrilogie die hier als theoretisch kader dient (zie hoofdstuk 2). Op basis van de 12 gecodeerde fragmenten en de aanvulling hierop, en inkleuring hiervan, in de interviews, is in tabel 35 weergegeven hoe de verschillende actoren de sturing bij 'burgerschap'-beleid in het MBO zichtbaar en meetbaar maken.

Tabel 35: Zichtbaar: 'Burgerschap'-beleid MBO

Actor	Zichtbaar en meetbaar (zichtbaar)
CodeNF	--
ECBO	--
IvhO	-Onderwijsverslag: Jaarlijkse rapportage op het terrein van burgerschap en sociale competenties (sociale opbrengsten)
Leraar24	--
MBOib	--
MBO Raad	--
MinOCW	- Opdracht via de NRO de Nederlandse deelname aan International Civic and Citizenship Education Study, KI/UvA voeren uit.
Onderwijs-raad	--
SBB	--
SLO	
SSV	--

Tabel 35 laat zien dat er weinig activiteiten worden ondernomen door de relevante actoren om het beleidsthema zichtbaar te maken. Het is de IvhO die de voortgang en doelbereiking wat betreft het burgerschapsvormingsbeleid in kaart brengt en daarvan verslag doet in het Onderwijsverslag en door middel van aanvullend onderzoek. Het MinOCW monitort het beleidsthema door deelname aan de International Civic and Citizenship Education Study en incidenteel op aspecten zoals bijvoorbeeld het onderzoek naar de ervaringen van leraren bij het voeren van gesprekken over maatschappelijke thema's in de klas.

5.3.5 Sturingsdynamiek ‘burgerschapsvorming’ in het MBO

Het sturingsnetwerk bij het beleidsthema ‘burgerschapsvorming’ in het MBO bestaat uit tien onderling hecht verbonden actoren. De SLO, en vanaf 2015 de MBO raad, nemen centrale posities in in het sturingsnetwerk, en de SBB vormen samen met de MBO raad en MBOib een sterke subgroep vanwege de invulling kwalificatie-eisen.

Het MinOCW stuurt actief en direct door wet- en regelgeving (kwalificatie-eisen), door te responsabiliseren en door de SLO, CodeNF, MBO raad en Leraar24 specifiek te financieren voor dit beleidsthema. De directe sturing van het MinOCW krijgt via de kwalificatie-eisen een duidelijke inhoudelijke invulling. De Rijksoverheid als geheel (Regering met Agenda Integratie, MinVJ, MinSZW, MINBuZa, MinFin) sturen *indirect* via organisaties zoals de SLO, Landelijk Steunpunt Gast sprekers WOII-heden of ProDemos en kleuren het thema verder in met ‘herdenken en vieren’, ‘diversiteit en integratie’, ‘mensenrechten’ en ‘financieel burgerschap’. De Rijksoverheid incl MinOCW, en in mindere mate de IvHO, zijn spelverdelers in dit netwerk. De SLO, en later de MBO raad, hebben centrale posities. Docenten, en ook studenten en ouders, worden expliciet geresponsibiliseerd. Bij het denkbaar en uitvoerbaar maken, zijn de actoren in het sturingsnetwerk univocaal in hun praktische betekenisgeving aan burgerschapsvorming in het mbo. De inhoudelijke accentverschuivingen in het beleidsthema in de loop der tijd – met recent de aandacht voor kritische denkvaardigheden – worden geëchood door de actoren in het sturingsnetwerk. Het beleidsthema wordt door de actoren in het sturingsnetwerk alleen zichtbaar en meetbaar gemaakt met behulp van internationaal benchmarkonderzoek.

Hoofdstuk 6 Conclusies

In dit rapport is verslag gedaan van de sturingsdynamiek in het VO en MBO voor de beleidsthema's 'kwaliteitsbeleid', 'de lerende organisatie' en 'burgerschapsvorming'. Deze beleidsthema's zijn geselecteerd omdat zij variëren wat betreft twee aspecten, namelijk in hoeverre de centrale overheid formele verantwoordelijkheid draagt voor dit thema en de mate waarin de centrale overheid op deze beleidsthema's stuurt (zie tabel 36).

Tabel 36: Drie beleidsthema's waarvoor de sturingsdynamiek in het onderwijsstelsel is onderzocht

Centrale overheid	Grote verantwoordelijkheid	Kleine verantwoordelijkheid
Veel actieve sturing	1 Kwaliteitsbeleid, toegespitst op de minimumniveaus taal en rekenen.	2 Lerarenbeleid, toegespitst op de lerende organisatie.
Weinig actieve sturing	3 Burgerschapsvorming	--

Per beleidsthema is voor zowel het VO als het MBO een beleidsreconstructie gemaakt. Daarna zijn de zes sturingsnetwerken in beeld gebracht inclusief de actoren en hun onderlinge relaties en interacties. Aan de hand van de sturingstrilogie is in elk van de zes sturingsnetwerken de sturingsdynamiek onderzocht, oftewel het specifieke interactiepatroon van de onderlinge relaties en interacties tussen de actoren in het sturingsnetwerk die sturing versterken, vervormen, neutraliseren of tegenwerken. Dit is gebeurd op basis van de sturingstrilogie door na te gaan hoe de relevante actoren van het sturingsnetwerk het betreffende beleidsthema denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar maken.

In dit hoofdstuk geven we in paragraaf 6.1 een samenvatting van de analyses en resultaten in de hoofdstukken drie tot en met vijf. We onderzoeken de overeenkomsten en verschillen tussen de zes sturingsnetwerken, en tussen de wijze waarop er wordt gestuurd. Hiermee beantwoorden we de vier onderzoeksvragen over sturingstrilogie:

1. Wie zijn op stelselniveau de relevante actoren voor elk van de drie beleidsthema's? Welke rol vervullen deze actoren en waarom?
2. Wat verstaan deze actoren onder de drie beleidsthema's? In welke termen benoemen ze de thema's en welke betekenis geven ze aan die termen? Sturen de relevante actoren op deze thema's, en waarom (niet)?
3. Welke betekenis geven de actoren aan de gebruikte informatie en welke vertaling maken zij naar hun eigen handelen? Welke sturingsinstrumenten gebruiken actoren, en waarom? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?
4. Welke informatie gebruiken de actoren bij de sturing van de drie beleidsthema's? Hoe wordt die informatie verzameld, geanalyseerd en gerepresenteerd? En waarom?

Daarna analyseren we de sturingsdynamiek van de drie beleidsthema's en beantwoorden de vijfde en zesde onderzoeksvraag:

5. (Hoe) Stemmen de actoren hun eigen sturing af op (a) de betekenis die andere actoren aan thema's en termen geven, (b) de informatie die andere actoren gebruiken, en (c) de sturingsinstrumenten die andere actoren inzetten? Welke rol spelen financiële middelen hierbij?
6. Hoe versterkt, vervormt, neutraliseert en/of conflicteert de sturing van de actoren elkaar?

We besluiten met conclusies.

6.1 Sturingstrilogie

6.1.1 Betekenis (denkbaar)

Tabel 37 geeft een samenvatting van hoe de relevante actoren betekenis geven aan de drie beleidsthema's in de sturingsnetwerken VO en MBO. De tabel laat zien dat de relevante actoren in het VO en MBO redelijk eensluidend zijn in de betekenis die zij geven aan het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid'. Opvallend is dat het MinOCW en andere actoren met een centrale positie in het sturingsnetwerk in zeer bezorgde en urgente termen spreken over het huidige taal- en rekenniveau, en het belang van goede beheersing van de basisvaardigheden voor leerlingen herhaaldelijk benadrukken met krachtige taal. Hiermee sturen deze actoren door te normaliseren. Van dit normaliseren gaat sociale druk uit, zeker als de actoren die het doen een hiërarchische positie innemen. Een voorbeeld hiervan is de IvHO die scholen wil helpen door een gedetailleerd kader (ideaalbeeld) te schetsen voor 'opbrengstgericht werken aan taal en rekenen', inclusief ontwikkelingsfasen hoe bij dit ideaalbeeld te komen.

Ondanks de redelijk eensluidende betekenis die wordt gegeven aan het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid', is er inhoudelijke discussie over het thema binnen het sturingsnetwerk. Deze discussie dringt maatschappelijk door, en komt ook tot uiting in politieke debatten. Verder is het opvallend dat in de sturingsdynamiek rekenen een veel zwaarder accent krijgt dan taal.

De relevante actoren in het VO en MBO hebben veel tekst nodig om het beleidsthema 'de lerende organisatie' te duiden. Normaliseren is een belangrijke sturingsactiviteit in dit netwerk, en het wordt door verschillende (groepen van) actoren niet zozeer toegepast om druk uit te oefenen, als wel om de discussie te voeren, en kennis en inzichten te vergaren en uit te wisselen, over wat de lerende organisatie is of zou moeten zijn. Ondanks de accentverschillen die worden gelegd, is er consensus over wat 'de lerende organisatie' in kan houden, en waar het aan bijdraagt. Dit beleidsthema krijgt in de MBO sector een preciezere, smallere betekenis dan in het VO, samen te vatten als 'lerende teams'.

Het beleidsthema burgerschapsvorming krijgt in het VO een andere betekenis dan in het MBO. In het VO is er ruimte voor verschillende invalshoeken en perspectieven, en rouleren er diverse concepten en begrippen. In dit sturingsnetwerk leggen de relevante actoren terughoudendheid aan de dag om te normaliseren: bij het inhoud en betekenis geven aan burgerschapsvorming geven zij vaak aan de scholen is om vanuit autonomie in eigen visie en identiteit om het beleidsthema vorm te geven. Alleen vanuit andere departementen dan het MinOCW / de Regering wordt in het kader van de Agenda Integratie wel inhoudelijker gestuurd op burgerschapsvorming.

In het MBO wordt burgerschapsvorming eensluidend praktisch geduid als 'zelfredzaamheid' en

hanteren de relevante actoren de indeling de dimensies van burgerschapsvorming zoals vastgelegd in de kwalificatie-eisen. Vanaf 2015 komt er een stevige accentverschuiving met de introductie van 'kritische denkvaardigheden'. De accentverschuivingen die optreden in de betekenis van burgerschap lijken zowel voor het VO als het MBO nauw samen te hangen met maatschappelijke ontwikkelingen en de 'tijdsgeest'.

Tabel 37: Betekenis aan de drie beleidsthema's in de sturingsnetwerken VO en MBO (denkbaar)

	Minimumniveaus taal en rekenen	De lerende organisatie	Burgerschapsvorming
VO SECTOR			
Betekenis (denkbaar)	-Eensluidende betekenisgeving door actoren, behalve VO-raad en Onderwijsraad; zij wijzen op risico's eenzijdige gerichtheid meetbare doelen in basisvaardigheden, maar MinOCW en VO-raad 'vinden elkaar' in sectorakkoord: goede prestaties in basisvakken en brede vorming belangrijk. -MinOCW meest bezorgd over taal- en rekenniveau. Cito, IvhO, SLO en VO-raad echoën bezorgdheid, zij het in minder urgente bewoordingen. -Veel zwaarder accent op rekenen dan op taal: Cie-Bosker, Cie-Steur en RR alleen gericht op 'rekenen'. -Discussie over of rekentoets moet meetellen voor diplomering VO: VO-raad is hier op tegen versus hecht subnetwerk van Cie-Steur, Cie-Bosker, Cito, MinOCW, RR, SLO en STRVO die sterk voorstander zijn.	-Veel tekst, algemene consensus over betekenisgeving door actoren, maar verschillende accenten: draagt bij aan onderwijsverbetering (MinOCW, IvhO, NotitieSL en StgLK!), recht doen aan professionele ruimte leraren (VO-raad), HRM en onderwijskundig leiderschap (MinOCW en VO-raad), professionele ruimte, zeggenschap, eigenaarschap individuele leraren (Owcoop, Leraar24, Svho), onderwijsvernieuwing (SaZ).	-Verschillende concepten en begrippen door de relevante actoren. -Accentverschuivingen: van actief burgerschap en sociale integratie naar 'sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen'; van vermogens tot actief burgerschap naar bereidheid hiertoe, van pluriforme en democratische samenleving naar Nederlandse samenleving en de introductie van sociale veiligheid en brede vorming als elementen van burgerschapsvorming.
MBO SECTOR			
Betekenis (denkbaar)	-Eensluidende betekenisgeving door actoren. MBO Raad wijst naast belang om goed te kunnen functioneren in vervolgopleiding/beroep, ook op civiel effect voor dagelijks leven. Alleen Onderwijsraad wijkt af; wijst op risico's eenzijdige gerichtheid meetbare doelen in basisvaardigheden, en verdringing beroepspraktijkleren. -MinOCW zeer bezorgd, met name over rekenonderwijs, STRMBO en MOBib sluiten aan met zelfde zeer urgente bewoordingen, IvhO, Cito en SLO echoën dit, zij het in minder urgente taal. -Veel zwaarder accent op rekenen dan op taal: Cie-Bosker, Cie-Steur en RR alleen gericht op 'rekenen'. -Geen discussie over meetellen diplomering. STRMBO uit wel zorgen van mbo-bestuurders over haalbaarheid voor studenten niveau 2.	-Eensluidende betekenisgeving door actoren: 'Lerende teams, teams als professionele leergemeenschappen'. Accent ligt niet/nauwelijks op het (benutten van) professionele ruimte van leraren. - Draagt bij aan onderwijsverbetering (MinOCW, IvhO, NotitieSL en StgLK!), HRM en professioneel (team)management (MinOCW en MBO Raad), professionele ruimte, zeggenschap, eigenaarschap individuele leraren (Owcoop, Leraar24, Svho).	-Eensluidende praktische betekenisgeving door actoren: Zelfredzaamheid, operationalisatie m.b.v. dimensies in kwalificatie-eisen wordt breed gedragen. - Introductie van sociale veiligheid als elementen van burgerschapsvorming. -Vanaf 2015 'kritische denkvaardigheden' door ECBO op agenda burgerschapsvorming in MBO, in 2016 onderdeel kwalificatie-eisen en betrokken in Inspectietoezicht.

6.1.2 Rollen (denkbaar)

Tabel 38 vat samen welke rol elke relevante actor in de sturingsdynamiek van de drie beleidsthema's vervult.

