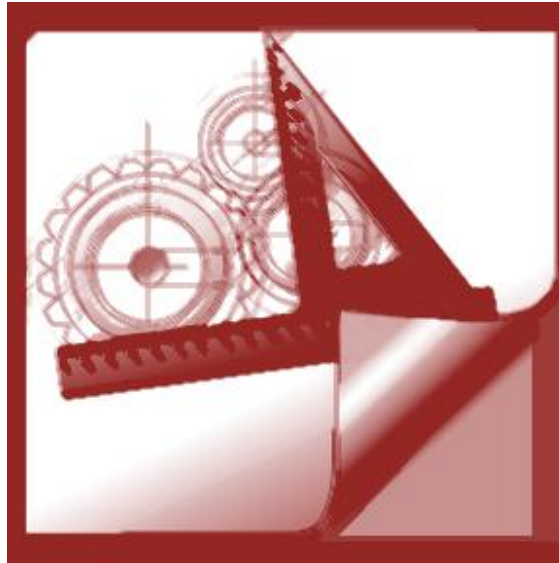


# Strategie op maat

Een ex ante evaluatie van de implementatie van een beroepsregister voor  
schoolleiders in het voortgezet onderwijs.

---



Augustus 2013

---

Tom Hogervorst

[t.g.hogervorst@students.uu.nl](mailto:t.g.hogervorst@students.uu.nl)

3380386

Masterscriptie Publiek Management

Universiteit Utrecht

Eerste lezer: prof. dr. M. Noordegraaf

Tweede lezer: prof. dr. M.J. Trappenburg



## Samenvatting

Het vak van schoolleider is complexer en veeleisender geworden. Een manier voor schoolleiders om met deze veranderingen om te gaan is door zich te richten op hun professionele ontwikkeling. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) ondersteunt deze ontwikkeling door professionaliseringsinstrumenten in te voeren. Recentelijk is in dit kader een beroepsregister voor schoolleiders uit het voortgezet onderwijs aangekondigd. Dit onderzoek bestudeert de implementatie van het register en heeft als centrale vraag:

*Met welke implementatiestrategie kan de aansluiting tussen opvattingen worden gerealiseerd, zodat een beroepsregister kan bijdragen aan de professionalisering van schoolleiders?*

De opvattingen van het ministerie zijn bestudeerd door een documentanalyse te doen terwijl de beroepsopvattingen van schoolleiders afkomstig zijn uit interviews met vijftien schoolleiders. Hieruit komt naar voren dat er verschillende opvattingen bestaan over de bekwaamheidseisen en het eigenaarschap over het register. Oorzaken hiervan lijken te zijn dat het ministerie gemengde signalen uitzendt naar de schoolleiders en dat schoolleiders een sterk gefragmenteerde beroepsgroep zijn. De grootste kans om deze aansluitingsproblematiek op te lossen is door een participatieve implementatiestrategie in te stellen waarbij schoolleiders mee kunnen denken over het beleid en gestimuleerd worden op kennis en vaardigheden. Daarnaast wordt aan het Ministerie van OCW aanbevolen om ruimte te bieden aan een hybride betekenis van professionaliteit en gebruik te maken van informele sturingsmechanismen bij de implementatie van het beroepsregister.

Concepten: professionalisering, professionaliteit, beroepsregister, beleid, implementatie, implementatiestrategieën, opvattingen, aansluiting

<b>SAMENVATTING</b>	<b>3</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b>	<b>4</b>
<b>VOORWOORD</b>	<b>7</b>
<b><i>HOOFDSTUK 1: HET BELANG VAN EEN GOEDE SCHOOLLEIDER</i></b>	<b>10</b>
<b>1.1. AANLEIDING</b>	<b>10</b>
<b>1.2. GEBREK AAN AANSLUITING</b>	<b>11</b>
<b>1.3. PROBLEEMSTELLING</b>	<b>14</b>
<b>1.4. AANPAK</b>	<b>16</b>
<b>1.5. WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE</b>	<b>17</b>
<b>1.6. MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE</b>	<b>18</b>
<b>1.7. LEESWIJZER</b>	<b>18</b>
<b><i>HOOFDSTUK 2: DRUK OP DE SCHOOLLEIDER</i></b>	<b>20</b>
<b>2.1. INLEIDING</b>	<b>20</b>
<b>2.2. ONTWIKKELINGEN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS</b>	<b>20</b>
2.2.1. BESTUREN OP AFSTAND	20
2.2.2. SCHAALVERGROTING	21
2.2.3. NEW PUBLIC MANAGEMENT	23
<b>2.3. PROFESSIONALISERING IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS</b>	<b>23</b>
<b>2.4. BEROEPSREGISTERS</b>	<b>24</b>
<b>2.5. CONCLUSIE: PROFESSIONALISERINGSDRUK</b>	<b>26</b>
<b><i>HOOFDSTUK 3 THEORIE: AANSLUITING BIJ EEN PROFESSIONALISERINGSINSTRUMENT</i></b>	<b>28</b>
<b>3.1. INLEIDING</b>	<b>28</b>
<b>3.2. PROFESSIONALITEIT</b>	<b>28</b>
3.2.1. TRAITBENADERING	29
3.2.2. PROCESBENADERING	30
3.2.3. VORMEN VAN PROFESSIONALISERING	31
3.2.4. BEGRIPSBEPALING: HYBRIDE PROFESSIONALITEIT	32
<b>3.3. DE ROL VAN EEN BEROEPSREGISTER: PROFESSIONALISERINGSINSTRUMENT</b>	<b>34</b>
<b>3.4. AANSLUITING TUSSEN OPVATTINGEN</b>	<b>36</b>
3.4.1. OPVATTINGEN	36
3.4.2. AANSLUITING	37

3.4.3. IMPLEMENTATIESTRATEGIEËN	37
<b>3.5. CONCLUSIE: CONCEPTUEEL MODEL</b>	<b>39</b>

---

***HOOFDSTUK 4: AANPAK VAN HET ONDERZOEK*** **41**

<b>4.1. INLEIDING</b>	<b>41</b>
<b>4.2. ONDERZOEKSPERSPECTIEVEN</b>	<b>41</b>
4.2.1. KWALITATIEF ONDERZOEK	42
4.2.2. BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK	42
4.2.3. EX ANTE EVALUATIE	42
<b>4.3. CASESELECTIE</b>	<b>43</b>
<b>4.4. OPERATIONALISATIE</b>	<b>44</b>
<b>4.5. FASEN VAN ONDERZOEK</b>	<b>45</b>
4.5.1. ONTWERPFASE	45
4.5.2. DATAVERZAMELING	46
4.5.3. ANALYSEFASE	48
4.5.4. EVALUATIEFASE	49
<b>4.6. KWALITEITSCRITEIA</b>	<b>49</b>
4.6.1. BETROUWBAARHEID	50
4.6.2. VALIDITEIT	51
<b>4.7. SLOT</b>	<b>52</b>

---

***HOOFDSTUK 5 RESULTATEN: OPVATTINGEN VAN MINISTERIE EN SCHOOLLEIDERS*** **53**

<b>5.1. INLEIDING</b>	<b>53</b>
<b>5.2. DIMENSIE 1: INSCHRIJVING IN REGISTER</b>	<b>53</b>
5.2.1. MINISTERIE: REGISTER ALS VERPLICHT INSTRUMENT	53
5.2.2. SCHOOLLEIDERS: REGISTER ALS VERPLICHT INSTRUMENT	55
5.2.3. AANSLUITING: REGISTER ALS VERPLICHT INSTRUMENT	56
<b>5.3. DIMENSIE 2: BEKWAAMHEIDSEISEN VAN HET REGISTER</b>	<b>57</b>
5.3.1. MINISTERIE: REGISTER ALS SPECIFIEK PROFIEL	58
5.3.2. SCHOOLLEIDERS: REGISTER ALS ALGEMEEN PROFIEL	58
5.3.3. AANSLUITINGSPROBLEMATIEK: PROFIEL, ALGEMEEN OF SPECIFIEK?	60
<b>5.4. DIMENSIE 3: EIGENAARSCHAP OVER HET REGISTER</b>	<b>61</b>
5.4.1. MINISTERIE: DISCIPLINERENDE WERKING	61
5.4.2. SCHOOLLEIDERS: AUTONOMIE VOOROP	62
5.4.3. AANSLUITINGSPROBLEMATIEK: REIKWIJDTE, INGRIJPEND OF OPPERVLAKKIG?	64
<b>5.5. CONCLUSIE: AANSLUITINGSPROBLEMATIEK OVER PROFIEL EN REIKWIJDTE</b>	<b>64</b>

**HOOFDSTUK 6 ANALYSE: AANSLUITINGSPROBLEMATIEK** **67**

<b>6.1. INLEIDING</b>	<b>67</b>
<b>6.2. ANALYSE DIMENSIE 1: KWALITEITS- EN IMAGOBEOORDERING</b>	<b>67</b>
<b>6.3. ANALYSE DIMENSIE 2: PROFESSIONALISERINGSINSTRUMENT VS. 'AFVINKLIJSTJE'</b>	<b>69</b>
<b>6.4. ANALYSE DIMENSIE 3: HOMOGENITEIT VS. HETEROGENITEIT</b>	<b>71</b>
<b>6.5. IMPLEMENTATIESTRATEGIEËN VAN HET MINISTERIE VAN OCW</b>	<b>73</b>
6.5.1. HIËRARCHISCHE IMPLEMENTATIESTRATEGIE	73
6.5.2. DECENTRALE IMPLEMENTATIESTRATEGIE	74
6.5.3. PARTICIPATIEVE IMPLEMENTATIESTRATEGIE	75
<b>6.6. CONCLUSIE: AANPASSING CONCEPTUEEL MODEL</b>	<b>77</b>

**HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES: IMPLEMENTATIESTRATEGIE VOOR EEN HETEROGENE BEROEPSGROEP** **80**

<b>7.1. INLEIDING: DE PROFESSIONALISERING VAN SCHOOLLEIDERS</b>	<b>80</b>
<b>7.2. DE ONTWIKKELING VAN SCHOOLLEIDERS</b>	<b>81</b>
<b>7.3. PROFESSIONALISERINGSOPVATTINGEN</b>	<b>83</b>
<b>7.4. HET REALISEREN VAN AANSLUITING</b>	<b>84</b>
<b>7.5. THEORETISCHE EN PRAKTISCHE IMPLICATIES</b>	<b>86</b>
<b>7.6. HOOFDCONCLUSIE</b>	<b>88</b>
<b>7.7. DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN</b>	<b>89</b>
7.7.1. DISCUSSIE	89
7.7.2. INHOUDELIJKE AANBEVELINGEN	90
7.7.3. PROCESMATIGE AANBEVELINGEN	92

**LITERATUUR** **96**

**BIJLAGEN** **100**

<b>BIJLAGE 1: TOPICLIJST</b>	<b>100</b>
<b>BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN TABELLEN</b>	<b>101</b>

## Voorwoord

Heeft u weleens geprobeerd het woord 'implementatiestrategie' te typen? En dat 104 keer (inclusief vervoegingen)? 'Professionaliteit', ook leuk: 109 keer aanwezig in deze scriptie. 'Schoonleider'<sup>1</sup> en '(beroeps)register', lijken gemakkelijke woorden misschien, maar na respectievelijk 93 en 316 keer typen is niets meer zeker. Het is een beetje hetzelfde als het vaak achter elkaar uitspreken van hetzelfde woord. Op een gegeven moment is zelfs het uitspreken van het eenvoudigste woord vreemd en oncomfortabel.

Dat kan een verfrissend effect hebben: het geeft de mogelijkheid om een woord of concept vanuit een nieuwe invalshoek te benaderen. Zo kreeg het woord aansluiting na 90 keer typen opeens een hele nieuwe dimensie voor mij. Het is een 'aan'-'sluiting': het zit vast aan de sluiting. Nooit over nagedacht.

Gelukkig heb ik naast het vervreemdende wooreffect meer manieren gevonden om mijzelf gedurende het scriptieproces scherp te houden. Onherroepelijk komt er een moment dat de aandacht verslapt of de hersenen vastlopen. Gaandeweg deze scriptie heb ik drie manieren geleerd waarmee ik deze 'brainfreezers' kan verhelpen.

Mijn eerste manier om een verfrissend perspectief te verkrijgen mag weinig verrassend zijn, maar is niet minder effectief: het verkrijgen van mondelinge of schriftelijke feedback. Gelukkig ben ik daar dankzij mijn stagebegeleiders ruimschoots in voorzien. Mirko, die mij vanuit de Universiteit Utrecht begeleidde en Ruben vanuit OCW. Van zulke sessies wordt je wel weer scherp. Dank daarvoor.

De tweede manier is wat onconventioneler en de effectiviteit is wellicht moeilijk meetbaar maar ik kan het iedereen aanraden. Maak eens een wandeling. In je eentje of met anderen, beide vormen kunnen effectief zijn. Het geeft je hardwerkende hersensystemen even de rust om naar dieperliggende verbanden en oorzaken te zoeken terwijl je jezelf onderweg afleidt met inferieure hersenspinsels.

Mijn derde en laatste manier om de scherpheid te hervinden is door het luisteren naar muziek. Een gevaarlijke methode ook, omdat teveel zang voor afleiding kan zorgen. De lijn tussen

---

<sup>1</sup> *Alle schoonleiders die hebben meegewerkt aan het onderzoek wil ik hierbij van harte bedanken, zonder jullie passie en bevlogenheid voor het vak van schoonleider was dit onderzoek niet mogelijk geweest!*

aangename achtergrondmuziek en aangename luistermuziek is dun. Daarom zocht ik mijn heil op de momenten dat de concentratie echt benodigd was in de klassieke muziek, terwijl ik daar eigenlijk voor deze scriptie niet naar luisterde. Nu is het een vast onderdeel in mijn muziekbibliotheek.

Moraal van het verhaal: van een scriptie schrijven leer je meer dan je denkt.

Tom Hogervorst

Utrecht, augustus 2013





## Hoofdstuk 1: Het belang van een goede schoolleider

### 1.1. Aanleiding

Er komt een beroepsregister voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs, zo heeft de staatssecretaris van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) besloten (OCW, 2011a). Dit register staat niet op zichzelf. Er worden ook registers ontworpen voor docenten en bestuurders in het primair, voortgezet en middelbaar (beroeps)onderwijs. Het register is in opkomst in onderwijsland.

De ontwikkeling van registers kan worden gezien in een breder perspectief van een overheid die de onderwijskwaliteit wil waarborgen en verhogen. De meningen over de vraag in hoeverre de overheid daarin slaagt zijn verdeeld. Incidenten zoals het falen van het bestuur en toezicht bij de 'onderwijsmoloeh' Amarantis hebben de twijfels over de onderwijskwaliteit in de gehele breedte doen toenemen. Ook de stagnatie van Nederland in de PISA-ranking geeft reden tot zorg<sup>2</sup>. In relatief korte tijd is deze ranking voor beleidsmakers een belangrijk toetsingsmoment geworden om te bepalen wat het niveau is van het onderwijs (zie bijvoorbeeld: Kamerbrief Voortgangsrapportage implementatie referentiekaders taal en rekenen, 2012). Nederland scoorde in de meest recente meting uit 2009 minder goed dan in 2003: *"Op alle drie de gemeten vaardigheden behoort Nederland tot de top negen van grootste dalers"* (CPB, 2011, p. 11).

Toch gaat het met het Nederlandse onderwijs vrij goed volgens de meeste Nederlandse politici. In het regeerakkoord van de VVD en de PvdA heeft het onderwijs hoofdstuk de titel 'van goed naar excellent onderwijs' (VVD & PvdA, 2012). Een van de kernpunten uit die ambitie is het verbeteren van de kwaliteit van docenten en schoolleiders. Vooral de focus op de rol van de schoolleider is opvallend. Lange tijd werd de schoolleider beschouwd als weinig bepalend voor de prestaties van de school. Daar lijkt nu verandering in te zijn gekomen, mede door nieuwe bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek. Zo is geconstateerd dat schoolleiders een grote invloed hebben op wat leerlingen leren en hoe succesvol dat is (Europese Commissie, 2012). Alleen de sociaaleconomische achtergrond van leerlingen en de manier van lesgeven hebben een grotere invloed op de leerprestaties in de school (McKinsey, 2010). Manieren waarop

---

<sup>2</sup> In deze ranglijst wordt een internationale vergelijking gemaakt van de kennis van leerlingen op het gebied van rekenen, lezen en natuurwetenschappen.

schoolleiders de leerprestaties positief kunnen beïnvloeden zijn onder meer door (Robinson, Lloyd & Rowe, 2008):

- het stellen van doelen;
- het strategisch omgaan met middelen;
- het plannen, coördineren en evalueren van het lesgeven en het curriculum;
- het promoten van leren van docenten; en
- het verzorgen van een ordelijke en stimulerende omgeving.

In Nederland heeft dit inzicht over de rol van de schoolleider de afgelopen jaren geleid tot een hernieuwde aandacht voor de schoolleider in het onderwijsbeleid (zie onder meer: Ministerie van OCW, 2011a; VO-raad & Ministerie van OCW, 2011; VO-raad, 2011). Een van de speerpunten van dit beleid is het professionaliseren van schoolleiders, waarmee een bekwaamheidsontwikkeling wordt bedoeld (VO-raad & Ministerie van OCW, 2011). Het Ministerie van OCW ontwikkelt ter bevordering van deze professionaliseringsambitie verschillende instrumenten. Deze instrumenten worden in samenwerking met de VO-raad, de belangenvereniging waarin de meeste besturen uit het voortgezet onderwijs zijn verenigd, gebundeld in de VO-academie<sup>3</sup>. De VO-academie richt zich op het aanbieden van formele en informele leertrajecten, zoals scholing en coaching. Ook is daar onlangs het beroepsprofiel voor schoolleiders geïntroduceerd, waarin de basiscompetenties van een goede schoolleider staan beschreven (Andersen & Krüger, 2013). Samen zouden deze instrumenten moeten leiden tot een professionele ontwikkeling van schoolleiders.

Ook het instrument waar in dit onderzoek naar gekeken wordt, het beroepsregister voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs, stelt die professionele ontwikkeling tot doel. Inschrijving in dit register zou over enkele jaren moeten leiden tot een verdere bekwaming van schoolleiders in relevante competenties.