Tabel 38: Rollen bij de drie beleidsthema's in de sturingsnetwerken VO en MBO (denkbaar)

	Minimumniveaus taal en rekenen	De lerende organisatie	Burgerschapsvorming
VO SECTOR			
Rollen (denkbaar)	-MinOCW benoemt grote actieve sturingsrol voor zichzelf en leunt zwaar op rolvervulling CvTE en STRVO, en ook op lvhO. -STRVO werkt in opdracht van/opgericht en gefinancierd door MinOCW, en noemt eigen rol neutraal en onafhankelijk. -lvhO stuurt via operationalisatie in toezichtkader en benoemt rol van scholen helpen voor zichzelf. -VO-raad benoemt voor zichzelf stimuleren en ondersteunende rol voor gezamenlijke ambities bestuursakkoord. -Eerst en vooral worden leraren (rekendocenten), onderwijsstaf en schoolleiders geresponsibiliseerd. -Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden opvallend weinig geresponsibiliseerd.	-MinOCW benoemt indirecte sturingsrol voor zichzelf, geeft relevante actoren opdrachten en financiert hen, en responsabiliseert veel actoren. -VO-raad wil een beweging stimuleren en ontwikkelrichting op gang brengen. -Owcoop, VO-raad, Leraar24, StghLK!, SaZ, en in mindere mate lvhO, nemen rol van adviseren, faciliteren en toerusten van leraren, scholen en schoolbesturen. -Kennis en onderzoeksinstituten krijgen rol van MinOCW, Owcoop, VO-raad en NRO om op basis van onderzoek scholen te voorzien van kennis, inzichten, modellen en voorbeelden.	-MinOCW benoemt agenderende/faciliterende/communicerende rol voor zichzelf, en stuurt ook d.m.v. wet- en regelgeving (eindtermen, (afschaffen) verplichte maatschappelijke stage), door financieren van SLO, SSV, UvA-KI en Leraar24 en door te responsabiliseren. -Regering stuurt via Agenda Integratie, incl. andere Ministeries, met name door financieren en opdrachten verstrekken aan de SLO en andere actoren. -AlliantieB benoemt voor zichzelf een actief sturende rol, evenals de SLO. -Eerst en vooral worden leraren en scholen geresponsibiliseerd, waarbij uitdrukkelijk wordt aangegeven dat zij zelf kleuring en inhoud aan burgerschapsvorming geven, vanuit de eigen visie/identiteit. -Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden opvallend weinig geresponsibiliseerd.
MBO SECTOR			
Rollen (denkbaar)	-MinOCW benoemt grote actieve sturingsrol voor zichzelf, stuurt direct mbo-instellingen aan en leunt zwaar op rolvervulling CvTE, STRMBO en MBOib. -STRMBO werkt in opdracht van/opgericht en gefinancierd door MinOCW, en noemt eigen rol neutraal en onafhankelijk. -lvhO stuurt via operationalisatie in toezichtkader. -MBOib stuurt prestatieplannen mbo-instellingen aan en voert intensiveringstraject rekenen uit i.s.m. STRMBO. -Eerst en vooral worden leraren (rekendocenten), onderwijsstaf en managers/directies geresponsibiliseerd. -Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden opvallend weinig geresponsibiliseerd.	-MinOCW benoemt indirecte sturingsrol voor zichzelf, geeft relevante actoren opdrachten en financiert hen, en responsabiliseert veel actoren. -MBO Raad en Owcoop centrale verbindende rol. -Owcoop, VO-raad, Leraar24, StghLK!, SaZ, en in mindere mate lvhO, nemen rol van adviseren, faciliteren en toerusten van leraren, scholen en schoolbesturen. -Kennis en onderzoeksinstituten krijgen rol van MinOCW, Owcoop, en NRO om op basis van onderzoek scholen te voorzien van kennis, inzichten, modellen en voorbeelden.	-MinOCW benoemt agenderende/faciliterende/communicerende rol voor zichzelf, en stuurt ook d.m.v. wet- en regelgeving (kwalificatie-eisen), door financieren van SLO, SSV, MBO raad en Leraar24 en door te responsabiliseren. -Regering stuurt via Agenda Integratie, incl. andere Ministeries, met name door financieren en opdrachten verstrekken aan SLO en andere actoren -Eerst en vooral worden leraren en opleidingen/instellingen geresponsibiliseerd, studenten en ouders worden ook geresponsibiliseerd -Aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen worden opvallend weinig geresponsibiliseerd.

De tabel laat zien dat het MinOCW voor zichzelf verschillende rollen ziet bij de drie beleidsthema's. Bij 'kwaliteitsbeleid' benoemt het MinOCW voor zichzelf een direct actief sturende rol, terwijl bij het beleidsthema 'de lerende organisatie' het MinOCW juist een indirecte sturende rol voor zichzelf formuleert en vooral voor andere actoren in het sturingsnetwerk een direct sturende rol ziet. Bij het beleidsthema 'burgerschapsvorming' laveert het MinOCW hier tussenin door enerzijds direct te sturen met wet- en regelgeving en financiering, en anderzijds indirect door alleen agenderend, communicerend en faciliterend te willen zijn.

Bij de twee beleidsthema's waar het MinOCW voor zichzelf een (redelijk) direct sturende rol benoemt, responsabiliseert het MinOCW tegelijkertijd sterk leraren, onderwijsstaf, managers/directies/schoolleiders, en school- en instellingsbesturen. Het MinOCW responsabiliseert met behulp van oproepen als: 'Zij moeten het beleidsthema gestalte geven, zij gaan het doen, zij komen in actie, zij spannen zich in, zij geven het vorm', enzovoort.

De kleine rol die voor aanbieders van (na)scholing en initiële lerarenopleidingen wordt weggelegd in de sturingsnetwerken VO en MBO bij de beleidsthema's 'kwaliteitsbeleid' en 'burgerschapsvorming' valt op, evenals de grote rol die kennis- en onderzoeksinstituten krijgen toebedeeld in de sturingsnetwerken VO en MBO bij het beleidsthema's 'de lerende organisatie'.

6.1.3 Activiteiten en instrumenten (uitvoerbaar)

Tabel 39 geeft samenvattend weer wat het handelingsrepertoire is van de relevante actoren in de sturingsnetwerken van de drie beleidsthema's, welke instrumenten zij hanteren om te beïnvloeden, sturen en te implementeren. De tabel laat zien dat het MinOCW veel opdrachten geeft om te instrumenteren: relevante actoren opdracht geeft / financiert om activiteiten en instrumenten te ontwikkelen om leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen te begeleiden, faciliteren en toe te rusten op het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid'. Het hoge 'zend'-gehalte is opvallend bij dit instrumenteren, er is weinig eigen inbreng/ontwikkeling van leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen.

Bij het beleidsthema 'burgerschapsvorming' zijn het vooral de SLO voor beide sectoren, voor het VO AlliantieB, en voor het MBO CodeNF en SCO-KI die bijdragen aan de 'goed gevulde gereedschapskist', beschikbaar voor scholen om werk te maken van burgerschapsvorming. Het 'zend'-gehalte bij deze instrumentatie is minder dan bij kwaliteitsbeleid omdat AlliantieB, CodeNF en de MBO raad leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen actief betrekken in bijvoorbeeld scholenpanels, -netwerken en ontwikkelgroepen.

Opvallend is de rol die het MinOCW speelt door SMART-indicatoren te hanteren in 'het dashboard' en in de kwaliteitsplannen van mbo-instellingen met prestatie-afhankelijke bekostiging om de voortgang op het beleidsthema 'de lerende organisatie' te monitoren. Het ook door het MinOCW breed ingestoken beleidsthema, wordt met deze instrumentatie zeer smal geoperationaliseerd. Daarnaast worden vanuit het sturingsnetwerk zeer veel instrumenten beschikbaar gesteld en activiteiten ondernomen zodat de scholen aan de slag kunnen met 'de lerende organisatie', zowel in het VO als het MBO, daarnaast is er zeer veel advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie.

Veel actoren verwijzen naar elkaars (websites met) aanbod, en leraren, managers en opleidingen zijn actief betrokken bij (ontwikkeling van) activiteiten en instrumenten. Het 'zend-gehalte' is van dit instrumenteren is hoog, alleen StgLK! springt eruit met een aanpak waarbij leraren(teams) zelf eigenaar zijn en zeer actief.

Tabel 39: activiteiten en instrumenten bij de drie beleidsthema's van de relevante actoren in de sturingsnetwerken VO en MBO

	Minimumniveaus taal en rekenen	De lerende organisatie	Burgerschapsvorming
VO SECTOR			
Activiteiten en instrumenten (uitvoerbaar)	-MinOCW financiert veel activiteiten en instrumenten van relevante actoren om leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen te begeleiden, faciliteren en toe te rusten. -Vanuit het sturingsnetwerk worden zeer veel instrumenten beschikbaar gesteld en activiteiten ondernomen zodat de scholen aan de slag kunnen, daarnaast is er zeer veel advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie -Veel actoren verwijzen naar elkaars (websites met) aanbod. -De activiteiten en instrumenten hebben een hoog 'zend-gehalte', er is weinig eigen inbreng/ontwikkeling leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen. Regionale netwerken STRVO en aanpak Leraar24 is uitzondering hierop.	-MinOCW introduceert dashboard en brengt thema terug tot drie SMART indicatoren. -Vanuit het sturingsnetwerk worden zeer veel instrumenten beschikbaar gesteld en activiteiten ondernomen zodat de scholen aan de slag kunnen, daarnaast is er zeer veel advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie. -Veel actoren verwijzen naar elkaars (websites met) aanbod. -Leraren, schoolleiders en scholen zijn actief betrokken bij (ontwikkeling van) activiteiten en instrumenten. Hoog 'zend-gehalte', alleen StgLK! springt eruit met een aanpak waarbij leraren(teams) zelf eigenaar zijn en zeer actief.	-SLO levert een 'goed gevulde gereedheidskist', ook via de samengestelde actor AlliantieB, en KPC, Leraar24 en UvA-KI dragen hier aan bij. -Veelvuldig verwijzen actoren naar elkaars (websites met) aanbod. -De activiteiten en instrumenten van de actoren hebben een hoog 'zend-gehalte', alleen AlliantieB springt er uit in de zin dat leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen actief betrokken zijn via de scholenpanels.
MBO SECTOR			
Activiteiten en instrumenten (uitvoerbaar)	-MinOCW financiert veel activiteiten en instrumenten van relevante actoren om leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen te begeleiden, faciliteren en toe te rusten. -Vanuit het sturingsnetwerk worden zeer veel instrumenten beschikbaar gesteld en activiteiten ondernomen zodat de scholen aan de slag kunnen. Daarnaast is er zeer veel advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie. -Veel actoren verwijzen naar elkaars (websites met) aanbod. -De activiteiten en instrumenten hebben een hoog 'zend-gehalte', er is weinig eigen inbreng/ontwikkeling van leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen. Regionale netwerken STRMBO en aanpak Leraar24 vormen hierop een uitzondering.	-MinOCW brengt thema terug tot indicatoren per mbo instelling via kwaliteitsplannen (MBOib) en introductie dashboard met twee SMART indicatoren voor hele sector. -Vanuit het sturingsnetwerk worden zeer veel instrumenten beschikbaar gesteld en activiteiten ondernomen zodat de scholen aan de slag kunnen, daarnaast is er zeer veel advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie. -Veel actoren verwijzen naar elkaars (websites met) aanbod. -Leraren, managers en opleidingen zijn actief betrokken bij (ontwikkeling van) activiteiten en instrumenten. Hoog 'zend-gehalte', alleen StgLK! springt eruit met een aanpak waarbij leraren(teams) zelf eigenaar zijn en zeer actief.	-SLO levert een 'goed gevulde gereedheidskist', ook CodeNF, MBO raad Leraar24 en UvA-KI dragen hieraan bij. -Veelvuldig verwijzen actoren naar elkaars (websites met) aanbod. -De activiteiten en instrumenten van de actoren hebben een hoog 'zend-gehalte', behalve CodeNF en UvA-KI springen er uit door betrekken leraren, onderwijsstaf, schoolleiders, scholen en schoolbesturen. Vanaf 2016 worden de SLO leernetwerken burgerschap nieuw leven in geblazen vanuit de MBO Raad, waarbij leraren, directies/managers, opleidingen/instellingen in regionale kenniskringen zelf actief vorm geven aan de ontwikkeling van burgerschap in het MBO.

6.1.4 Voortgang monitoren en zichtbaar en meetbaar maken (zichtbaar)

In tabel 40 is te zien dat bij alle drie de beleidsthema's het monitoren van de voortgang, en dit zichtbaar maken, in handen is van de overheid. Bij het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' gebeurt dat het meest intensief, zowel door het MinOCW zelf, als door 'hulporganisaties' van het MinOCW: Het STRVO, het STRMBO en MBOib. In het VO draagt de VO-raad ook bij aan de monitoring vanwege het sectorakkoord met het MinOCW.

Tabel 40: Voortgang op de thema's monitoren, zichtbaar en meetbaar maken VO en MBO

	Minimumniveaus taal en rekenen	De lerende organisatie	Burgerschapsvorming
VO SECTOR			
Voortgang monitoren en zichtbaar maken (zichtbaar)	-MinOCW, STRVO en VO-raad maken voortgang en doelbereiking zichtbaar m.n. op basis van gekwantificeerde ambities sectorakkoord. -STRVO monitor eigen voortgang intensiveringstraject en rapporteert hierover. -MinOCW transparant over gemiddelde examen- en rekentoetscijfers scholen t.o.v. leerlingen, ouders en andere stakeholders.	- MinOCW maakt voortgang en doelbereiking zichtbaar door smalle operationalisatie introductie dashboard in drie SMART indicatoren.	- IvhO maakt voortgang en doelbereiking zichtbaar in het Onderwijsverslag en m.b.v. aanvullend onderzoek. -MinOCW monitort door deelname aan internationaal onderzoek CCES dat ook benchmark geeft.
MBO SECTOR			
Voortgang monitoren en zichtbaar maken (zichtbaar)	-MinOCW, STRMBO MBOib maken voortgang en doelbereiking zichtbaar op basis van (gesprekken over) kwaliteitsplannen individuele mbo-instellingen -STRMBO monitort eigen voortgang intensiveringstraject en rapporteert hierover. -MinOCW transparant over gemiddelde examen- en rekentoetscijfers scholen t.b.v. leerlingen, ouders en andere stakeholders.	- MinOCW maakt voortgang en doelbereiking zichtbaar op basis van indicatoren per mbo-instelling via kwaliteitsplannen (MBOib) en op sectorniveau door smalle operationalisatie introductie dashboard in twee SMART indicatoren.	- IvhO maakt voortgang en doelbereiking zichtbaar in het Onderwijsverslag en m.b.v. aanvullend onderzoek. -MinOCW monitort door deelname aan internationaal onderzoek CCES dat ook benchmark geeft.

Bij het beleidsthema 'de lerende organisatie' valt op dat het MinOCW de voortgang en doelbereiking strak monitort op basis van SMART indicatoren: voor het VO op sectorniveau en voor het MBO op sector- en op instellingsniveau. Van deze 'high-stake' monitoring (want bekostigings afhankelijk) gaat een sterk instrumenterende werking uit omdat de overheid met deze indicatoren precies aangeeft waar het om draait bij 'de lerende organisatie': of leraren in het VO en MBO functioneringsgesprekken voeren, of zij deelnemen aan peer review en hoe tevreden zij zijn over het HRM-beleid in hun school organisatie. Voor het MBO gelden nog aanvullend SMART indicatoren of er een competentieprofiel voor managers is vastgesteld, of zij geregistreerd zijn via de structuur van permanente educatie.

Bij het beleidsthema 'burgerschapsvorming' is de monitoring licht: alleen de IvhO rapporteert jaarlijks over burgerschapsvorming in het VO en in het MBO, en het Nederlandse onderwijs doet mee aan het internationale onderzoek CCES dat als benchmark benut kan worden.

6.2 Sturingsdynamiek

In tabel 41 staat een aantal kenmerken van de sturingsnetwerken en sturingsdynamiek bij de drie beleidsthema's samengevat. De tabel laat zien dat zowel in het VO als het MBO de sturingsnetwerken van het beleidsthema 'minimumniveaus taal en rekenen' de meeste relevante actoren tellen (dertien). In de sturingsnetwerken VO en MBO van 'de lerende organisatie' zijn de meeste *samengestelde* actoren actief, waarin met name de werkgevers- en werknemers goed vertegenwoordigd zijn. Dit maakt de sturingsnetwerken 'de lerende organisatie' zeer hecht. Ook de actoren in het sturingsnetwerk 'burgerschapsvorming' in het VO zijn hecht verbonden vanwege de samengestelde actor AlliantieB, die een centrale positie inneemt in het netwerk.

Zoals verwacht kon worden op grond van tabel 36, stuurt het MinOCW zowel in het VO als het MBO het beleidsthema 'minimumniveaus taal en rekenen' intensief en direct aan. Het MinOCW stuurt door middel van (pogingen tot) wet- en regelgeving, aanstellen van 'accountmanagers rekenen MBO' op het Ministerie, specifieke financiering en intensiveringstrajecten en door het instellen van adviescommissies en ondersteunende organisaties (STRVO, STRMBO, RR).

Op grond van de selectiecriteria van de beleidsthema's minder in de lijn der verwachting (zie tabel 36), is het feit dat het MinOCW zowel in het VO als het MBO het beleidsthema 'burgerschapsvorming' ook direct aanstuurt. Weliswaar niet zo intensief als bij de 'minimumniveaus taal en rekenen', maar wel gestaag. Bovendien versterkt de centrale overheid via de Agenda Integratie vanuit de regering en verschillende Ministeries de sturing op dit beleidsthema. Het MinOCW stuurt door middel van wet- en regelgeving en specifieke financiering.

De sturing op het beleidsthema 'de lerende organisatie' is conform verwachting indirect (zie tabel 36). Het MinOCW stuurt door middel van bestuursakkoorden met de werkgevers- en werknemersorganisaties, en ook door kennis- en onderzoeksinstituten te financieren en van opdrachten te voorzien om kennis, inzichten en praktijkvoorbeelden te genereren voor dit beleidsthema. De Onderwijscoöperatie, een grote samengestelde actor van alle werkgevers- en werknemersorganisaties, heeft de centrale positie in de sturingsnetwerken 'de lerende organisatie' VO en MBO, en niet het MinOCW of een ZBO/programmamanagement. Dit is illustratief voor de indirect sturende rol van het MinOCW.

Tabel 41: Sturingsnetwerken VO en MBO van de drie beleidsthema's

Sturingsnetwerk ->	Minimumniveaus taal en rekenen	De lerende organisatie	Burgerschapsvorming
VO SECTOR			
Aantal relevante actoren	Dertien, onderling hecht verbonden, SaZ, Onderwijsraad en Leraar24 meer marginale positie	Tien, onderling hecht verbonden, Onderwijsraad en NotitieSL meer marginale positie	Tien, onderling hecht verbonden, Onderwijsraad en KPC meer marginale positie
Aantal samen-gestelde actor	Twee: RR en Leraar24	Vier waarvan twee grote: Owcoop, SvHO, en NotitieSL en Leraar24	Twee waarvan 1 grote: AlliantieB en Leraar24
Spelverdeler	MinOCW en in mindere mate VO-raad	MinOCW en in mindere mate VO-raad	Centrale overheid met naast MinOCW de regering met Agenda Integratie, MinVJ, en MinSZW, en in mindere mate de IvHO
Centrale positie	CvTE en STRVO	Owcoop	SLO en AlliantieB
Subgroep	Cie-Bosker, Cie-Steur, Cito, CvTE, MinOCW, RR, SLO en STRVO	Werkgevers- en werknemersorganisatie zijn vertegenwoordigd in Owcoop, SvHO en Leraar24	-AlliantieB gevormd door IvHO, KPC, SLO, SSV, UvA- KI en vier andere actoren -VO-raad, SSV, NJi en lerarenopleidingen
Financiering specifiek dit beleidsthema	-Scholen via prestatiebox VO -SaZ, STRVO, RR en Leraar24	Owcoop, SaZ, VO-raad/CO-Academie en Leraar24	SLO, SSV, UvA en Leraar24
Overig	-MinOCW stuurt direct de primaire (onderwijsinhoudelijke) processen via wet- en regelgeving en instrumenteren.	-MinOCW stuurt vooral indirect via 3 bestuursakkoorden, en sectorprestatie-afhankelijke bekostiging (functiemix) -Kennis- en onderzoeksinstituten spelen een rol.	-MinOCW stuurt direct en inhoudsneutraal via wet- en regelgeving en via 2 bestuursakkoorden -Naast MinOCW sturen departementen/Regering via Agenda Integratie indirect maar inhoudelijk.

Sturingsnet werk ->	Minimumniveaus taal en rekenen	De lerende organisatie	Burgerschapsvorming
MBO SECTOR			
Aantal relevante actoren	Dertien, onderling hecht verbonden, Onderwijsraad, Leraar24 en NRTO meer marginale positie	Tien, onderling hecht verbonden, Onderwijsraad en NotitieSL meer marginale positie	Tien, onderling hecht verbonden, Onderwijsraad, KPC en Leraar24 meer marginale positie
Aantal samen-gestelde actor	Twee: RR en Leraar24	Vier: Leraar24, Owcoop, Svho en NotitieSL	Een: Leraar24
Spelverdelers	MinOCW en MBO Raad	MinOCW	Centrale overheid met naast MinOCW de regering met Agenda Integratie, MinVJ, en MinSZW, en in mindere mate de Ivho
Centrale positie	CvTE, STRMBO en MBO Raad	Owcoop	SLO, vanaf 2015 MBO Raad
Subgroep	Cie-Bosker, Cie-Steur, Cito, CvTE, MinOCW, RR, SLO en STRMBO	Werkgevers- en werknemersorganisatie zijn vertegenwoordigd in Owcoop, Svho en Leraar24	SBB vanwege voorstel kwalificatie-eisen aan MinOCW, in overleg met MBO Raad en MBOib
Financiering specifiek dit beleidsthema	-Instellingen via intensiveringsregeling / overeenkomst kwaliteitsafspraken MBO -MBOib, STRMBO, RR en Leraar24	MBOib, Owcoop, MBO Raad en Leraar24	MBOib, MBO Raad, SLO, SSV en Leraar24
Overig	-MinOCW stuurt zeer direct de primaire (onderwijsinhoudelijke) processen per mbo-instelling via wet- en regelgeving, responsabiliseren en instrumentatie	-MinOCW stuurt indirect via 3 bestuursakkoorden, en sectorprestatie-afhankelijke bekostiging (salarismix) -Kennis- en onderzoeksinstituten spelen een rol	-MinOCW stuurt direct via wet- en regelgeving (kwalificatie-eisen) - Centrale overheid met naast MinOCW de regering met Agenda Integratie, MinVJ, en MinSZW sturen indirect

Ondanks de indirect sturende rol van de overheid bij dit beleidsthema, is het opvallend dat het MinOCW al vanaf 2007 'de lerende organisatie' wil stimuleren door extra middelen beschikbaar te stellen, maar ook meteen door *no cure no pay* te hanteren. De overheid stuurt op dit thema via prestatieafhankelijke bekostiging: via de functiemix VO en salarismix MBO, en later ook via de kwaliteitsplannen van mbo-instellingen. Door bij dit beleidsthema te monitoren met behulp van SMART indicatoren, instrumenteert het MinOCW het breed ingestoken thema 'de lerende organisatie' tot een aantal smalle onderwerpen tot op gedetailleerd niveau.

Bij alle drie de beleidsthema's stuurt het MinOCW ook door te responsabiliseren, dat wil zeggen door nieuwe actoren in het leven te roepen specifiek voor het beleidsthema, door opdrachten te geven aan actoren, door mogelijke bijdragen van actoren aan het beleidsthema te benoemen, door actoren aan te sporen zich in te spannen voor het beleidsthema, en/of door actoren verantwoordelijkheid te houden.

6.3 Lenige netwerksturing door de overheid

Op basis van het gedetailleerde empirisch onderzoek naar onderwijssturing op stelselniveau vanuit Foucaultiaans *governmentality* perspectief, waar dit rapport de neerslag van vormt, kan worden geconcludeerd dat het Nederlandse onderwijs op stelselniveau wordt gestuurd via complexe sturingsnetwerken waarbij zeer veel verschillende actoren een rol spelen.

De drie hier onderzochte beleidsthema's kennen elk per sector een specifiek sturingsnetwerk met een unieke samenstelling van verschillende actoren. De actoren in deze sturingsnetwerken leggen verschillende manieren van sturen aan de dag en/of worden op verschillende wijzen gestuurd, variërend van betekenisverlening en voorbeeldgedrag (*normaliseren*), tot toebedelen van rollen en aanspreken op verantwoordelijkheden (*responsibiliseren*), tot alle denkbare vormen van mondelinge en schriftelijke communicatie/voorlichting en 'toerusting' via overeenkomsten, handreikingen, onderzoeksresultaten, stappenplannen, indicatoren of formats (*instrumenteren*). De actoren op het intermediaire niveau tussen centrale overheid en onderwijsorganisaties in, sturen niet tot nauwelijks door middel van wet- en regelgeving of met geld. Het Ministerie (het Rijk) doet dat wel, en is daartoe ook bevoegd, in combinatie met normaliseren, responsibiliseren en instrumenteren.

De centrale overheid speelt steeds een sturende rol: het ministerie van OCW benut bestaande sturingsnetwerken rondom beleidsthema's en/of creëert ze, en stuurt het onderwijs in, en via, deze netwerken aan.

Bij deze netwerksturing toont het ministerie zich een 'lenige' speler door situationeel en afwisselend direct en indirect te sturen, afhankelijk van het beleidsthema en de (bestuurlijke) context van de sector. Bij *directe* sturing, is er sprake van netwerksturing in de zin dat verschillende actoren op het intermediaire niveau betrokken zijn bij de sturing op het beleidsthema door het ministerie, of meesturen met het ministerie *in een sturingsnetwerk*. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' waar het ministerie van OCW direct de primaire processen van de onderwijsorganisaties VO en MBO stuurt (minimumniveaus taal en rekenen) door middel van wet- en regelgeving en *instrumenteren*, en waar het College voor Toetsen en Examens en de Steunpunten taal en rekenen (en in het MBO ook de MBO raad) de centrale posities innemen en *meesturen*.

Bij *indirecte* sturing stuurt het ministerie van OCW op het beleidsthema *via een sturingsnetwerk* van verschillende actoren op het intermediaire niveau. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij het beleidsthema 'de lerende organisatie' waar het ministerie indirect aanstuurt op 'de lerende organisatie' via drie bestuursakkoorden met werkgevers- en werknemersorganisaties (Onderwijscoöperatie, Stichting van het Onderwijs en VO-raad/ MBO raad) en via prestatie-afhankelijke bekostiging (functiemix, salarismix). Het is hier de Onderwijscoöperatie die vanuit een centrale positie *in het sturingsnetwerk* stuurt op 'de lerende organisatie', geflankeerd door de belangrijke subgroep van alle werkgevers- en werknemersorganisaties, Stichting van het Onderwijs en Leraar²⁴.

De lenigheid van het ministerie toont zich ook in *de omgang met* de sturingsnetwerken. Het ministerie benut niet alleen bestaande sturingsnetwerken, maar creëert/versterkt deze specifiek om te sturen op een bepaald beleidsthema. Dit doet het ministerie door nieuwe actoren (helpen) op te

richten zoals bijvoorbeeld de commissies Bosker en Steur, MBO in bedrijf, de Onderwijscoöperatie, Raamwerk Rekendocent, de Steunpunten Taal en Rekenen MBO en VO, School aan Zet, het Platform #Onderwijs2032, of Stichting School en Veiligheid. Daarnaast financiert het ministerie bestaande actoren specifiek (aanvullend) om (mee) te sturen op een bepaald beleidsthema zoals bijvoorbeeld de VO-raad en de MBO raad voor het beleidsthema 'de lerende organisatie', of de SLO, de MBO raad en de Universiteit van Amsterdam voor het beleidsthema 'burgerschapsvorming'. Dit onderzoek wijst ook uit dat het ministerie intensief 'responsibiliseert' door zich bij alle drie de beleidsthema's steeds als 'spelverdeler' te manifesteren, vaak met de VO-raad, MBO raad of de Inspectie van het Onderwijs aan zijn zijde om de spelverdelingsinstructies te echoën. Het ministerie van OCW speelt zijn rol van spelverdeler door verschillende actoren op intermediair niveau in het sturingsnetwerk opdrachten te geven, met hen een bestuursakkoord te sluiten, en door hun taken en rollen continu te benoemen (wijzen op hun verantwoordelijkheid, beroep doen op hun inzet doen, moreel appèl doen). Daarnaast benoemt het ministerie van OCW frequent en nadrukkelijk de taken en rollen die actoren binnen de onderwijsorganisaties in het VO en MBO hebben bij een bepaald beleidsthema, zoals van leraren, hun direct leidinggevenden, onderwijsstaf, en schoolbesturen (en hun intern toezicht).

Binnen de sturingsnetwerken blijkt zich een complex krachtenspel af te spelen: sturingsdynamiek. De sturingsnetwerken bestaan uit meerdere verschillende actoren die verschillende posities innemen afhankelijk van hun legitimiteit (is hun rol of opdracht formeel?), hun macht (in hoeverre kunnen zij andere actoren beïnvloeden, hoeveel druk kunnen zij uitoefenen, hoeveel gezag hebben zij?), hun capaciteit (hoeveel (financiële) middelen en mensen hebben zij tot hun beschikking), en hun rol (hebben zij een rol in de agendering, in de besluitvorming, in de vormgeving en instrumentering, in de implementatie en/of in de uitvoering?). Ook hangt hun positie af van de relaties en interacties met andere actoren in het netwerk, en van in hoeverre zij een centrale, of meer marginale, rol spelen. Door deze verschillen in positie zijn de verschillende actoren niet gelijkwaardig aan elkaar.

De actoren verschillen in hun aard en rechtsvorm, en een aantal actoren is meer dan een keer vertegenwoordigd in een sturingsnetwerk omdat zij deel uitmaken van zogenaamde samengestelde actoren. Naast 'gevestigde' actoren die in alle sturingsnetwerken rol vervullen (bijvoorbeeld Leraar24, de VO-raad en de MBO raad, de Onderwijsraad en de Onderwijsinspectie), zijn er 'thema-gebonden' actoren zoals het CvTE en het CITO (kwaliteitsbeleid), Onderwijscoöperatie (lerende organisatie), of AlliantieB en Codename Future (burgerschapsvorming), al dan niet speciaal opgericht en/of gefinancierd door het ministerie van OCW ten behoeve van de sturing en implementatie van een bepaald thema.

Leraren en hun direct leidinggevenden (schoolleiders, teamleiders of opleidingsmanagers) blijken een marginale rol te spelen binnen de sturingsnetwerken. Er is vooral sprake van eenrichtingsverkeer vanuit de actoren in de sturingsnetwerken naar leraren en hun direct leidinggevenden. Het ministerie van OCW, de sectorraden, en veel andere actoren *responsibiliseren* leraren en hun direct leidinggevenden veelvuldig en uitdrukkelijk, door op hun taken en verantwoordelijkheden te wijzen, en door hen op te roepen 'aan de slag' te gaan en uitvoering te geven aan de beleidsthema's in hun dagelijks onderwijspraktijk. De manier waarop de meeste actoren in de sturingsnetwerken de beleidsthema's uitvoerbaar maken (*instrumenteren*) wordt gekenmerkt door een hoog 'zendgehalte'. In mindere mate worden leraren en hun direct leidinggevende daadwerkelijk betrokken (e.g. als co-creanten) bij het uitvoerbaar maken van het

beleidsthema. Naast dit voornamelijk eenrichtingsverkeer vanuit de sturingsnetwerken richting leraren en hun direct leidinggevenden, stellen we ook vast dat zij niet *direct* vertegenwoordigd worden, anders dan via de vakbonden.