## **1.2. Gebrek aan aansluiting**

Bij een eerste verkenning lijkt het beleid omtrent de professionalisering van schoolleiders de wind mee te hebben. In de Tweede Kamer heeft dit beleid op het moment brede steun en het

---

<sup>3</sup> De VO-academie is een digitaal platform waarop schoolleiders kunnen werken aan hun eigen professionaliteit (zie: [www.vo-academie.nl](http://www.vo-academie.nl))

Ministerie van OCW en de VO-raad werken vrij goed samen op dit gebied (zie bijv. VO-raad & Ministerie van OCW, 2011). Het discours rondom professionaliteit wordt bepaald door frasen als 'bekwaamheidsontwikkeling' en 'kwaliteitsverbetering'. Niemand is tegen een verbetering van het onderwijs. Professionalisering lijkt daarom breed gesteund te worden.

Als men naar de invoering van een register voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs kijkt, ontstaat echter een diffuser beeld. De opvattingen van de belangrijkste actoren, het Ministerie van OCW en schoolleiders, lijken uiteen te lopen.

Aan de ene kant staat het Ministerie van OCW, dat het register een dwingend, sturend karakter lijkt te willen geven.

*“Professionalisering van leraren en schoolleiders [mag] niet langer vrijblijvend zijn. Daarbij zien we registratie als belangrijk instrument voor leraren en schoolleiders om hun bekwaamheidsonderhoud bij te kunnen houden en aan te tonen. Er komt een bijscholingsplicht en een registratieplicht voor leraren en een registratieplicht voor schoolleiders en managers in het po, vo en mbo”* (Ministerie van OCW, 2013, p. 2)

Het register lijkt bedoeld om schoolleiders als instrument om schoolleiders verplicht te laten werken aan hun bekwaamheid. Hierdoor krijgt het ministerie meer zekerheid over de kwaliteit van schoolleiders, en wordt het gemakkelijker om te sturen op kwaliteit.

Aan de andere kant staat de beroepsgroep van schoolleiders. Schoolleiders zijn *“functionarissen in het onderwijs met een integrale verantwoordelijkheid voor (een deel van) het onderwijs”* (Waslander, Dückers & Van Dijk, 2012). Hieronder vallen onder meer rectoren, locatiedirecteuren en teamleiders. Bestuurders en docenten vallen buiten deze definitie. De opvattingen binnen deze groep zijn minder eenduidig dan bij het Ministerie van OCW. Sommige schoolleiders hebben er (nog) geen menig over (Regioplan, 2011). Schoolleiders lijken bang te zijn dat het register gebruikt zal worden als een controlemiddel om de bekwaamheid van schoolleiders vast te stellen. Schoolleiders behouden liever hun autonomie en het register wordt in hun visie een instrument waarmee de bekwaamheid kan worden bijgehouden met oog voor de context en diversiteit van scholen (VO-raad, 2012; Waslander, Dückers & Van Dijk, 2012).

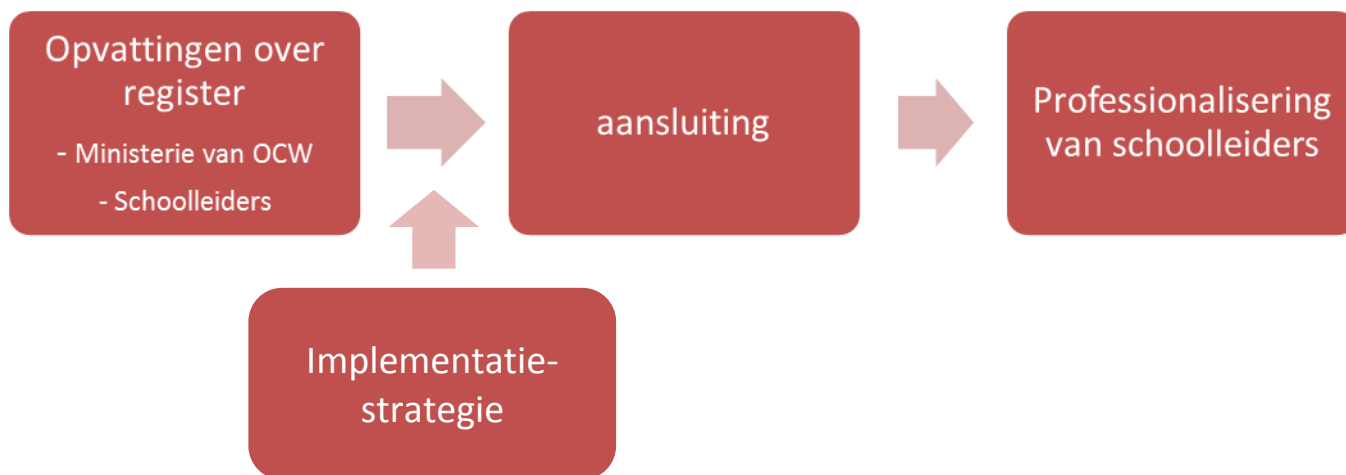
Op basis van deze verkenning kan worden geconcludeerd dat de opvattingen van het Ministerie van OCW en schoolleiders over het beroepsregister lijken te verschillen. Een opvatting die een dwingend karakter voorstaat versus een opvatting voor een vrijblijvend karakter van het

register. Dat zou kunnen duiden op een gebrek aan aansluiting tussen het plan van het ministerie en de praktijk van schoolleiders. Dit gebrek aan een 'goodness of fit' zou kunnen leiden tot problemen bij de implementatie van het beleid. Als schoolleiders het register niet betekenisvol willen gebruiken wordt het lastig voor het Ministerie van OCW om het gewenste doel van professionalisering te bewerkstelligen.

Deze veronderstelde aansluitingsproblematiek kan worden bestreden door een implementatiestrategie te kiezen die inspeelt op de opvattingen van beide partijen. Voordat kan worden bepaald hoe die implementatiestrategie eruit dient te zien, is het belangrijk om erachter te komen of de opvattingen tussen het ministerie en schoolleiders over het beroepsregister daadwerkelijk uiteen lopen en als dat zo is, te begrijpen waarom de opvattingen anders zijn. Deze opvattingen worden bekeken door gebruik te maken van het concept van Van der Meulen (2009) over de 'strijd om professionaliteit'. Hierin worden drie fronten onderscheiden die de opvattingen over het register, als onderdeel van professionaliteit, kunnen bevatten. Daarbij hoort een hybride benadering van het begrip van professionaliteit, omdat deze benadering het mogelijk maakt professionaliteit, en daarmee het register, multi-interpretabel te maken, en daarmee open voor de verschillende fronten. De bijpassende theorie over professionaliteit is die van 'hybridized professionalism' van Noordegraaf (2007). Professionaliteit wordt hierin benaderd als:

*Een manier om werkpraktijken te beheersen of te standaardiseren waardoor richting kan worden gegeven aan de omgang met trade-offs in het werk. (vertaald uit: Noordegraaf, 2007, p. 779).*

Als duidelijk is hoe de opvattingen begrepen kunnen worden, kunnen uitspraken worden gedaan over welke implementatiestrategie past bij de invoering van het beroepsregister. Met een implementatiestrategie kan het ministerie beïnvloeden hoe het beroepsregister aansluiting kan vinden bij de opvattingen van schoolleiders. Hoewel het Ministerie van OCW de macht heeft om het register in te vullen zoals zij het willen, is een dergelijke top-down, unidirectionele strategie niet voor elke situatie een aan te raden koers, zo wordt in literatuur over beleidsimplementaties gesuggereerd (DeLeon & DeLeon, 2002; Matland, 1995; Pressman & Wildavsky, 1973; Sabatier, 1986). Een verschil in opvattingen kan niet altijd worden opgelost door sturend op te treden. In fFiguur 1 is aangegeven wat het denkmodel is dat gehanteerd wordt in dit onderzoek.



Figuur 1: Schematische weergave onderzoek

### 1.3. Probleemstelling

Bovenstaande verkenning geeft aanleiding om nader te onderzoeken of de opvattingen van beide actoren daadwerkelijk uiteen lopen. De probleemstelling die hierbij geformuleerd kan worden is: het beroepsregister heeft mogelijk niet het gewenste effect op de professionalisering van schoolleiders als blijkt dat de opvattingen van het ministerie en schoolleiders niet bij elkaar aansluiten.

Het doel van dit onderzoek is om aanknopingspunten te vinden waarmee het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) kan zorgen dat het beroepsregister bijdraagt aan een professionalisering van schoolleiders. Hierbij wordt de volgende hoofdvraag gehanteerd:

*Met welke implementatiestrategie kan de aansluiting tussen opvattingen worden gerealiseerd, zodat een beroepsregister kan bijdragen aan de professionalisering van schoolleiders?*

Deze vraagstelling kan worden onderverdeeld in zes deelvragen, die stuk voor stuk een deel van het antwoord op de hoofdvraag geven. De deelvragen zijn gecategoriseerd in de delen theorie, empirie en analyse.

#### Theorie

##### I. Wat is professionalisering (van schoolleiders)?

De eerste deelvraag beschrijft wat professionaliseren is en hoe het vervlochten is met het beroepsregister. Professionaliteit wordt in dit onderzoek begrepen met behulp van het concept van Noordegraaf (2007) over 'hybridized professionalism'.

## II. Wat zijn opvattingen?

De standpunten van het ministerie en schoolleiders over het register kunnen worden bestudeerd door ze te begrijpen als opvattingen. Opvattingen worden begrepen aan de hand van werkervaringliteratuur die zich richt op de subjectieve beleving. Het concept van Van der Meulen (2009) over de 'strijd om professionaliteit' is gebruikt om de opvattingen onder te verdelen in drie fronten.

## III. Hoe kunnen opvattingen op elkaar aansluiten?

In de derde deelvraag wordt gekeken hoe verschillende opvattingen op elkaar kunnen aansluiten, zodat het beleidsdoel kan worden bereikt. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het concept van Noordegraaf et al. (2010) over implementatiestrategieën.

### *Empirie*

## IV. Hoe probeert OCW schoolleiders te professionaliseren?

Bij het opzetten van het register geeft het Ministerie van OCW blijk van een bepaalde opvatting over de inrichting ervan. Om erachter te komen wat die opvatting is wordt een documentanalyse gedaan naar een aantal relevante beleidsdocumenten.

## V. Wat zijn de beroepsopvattingen van schoolleiders?

Met deze deelvraag wordt gekeken hoe schoolleiders zelf aankijken tegen het register, en de manier waarop zij het in willen vullen. Deze opvattingen geven zicht op de professionele praktijk van de schoolleiders en welke rol ze daarin voor het beroepsregister zien weggelegd.

### *Conclusie*

## VI. Hoe kan aansluiting worden gerealiseerd?

In deze concluderende deelvraag wordt gekeken hoe de opvattingen van het ministerie en schoolleiders bij elkaar kunnen aansluiten. Hiervoor wordt gekeken wat voor implementatiestrategie past bij de opvattingen.

## VII. Wat zijn de theoretische en praktische implicaties hiervan?

Afsluitend wordt het onderzoek in een breder licht gezet om uitspraken te kunnen doen over de implicaties die dit onderzoek heeft voor enerzijds de gebruikte wetenschappelijke theorieën en anderzijds voor het beroepsregister voor schoolleiders.

## 1.4. Aanpak

Het beantwoorden van de hoofdvraag en de deelvragen gebeurt, met behulp van verschillende onderzoeksmethoden, in drie fasen. In de eerste fase is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur om de theoretische deelvragen te beantwoorden. Hierbij zijn drie theoretische concepten centraal gesteld, die vervolgens toepasbaar zijn gemaakt voor dit onderzoek. Deze concepten zijn professionaliteit, beroepsregister en implementatiestrategieën. Professionaliteit is in eerste aanzet uitgewerkt als hybride professionaliteit (Noordegraaf, 2007), omdat dit onderzoek de opvattingen over het register in al zijn facetten probeert te begrijpen. Een hybride besef van professionaliteit geeft die ruimte.

Het tweede concept van beroepsregisters is uitgewerkt via de drie fronten uit de 'strijd om professionaliteit' (Van der Meulen, 2009). Hiermee kunnen de opvattingen van beide partijen over het register op hybride wijze worden bekeken.

Het derde concept van implementatiestrategieën is afkomstig van Noordegraaf, Van der Meulen, Bos, Van der Steen & Pen (2010). Zij definiëren een implementatiestrategie als: *"(bewuste) beïnvloeding van implementatieprocessen ten dienste van de realisatie van beleidsdoelen"* (2010, p. 11), en formuleren vier mogelijke strategieën (zie paragraaf 3.4.3 voor de uitwerking hiervan). De implementatiestrategie is bedoeld om aansluiting te realiseren tussen de opvattingen van het ministerie en schoolleiders.

In de tweede fase zijn antwoorden gezocht op de empirische deelvragen waarin bekeken wordt wat de opvattingen van het Ministerie van OCW en schoolleiders zijn over het register. De opvattingen van het ministerie zijn bestudeerd door het maken van een documentenanalyse, waarbij relevante beleidsstukken zijn doorgenomen om de standpunten te begrijpen. De beroepsopvattingen van schoolleiders zijn geanalyseerd door het houden van interviews met vijftien schoolleiders, waarbij vragen zijn gesteld over hun opvattingen op de verschillende fronten. In hoofdstuk 4 worden de gebruikte onderzoeksmethoden verder uitgelegd.

De derde fase van het onderzoek bestaat uit het beantwoorden van de concluderende deelvragen en de hoofdvraag. Hierbij is opnieuw gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur om de resultaten uit de empirische fase te duiden en de implicaties van de resultaten in een breder theoretisch licht te kunnen plaatsen. De praktische implicaties zijn vergeleken met andere rapporten over het register. Samen zijn deze antwoorden gebruikt om tot een antwoord



op de hoofdvraag te komen. Hierbij moet worden aangetekend dat dit onderzoek een ex ante evaluatie is. Dit betekent dat het register nog niet is ingevoerd. Deze evaluatie is bedoeld om op grond van opvattingen die vooraf zijn geformuleerd over het register, te voorkomen dat er bij de daadwerkelijke invoering een gebrek aan aansluiting zal zijn.

Daarnaast kan dit onderzoek ook op andere gebieden een nuttige bijdrage leveren. In de eerste plaats door de toevoeging van wetenschappelijke kennis en in de tweede plaats door een inbreng te leveren aan het maatschappelijk debat. Hieronder zal worden uitgelegd hoe die toegevoegde waarde op beide gebieden er uit kan zien.

### **1.5. Wetenschappelijke relevantie**

Op het gebied van wetenschappelijke kennis kan dit onderzoek op twee manieren een bijdrage leveren: door nieuwe inzichten in een professionaliserende beroepsgroep te geven en door kennistoevoeging over de werking van implementatiestrategieën bij een professionaliserende beroepsgroep.

In de eerste plaats geeft dit onderzoek nieuwe inzichten in de manieren waarop een professionaliserende beroepsgroep zich ontwikkelt. De hybride benadering van dit onderzoek maakt het mogelijk de ontwikkeling van het vak van schoolleiders in een breed perspectief te plaatsen, met oog voor ambiguïteit en ambivalentie in de opvattingen van schoolleiders. Daarmee kan de manier waarop schoolleiders zich professionaliseren beter worden begrepen, zodat eventuele interventies in de beroepsgroep doordacht worden gedaan. Deze kennis is wellicht ook van waarde voor andere (professionaliserende) beroepsgroepen, in het bijzonder andere publieke managers, zoals topambtenaren, gemeentesecretarissen en zorgmanagers.

Ten tweede genereert dit onderzoek kennis over de uitwerking van verschillende implementatiestrategieën op een professionaliserende doelgroep. Dat kan een bijdrage leveren aan de kennisbasis rondom de effectiviteit van implementaties, waarover vrij weinig empirische data beschikbaar is in relatie met een professionaliserend veld (Vanderlinde & Van Braak, 2010). Tegelijkertijd is het moeilijk om algemene kennis over implementaties toe te passen op specifieke gevallen. De meeste implementatiestudies wijzen erop dat de werking van een implementatie-interventie afhankelijk is van de context van het veld (DeLeon & DeLeon, 2002; Hill & Hupe, 2009; Matland, 1995; Noordegraaf et al., 2010). Enige voorzichtigheid is dus op zijn plaats bij het veralgemenen van kennis over implementatie(strategieën).

## **1.6. Maatschappelijke relevantie**

Wat maakt dit onderzoek interessant voor het maatschappelijk debat? Dit onderzoek kan op twee manieren een bijdrage leveren.

Dit onderzoek kan bijdragen aan de discussie over het nut en de noodzaak van registers. Zoals geschetst in de aanleiding zijn registers in trek in onderwijsland. Het docentenregister is vernieuwd, er is een register voor schoolleiders uit het primair onderwijs gekomen, de mogelijkheden voor een beroepsregister voor het middelbaar beroepsonderwijs worden onderzocht en er wordt gewerkt aan een register voor schoolleiders uit het voortgezet onderwijs (OCW, 2011b). Door de specifieke focus van dit onderzoek op de aansluiting tussen beleid en doelgroep kan dit onderzoek helpen meer inzicht te geven in de voor- en nadelen van registers. Dat geldt in het bijzonder voor het register voor schoolleiders uit het voortgezet onderwijs, maar heeft ook zeggingskracht voor andere registers in het onderwijs en registers in het algemeen. Vooral beleidsmakers en andere betrokkenen bij het register kunnen hier hun voordeel mee opdoen.

Daarnaast heeft dit onderzoek ook waarde voor schoolleiders en andere belangstellenden uit het onderwijs die meer inzicht willen in de manier waarop het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen opereert op het gebied van het onderwijs in het algemeen en registers in het bijzonder. Het onderzoek geeft hen inzicht in de visie van het ministerie over professionalisering en registers waardoor mogelijk een beter begrip van het geheel aan maatregelen ontstaat.