De onderzoeksbevindingen wijzen uit dat sturingsnetwerken op stelselniveau als situationeel zijn aan te duiden. Naar gelang het thema waarop gestuurd wordt en de situatie en kenmerken van de sector waarin wordt gestuurd, verschillen de sturingsnetwerken in de samenstelling van actoren en vormen van sturing. De sturingsnetwerken hebben als gemene deler dat er niet tot nauwelijks actoren zijn op het intermediaire niveau tussen de centrale overheid en de onderwijsorganisaties, die helemaal onafhankelijk zijn van het ministerie van OCW. (Ogenschijnlijk) onafhankelijke actoren zoals Alliantie Burgerschap, de Onderwijscoöperatie, Leraar24, Stichting Leerkracht!, en Codename Future worden gesteund door het Ministerie van OCW, hetzij bij de oprichting (*seed money*), hetzij door (gedeeltelijke) financiering – direct of indirect via bijvoorbeeld NRO of programmanagements of ZBO's –, hetzij immaterieel door adhesiebetuigingen aan, en 'het naar voren schuiven' van, de actor in beleidsdocumenten en communicatie. Het is de vraag of actoren in de sturingsnetwerken zonder directe of indirecte steun van de centrale overheid zouden kunnen overleven.

Ondanks deze afhankelijkheid van het ministerie van OCW zijn de actoren in de sturingsnetwerken geen 'puppets on a string', maar zij hebben hun eigen handelingsruimte, en benutten die ook. Dit is goed zichtbaar in de manier waarop de verschillende actoren in het sturingsnetwerk 'de lerende organisatie' en 'burgerschapsvorming' in het VO het beleidsthema denkbaar en uitvoerbaar maken: zij leggen daarbij echt verschillende accenten. Echt tegenkracht is ook te zien: in de 'directe en directieve' sturingsdynamiek bij kwaliteitsbeleid. Enkele actoren (onderwijsraad, VO-raad) verzetten zich tegen de manier waarop het kwaliteitsbeleid denkbaar en uitvoerbaar wordt gemaakt: het zou tot 'versmalling en verschraling' leiden en er is concreet verzet tegen de nut en noodzaak van de rekentoets en de bijbehorende slaag/zakregeling. Het politieke debat over kwaliteitsbeleid reflecteert deze dissensus. Binnen de sturingsnetwerken bestaat met name grote mate van overeenstemming over nut, noodzaak en de achterliggende 'gedachten' (denkbaar) bij onderwijssturing en –beleid, bijvoorbeeld over de wenselijkheid van het verhogen van het taal- en rekenonderwijs, over het ontwikkelen van onderwijsorganisatie in de richting van lerende organisaties, over burgerschapsvorming als essentieel element van onderwijs en opvoeding. Als er al dissensus bestaat en tegenkrachten ontstaan, dan richten die zich op de uitwerking, implementatie en uitvoering van het beleid (uitvoerbaar). In het algemeen worden dissensus en tegenkracht 'opgelost' binnen de sturingsdynamiek vanuit de consensus-traditie die het Nederlandse onderwijs kenmerkt: 'gevestigde actoren' ruilen thema's tegen elkaar uit als uitkomst van deliberatie en onderhandeling, en de 'beleidsthema-gebonden' actoren op stelselniveau die bestaan bij de gratie van het beleidsonderwerp versterken en echoën de sturingsdoelen van het ministerie van OCW vanuit hun bestaansgrond.

Het complexe krachtenspel dat optreedt binnen de sturingsnetwerken die hier zijn onderzocht, ofwel de sturingsdynamiek, kan worden geduid met behulp van drie typen sturingsdynamiek namelijk 1) 'Direct en directief', 2) 'Indirect polderen' en 3) 'Sturen van autonomie' (zie tabel 42).

Tabel 42: drie typen sturingsdynamiek

Type sturingsdynamiek	Direct en directief	Indirect polderen	Sturen van autonomie
Beleidsthema	'Kwaliteitsbeleid'	'De lerende organisatie'	'Burgerschapsvorming'
Beschrijving	Redelijk hecht netwerk. De sturing vanuit de overheid wordt gekenmerkt door intensieve, directe sturing met een 'top-down'-karakter. De sturingsdynamiek is betwist en gepolitiseerd, en heeft het karakter van instrumenteren en (ondersteunen bij) implementeren.	Zeer hecht netwerk. De sturing vanuit de overheid wordt gekenmerkt door indirecte sturing met een 'netwerk'-karakter. De sturingsdynamiek kenmerkt zich door 'polderen' en heeft het karakter van conceptualiseren (veel tekst) en adviseren.	Hecht netwerk. De sturing vanuit de overheid wordt gekenmerkt door gestage, directe sturing met behoud van autonomie voor scholen. De sturingsdynamiek is 'maatschappelijk geladen' en heeft het karakter van agenderen.

Het eerste type, directe en directieve sturingsdynamiek, treedt op in de sturingsnetwerken rondom kwaliteitsbeleid. Het is betwist/gepolitiseerd, en heeft het karakter van instrumenteren en (ondersteunen bij) implementeren. Het tweede type, indirecte polderdynamiek, treedt op rondom het beleidsthema 'de lerende organisatie'. Het kenmerkt zich door 'polderen' en heeft het karakter van conceptualiseren (veel tekst) en adviseren (lerende organisatie). Sturingsdynamiek van derde het type 'sturen van autonomie' wordt aan de dag gelegd bij het beleidsthema 'burgerschapsvorming' en is te beschrijven als 'maatschappelijk geladen' met een agenderend karakter.

De verschillende typen sturingsdynamiek die hier zijn gevonden hebben als gemene deler een evenwicht tussen enerzijds afhankelijkheid van het ministerie van OCW voor legitimering en financiering, en anderzijds ruimte voor actoren in een sturingsnetwerk voor eigen inhoudelijke accenten (denkbaar) en eigen handelingsrepertoire (uitvoerbaar en zichtbaar). Dit evenwicht zorgt voor voldoende smeerolie in de sturingsdynamiek, en faciliteert de lenige netwerksturing die het ministerie van OCW krachtige mogelijkheden geeft voor vergaande invloed op het onderwijs. Deze invloed reikt tot op het niveau van de organisatie- en onderwijsleerprocessen binnen onderwijsorganisaties: zoals het verhogen van het taal- en rekenniveau van leerlingen (kwaliteitsbeleid), werken in teams, bevorderen van intervisie tussen leraren en voeren van gesprekkencyclus (lerende organisatie) of het aanleren van kritische denkvaardigheden (burgerschapsbeleid MBO).

De sturingsdynamiek *van en binnen* netwerken geeft de overheid veel ruime en flexibele '*avenues for change*' en, als de politieke realiteit daartoe oproept, ook de mogelijkheid om snel en directief te sturen. Bij de gratie van lenige netwerksturing heeft het ministerie van OCW een machtige positie en de mogelijkheid om het complexe decentrale onderwijsstelsel in Nederland met veel relatief autonome actoren, op een zeer geavanceerde manier centraal aan te sturen. Deze sturende rol van de centrale overheid c.q. het ministerie van OCW is niet zonder meer zichtbaar omdat het ministerie zich letterlijk achter sturingsnetwerken (indirecte sturing) of binnen sturingsnetwerken (directe sturing) kan verschuilen en andere actoren voor het voetlicht kan laten treden om (mee) te sturen, te beïnvloeden, te instrumenteren, te implementeren en uit te voeren. Tot besluit: de vraag rijst of deze geavanceerde lenige netwerksturing het resultaat is van bewust en intentioneel handelen van de centrale overheid, c.q. het ministerie van OCW, of dat het zich spontaan ontvouwt, ofwel

‘emergent’ is. Als dit laatste het geval is, zou dat een gevolg kunnen zijn van de spagaat waarin de centrale overheid zich bevindt bij het sturen van onderwijs. Enerzijds moet er van oudsher terughoudendheid bij onderwijssturing en -beleid worden betracht vanwege de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs. Anderzijds is er vanuit de samenleving en politiek een aanzwellende vraag om onderwijssturing en -beleid, ingegeven door steeds hogere verwachtingen van onderwijs en de roep om transparante verantwoording over de besteding van publieke middelen. ‘Niet-zichtbaar sturen’ door lenige netwerksturing biedt de centrale overheid een aantrekkelijke uitweg uit deze spagaat.

BIJLAGE 1 Referenties

Hoofdstuk 1

- Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (eds.). (1991). *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1988.) *Madness and Civilization. A History of Insanity in the Age of Reason*. London, Tavistock.
- Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. New York, Vintage.
- Gioia, D.A. & Chittipedi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*, 12: 433-448.
- Gillies, D. (2008). Developing governmentality: conduct(3) and education policy. *Journal of Education Policy*, 23 (4): 415 – 427.
- Hufen, J. and A. Ringeling (1990). *Beleidsnetwerken, Overheids, Semi-Overheids- En Particuliere Organisaties In Wisselwerking*, VUGA.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London, Sage.
- Laegreid P. and T. Christensen (2011). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate Publishing, Ltd.
- OECD (2013). Trends Shaping Education 2013, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/trends_edu-2013-en
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), pp. 641–672.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding governance ten years on. *Organization Studies*, 28(08), 1243-1264.
- Rose, N. (1999). *Governing the soul. The shaping of the private self*. Second edition. London/New York: Free Association Books.
- Rose, N. (2006). Government, authority and expertise in advanced liberalism. *Economy and Society*, 22(3): 283 – 299.
- Suspitsyna, T. (2010). Accountability in American education as a rhetoric and a technology of governmentality. *Journal of Education Policy*, 25(5): 567-586.

- Thompson, G. et al. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks, The Coordination of Social Life*. Sage Publishers.
- Thiel, van S. & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & Management Review*, 25 (3): 267-281.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zehavi, A. (2012). New governance and policy instruments: are governments going 'soft'. In: LEVI-FAUR, D. (ed.) (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford, Oxford University Press, 242 – 254.

Hoofdstuk 3

- Commissie Bosker (2014). *Advies over de uitwerking van de referentieniveaus 2F en 3F voor rekenen in toetsen en examens*. Enschede: SLO.
- Commissie Meijerink (2008). *Over de drempels met taal en rekenen. Hoofdrapport van de expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen*. Enschede: Doorlopende leerlijnen taal en rekenen.
- Commissie Meijerink (2009). *Referentiekader taal en rekenen. De referentieniveaus*. Enschede: Doorlopende leerlijnen taal en rekenen.
- Commissie Steur (2014). *Doordacht doorzetten naar een hoger rekenniveau*. Advies van de commissie verantwoorde invoering rekentoets in VO en mbo. Enschede: SLO.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen. Hoofdrapport van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen*. Enschede: SLO.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *Opbrengstgericht werken aan taal en rekenen in het voortgezet onderwijs. Taal en rekenen verbeteren, en de stappen die scholen hierbij kunnen zetten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ministerie van OCW (2008). *Onderwijs met ambitie: Samen werken aan kwaliteit in het Voortgezet Onderwijs*. Den Haag: Koninklijke De Swart.
- Ministerie van OCW (2011a). *Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011b). *Actieplan MBO 'Focus op Vakmanschap 2011-2015'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011c). *Actieplan Leraar 2020 – een krachtig beroep!* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2009). *Kaders voor de referentieniveaus*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

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

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010a). Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht, 80.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010b). Wet van 29 april 2010 tot vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen), 194.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010c). Besluit van 17 juni 2010, houdende vaststelling van referentieniveaus Nederlandse taal en referentieniveaus rekenen (Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen), 265.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010d). Besluit van 2 juli 2010, houdende vaststelling van regels voor examens van beroepsopleidingen als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs (Examenbesluit beroepsopleidingen WEB), 294.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2010e). Besluit van 19 augustus 2010 tot wijziging van het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. in verband met aanscherping van de slaag/zakregeling in het voortgezet onderwijs, 332.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011a). Wet van 7 november 2011 tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de beroepsgerichte kwalificatiestructuur, 560.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011b). Besluit van 11 november 2011 tot wijziging van onder meer het Examenbesluit beroepsopleidingen WEB inzake de beroepsgerichte kwalificatiestructuur (Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB), 563.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2012). Besluit van 23 april 2012 tot wijziging van het Eindexamenbesluit VO, het Staatsexamenbesluit VO en het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB in verband met examinering referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen VO en MBO 2 en 3 en aanpassing examineringsvoorschriften voor MBO in verband met de beroepsgerichte kwalificatiestructuur, 217.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2013). Besluit van 19 juni 2013 tot wijziging van het Besluit van 23 april 2012 (Stb. 2012, 217) in verband met examinering van de rekentoets als inspanningsverplichting in de invoeringsfase, 282.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2014). Besluit van 11 februari 2014, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van Besluit van 23 april 2012 tot wijziging van het Eindexamenbesluit VO, het Staatsexamenbesluit VO en het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB in verband met examinering referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen VO en MBO 2 en 3 en aanpassing examineringsvoorschriften voor MBO in verband met de beroepsgerichte kwalificatiestructuur (Stb. 2012, 217) in verband met het plaatsen van het cijfer voor de rekentoets op de cijferlijst, 94.