## **1.7. Leeswijzer**

De opbouw van dit onderzoek is als volgt: in hoofdstuk 2 wordt de context van het onderwijsveld beschreven, met de nadruk op de veranderde rol van de schoolleider en de druk die daarmee gepaard gaat. Daarbij wordt er aandacht besteed aan de professionaliseringsbeweging en de rol van het beroepsregister daarin. Hoofdstuk 3 behandelt wetenschappelijke literatuur waarin de concepten professionaliteit, implementatiestrategie en aansluiting aan de orde komen, en hoe die concepten gebruikt worden in dit onderzoek. Hoofdstuk 4 gaat in op de gemaakte keuzes in dit onderzoek en het onderzoeksperspectief waarmee dit onderzoek is ingevuld. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de resultaten van dit onderzoek opgeleverd. Gekeken wordt wat de opvattingen van enerzijds het Ministerie van

OCW en anderzijds schoolleiders zijn, en of die opvattingen bij elkaar aansluiten. In hoofdstuk 6 worden deze resultaten geanalyseerd door te kijken of en hoe die opvattingen te verklaren zijn. Op basis van die analyse wordt in hoofdstuk 7 een conclusie getrokken over de mate van aansluiting die bestaat bij de invoering van het register en zal er een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

## **Hoofdstuk 2: Druk op de schoolleider**

### **2.1. Inleiding**

In hoofdstuk 1 is uiteengezet waarom aandacht voor de implementatiestrategie van een beroepsregister voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs van belang is. Een gebrek aan aansluiting tussen de opvattingen van het Ministerie van OCW en schoolleiders kan ervoor zorgen dat het beleidsdoel, de bevordering van de professionele ontwikkeling van schoolleiders, niet wordt gehaald. In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe dat doel van professionalisering tot stand is gekomen, door te kijken naar de ontwikkeling van de werkcontext van schoolleiders. De manier waarop schoolleiders werken wordt achtereenvolgens in verband gebracht met algemene sectorontwikkelingen, de professionalisering in het voortgezet onderwijs en de rol van een beroepsregister.

### **2.2. Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs**

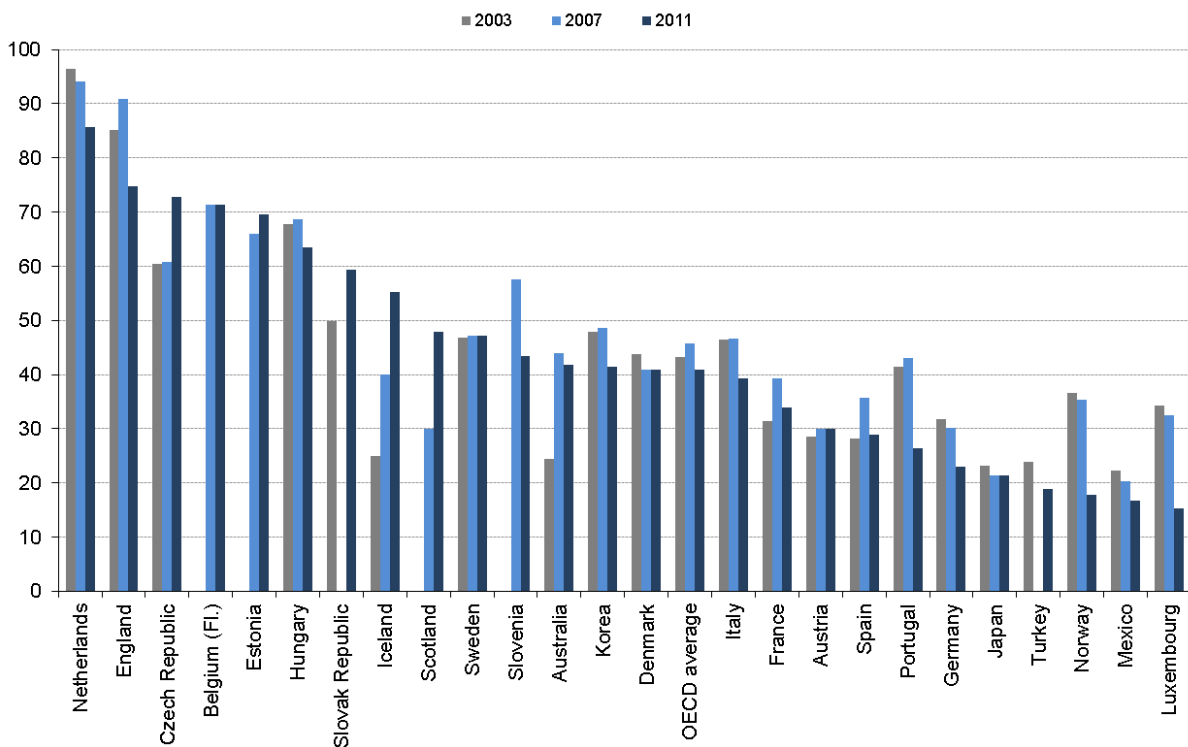
In deze paragraaf worden drie ontwikkelingen geschetst die invloed hebben gehad op de manier van werken van schoolleiders. Als eerste wordt ingegaan op de vergroting van de bestuurlijke autonomie in het onderwijs, vervolgens wordt de verandering van government naar governance beschreven en afsluitend is er aandacht voor de opkomst van het New Public Management (NPM).

#### **2.2.1. Besturen op afstand**

Het onderwijsbeleid in Nederland kende lange tijd een sterk distributief karakter (Bronnemans-Helmers, 2008). De overheid bepaalde tot diep in de jaren '50 een groot deel van het beleid van de scholen, met verregaande wetgeving tot gevolg. Geleidelijk aan werd dit beleid in de jaren '60 en '70 omgeruild voor een meer constructief beleid (Bronnemans-Helmers, 2008), waarin scholen ook een stem kregen. Tijdens deze periode kreeg ook de rol van het onderwijs als instrument voor volksverheffing tot stand, door bijvoorbeeld aandacht te geven aan de zelfstandigheid van leerlingen in het vervolg van hun maatschappelijke carrière. De laatste twee decennia van de twintigste eeuw stonden in het teken van decentralisatie en deregulering, waardoor het onderwijs steeds meer ruimte kreeg om zelf te bepalen hoe taken tot een goede uitvoering moesten komen. De volksverheffende houding verdween naar de achtergrond, in plaats daarvan werd een meer marktgerichte houding van het onderwijs verwacht (Bronnemans-Helmers, 2008). Dit leidde tot een nieuw besturingsconcept: besturen op afstand (Bronnemans-Helmers, 2008), waarin financiële en personele zaken aan de scholen werden

overgelaten. In de eerste jaren van het nieuwe millennium richtte het onderwijsbeleid zich meer op de output (prestatieafspraken), en minder op de manier waarop de organisatie is georganiseerd (SCP, 2008). Hiermee kwam de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs geleidelijk aan meer op de schouders van de scholen zelf te liggen (De Wit, 2012). Dat betekende de doorbraak voor het governance model, waarin beleid (bijna) niet door een sturende overheid wordt gemaakt, maar door de betrokken actoren zelf (Geuijen, 2011, p. 100). Illustratief voor de grote autonomie voor scholen is

Figuur 2, waarin het percentuele aandeel van beslissingen in de school tussen Europese landen is vergeleken. Hieruit blijkt dat in Nederland, ondanks een daling, nog steeds 85% van de besluiten op schoolniveau wordt genomen, het hoogste aantal van de onderzochte Europese landen.



*Countries are ranked in descending order of the percentage of decisions taken at the school level in 2011.*

**Figuur 2: Aantal beslissingen genomen op schoolniveau (2003, 2007, 2011). Bron: OECD, 2012**

### 2.2.2. Schaalvergroting

Het veranderde besturingsmodel vanuit de overheid zoals beschreven in de vorige paragraaf heeft invloed gehad op de manier waarop de school wordt geleid. Waar er in vroegere tijden

een of twee directeuren waren die de school leidden, zijn er nu colleges van besturen, algemeen directeuren, locatiedirecteuren, vestigingsmanagers, sectieleiders, teamleiders en vakhoofden. Dit betekent een toename van het aantal managers en bestuurders in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2012).

Deze bestuurlijke schaalvergroting heeft de afstand tussen bestuur en werkvloer vergroot (Bronnemans-Helmers, 2008). Hierdoor is de schoolleider meer en meer een publiek manager geworden.

De schaalvergroting heeft ook plaatsgevonden in de scholen zelf. Het governance-model heeft geleid tot (schoolbestuurlijke) fusies en de vorming van scholengemeenschappen (De Wit, 2012), omdat scholen zich in die vergrote schaal beter in staat achten hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs te nemen. Zo is de gemiddelde schoolgrootte toegenomen van 970 leerlingen in 1999 naar 1478 leerlingen in 2005 (zie Tabel 1).

Toch bestaat er in het voortgezet onderwijs nog steeds een ruime variëteit aan scholen, zoals tabel 2 laat zien. In 2005 was 74% van de besturen in het voortgezet onderwijs een eenpitter (een bestuur dat één school beheert).

	1999	2003	2005
aantal besturen	-	397	<b>303</b>
aantal scholen	888	667	<b>550</b>
aantal vestigingen	-	1.310	<b>1067</b>
aantal leerlingen	861.600	889.900	<b>812.958</b>
gemiddelde schoolgrootte(in aantal leerlingen)	970	1334	<b>1478</b>
gemiddelde vestigingsgrootte (in aantal leerlingen)	-	<b>673</b>	<b>762</b>

Tabel 1: Besturen in het voortgezet onderwijs. Bron: Onderwijsraad (2005); OCW/CFI (2005) in: SCP (2008)

a	bestuur primair onderwijs	bestuur voortgezet onderwijs
1 school	48	<b>74</b>
2-3 scholen	14	<b>17</b>
4-6 scholen	11	<b>6</b>
7-12 scholen	15	<b>2</b>
≥ 13 scholen	<b>12</b>	<b>1</b>

a Besturen met scholen in beide sectoren zijn uit de tabel gelaten.