- Staatscourant (2009). Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 26 oktober 2009, nr. BVE/161166, houdende regels voor het verstrekken van een aanvullende bekostiging ten behoeve van de intensivering van het taal- en rekenonderwijs in het MBO (Regeling intensivering Nederlandse taal en rekenen mbo), Nr. 16810, 9 november 2009.
- Staatscourant (2012). Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 december 2011, nr. VO/BZO/321682, houdende regels voor de verstrekking van aanvullende bekostiging in verband met de actieplannen Beter Presteren en Leraar 2020 – een krachtig beroep! (Regeling Prestatiebox Voortgezet Onderwijs), Nr. 215, 5 januari 2012.
- Staatscourant (2013). Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 september 2013, nr. BVE/525982, tot wijziging van de Regeling intensivering Nederlandse taal en rekenen MBO in verband met het verstrekken van aanvullende bekostiging ten behoeve van de intensivering van het taal- en rekenonderwijs in het MBO in 2014, Nr. 26265, 24 september 2013.
- Staten-Generaal (2009-2010). Besluit tot wijziging van het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. in verband met aanscherping van de slaag/zakregeling in het voortgezet onderwijs. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 32 463, A/nr.1, 26 augustus 2010. Den Haag: Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2006 -2007). *Reken- en taalvaardigheid van instromers in de opleiding tot leraar basisonderwijs en de doorlopende leerlijnen reken- en taalvaardigheid*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 27 923, nr. 39, 12 februari 2007. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2007-2008). *Beleidsreactie Doorlopende leerlijnen taal en rekenen*. Brief van de Minister en staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 332, nr. 3, 28 april 2008. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2009-2010). *Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)*; Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 290, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012). *Bestuursakkoord Voortgezet Onderwijs 2012-2015*. Bijlage bij brief van de Minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 110, 14 december 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs)*. Voorstel van wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 661, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014a). *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Sectorakkoord VO 2014-2017*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31 289, nr. 187, 17 april 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014b). *Kamerbrief over voortgangsrapportage invoering referentieniveaus taal en rekenen 2014*. Brief van de staatssecretaris en Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 332, nr. 28, 13 juni 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014c). *Bestuursakkoord MBO 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 524, nr. 212, 6 augustus 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2014-2015a). *Concept Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor het verhogen van de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs (Regeling kwaliteitsafspraken mbo)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 524, nr. 215, 6 oktober 2014.
- TK (2014-2015b). *Concept Overeenkomst kwaliteitsafspraken mbo*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 524, nr. 215, 6 oktober 2014.
- TK (2014-2015c). *Stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen in VO en mbo*. Brief van de staatssecretaris en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 332, nr. 36, 17 december 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2014-2015c). Brief van de staatssecretaris en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 332, nr. 36, 17 december 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2015-2016a). *Stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen*. Brief van de staatssecretaris en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 332, nr. 52, 6 oktober 2015. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2015-2016b). *Doorlopende leerlijnen taal en rekenen*. Brief van de staatssecretaris en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 332, nr. 70, 22 oktober 2015. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoofdstuk 4

- Commissie Leraren (Cie-Rinnooy-Kan) (2007). *Leerkracht!* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Professionalisering als gerichte opgave. Verkennend onderzoek naar het leren van leraren*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). *De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, special onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ledoux, G., Eck, E. van, Heemskerk I.M.C.C., Veen, A., Sligte, H., m.m.v. Dijkers, A.L.C. & Bollen, I. (2014). *Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid. Studie voor de Onderwijsraad; integrale versie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- MBO Raad (2009). *Overeenkomst Professioneel Statuut met de vakbonden*. De Bilt: MBO-raad.
- Ministerie van OCW (2007). *Actieplan LeerKracht van Nederland. Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011a). *Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011b). *Actieplan MBO 'Focus op Vakmanschap 2011-2015'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van OCW (2011c). *Actieplan Leraar 2020 – een krachtig beroep!* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van OCW (2013). *Lerarenagenda 2013-2020. De leraar maakt het verschil.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Onderwijsraad (2006). *Waardering voor het leraarschap.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013a). *Leraar zijn.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013b). *Herijking bekwaamheidseisen.* Den Haag: Onderwijsraad.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2004). Wet van 30 juni 2004 tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ter waarborging van de bekwaamheid tot het uitoefenen van beroepen in het onderwijs (Wet op de beroepen in het onderwijs), 344.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2005). Besluit van 23 augustus 2005, houdende vaststelling van bekwaamheidseisen voor leraren in het basisonderwijs, het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en voor leraren educatie en beroepsonderwijs, alsmede houdende aanwijzing van vakken voor bekwaamheid als vakleerkracht in het primair onderwijs (Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel), 460.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2012). Wet van 2 februari 2012 tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces, 118.

Staatscourant (2008). Tijdelijke regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 juli 2008, nr. DL/B/34905, houdende regels voor het verstrekken van subsidie aan leraren met een onderwijsbevoegdheid om substantiële scholing te bevorderen (Tijdelijke regeling Lerarenbeurs voor scholing), Nr. 139, 22 juli 2008.

Staatscourant (2009). Convenant LeerKracht van Nederland, Nr. 42, 3 maart 2009.

Staatscourant (2012). Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 1 april 2012, nr. DL/380610, houdende regels voor de verstrekking van aanvullende bekostiging voor Bekwaamheid van het management en professionalisering onderwijspersoneel in het middelbaar beroepsonderwijs en AOC's, exclusief de VO-afdeling (Regeling aanvullende bekostiging bekwaamheid van het management en professionalisering onderwijspersoneel Middelbaar Beroepsonderwijs), Nr. 7232, 12 april 2012.

TK (2001 – 2002). *Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ter waarborging van de bekwaamheid tot het uitoefenen van beroepen in het onderwijs (Wet op de beroepen in het onderwijs).* Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 088, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

TK (2009-2010). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met de versterking van de positie van personeel dat is belast met het geven van onderwijs.* Voorstel van wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 396.1, 2, 3 en 4. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

TK (2011-2012a). *Bestuursakkoord tussen de werkgevers in het mbo, verenigd in de MBO Raad en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011-2015.* Bijlage bij brief van de staatssecretaris van

- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 923, nr. 121, 22 november 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012b). *Bestuursakkoord Voortgezet Onderwijs 2012-2015*. Bijlage bij brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 110, 14 december 2011. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2011-2012c). *Bestuursakkoord Beroepsgroep Leraren 2012-2015*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 923, nr. 139, 1 mei 2012. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2012-2013). *Nadere invulling impuls leraren tekortvakken*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 27 923, nr. 151, 13 maart 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014a). *Nationaal Onderwijsakkoord 'De route naar geweldig onderwijs'*. Bijlage bij brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 8, 19 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014b). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Bijlage bij brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27 923, nr. 171, 4 oktober 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014c). *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Sectorakkoord VO 2014-2017*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 289, nr. 187, 17 april 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014d). *BESTUURSAKKOORD MBO 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 524, nr. 212, 6 augustus 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2014-2015). *Concept Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdende regels voor het verhogen van de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs (Regeling kwaliteitsafspraken mbo)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 524, nr. 215, 6 oktober 2014.
- TK (2014-2015). *Concept Overeenkomst kwaliteitsafspraken mbo*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 524, nr. 215, 6 oktober 2014.
- TK (2014-2015). *Voortgangsrapportage Lerarenagenda*. Bijlage bij brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 27 923, nr. 188, 8 oktober 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2015-2016a). *Voortgangsrapportage Lerarenagenda*. Bijlage bij brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 27 923, nr. 211, 4 november 2015. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2015-2016b). *Dashboard Lerarenagenda. Bijlage bij Voortgangsrapportage Lerarenagenda*. Bijlage bij brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 27 923, nr. 211, 4 november 2015. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

TK (2015-2016c). *De menselijke maat in het mbo*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 524, nr. 256, 30 november 2015. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoofdstuk 5

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Toezichtkader PO/VO 2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2014). *Waarderingskader Voortgezet Onderwijs 2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kleijwegt, M. (2016). *2 werelden, 2 werkelijkheden, hoe ga je daar als docent mee om?* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Maslowski, R., Werf, M. P. C. V. D., Oonk, G. H., Naayer, H. M. & Isac, M. M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs: Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. Groningen: GION, Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling, Rijksuniversiteit Groningen.

Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en Burgerschap*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap en onderwijs*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.

Petit, R. & Verheijen, E. (2015). *Toegepast voor de toekomst: Aandacht voor kritische denkvaardigheden en sociaal-culturele vaardigheden in het mbo*. Den Bosch: ECBO.

Platform 2032. *Hoofddlijnenadvies 2015*.

SLO (2015). <http://jongeburgers.slo.nl/visie/kerndoelen/>, retrieved 30-01-2015).

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2005). Wet van 9 december 2005, houdende opnemings in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving, 678.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2006). Besluit van 7 juni 2006, houdende vaststelling van de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs alsmede aanpassing van het Inrichtingsbesluit W.V.O. (Besluit kerndoelen onderbouw VO), 316.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011). Wet van 6 juli 2011 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs, 371.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2014). Wet van 19 juni 2014 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het vervangen van de verplichte maatschappelijke stage door een facultatief programmaonderdeel, het invoeren van de vakbenaming Latijnse en Griekse taal en cultuur en het schrappen van het verplichte vak algemene natuurwetenschappen uit het gemeenschappelijk deel van de vwo-profielen, 245.

Staatscourant (2009). Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie, Nr. 128, 5 juli 2006.

- TK (2003-2004a). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opnemings in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving*. Voorstel van Wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 666, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2003-2004b). *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opnemings in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 666, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2004-2005c). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie en van de Wet op het primair onderwijs in verband met het bieden van meer ruimte voor het invullen van expressie-activiteiten en het invoeren van de mogelijkheid dat het onderwijs mede de Duitse of Franse taal omvat*. Voorstel van Wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 959, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2004-2005d). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie en van de Wet op het primair onderwijs in verband met het bieden van meer ruimte voor het invullen van expressie-activiteiten en het invoeren van de mogelijkheid dat het onderwijs mede de Duitse of Franse taal omvat*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 959, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011a). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van een maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 531, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2010-2011b). *Integratiebeleid*. Brief van de Minister van Binnenlandse zaken en koninkrijks relaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 824, nr. 1. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014a). *De route naar geweldig onderwijs*. Nationaal Onderwijsakkoord. Bijlage bij brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VIII, nr. 8, 19 september 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014b). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het vervangen van de verplichte maatschappelijke stage door een facultatief programmaonderdeel, het invoeren van de vakbenaming Latijnse en Griekse taal en cultuur en het schrappen van het verplichte vak algemene natuurwetenschappen uit het gemeenschappelijk deel van de vwo-profielen*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 740, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014*. Brief over burgerschap in het onderwijs. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VIII, nr. 80, 16 december 2013. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- TK (2013-2014d). *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Sectorakkoord VO 2014-2017*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31 289, nr. 187, 17 april 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014e). *Transitie in onderwijstoezicht*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 905, nr. 1, 28 maart 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2013-2014f). *Transitie in onderwijstoezicht*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 905, nr. 8, 31 juli 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2014-2015a). *Verzoek inzake toezeggingen over burgerschap in het onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 905, nr. 8, 7 juli 2014. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2014-2015b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2015*. Brief over de versterking van burgerschapsonderwijs. Brief van de Minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 93, 29 april 2015. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- TK (2015-2016). *Integratiebeleid. Voortgang van de Agenda Integratie*. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 824, nr. 118, 18 december 2015. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

BIJLAGE 2 Overzicht van bij de beleidsthema's betrokken actoren

Tabel 4: Overzicht van alle actoren die bij het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid' in het VO en MBO betrokken zijn (op alfabetische volgorde)

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
AOC Raad	Verzorgt de belangenbehartiging voor het groene onderwijs.	Netwerkorganisatie van de Agrarische Opleidingscentra (AOC's) en de Vereniging Buitengewoon Groen.
College voor Toetsen en Examens (CvTE)	Waarborgt namens de overheid de kwaliteit en het niveau van toetsen en examens en stelt scholen en instellingen in staat de afname van toetsen en examens vlekkeloos te laten verlopen. De examens waar het om gaat, zijn: De centrale examens, de centrale rekentoets en de staatsexamens in het voortgezet onderwijs, de examens rekenen en taal in het (middelbaar) beroepsonderwijs, de Centrale Eindtoets in het primair onderwijs en de staatsexamens Nederlands als tweede taal (NT2).	Zelfstandig bestuursorgaan vanwege de Wet College voor examens
Commissie-Bosker (Cie-Bosker)	Antwoord formuleren op vragen over de operationalisering van de referentieniveaus in de rekentoetsen VO en de examens mbo en aanbevelingen doen voor toetsontwikkeling vanaf 2014-2015.	Commissie in opdracht van MinOCW
Commissie-Steur (Cie-Steur)	Adviseren over over een tijdelijke maatregel voor VO en MBO gezamenlijk die als doel heeft ervoor te zorgen dat leerlingen niet de dupe worden van onvolkomenheden in het onderwijs of in de toets/het examen. Daarbij mag het ook niet zo zijn dat scholen die hun rekenonderwijs nog niet op orde hebben, worden 'beloond'.	Commissie in opdracht van MinOCW
Expertisecentrum Lerarenopleidingen Wiskunde en Rekenen (ELWleR)	Expertise op het gebied van onderwijs in Wiskunde en Rekenen.	Kernpartners: Universiteit Utrecht (penvoerder), Hogeschool Utrecht, iPABO Amsterdam, ELAN Universiteit Twente, SLO. Werken samen met alle betrokken lerarenopleidingen in Nederland en Vlaanderen
Hogeschool Utrecht, Lectoraat Gecijferdheid t/m 2013 (HU)	Ontwikkelen van doorlopende leerlijnen rekenen van PO naar VO en professionalisering van leraren in het primair en voortgezet onderwijs op het gebied van rekenen/wiskunde.	Hogeschool / Lectoraat

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Inspectie van het Onderwijs (IvhO)	Bewaakt de kwaliteit van het onderwijs. De IvHO bekijkt jaarlijks of er aanwijzingen zijn dat scholen onvoldoende kwaliteit leveren. Op basis van een risicoanalyse en eventueel extra onderzoek wordt dan gekeken of een school extra toezicht nodig heeft. Daarnaast houdt de inspectie de (financiële) gezondheid van besturen in de gaten en houdt ze toezicht op het (accreditatie)stelsel van hoger onderwijs.	Zelfstandig bestuursorgaan vanwege de Wet op het Onderwijstoezicht
Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB)	Belangenbehartiger MBO studenten	Vereniging
Landelijk Actiecomité Scholieren (LAKS)	Belangenbehartiger van alle scholieren	Vereniging
Lerarenopleiders	Aanbieders van (na)scholing en (initiële) lerarenopleidingen	Divers
Kennis- en onderzoeksinstituten	Onderzoeksinstituten, -groepen, vakgroepen bij universiteiten, lectoraten, kenniscentra bij hogescholen, zelfstandige onderzoeks- en/of kennisinstituten, adviesbureaus/consultancies, al dan niet commercieel.	Divers
Kennisnet	Dienstverlener op het gebied van ICT en onderwijs. Ondersteunt bij vormgeven en uitwerken ICT-beleid, helpt leraren ICT-vaardigheden te versterken en bevordert beschikbaar stellen en ontsluiten van leermateriaal.	Stichting
Leraar24 online platform van, voor en door leraren (Leraar24)	Platform (website) van, voor en door leraren, gericht op de ondersteuning van leraren bij het uitoefenen van hun beroep. Het is een online gereedschapskist vol praktische oplossingen, antwoorden en voorbeelden die direct in de dagelijkse onderwijspraktijk toegepast kunnen worden. Daarnaast biedt Leraar24 kennis en achtergrondinformatie uit wetenschappelijk onderzoek naar onderwijs, toegesneden op leraren. Het gebruik van Leraar24 is gratis. Het platform richt zich op leraren in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.	Platform gedragen door Onderwijscoöperatie (voor relaties leraren en kunde), NRO (voor kennis) en Kennisnet (voor de techniek achter Leraar24).
MBO Raad	Brancheorganisatie van de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Bij de MBO Raad zijn alle 65 onderwijsinstellingen in de mbo-sector aangesloten. De MBO Raad behartigt de gemeenschappelijke belangen van de aangesloten leden, biedt diensten aan en onderneemt gezamenlijke activiteiten die samenhangen met deze belangenbehartiging.	Vereniging
MBO in Bedrijf (MBOib) (opvolger van MBO15-Kwaliteit)	Ondersteunt MBO-scholen bij het uitvoeren van kwaliteitsafspraken.	Programmamanagement ingesteld door MincOCW
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (MinOCW)	Ministerie verantwoordelijk voor de beleidsterreinen onderwijs, cultuur en wetenschap, plus het emancipatiebeleid. MinOCW heeft als missie te werken aan een slim, vaardig en creatief Nederland met als doelen: Iedereen volgt goed onderwijs; iedereen bereidt zich voor op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid; iedereen kan cultuur beleven; leraren, kunstenaars en wetenschappers kunnen hun werk doen.	Nederlands Ministerie