Tabel 2: Bestuurlijke schaalgrootte (aantal scholen in beheer) naar sector, 2005 (in procenten, n = 1711). Bron: OCW/CFI (2005) in: SCP (2008)

### 2.2.3. New Public Management

De schoolleider heeft zich de afgelopen jaren onder invloed van het New Public Management (NPM) ontwikkeld tot een publiek manager, die tegelijkertijd invulling moet geven aan de vrijgegeven autonomie en aan de toegenomen regeldruk vanuit de overheid. Deze ontwikkeling is op meerdere plekken van de publieke sector van invloed geweest. Omdat de overheid de autonomie over de invulling van het beleid heeft weggeschoven naar actoren in de sector zelf waren er maar weinig mogelijkheden om in te grijpen. Om meer controle te krijgen over de uitkomsten van beleid is de Nederlandse overheid, samen met andere Westerse landen, overgegaan op een resultaatgerichte vorm van bekostiging, waarbij verantwoordingseisen (accountability) aan de scholen worden gesteld (De Wit, 2012). Deze eisen hebben onder meer de vorm gekregen van planning & control cycli, management information systems en key performance indicators. Ook zijn de prestatie-eisen verhoogd, die de druk op schoolleiders om zich te verantwoorden en te presteren heeft vergroot (Van der Meulen & Noordegraaf, 2013).

Voor schoolleiders betekent de resultaatgerichte sturing dat zij zich in toenemende mate moeten bezighouden met meten en registreren van leerlingen (De Wit, 2012).

### 2.3. Professionalisering in het voortgezet onderwijs

Deze resultaatgerichtheid is voor het voortgezet onderwijs als onderdeel van de semipublieke sector een vrij nieuwe ontwikkeling. Het Ministerie van OCW heeft hier als financier van het onderwijs een grote rol in, ondanks de autonomie van het onderwijs. Momenteel wordt als antwoord op die resultaatgerichtheid flink ingezet op professionalisering van schoolleiders en docenten, met als doel het *“bevorderen van een opbrengstgerichte en ambitieuze schoolcultuur”* (Ministerie van OCW, 2011c, p. 33). Hiervoor hebben het Ministerie van OCW en de VO-raad samen een aantal acties uitgezet die deze versterking vorm moeten geven (zie Bestuursakkoord VO-raad - OCW, 2011). Hiervoor is de VO-academie in het leven geroepen. Op deze digitale vindplaats zijn allerlei instrumenten te vinden die moeten bijdragen aan de bevordering van professionaliteit in het onderwijs. In eerste instantie is dat vooral bedoeld voor schoolleiders, maar *“een professionele school kan echter pas daadwerkelijk gerealiseerd worden wanneer alle functiegroepen die op de school werkzaam zijn, vanuit de eigen functie en rol beschikken over een grote ‘vakbekwaamheid’”* (VO-raad & Ministerie van OCW, 2011). Er wordt ingezet op een

professionalisering van de hele school, op alle niveaus. Op dit moment zijn de twee speerpunten schoolleiders en docenten, maar de bedoeling is om alle functiegroepen hierbij te betrekken.

Op de site van de VO-academie ([www.vo-academie.nl](http://www.vo-academie.nl)) worden een aantal instrumenten aangeboden aan schoolleiders. Centraal staat “*leren van en met elkaar*” ([www.vo-academie.nl](http://www.vo-academie.nl)). De site is nog volop in ontwikkeling, maar op dit moment (juni 2013) worden een drietal tools aangeboden. Het eerste instrument is de VO-managementcoach, waarin een ervaren schoolleider gekoppeld wordt aan een beginnend leidinggevende, om zo ervaring en kennis uit te wisselen. Het tweede instrument is een opleiding voor financieel leiderschap, waarmee kennis van financiën wordt opgedaan en wordt geleerd hoe financiën in balans kunnen worden gebracht met andere onderdelen van de organisatie. Het derde instrument van de VO-academie is het beroepsprofiel voor schoolleiders. Hierin staan de basiscompetenties waarover schoolleiders dienen te beschikken, aan de hand waarvan zij dan een self-assessment kunnen doen.

Daarnaast zijn er nog een aantal professionaliseringsinstrument in ontwikkeling. Er komt nog een overzicht van het opleidingsaanbod op de site en er komt een tool voor zelfdiagnose. Op langere termijn volgt er de invoering van een beroepsregister voor schoolleiders, wat het centrale onderwerp is van deze studie. Maar wat is een register?

#### **2.4. Beroepsregisters**

Registers bestaan er in vele vormen en maten en worden door de beroepsgroepen die ze gebruiken verschillend ingevuld. Het is dus lastig een eenduidig antwoord te geven op de vraag wat een beroepsregister is. In plaats daarvan zullen in deze paragraaf twee registers worden bekeken om een voorbeeld te geven van hoe een register eruit kan zien. Deze registers zijn nauw verwant aan het schoolleidersregister voor het voortgezet onderwijs: het beroepsregister voor docenten en het schoolleidersregister primair onderwijs. In hoofdstuk 3 zal het register vervolgens theoretisch worden ingevuld.

Docenten uit het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs kunnen zich sinds 2011 vrijwillig inschrijven in het register voor leraren<sup>4</sup>. Dit register wordt beheerd door de

---

<sup>4</sup> [www.registerleraar.nl](http://www.registerleraar.nl)



Onderwijscoöperatie, een vereniging van onderwijsvakorganisaties in Nederland<sup>5</sup>. De vorm van het register is dus privaatrechtelijk, omdat het register wordt beheerd door de beroepsgroep zelf. Afspraken hierover zijn wel vastgelegd in het bestuursakkoord tussen het Ministerie van OCW en de Onderwijscoöperatie (OCW & Onderwijscoöperatie, 2012). Dit is in tegenstelling tot een publiekrechtelijke vorm van een register, waarbij het register wordt beheerd door een publieke organisatie met een wettelijke basis. Het geformuleerde doel van het lerarenregister is: *“een verbetering van de kwaliteit van onderwijs door het stimuleren en ondersteunen van doorgaande professionele ontwikkeling. Het register moet appelleren aan de beroepstrots van de leraar. Mede om die reden is het register openbaar”* (OCW, 2012c, p. 1). De professionele ontwikkeling kan worden gedaan door zowel formele (e.g. scholing) en informele (e.g. coaching) leeractiviteiten te ondernemen (OCW, 2012d). Dit heeft geen vrijblijvend karakter: het niet voldoen aan de gestelde eisen moet gaan resulteren in sanctionering, alhoewel nog niet helemaal duidelijk is hoe dat geregeld wordt (OCW & PO-Raad, 2012, p.7; OCW, 2012c).

Het register voor schoolleiders uit het primair onderwijs is recent van start gegaan: in juni 2013 gaf de staatssecretaris het startsein voor de inschrijving in het register. Dit register was overigens niet nieuw: de Nederlandse Schoolleiders Academie (NSA), de voormalige vakorganisatie voor schoolleiders uit het primair onderwijs, beschikte al enkele jaren over een register. Dit NSA-register is opgegaan in het nieuwe register, genaamd het Schoolleidersregister PO. In dit register zijn directieleden uit het primair onderwijs verplicht zich in te schrijven (PO-Raad, 2013). Verplichte herregistratie vindt plaats per vier jaar, waarbij de schoolleider moet voldoen aan een aantal bekwaamheidseisen die nog niet nader zijn gespecificeerd. Het beheer van dit register ligt in handen van de stichting Schoolleidersregister PO<sup>6</sup>. Dit is een privaatrechtelijke organisatie, bestaande uit vertegenwoordigers van de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS), de Christelijk Nationaal Vakverbond Onderwijs (CNV Onderwijs), de Algemene Onderwijsbond (AOB) en de PO-Raad. Het doel van dit register is: *“... dat alle schoolleiders in het primair onderwijs door zich te laten registreren in het schoolleidersregister aantonen dat ze bekwaam zijn”* (OCW, 2011c, p. 34).

---

<sup>5</sup> De onderwijscoöperatie bestaat uit vertegenwoordigingen van de Algemene Onderwijsbond (AOB), Beter Onderwijs Nederland (BON), CNV Onderwijs, Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv) en het Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs. Bron: [www.onderwijscooperatie.nl](http://www.onderwijscooperatie.nl)

<sup>6</sup> [www.schoolleidersregisterpo.nl](http://www.schoolleidersregisterpo.nl)

Concluderend kan worden gesteld dat in het onderwijs vooralsnog wordt gekozen voor een inrichting van registers waarbij het beheer van het register in handen is van een privaatrechtelijke organisatie die gesteund wordt door diverse onderwijsorganisaties. Beide registers worden wel gefinancierd door het Ministerie van OCW (OCW, 2012d). Verschil zit er in de wijze van verplichting van registratie. Inschrijving in het lerarenregister is niet verplicht, maar een ingeschreven leraar is wel verplicht om te voldoen aan de eisen aan professionele ontwikkeling. Bij het schoolleidersregister voor het primair onderwijs is dat precies andersom: schoolleiders zijn verplicht zich in te schrijven, maar zodra ze zijn ingeschreven zijn ze niet verplicht om te voldoen aan professionaliseringseisen. Aangetekend dient te worden dat beide registers zich nog in een startende fase bevinden, waardoor veranderingen in de inrichting in de toekomst niet zijn uit te sluiten.

## **2.5. Conclusie: professionaliseringsdruk**

De in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen hebben indirect gezorgd voor een druk op het voortgezet onderwijs in het algemeen en de schoolleider in het bijzonder om zich te professionaliseren. De vergrote autonomie, de schaalvergroting en de toegenomen controle hebben ervoor gezorgd dat schoolleiders proberen om professional te worden (Van der Meulen & Noordegraaf, 2013).

Door de vergroting van de autonomie van schoolleiders is de verantwoordelijkheid voor de prestaties van de scholen meer bij de schoolleider komen te liggen. De overheid nam afstand, en daarmee werd de schoolleider verantwoordelijk voor de prestaties. De prestatie-eisen die de overheid nu stelt vanuit de NPM-benadering zorgen voor een druk op de schoolleiders om te presteren en zich te verantwoorden (Van der Meulen & Noordegraaf, 2013, p. 289). De gedachte van schoolleiders is dat ze kunnen ontsnappen aan deze druk door te professionaliseren.

Ook de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs heeft (indirect) bijgedragen aan de professionaliseringsdruk op schoolleiders. Meer leerlingen per school, meer scholen per schoolleider vragen om meer vaardigheden van de schoolleider: de complexiteit van het managen is toegenomen (Van der Meulen & Noordegraaf, 2013, p. 295). Schoolleiders zoeken in antwoord op die complexiteit hun heil bij professionalisering, omdat het, onder andere, exclusiviteit geeft over de expertise en kennis in het veld (Evetts, 2003, p. 407). Dat maakt de complexiteit wellicht niet minder, maar het geeft de macht over het definiëren van problemen

aan de professional, en daarmee kan de waargenomen complexiteit in ieder geval worden verminderd.

De invloed van NPM is vooral zichtbaar in de controle- en prestatiesturing vanuit de overheid op schoolleiders (en andere publieke managers). Ze moeten werken volgens de 'value for money' principes van het NPM, met strakke beheersstructuren en kostenbeheersingsmodellen.

Daarnaast wordt er ook verwacht dat schoolleiders bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Maar, zoals De Bruijn (2007) op verschillende manieren heeft laten zien, staan prestatie-eisen en kwaliteitsverbetering soms op gespannen voet met elkaar. Deze spagaat zorgt voor veel 'spanning en gedoe', al is het niet onoverkomelijk (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p. 9).

Samen zorgen deze veranderingen voor een druk op de schoolleiders om te voldoen aan de nieuwe eisen. Voldoen aan deze druk is echter bijna niet mogelijk, omdat eisen ambivalent en onduidelijk zijn. De context van het werk van de schoolleider is in complexiteit toegenomen, wat ook de verwachtingen heeft veranderd (Ingvarson et al., 2006). Om met deze verwachtingen om te kunnen gaan wordt professionalisering ingezet. Dit zou de schoolleiders beter in staat moeten stellen om te voldoen aan de eisen. Voor de professionele ontwikkeling van schoolleiders worden allerlei instrumenten in het leven geroepen, waaronder het beroepsregister. De prestatiedruk wordt daarmee vervangen door een druk om te professionaliseren, maar de vraag is of daar een verschil tussen zit. Professionaliseren wordt immers gezien als een middel om te presteren.

## **Hoofdstuk 3 theorie: Aansluiting bij een professionaliseringsinstrument**

### **3.1. Inleiding**

Hoofdstuk 2 stond stil bij de context waarin schoolleiders hun werk doen. Hieruit kwam naar voren dat schoolleiders onder druk staan om zich te professionaliseren. Maar wat is professionaliteit eigenlijk? Dat is de eerste vraag waarop in dit hoofdstuk een antwoord wordt geprobeerd te geven. Daarvoor worden verschillende theorieën over professionaliteit behandeld. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop een beroepsregister wordt gezien in dit onderzoek. Daarbij wordt het beroepsregister als een instrument van professionalisering neergezet en een onderscheiden op basis van de drie fronten uit de strijd om professionaliteit. Ook wordt uitgelegd hoe de opvattingen over het register begrepen kunnen worden. In het derde en laatste deel van dit hoofdstuk wordt aandacht besteedt aan de manier waarop implementatiestrategieën een rol kunnen spelen bij het realiseren van aansluiting tussen opvattingen van de beleidsmaker en de beleidsontvanger.

Afsluitend worden de verschillende concepten in een model bijeengebracht. Dat model moet in hoofdstuk 4 leiden tot een operationalisatie, zodat er een toetsbaar raamwerk ontstaat dat kan worden gebruikt om de hoofdvraag te beantwoorden.

### **3.2. Professionaliteit**

Professionaliteit en aanverwante termen als professional, professie en professionalisering kennen in het dagelijkse taalgebruik meerdere betekenissen. Een professional kan bijvoorbeeld iemand zijn die zijn beroep fulltime uitoefent, die een uitgebreide opleiding heeft gevolgd om het beroep uit te oefenen of iemand die zijn beroep met bepaalde vaardigheden uitoefent. Het is van belang om duidelijk te maken wat er in dit onderzoek wordt verstaan onder professionaliteit om verwarring over de betekenis ervan te voorkomen. Dat wordt gedaan door een theoretische verkenning te maken langs twee kampen die elk een eigen uitleg van professionaliteit hebben. Daaruit wordt een standpunt gekozen dat het beste past bij de vraagstelling van dit onderzoek.

De verwarring over de betekenis van professionaliteit komt wellicht mede voort uit het voortdurende debat dat gaande is in de academische wereld over de betekenis ervan. Er kunnen in dit verband twee klassieke kampen worden onderscheiden, de traitbenadering en de procesbenadering.

### 3.2.1. Traitbenadering

---

De traitbenadering ziet professionaliteit als een groep kenmerken waarover een beroepsgroep wel of niet kan beschikken (De Sonnaville, 2005). Als de beroepsgroep aan deze kenmerken voldoet zijn ze professional. Zo niet, dan is het geen professionele beroepsgroep. Over de precieze kenmerken waarover een professionele beroepsgroep beschikt, bestaat discussie maar Vaak genoemde eigenschappen van een professional zijn (Trappenburg, 2011):

- Beschikt over vakinhoudelijke, specialistische en overdraagbare kennis;
- Dient een ideologie, hoger doel;
- Stelt zijn eigen kwalificatie-eisen;
- Bepaalt zelf wat de werkverdeling is;
- Controleert, berispt en straft haar eigen beroepsgroep (Freidson, 2001).

Vaak genoemde voorbeelden van beroepsgroepen die voldoen aan deze eigenschappen zijn klassieke professies als advocaat, arts of notaris. Dit is een speciale, geprivilegieerde categorie van beroepen (Evetts, 2003) die over eigenschappen beschikken die andere beroepsgroepen niet hebben.

Dit dichotome onderscheid tussen een professional en een niet-professional heeft als consequentie dat het voor niet-professionele beroepsgroepen niet mogelijk is om zich te ontwikkelen tot een professie. Met het oog op schoolleiders is dat een belangrijke constatering. Schoolleiders staan, net als andere publieke managers, niet bekend als een klassieke professie. De reden dat zij zich niet kunnen professionaliseren is volgens Henry Mintzberg, een voorstander van bescherming van de klassieke professies, dat zij geen overdraagbare kennis hebben: *“How can we call management a profession if we cannot specify what managers are to learn?”* (Mintzberg, 1990 [1975], p. 14). De meeste managerial kennis is volgens Mintzberg ‘tacit’, een ongearticuleerde, praktische, geïmproviseerde vorm van kennis (Schön, 1988), die daardoor moeilijk is over te brengen op nieuwkomers in de beroepsgroep. Deze kennisoverdracht is echter wel een belangrijk onderdeel van de eigenschappen waarover een professionele beroepsgroep beschikt, zoals de opsomming van Trappenburg (2011) laat zien. Voor dit onderzoek is deze benadering niet geschikt, omdat het de ontwikkeling van schoolleiders zoals geschetst in hoofdstuk 2 niet voldoende kan duiden. Het enige wat ermee kan worden aangegeven is dat schoolleiders geen professionals zijn, op basis van de gegeven

kenmerken. Er hebben echter wel degelijk veranderingen plaatsgevonden binnen het vak van schoolleiders. Daarmee voldoen schoolleiders wellicht niet aan alle kenmerken van de traitbenadering, maar het heeft wel reële implicaties voor het werk van de schoolleiders.

### **3.2.2. Procesbenadering**

---

In de tweede benadering wordt professionaliteit gezien als een proces waarin een beroepsgroep zich kan ontwikkelen tot een professie, in tegenstelling tot de traitbenadering. Over de manier waarop die ontwikkeling plaatsvindt bestaan binnen de procesbenadering ruwweg twee ideeën. Het eerste idee is dat elke beroepsgroep zijn eigen, unieke ontwikkeling doormaakt (Abbott, 1988; De Sonnaville, 2005). Het tweede idee is dat het proces tot professionalisering te vangen is in een aantal universele stappen die elke professionaliserend beroepsgroep doormaakt. Wilensky (1964) heeft de ontwikkeling van een aantal beroepsgroepen bestudeerd en daaruit vijf stappen gedestilleerd die essentieel zijn voor professionalisering. Deze stappen worden hier kort besproken om een idee te geven hoe die professionalisering eruit kan zien.