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling (SLO)	Ontwerpen en valideren van landelijke leerplankaders (kerndoelen, eindtermen, examenprogramma's, referentieniveaus, doorlopende leerlijnen); Ontwikkelen en (in praktijk-pilots) beproeven van exemplarische leerplanconcretisering op school-, vak- en klasniveau (voorbeeldmatige leerplanvarianten, voorbeeldlesmateriaal); Kennisontwikkeling (door middel van onderzoek) en deskundigheidsbevordering (onder andere via publicaties, advisering) op curriculumterrein; Wetenschappelijke onderbouwing en internationale oriëntatie van leerplanontwikkeling; Regievoering over activiteiten in de leerplanketen; Advisering en ondersteuning van de overheid met betrekking tot leerplanontwikkeling.	Stichting
Nationaal Regieorgaan onderwijsonderzoek (NRO)	Zorgt voor een meerjarige programmering van wetenschappelijk onderzoek. Verstrekt subsidies voor fundamenteel, beleidsgericht, en praktijkgericht onderzoek en een combinatie daarvan. Onderdeel van NWO, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek die toponderzoekers financiert en sturing geeft aan de Nederlandse wetenschap via programma's en (inter)nationale kennisinfrastructuur beheert.	Zelfstandig bestuursorgaan
Nederlandse Raad voor Trainen en Opleiden (NRTO)	Overkoepelende brancheorganisatie voor alle particuliere trainings- en opleidingsbureaus in Nederland. Heeft een belangrijke rol bij het op de agenda zetten van particulier opleiden in Nederland.	Vereniging
Onderwijscoöperatie	Organiseren en verbeteren beroepsgroep van leraren, de (ruimte voor) professionalisering vergroten en beroepskwaliteit, beroepsontwikkeling en de beroepseer van de leraar verhogen.	Coöperatieve vereniging gevormd door AOb, BON, CNV Onderwijs, FvOv en Platform VVVO.
Onderwijsraad	Het adviesorgaan voor de regering op het terrein van het onderwijs. Adviseert over de hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Neemt een onafhankelijke positie in, zowel ten opzichte van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en dat van Economische Zaken als ten opzichte van het onderwijsveld. Niet alleen adviseert de raad - gevraagd dan wel ongevraagd - de betrokken bewindslieden, ook de Eerste en Tweede Kamer kunnen om advies vragen. Tevens kunnen gemeenten in speciale bij de wet geregelde gevallen een beroep doen op de Onderwijsraad.	Onafhankelijk adviescollege

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Raamwerk Rekendocent (RR)	Raamwerk ontwikkelen waarin een bekwaamheidsprofiel en bouwstenen worden beschreven voor scholing en nascholing van rekendocenten in VO en mbo.	Project van Hogeschool Utrecht/Lectoraat Gecijferdheid en Expertisecentrum Leraren Wiskunde en Rekenonderwijs ELWleR, in opdracht van MinOCW.
School aan Zet (SaZ)	Schoolverbeteringsprogramma van MinOCW en de VO-raad. Scholen versterken in hun ontwikkeling naar meer professionele lerende organisaties door met scholen te reflecteren, hen te inspireren en met elkaar te verbinden.	Programma (zonder rechtsvorm)
Steunpunt Taal en Rekenen MBO (STRMBO)	Ondersteunen van mbo-scholen bij het intensiveren van het taal- en rekenonderwijs met als doel een verhoging van de taal- en rekenprestaties van studenten.	Initiatief van MinOCW
Steunpunt Taal en Rekenen VO (STRVO)	Ondersteunen van vo-scholen bij het intensiveren van het taal- en rekenonderwijs met als doel een verhoging van de taal- en rekenprestaties van leerlingen.	Initiatief van MinOCW
Stichting CITO Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito)	Expert in het ontwikkelen en afnemen van examens en toetsen, met een breed pakket diensten en producten voor de onderwijs- en beroepspraktijk gericht op moderne toetsvormen en volgsystemen. Cito verzorgt trainingen en advieswerk en onderzoekt de kwaliteit van het onderwijs. Al deze activiteiten voert Cito uit voor onderwijsinstellingen, overheden en het bedrijfsleven in binnen- en buitenland.	Stichting voor uitvoering activiteiten i.h.k. van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten en voor enkele gemeenschappelijke afdelingen die werkzaamheden verrichten voor Cito als geheel. Stichting is enig aandeelhouder van de B.V. (holding) die weer direct en indirect aandeelhouder in meerdere vennootschappen die commerciële activiteiten uitvoeren.
VO-raad	Sectororganisatie. Belangenbehartiging van het voortgezet onderwijs bij overheid, politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie en bevordert de kwaliteit van het voortgezet onderwijs, onder andere door schoolbestuurders en schoolleiders te faciliteren bij het vervullen van hun taak.	Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs, met als leden de bevoegde gezagen van de scholen (schoolbesturen)
Welten-instituut	Onderzoekscentrum voor leren, doceren en technologie gericht op zich op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs door onderwijsonderzoek dat zowel van hoog wetenschappelijk niveau als praktijkgericht is.	Onderdeel van de Open Universiteit

Tabel 16: Overzicht van alle actoren die bij het beleidsthema ‘lerende organisatie’ in het VO en MBO betrokken zijn (op alfabetische volgorde)

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Inspectie van het Onderwijs (IvHO)	Bewaakt de kwaliteit van het onderwijs. De IvHO bekijkt jaarlijks of er aanwijzingen zijn dat scholen onvoldoende kwaliteit leveren. Op basis van een risicoanalyse en eventueel extra onderzoek wordt dan gekeken of een school extra toezicht nodig heeft. Daarnaast houdt de inspectie de (financiële) gezondheid van besturen in de gaten en houdt ze toezicht op het (accreditatie)stelsel van hoger onderwijs.	Zelfstandig bestuursorgaan vanwege de Wet op het Onderwijstoezicht
Lerarenopleiders	Aanbieders van (na)scholing en (initiële) lerarenopleidingen	Divers
Kennis- en onderzoeksinstituten	Onderzoeksinstituten, -groepen, vakgroepen bij universiteiten, lectoraten, kenniscentra bij hogescholen, zelfstandige onderzoeks- en/of kennisinstituten, adviesbureaus/consultancies, al dan niet commercieel.	Divers
Kennisnet	Dienstverlener op het gebied van ICT en onderwijs, ondersteunt bij vormgeven en uitwerken ICT-beleid, helpt leraren ICT-vaardigheden te versterken en bevordert beschikbaar stellen en ontsluiten van leermateriaal.	Stichting
Leraar24 online platform van, voor en door leraren (Leraar24)	Platform (website) van, voor en door leraren, gericht op de ondersteuning van leraren bij het uitoefenen van hun beroep. Het is een online gereedschapskist vol praktische oplossingen, antwoorden en voorbeelden die direct in de dagelijkse onderwijspraktijk toegepast kunnen worden. Daarnaast biedt Leraar24 kennis en achtergrondinformatie uit wetenschappelijk onderzoek naar onderwijs, toegesneden op leraren Het gebruik van Leraar24 is gratis. Het platform richt zich op leraren in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.	Platform gedragen door Onderwijscoöperatie (voor relaties leraren en kunde), NRO (voor kennis) en Kennisnet (voor de techniek achter Leraar24).
MBO Raad	Brancheorganisatie van de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Bij de MBO Raad zijn alle 65 onderwijsinstellingen in de mbo-sector aangesloten. De MBO Raad behartigt de gemeenschappelijke belangen van de aangesloten leden, biedt diensten aan en onderneemt gezamenlijke activiteiten die samenhangen met deze belangenbehartiging.	Vereniging
MBO in Bedrijf (MBOib), (opvolger van MBO15-Kwaliteit)	Ondersteunt mbo-scholen bij het uitvoeren van kwaliteitsafspraken.	Programmamanagement ingesteld door MincOCW

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (MinOCW)	Ministerie verantwoordelijk voor de beleidsterreinen onderwijs, cultuur en wetenschap, plus het emancipatiebeleid. MinOCW heeft als missie te werken aan een slim, vaardig en creatief Nederland met al doelen: Iedereen volgt goed onderwijs; iedereen bereidt zich voor op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid; iedereen kan cultuur beleven; leraren, kunstenaars en wetenschappers kunnen hun werk doen.	Nederlands Ministerie
Nationaal Regieorgaan onderwijsonderzoek (NRO)	Zorgt voor een meerjarige programmering van wetenschappelijk onderzoek. Verstrek onderzoek subsidies voor <i>fundamenteel, beleidsgericht, en praktijkgericht onderzoek en een combinatie daarvan</i> . Onderdeel van NWO, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek die toponderzoekers financiert en sturing geeft aan de Nederlandse wetenschap via programma's en (inter)nationale kennisinfrastructuur beheert.	Zelfstandig bestuursorgaan
Notitie Samen Leren (NotitieSL)	Acties om te komen tot een situatie waarin enkel toppers voor de klas staan, die hun kwaliteiten inzetten om de cognitieve, sociale en persoonlijke ontwikkeling van alle leerlingen te bevorderen en het potentieel van elke leerling optimaal te realiseren.	Initiatief van negen vooruitstrevende onderwijsspecialisten, waaronder een lid van de Onderwijsraad, de directeur StgLK! en de onderwijswoordvoerders van de Tweede Kamer fracties VVD en PvdA.
Onderwijscoöperatie (Owcoop)	Organiseren en verbeteren beroepsgroep van leraren, de (ruimte voor) professionalisering vergroten en beroepskwaliteit, beroepsontwikkeling en beroepseer van de leraar verhogen.	Coöperatieve vereniging gevormd door de Algemene Onderwijsbond (AOB), Beter Onderwijs Nederland (BON), CNV Onderwijs, de Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv) en het Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (Platform VVVO). Met een aantal kleinere beroeps-, vakbelangenorganisaties en andere initiatieven van leraren in het veld onderhoudt de Onderwijscoöperatie nauwe banden. Dit zijn de Vereniging van Meesterschappers (VvM), Leraren met Lef, Beroepsgroep OOP, Beroepsvereniging van Leraren MBO (BVMBO), Landelijke Beroepsvereniging voor Remedial Teachers (LBRT), Stichting Platforms VMBO (SPV), en Beroepsvereniging Academici Basisonderwijs <i>The Crowd</i>

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Onderwijsraad	Het adviesorgaan voor de regering op het terrein van het onderwijs. Adviseert over de hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Neemt een onafhankelijke positie in zowel ten opzichte van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en dat van Economische Zaken als ten opzichte van het onderwijsveld. Niet alleen adviseert de raad - gevraagd dan wel ongevraagd - de betrokken bewindslieden, maar ook de Eerste en Tweede Kamer kunnen om advies vragen. Tevens kunnen gemeenten in speciale bij de wet geregelde gevallen een beroep doen op de Onderwijsraad.	Onafhankelijk adviescollege
School aan Zet (SaZ)	Schoolverbeteringsprogramma van MinOCW en de VO-raad. Scholen versterken in hun ontwikkeling naar meer professionele lerende organisaties door met scholen te reflecteren, hen te inspireren en met elkaar te verbinden.	Programma (zonder rechtsvorm)
Stichting LeerKRACHT!(StgLK!)	Onderwijsverbeteringsprogramma met het motto 'Elke dag samen een beetje beter'. Doel is op duizenden scholen een cultuur te creëren van 'elke dag samen een beetje beter' waar leraren van elkaar leren en samen het onderwijs beter maken.	Stichting. Pro bono initiatief sinds 2012 vanuit McKinsey & Company.
Stichting van het Onderwijs (SvhO)	Platform van werknemers- en werkgeversorganisaties in het onderwijs gericht op structureel overleg met de overheid, gevoed door de dialoog tussen de mensen uit het onderwijs zelf en hun directe partners, met als doel het onderwijs een betere reputatie en grotere steun van betrokkenen en overheden bezorgen.	Stichting, opgericht door de PO-Raad, de VO-raad, de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen (VH), de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), de ABVAKABO FNV, de AOb, CNV Onderwijs, CNV Publieke Zaak en de Federatie van Onderwijsbonden CMHF/MHP. De stichting van het Onderwijs onderhoudt nauwe banden met de AOC Raad, het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO), het LAKS, de Landelijke Studenten Vakbond (LSvB), de Onderwijsscoöperatie, het Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs (Platform VVVO) en de Vereniging Toezichthouders Onderwijsinstellingen (VTOI).

Tabel 27: Overzicht van alle actoren die bij het beleidsthema burgerschapsvorming in het VO en MBO betrokken zijn (op alfabetische volgorde)

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Alliantie Burgerschap (AlliantieB)	Bevordering van sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen in het algemeen en burgerschapscompetenties in het bijzonder.	Samenwerkingsverband van APS, CPS, Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen, VOS/ABB, SLO, UvA-KI, Hogeschool Windesheim, SSV, KPC Groep, IvhO en po- en vo-scholen.
Agenda Integratie	Integratiebeleid van de Regering bestaande uit drie lijnen: 1) meedoen en zelfredzaamheid, 2) grenzen stellen en opvoeden en 3) omgaan met anderen en verinnerlijken van waarden.	Beleidsagenda bestaand uit wetgeving en concrete programma's.
Amnesty International	Zet zich in voor slachtoffers van schendingen van mensenrechten.	Onafhankelijke internationale beweging (NGO). Internationaal Secretariaat (IS) met bestuur (IEC) en algemene vergadering (ICM).
Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS)	Scholen ondersteunen bij onderwijsvernieuwingen.	Sinds 2016 opgeheven.
COC	Nederlandse vereniging tot integratie van homosexualiteit.	Vereniging
Codename Future	Bereidt jongeren voor op hun actieve rol in de samenleving.	Besloten Vennootschap (BV)
CPS Onderwijsontwikkeling en advies	Adviesbureau voor onderwijs gericht op de ontwikkeling van mensen in het onderwijs en ondersteuning van scholen om hun ambities te realiseren door middel van advies, (project)begeleiding, trainingen, conferenties en boeken.	Besloten Vennootschap (BV)
Stichting Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO)	Doet onafhankelijk wetenschappelijk, beleidsgericht en praktijkgericht onderzoek naar het beroepsonderwijs en maakt de kennis uit onderzoek toegankelijk en bruikbaar voor professionals in het beroepsonderwijs.	Stichting
Stichting Christelijke Hogeschool Windesheim	HBO-instelling, werkt als kennisinstelling aan kwalitatief hoger onderwijs, onderzoek en ondernemen.	Stichting
Inspectie van het Onderwijs (IvhO)	Bewaakt de kwaliteit van het onderwijs. De IvhO bekijkt jaarlijks of er aanwijzingen zijn dat scholen onvoldoende kwaliteit leveren. Op basis van een risicoanalyse en eventueel extra onderzoek wordt dan gekeken of een school extra toezicht nodig heeft. Daarnaast houdt de inspectie de (financiële) gezondheid van besturen in de gaten en houdt ze toezicht op het (accreditatie)stelsel van hoger onderwijs.	Zelfstandig bestuursorgaan vanwege de Wet op het Onderwijstoezicht

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen	Beschikbare kennis overdragen en nieuwe kennis genereren over tegengaan van segregatie in het onderwijs en integratie bevorderen.	Programma / netwerkorganisatie gefinancierd door MinOCW
Landelijk Steunpunt Gast spreker WOII	Stimuleert het bezoek van ooggetuigen van de Tweede Wereldoorlog stimuleren als intermediair tussen onderwijs en gast sprekers.	Opgericht en ondergebracht bij Stichting Herinneringscentrum Kamp Westerbork, gefinancierd door MinVWS.
Lerarenopleiders	Aanbieders van (na)scholing en (initiële) lerarenopleidingen	Divers
Kennis- en onderzoeksinstituten	Onderzoeksinstituten, -groepen, vakgroepen bij universiteiten, lectoraten, kenniscentra bij hogescholen, zelfstandige onderzoeks- en/of kennisinstituten, adviesbureaus/consultancies, al dan niet commercieel.	Divers
Kennisnet	Dienstverlener op het gebied van ICT en onderwijs, ondersteunt bij vormgeven en uitwerken ICT-beleid, helpt leraren ICT-vaardigheden te versterken en bevordert beschikbaar stellen en ontsluiten van leermateriaal.	Stichting
Stichting KPC / KPC Groep (KPC)	Adviesbureau, gericht op het realiseren van duurzame verbeteringen op het gebied van leren en opleiden.	Stichting / BV
Leraar24 online platform van, voor en door leraren (Leraar24)	Platform (website) van, voor en door leraren, gericht op de ondersteuning van leraren bij het uitoefenen van hun beroep. Het is een online gereedschapskist vol praktische oplossingen, antwoorden en voorbeelden die direct in de dagelijkse onderwijspraktijk toegepast kunnen worden. Daarnaast biedt Leraar24 kennis en achtergrondinformatie uit wetenschappelijk onderzoek naar onderwijs, toegesneden op leraren. Het gebruik van Leraar24 is gratis. Het platform richt zich op leraren in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.	Platform gedragen door Onderwijscoöperatie (voor relaties leraren en kunde), NRO (voor kennis) en Kennisnet (voor de techniek achter Leraar24).
MBO Raad	Brancheorganisatie van de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Bij de MBO Raad zijn alle 65 onderwijsinstellingen in de mbo-sector aangesloten. De MBO Raad behartigt de gemeenschappelijke belangen van de aangesloten leden, biedt diensten aan en onderneemt gezamenlijke activiteiten die samenhangen met deze belangenbehartiging.	Vereniging
MBO in Bedrijf (MBOib), (opvolger van MBO15-Kwaliteit)	Ondersteunt mbo-scholen bij het uitvoeren van kwaliteitsafspraken.	Programmamanagement ingesteld door MinOCW

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (MinOCW)	Verantwoordelijk voor de beleidsterreinen onderwijs, cultuur en wetenschap, plus het emancipatiebeleid. MinOCW heeft als missie te werken aan een slim, vaardig en creatief Nederland met al doelen: Iedereen volgt goed onderwijs; iedereen bereidt zich voor op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid; iedereen kan cultuur beleven; leraren, kunstenaars en wetenschappers kunnen hun werk doen.	Nederlands Ministerie
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (MinSZW)	Verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid, inclusief migratie en vrij verkeer van werknemers, uitkeringen en re-integratie, inkomensbeleid, het combineren van arbeid en zorg, arbeidsomstandighedenbeleid en inspectie daarop.	Nederlands Ministerie
Ministerie van Veiligheid en Justitie (MinVJ)	Zorgt voor de rechtsstaat in Nederland, zodat mensen in vrijheid kunnen samenleven, ongeacht hun levensstijl of opvattingen. Veiligheid en Justitie werkt aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving door mensen rechtsbescherming te geven en waar nodig in te grijpen in hun leven.	Nederlands Ministerie
Nationaal Regieoraan onderwijsonderzoek (NRO)	Zorgt voor een meerjarige programmering van wetenschappelijk onderzoek. Verstrekkt onderzoek subsidies voor <i>fundamenteel, beleidsgericht, en praktijkgericht onderzoek en een combinatie daarvan</i> . Onderdeel van NWO, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek die toponderzoekers financiert en sturing geeft aan de Nederlandse wetenschap via programma's en beheert (inter)nationale kennisinfrastructuur.	Zelfstandig bestuursorgaan
Stichting Nederlandse Jeugdinstituut (NJI)	Kennisnetwerkorganisatie voor jeugd- en opvoedingsvraagstukken. Het ontwikkelt, beheert en implementeert kennis waarmee de kwaliteit van de jeugd-, onderwijs- en opvoedingssector verbeterd kan worden.	Stichting

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Onderwijsraad	Het adviesorgaan voor de regering op het terrein van het onderwijs. Adviseert over de hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Neemt een onafhankelijke positie in zowel ten opzichte van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en dat van Economische Zaken als ten opzichte van het onderwijsveld. Niet alleen adviseert de raad - gevraagd dan wel ongevraagd - de betrokken bewindslieden, ook de Eerste en Tweede Kamer kunnen om advies vragen. Tevens kunnen gemeenten in speciale bij de wet geregelde gevallen een beroep doen op de Onderwijsraad.	Onafhankelijk adviescollege
Platform #Onderwijs2032	Discussie over de toekomst van het onderwijs entameren en hierover advies uitbrengen. Vanaf 2016 dit advies verdiepen en onderzoeken 1) wat het advies concreet in de praktijk betekent en 2) hoe leraren over het advies denken en hun eigen rol zien in de herijking van het curriculum.	Platform, gefinancierd door MinOCW met vanaf 2016 twee trajecten onder leiding van respectievelijk de Onderwijscoöperatie (vraag 2) en van een regiegroep bestaand uit PO-Raad, VO-raad, AVS, LAKS, Ouders & Onderwijs en de Onderwijscoöperatie. De regiegroep wordt ondersteund door Bureau Onderwijs 2032 waarin mensen werkzaam zijn gedetacheerd vanuit E:M+MA (Experts in Media en Maatschappij), VO-raad, SLO, en PO-Raad (vraag 1).
Prodemos Huis voor democratie en rechtstaat	Uitleggen wat de spelregels zijn van de democratie en rechtstaat en laten zien wat je zelf kunt doen om invloed uit te oefenen – in de gemeente, de provincie, het land en Europa.	Stichting
Regering	Belast met het bestuur ofwel de uitvoerende macht in Nederland.	Gevormd door de Koning en de Ministers (art. 42 lid 1 GW)
Stichting Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)	Erkennen en begeleiden van leerbedrijven, onderhouden van de kwalificatiestructuur mbo, verzorgen van informatie over de arbeidsmarkt, beroepspraktijkvorming en doelmatigheid van het opleidingsaanbod. Adviseren van de ministers OCW en EZ over aansluiting beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt.	Stichting

Naam en evt. afkorting actor	Doelen en/of activiteiten van de actor	(Rechts)vorm actor
Stichting LeerKRACHT!(StgLK!)	Onderwijsverbeteringsprogramma met het motto 'Elke dag samen een beetje beter'. Doel is op duizenden scholen een cultuur te creëren van 'elke dag samen een beetje beter' waar leraren van elkaar leren en samen het onderwijs beter maken.	Stichting. Pro bono initiatief sinds 2012 vanuit McKinsey & Company.
Stichting School en Veiligheid (SSV)	Scholen ondersteunen bij het bevorderen van een sociaal veilig klimaat door het geven van actuele informatie en deskundig advies.	Stichting
Universiteit van Amsterdam - Kohnstamm-Instituut (UvA-KI)	HO-instelling, universiteit, onderzoeksinstituut.	UvA is houdstermaatschappij van twintig groepsmaatschappijen waarvan het gedeeltelijk of volledig eigenaar is.
VO-raad	Sectororganisatie. Belangenbehartiging van het voortgezet onderwijs bij overheid, politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie en bevordert de kwaliteit van het voortgezet onderwijs, onder andere door schoolbestuurders en schoolleiders te faciliteren bij het vervullen van hun taak.	Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs, met als leden de bevoegde gezagen van de scholen (schoolbesturen)
VOS/ABB	Belangenbehartiger van bestuur, management en medezeggenschap in het openbaar en algemeen toegankelijk primair en voortgezet onderwijs.	Vereniging
VO-raad	Sectororganisatie. Belangenbehartiging van het voortgezet onderwijs bij overheid, politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie en bevordert de kwaliteit van het voortgezet onderwijs, onder andere door schoolbestuurders en schoolleiders te faciliteren bij het vervullen van hun taak.	Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs, met als leden de bevoegde gezagen van de scholen (schoolbesturen)
Welten-instituut	Onderzoekscentrum voor leren, doceren en technologie gericht op zich op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs door onderwijsonderzoek dat zowel van hoog wetenschappelijk niveau als praktijkgericht is.	Onderdeel van de Open Universiteit

BIJLAGE 3

Verslag Review panel 8 september 2016

Verslag van 2 x 2 groepsgesprekken over de thema's 1 'Tussen strak en soft' en 2 'Kenniss'

Thema 1 : 'Tussen strak en soft'

Groep A:

Een belangrijke waarneming uit de eerste analyses van het onderzoek is het spanningsveld tussen strakke sturing en 'softere' vormen van sturing. De vraag die voorligt is: herkennen de deelnemers van het review panel dit spanningsveld en zo ja, is dat voor hen alleen zichtbaar op het gebied van taal en rekenen of ook bij andere onderdelen van het onderwijsveld?

Een deelnemer geeft aan dat dit spanningsveld niet uniek is voor alleen taal en rekenen, maar dat hij ook ziet dat vaak niet altijd bewust wordt nagedacht over welk instrument wordt ingezet. En wat is eigenlijk het verschil tussen strak en soft, vraagt een andere deelnemer zich af? Immers, je kunt ook stellen dat een 'strakker' instrument in bepaalde gevallen geschikter is en 'softere' vormen van sturing in andere gevallen effectiever kan zijn. Het betreft een keuze, op welke resultaat wil je je richten en met welk sturingsinstrument kun je dit doel het beste bereiken? Dit is voor een deel ook een juridisch vraag. Een deelnemer denkt hardop door over het onderscheid tussen strak en soft en de vraag of soft misschien ook effectief kan zijn en hoe je dat vervolgens kan aantonen. De kunst zou volgens hem zijn dat je achteraf kunt laten zien dat softe sturingsinstrumenten ook bepaalde resultaten teweeg hebben gebracht.

Het voorbeeld van taal in het VO wordt te berde gebracht. Hier is men het eens over een hoge mate van urgentie en over het doel. Toch komt het beleid niet van de grond, terwijl het op het gebied van rekenen wel tot concrete resultaten heeft geleid. Zijn er op het gebied van taal dan misschien nog andere middelen mogelijk, anders dan zo strak, om toch hetzelfde effect te bereiken?

Meerdere deelnemers zeggen: geduld. Op het gebied van rekenen werd de urgentie meer gevoeld dan op het gebied van taal. De Kamer was ongerust en wilde snel resultaten zien. Dat was bij het 'taal-probleem' minder aan de orde. Hoewel, stelt een andere deelnemer, in het geval van de rekentoets hebben we ook heel veel geduld moeten hebben. Uiteindelijk werd er strak gestuurd, maar dat had ook anders gekund. Hoewel je geld ('harde middelen') wel nodig hebt als stok achter de deur om iets te bewerkstelligen. Als je het dan vervolgens hebt over professionaliteit zit daar dus wel een spanningsveld. Je zou immers bij leraren wel graag zien, dat zij zelf een bepaalde verantwoordelijkheid voelen.

Het bijzondere van taal in het VO is, dat het onderdeel van het Nederlands is geworden en geen aparte toets heeft, zoals bij het rekenen. De vraag is of dit verschil een verklaring kan bieden. Wat denken de deelnemers daarover?

Een deelnemer geeft aan dat hij ziet dat in het sectorakkoord (VO) veel doelstellingen staan beschreven, te veel. Een deel daarvan wordt opgepakt, een ander deel niet. De druk staat met name op de resultaten die op korte termijn worden gevraagd. Dat geeft druk. Terwijl het belangrijk is breder te kijken dan dat

individuele doel, met een meer overkoepelende blik. De indruk van deze deelnemer is dat het sectorakkoord weliswaar bij een aantal scholen zeker wordt toegepast in de strategische plannen, maar dat hij inschat dat er ook scholen zijn die het akkoord zelfs niet of nauwelijks hebben gelezen. Individuele schoolbesturen zijn ook niet aan het akkoord gebonden.

De deelnemers gaan ook nog in op een onderscheid tussen taal en rekenen. Bij taal kun je het probleem volgens een deelnemer 'wegmasseren'. Rekenen was een nieuw onderdeel in het VO en resultaten zijn concreter zichtbaar (met de toets).

Wat is het belangrijkste motief voor scholen om de rekentoets in te voeren? Is dat omdat ze rekenen zo belangrijk vinden of omdat ze niet willen dat leerlingen niet gehinderd worden door die rekentoets?

Waarschijnlijk het laatste, maar dan nog is het doel van het beleid in elk geval geslaagd.

Het aspect 'tijd' komt ter sprake. Uit onderzoek blijkt dat verandering op systeemniveau succesvoller zijn als voor langere termijn een focus wordt bepaald. Wat betekent die constatering voor het onderwijs en in het bijzonder taal en rekenen?

Taal en rekenen is niet meer 'in', stelt een deelnemer. Uit de basisvorming, een focus op persoonsontwikkeling, blijkt wel dat de politiek niet ondersteunend is. Het is dus belangrijk moeite te doen om beleid op de politieke agenda te plaatsen en voor langere tijd te houden. Als je (tussen)resultaten kunt laten zien kun je de aandacht van de politiek ook vasthouden. Als je echt beleid wilt uitvoeren moet je volhouden en dat echt langer dan vier jaar.

En verder: Grote ingrijpende wijzigingen zijn lastig te bewerkstelligen, kleinere dingen invoeren gaat makkelijker. En dat is ook bepalend als je in gesprek gaat over het sectorakkoord, dat speelt zeker mee. Op hoofdlijnen is het akkoord wel te overzien, maar het aantal afspraken is echt veel te groot. Ongeveer 30 afspraken gaan over wat scholen zouden moeten realiseren. Omdat iedereen zo vasthoudt aan z'n eigen thema, blijven die er ook inzitten, die wil men niet zomaar loslaten.

Wie bepaalt dan de focus? Kan dat überhaupt? Niemand wordt gelukkig van zoveel afspraken en te veel doelen. Dat gaan scholen gewoon niet doen.

Groep B

Een belangrijke waarneming uit de eerste analyses van het onderzoek is het spanningsveld tussen strakke sturing en 'softere' vormen van sturing. De vraag die voorligt is: herkennen de deelnemers van het review panel dit spanningsveld en zo ja, is dat voor hen alleen zichtbaar op het gebied van taal en rekenen of ook bij andere onderdelen van het onderwijsveld?

Een deelnemer geeft aan dat hij veel meer een onderscheid maakt tussen korte en lange termijn. Tijd biedt hoop, je moet het dus ook de tijd geven. Een andere deelnemer signaleert dat strakke sturingsinstrumenten vaak op weerstand duiden. Vervolgens wordt dit vaak afgezwakt en dat leidt tot softere vormen van sturing.

Het beleid rondom de maatschappelijke stage is daar een voorbeeld van. Dat is eerste ingezet met strakke sturingsinstrumenten, daarna werd dat afgezwakt en weer later kwam de behoefte vanuit het onderwijsveld om strengere richtlijnen. Softere vormen van sturing zijn effectiever als docenten intrinsiek gemotiveerd zijn, zich eigenaar voelen van een probleem.

Ook in deze groep komt nu het belang van een langere implementatietijd aan de orde. Het langdurige perspectief mis ik zo, stelt een deelnemer. Het ene is nog niet voorbij of het volgende komt alweer.

Wat betreft de rekentoets wordt gesteld dat wat je er ook van vindt, het wel van alles in gang gezet heeft en uiteindelijk ook het mbo heeft bereikt, zijn weg heeft gevonden in het onderwijsveld. Zijn er andere mechanismen denkbaar waarbij dat ook zou kunnen lukken?

Weer noemt een deelnemer nu de maatschappelijke stage als voorbeeld: deze was eerst verplicht en met het nieuwe kabinet is deze verplichting weggehaald.

Samengevat: het onderwijsveld zou gebaat zijn bij meer lange termijn, daar zijn we het wel over eens.

Van de politiek hoef je dat niet te verwachten. Wie zou dan kunnen helpen om die prioritering aan te brengen en dat ook langere tijd vol te houden? Hierop komt geen duidelijk antwoord van de deelnemers, evenals op de vraag: Waar zit nu die focus voor de langere termijn?

De discussie wordt besloten met de conclusie: Leve de variëteit, want anders wordt het toch niet. Ze werpt tenslotte de vraag op: Zijn wij als democratie in staat om dingen die democratisch tot stand zijn gekomen, ook tot uitvoering te laten komen? Dat is mijn zorg, het betreft immers een fundamenteel aspect voor het functioneren van de democratie.

Thema 2: 'Kenniss'

Groep B:

Welke rol speelt kennis bij het sturen op/ kracht bij zetten aan een beleidsprogramma?

Uit het onderzoek komt naar voren als waarneming naar voren komt dat rond het beleidsthema 'lerende organisatie' veel gebruik wordt gemaakt van kennis als sturingsmechanisme. Herkennen de aanwezigen dit?

Een deelnemer geeft aan dat de huidige staatssecretaris vaak vraagt om onderzoek. Dit is ingegeven vanuit zijn behoefte om te weten of dat wat door OCW in gang is gezet daadwerkelijk effect heeft op de leerling en dus verschil maakt. Wanneer er geen effect blijkt te zijn, dan vraagt de staatssecretaris ook om onderzoek naar de oorzaken, dus een analyse: Waarom is er geen effect? Wat kunnen we anders doen? Etc.

Een deelnemer geeft aanvullend aan dat bewindslieden van OCW ook steeds vaker willen weten (en dus laten onderzoeken): Wat werkt in de praktijk? En vervolgens stellen ze hardop de vraag: Waarom doet niet iedereen dat? Dit leidt soms tot een zekere mate van hardheid in de uitspraken van bewindslieden. Bijvoorbeeld ten aanzien van het thema 'lerende organisatie' merk je dat bewindslieden expliciet scholen en docenten verantwoordelijkheid toedichten ('op de scholen moet het gebeuren' en 'de docenten moeten het doen'). Ze proberen af te dwingen dat er in hun kabinetsperiode van vier jaar resultaten worden geboekt. Er ontstaat daardoor veel centrale sturing, bijvoorbeeld op een set criteria (instrumentele vertaling).

In reactie hierop geven meerdere deelnemers aan dat het tijd kost om nieuw beleid in te voeren en dat er eigenlijk een (veel) langere periode dan 3-4 jaar zou moeten worden genomen om te evalueren of iets werkt. Die tijd wordt dus vaak niet genomen/ er wordt al snel geëvalueerd, omdat een bewindspersoon binnen de kabinetsperiode wil laten zien dat hij/zij succesvol beleid heeft ingevoerd. En wanneer het beleid niet succesvol blijkt op basis van dat vroegtijdige onderzoek, dan wordt het beleid weer aangepast. Een bewindspersoon heeft behoefte aan een handvat, die wil kunnen zeggen: 'ik weet dat dit werkt, dus verwacht ik dat scholen/docenten dat doen'. Onderzoeken worden hiervoor snel aangegrepen, waarbij soms wel sprake is van *cherry picking*. Als voorbeeld noemt een deelnemer dat prestatiebeloning voor leraren op basis van zeer mager onderzoek is ingevoerd door de staatssecretaris. De experimenten die ermee zijn gedaan waren ook niet gericht op de vraag: Werkt dit?, maar op vraag: Welke vorm werkt het best? De politiek gebruikt kennis dus in hoge mate voor de legitimering van beleid. Politici hebben daarbij

al besloten dat ze de beleidsmaatregel willen invoeren en gebruiken de kennis ter onderbouwing en/of bij het maken van een keuze voor de vorm.

Een deelnemer gaat nog nader in op *cherry picking* en geeft aan dat onderzoeksresultaten vaak gebruikt worden als ze 'goed uitkomen'. Als voorbeeld wordt de commissie Bosker genoemd. Deze commissie heeft vijf deelonderzoeken gedaan. Daar kwamen deels resultaten uit, die vanuit politiek perspectief niet goed uitkwamen en dan wordt overgegaan tot de orde van de dag en 'pakken we een andere stok om mee te slaan'. Of en de manier waarop onderzoek wordt ingezet hangt van het doel dat de politiek/het kabinet ermee wil dienen (politisering van onderzoek).

Ook wordt aangegeven door de deelnemers dat een deel van het onderzoek beter te snappen/begrijpen is en bovendien makkelijker te vertalen naar beleid, dan ander onderzoek. Vaak zijn simpele, kleine onderzoeken (bijvoorbeeld CPB die op basis van vele micro onderzoekjes 180 concrete interventies aandraagt in het kader van kansrijk onderwijs) beter te snappen en makkelijker te vertalen naar beleid, dan complexe diepgaande wetenschappelijke studies.

Welke rol speelt kennis als beleidsinstrument? (Kennis om beleid uit te kunnen voeren)

De deelnemers herkennen dit en geven als voorbeeld dat de Onderwijsinspectie en de Onderwijsraad in hun onderzoeken regelmatig constateren dat implementatie van beleid moeilijk verloopt. Dan wordt onderzoek als beleidsinstrument ingezet: als *tool* voor het stimuleren van implementatie en uitvoering. Een deelnemer geeft aan dat dit bijvoorbeeld ook rond het thema burgerschapsvorming het geval is en vindt het opvallend dat er minder/weinig onderzoek is naar de effectiviteit van burgerschapsvorming in het onderwijs (vooral naar de mate waarin er uitvoering aan wordt gegeven).

Speelt kennis ook een rol bij toerusten? Ja, bijvoorbeeld op het thema burgerschapsvorming heeft de MBO-Raad een medewerker aangetrokken om een rol te spelen om toerusting te stimuleren. De MBO-Raad ziet zichzelf hierbij als een bedrijfsverzamelgebouw dat kennisdeling en kennisontwikkeling in de praktijk faciliteert.

Ten aanzien van het thema lerende organisatie is heel veel onderzoek verricht door diverse actoren, hoe komt dat en met welk doel?

Een deelnemer geeft aan dat ondersteuning niet het vertrekpunt is van beleid, maar meer het sluitstuk: 'Oh ja we moeten ook nog iets doen aan toerusting naast alleen maar het nieuwe beleid bedenken.'

Procesmanagement vanuit de overheid is geen bewuste sturing. Ook School aan Zet is volgens deze deelnemer primair ter ondersteuning ingericht, niet als sturingsinstrument.

Deelnemers geven aan dat niemand een grote beweging op gang durft te zetten vanuit het niveau van de overheid en de sectorraden, omdat er altijd twijfel is: Is dat wel onze rol? Het is toch aan de schoolbesturen om dit te regelen?

Bewindspersonen voelen tegelijkertijd wel druk. Er is deze kabinetsperiode extra geld naar onderwijs gegaan en de samenleving vindt onderwijs heel belangrijk. Dit staat op gespannen voet met de autonomie van de schoolbesturen.

Als voorbeeld wordt het thema 'kwaliteit van schoolleiders en schoolbesturen' genoemd. De Onderwijsinspectie besteedt er meer aandacht aan en ook de sectororganisaties doen dat nu ook. Dan zie je de zoektocht van OCW: Wat doen wij daarmee? Er is grote terughoudendheid op het departement om daar zelf een rol in te nemen.

Groep A:

Welke rol speelt kennis bij het sturen op/ kracht bij zetten aan een beleidsprogramma?

Als eerste en belangrijkste wordt genoemd dat kennis wordt ingezet ter legitimatie van beleid. Kennis vanuit onderzoek (naar ontsporingen) wordt volgens de deelnemers gebruikt om problemen vaststellen en te onderbouwen dat er daadwerkelijk sprake is van een probleem om daarmee te legitimeren dat je mag ingrijpen op centraal niveau.

Onderzoeksresultaten worden op het departement toegeschreven naar eigen voorgenomen beleid. 'We weten dat we iets willen en zoeken daar bronnen bij die dat onderschrijven.' (Politisering van onderzoeksresultaten)

Een deelnemer geeft aan dat ten aanzien van het beleidsthema 'lerende organisatie' vooral gespeeld heeft: We weten dat iets werkt en wil dat overbrengen op schoolorganisaties. Dus willen meegeven waar een schoolbestuur aan zou kunnen denken en hoe ze daar uitvoering aan zouden kunnen geven. (toerusten) Als een schoolbestuur erop zit te wachten, dan kan het effectief zijn om kennis te verspreiden.

Ten aanzien van het beleidsthema 'taal en rekenen' is er maar heel weinig kennis over wat werkt, daar is heel weinig onderzoek naar gedaan. Er is wel besloten dat het moet, maar volgens een deelnemer zou het goed zijn geweest als er veel meer kennis ten grondslag had gelegen aan de implementatie van het beleid. De Steunpunten zijn nu wel aan het kijken of zij hier samen met OCW iets aan kunnen doen. Daarbij is den aanpak om te kijken: Wat is er? Hoe kunnen we dat verspreiden? Wat mist er en hoe kunnen we zorgen dat er praktijkgericht onderzoek komt?

De wet- en regelgeving is al heel uitgebreid op dit beleidsthema en schrijft veel voor, dus er is niet veel ruimte voor scholen om het anders te doen. En nu in navolging van de wet is er in het kader van de implementatie ook veel communicatie en voorlichting en zijn er veel handreikingen gemaakt. Maar dit alles is gericht op toerusten om te voldoen aan wet- en regelgeving en niet op de vraag: Hoe zorg je dat het extra taal- en rekenbeleid effect heeft? Dan zegt het departement: daar gaan wij niet over, terwijl de scholen echt handelingsverlegen zijn op dit gebied.

Willen, weten (hoe je het moet uitvoeren) en kunnen. Dat is de drieslag die de VO-raad hanteert. Het begint bij willen (en soms is dat moeten als het opgelegd wordt door wet- en regelgeving). Een deelnemer vult aan dat 'weten dat iets een probleem is' nog een ander soort 'weten' (kennis) is, dat nodig/randvoorwaardelijk is om het te willen.

Een deelnemer geeft aan dat er op dit moment veel discussie is over vragen als: Waar komt kennis over onderwijs vandaan? En: Wat is goed onderzoek?. Strijdt daarover is niet bevorderlijk voor het toepassen van kennis als middel van sturing. Dat maakt het problematisch(er) om te sturen vanuit kennis. Er gaat een opvatting over kennis en onderzoek achter schuil en daar wordt niet door iedereen hetzelfde over gedacht (bijvoorbeeld: Is er een 'waarheid'?). Praktijkkennis wordt door het veld soms boven wetenschappelijk onderzoek geplaatst. De bronnen die mensen gebruiken zijn echt verschillend en dat is niet alleen *cherry picking*, maar heeft ook te maken met je opvatting over kennis en onderzoek. De dynamiek in de driehoek wetenschap, beleid en praktijk is interessant, maar daar zou nog veel meer interactie kunnen zijn. Dit zijn vooral nog gescheiden werelden.

Komt een bewindspersoon hedendaags nog weg met beleid dat niet gelegitimeerd is door kennis?

Een deelnemer geeft aan dat sommige onderbouwingen in brieven aan de Tweede Kamer lang niet altijd even scherp en goed zijn. De zoektocht van een ambtenaar is om zo goed mogelijk bronnen te vinden die onderbouwen wat je doet/beoogd (in het kader van uitvoering geven aan het regeerakkoord/politieke opdracht). Die onderbouwing is niet altijd even krachtig, maar een bewindspersoon komt er niet mee weg om het helemaal niet te onderbouwen. De onderbouwing deugt daardoor misschien niet altijd, maar de ambtenaren van het departement geven aan zich niet vrij te voelen om op te schrijven: 'is afgesproken dus we gaan het doen'.

Welke rol speelt kennis als beleidsinstrument? (Kennis om beleid uit te kunnen voeren)

Ook in groep 2 geven de deelnemers aan dat kennis niet altijd heel bewust wordt ingezet als sturingsinstrument, het is afhankelijk van de situatie. Sommige maatregelen (manieren van sturen; type instrumenten) zijn ook gewoon afspraken in regeerakkoord. Een deelnemer geeft aan: 'Er is nog een wereld te winnen als het gaat om het bewust nadenken over het inzetten van instrumenten.'

De VO-raad monitort bijvoorbeeld niet welke type sturing het meest effectief is. Het lijkt te verschillen per beleidsthema. De subsidieregeling is bij thema 'zittenblijven' effectief in sturing gebleken. Ten aanzien van het thema 'strategisch HRM' is ondersteuning/facilitering door samenwerking met een universiteit (USBO) effectief gebleken.

Softe sturing is niet bewust, dat gaat van zelf. Het is geen masterplan, ook al lijkt het misschien zo. Er is wel een notie dat kennis invloed heeft en een toenemende *awareness* dat instrumentarium ertoe doet. Tegelijkertijd blijft toeval ook nog in hoge mate de oorzaak van sturingskeuzes.

Een deelnemer geeft aan dat wanneer kennis in gezamenlijkheid wordt ontwikkeld, dat daar dan ook al een soort van sturing vanuit gaat. Als voorbeeld wordt Leraar24 genoemd. Hiervan was wel het idee dat goede praktijken werden verteld die werkten, op een begrijpelijke manier/ in begrijpelijke taal, waardoor een basisinfrastructuur voor kennis zou ontstaan. De Kennisrotonde van NRO is daar ook een voorbeeld van.

De ontwikkeling van dit soort initiatieven hangt ook samen met het feit dat in toenemende mate de vraag wordt gesteld: Moet hier wel nieuw onderzoek naar plaatsvinden? De NRO Kennisrotonde maakt dit heel concreet. Er wordt bij iedere onderzoeksvraag gekeken welke afslag wordt genomen: nieuw onderzoek of er is al voldoende over bekend om de vraag te kunnen beantwoorden. Tot nu toe is gebleken dat 44 van de 100 onderzoeksvragen beantwoord konden worden met bestaand (internationaal) onderzoek. Het feit dat NRO een subsidieorganisatie geeft in dit opzicht wel een perverse prikkel.

Een andere deelnemer geeft in aanvulling hierop aan dat ook de Tweede Kamer steeds meer een beroep doet op ministeries om met kennis te onderbouwen of nieuw beleid nodig is (evaluatieonderzoek), voordat nieuw beleid wordt ingevoerd. In de praktijk blijkt er vaak onvoldoende evaluatieonderzoek beschikbaar en dan neemt een andere kracht de beleidsvorming over (de praktijk of de persoonlijke overtuiging van invloedrijke personen).

Sturen met geld: daar waar je subsidie voor vrijmaakt, daar gaan mensen mee aan de slag (want het is gratis om daar mee aan de slag te gaan). Dit kan ook indirect sturen met geld zijn, door geld in te zetten op kennisontwikkeling op een gebied en geld te besteden aan de verspreiding van deze kennis (propaganda).

NEVER STOP ASKING

TIAS

SCHOOL FOR
BUSINESS AND SOCIETY

www.tias.edu