De eerste stap is dat het werk fulltime gedaan moet worden. Alleen door specialisatie kan er genoeg kennis en ervaring worden opgedaan om zich te onderscheiden van andere beroepen. De tweede stap is de creatie van bijscholingsmogelijkheden. De bijscholing staat in het teken van het opdoen van kennis zodat het beroep zich kan onderscheiden van andere beroepen. Het opbouwen van een professionele associatie is de derde stap. In de associatie kunnen professionals kennis en ervaring uitwisselen waardoor men zich verder kan specialiseren. De vierde stap is het verkrijgen van licenties en certificaten om de professionele beroepsgroep wettelijk te verankeren. Deze certificering geeft een incentive aan de professionals om door te gaan met de kennisverwerving, omdat het een vorm van erkenning geeft voor een geleverde inspanning. De vijfde en laatste stap is de oprichting van een formele ethische code waar de nieuwbakken professionals zich aan moeten houden. Tegelijkertijd is het een manier om de professionals verder te beschermen tegen inmenging van derden. Als een beroepsgroep alle stappen heeft doorlopen zijn ze uitgegroeid tot professionals (Wilensky, 1964).

Beide ideeën over het proces van professionalisering sluiten elkaar niet uit, en kunnen worden gebruikt om de opkomst van beroepsgroepen te duiden. Hiermee opent de procesbenadering de weg voor publieke managers, inclusief schoolleiders, om hun vakontwikkeling te benaderen als professionalisering. Hierdoor kunnen ontwikkelingen in het vak beter begrepen worden, en daarom wordt voor de procesbenadering gekozen.

### 3.2.3. Vormen van professionalisering

---

Het onderscheid tussen de traitbenadering en de procesbenadering is belangrijk vanwege het verschil in mogelijkheden. In de traitbenadering kan een beroep professioneel zijn of niet: een tussenvorm bestaat niet. De procesbenadering geeft die mogelijkheid wel: er kunnen stappen worden gemaakt in de mate van professionaliteit.

Met de keuze voor de procesbenadering is het verhaal echter nog niet compleet. De procesbenadering moet namelijk nog verder worden ontleed om zicht te krijgen op de mogelijke wijzen van professionalisering in het onderwijs. Daarvoor wordt, in navolging van Noordegraaf (2007) in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen purified, situated en hybridized professionalisme. Wederom worden de verschillende vormen langsgelopen, en wordt een keuze gemaakt voor de vorm die het beste past bij de ontwikkeling van schoolleiders.

‘Purified professionalism’ wil de traditionele professies (advocaat, arts) beschermen door professionalisering buiten deze beroepen te verwerpen (Noordegraaf, 2007). Professionalisering is binnen deze vorm alleen mogelijk voor de klassieke professies. Sterker nog, zij verdienen bescherming en hun vak moet worden versterkt om tegenwicht te bieden tegen de krachten van de markt en de bureaucratie (Freidson, 2001). Deze logica’s, zoals Freidson ze noemt, zijn namelijk in staat om de ‘third logic’ van professionaliteit te dwarsbomen. De invoering van de diagnosebehandelcombinaties (dbc’s) in de zorg is een goed voorbeeld van hoe een marktmechanisme, waarbij artsen worden betaald per verrichte handeling, kan interfereren met de vrijheid van een professional. Om deze krachten in te perken kunnen professionele en professionaliserende beroepsgroepen zichzelf beschermen door hun vakinhoudelijke kennis te vergroten of door hun beroepscontrole te versterken (Noordegraaf, 2007).

De tweede vorm van professionalisering is ‘situated professionalism’, waarin professionalisering ook mogelijk is voor beroepen die in een hechter contact staan met hun organisatie (Noordegraaf, 2007). Door de toegenomen nadruk op kennisverwerving in de afgelopen decennia is kennis de belangrijkste bron van macht geworden, en dit heeft geleid tot de opkomst van nieuwe professionals als de expertprofessional en de organisatieprofessional (resp. Brint, 1994, Larson, 1977, in: Noordegraaf, 2007). Deze nieuwe professionals staan in nauw verband met hun organisatie en directe omgeving en laten overwegingen als het welzijn van de organisatie meespelen in hun beslissingen. Daarmee verschilt dit van de purified professionalisering, waarin geen andere belangen dan de professionele belangen meespelen. De

situated professional is een soort 'deeltijd-professional', omdat zij de rol van professional afwisselt met die van manager, expert of bureaucaat.

De derde manier waarop professionalisering vorm kan krijgen is via 'hybridized professionalism' (Noordegraaf, 2007). Professionalisering is in deze vorm niet alleen mogelijk voor mensen die werken in het primaire proces, maar ook voor beroepsvelden als management en administratie. De definitie van een professional wordt namelijk vloeibaar gemaakt: er bestaat geen "inherently professional" (Grey, 2007, p. 712), en wat een professional is, is afhankelijk van tijd en ruimte (Kearny & Sinha, 1988). Professionals onderscheiden zich in deze vorm van andere beroepen doordat ze werken met kennis (Evetts, 2003), en in staat zijn tot 'reflective practioning' (Schön, 1983), oftewel het reflecteren op het eigen werk. Deze hybride definitie van professionaliteit maakt het mogelijk om verschillende vormen van professionaliteit naast elkaar te laten bestaan.

#### **3.2.4. Begripsbepaling: hybride professionaliteit**

---

De drie verschillende vormen van professionalisering zijn nu op een rij gezet. Wat opvalt in verband met dit onderzoek is dat purified en situated professionalism geen ruimte bieden voor schoolleiders om zich te professionaliseren. Aangezien in dit onderzoek juist die professionalisering centraal staat, ligt het voor de hand om te kiezen voor de hybride benadering. Deze geeft namelijk wel de mogelijkheid om de professionaliseringspogingen van schoolleiders te duiden. Wat deze benadering extra geschikt maakt voor dit onderzoek is dat het onderdak biedt aan meerdere perspectieven op professionalisering, omdat het geen vaststaande professionaliseringstrategie centraal stelt. En omdat er in dit onderzoek opvattingen van twee partijen – schoolleiders en het Ministerie van OCW- over professionaliteit worden onderzocht, is die inclusieve benadering bruikbaar. Daarom wordt het concept van hybride professionaliteit gebruikt als uitgangspunt in deze studie. Daarbij wordt de volgende definitie van professionaliteit gehanteerd:

*Een manier om werkpraktijken te beheersen of te standaardiseren waardoor richting kan worden gegeven aan de omgang met trade-offs in het werk. (vertaald uit: Noordegraaf, 2007, p. 779).*

Hybride professionaliteit bestaat uit drie 'ingrediënten' (Noordegraaf, 2007): elementen die samen de basis vormen voor het begrip. Het is een inclusieve benadering omdat elk ingrediënt een ander perspectief op professionaliteit vertegenwoordigd.



Het eerste ingrediënt, vertaald als het leggen van verbindingen tussen werk en georganiseerd handelen, is een vorm van professionaliseren waarbij de nadruk op het verhogen van de kwaliteit ligt. Georganiseerd handelen, in de vorm van het opstellen van standaarden en andere instrumenten, draagt bij aan het verbeteren van het werk.

Het tweede ingrediënt is het bouwen van mechanismen om werk te legitimeren. Doel is om als beroepsgroep meer controle te krijgen over het eigen vak, zodat de waarde van de beroepsgroep beter zichtbaar kan worden. De relatie met de buitenwereld staat in deze vorm vaak onder druk, omdat het de facto om een herverdeling van de macht gaat. Dit gebeurt via retoriek en symbolische handelingen, zoals de uitgave van een eigen vakblad, het creëren van een eigen vakassociatie en uitsluiting van andere beroepen (Abbott, 1988).

Het derde ingrediënt, het zoeken naar beroepsidentiteit, is een vorm van professionaliseren waarin de zoektocht naar het eigen unieke karakter van een beroepsgroep centraal staat. Hierbij wordt gezocht naar manieren om status voor het vak te verwerven. De eed van Hippocrates bijvoorbeeld, die artsen afleggen bij het voltooien van hun studie, geeft artsen een identiteit van toegewijde beroepsbeoefenaars (Van der Meulen, 2009, p. 66).

Drie ingrediënten	Uitleg	Label
1. Het leggen van verbindingen tussen werk en georganiseerd handelen	Subtiele, zachte en selectieve standaarden Kaders voor betekenisgeving	Standaardisatie
2. Het bouwen van mechanismen om werk te legitimeren	Retoriek voor normatieve controle Symbolische handelingen	Legitimatie
3. Het zoeken naar beroepsidentiteit	Werk als het omgaan met trade-offs Gemeenschappelijke identiteit	Identificatie

Tabel 3: de drie ingrediënten van hybride professionaliteit (ingrediënten en uitleg vertaald uit: Noordegraaf, 2007, p. 779).

Samen vormen deze ingrediënten (zie Tabel 3) het concept van hybride professionaliteit waarmee in dit onderzoek gewerkt wordt. Met deze ingrediënten kunnen verschillende manieren van handelen van de actoren binnen het kader van het beroepsregister worden geduid. De volgende stap is om de rol van het register binnen deze hybride benadering te duiden.

### 3.3. De rol van een beroepsregister: professionaliseringsinstrument

Het beroepsregister voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs wordt beschouwd als een professionaliseringsinstrument dat als doel heeft om de professionaliteit van schoolleiders te bevorderen. Hiermee wordt aangesloten bij het idee van Van Veen, Zwart & Meirink (2009, p. 16), dat een register *“een organisatorische randvoorwaarde [is] die de professionele ontwikkeling van schoolleiders tot een succes kan maken”*. Verschil is dat professionele ontwikkeling in dat rapport wordt gezien als een manier om de kwaliteit te verhogen, terwijl dat hier wordt opgevat als een hybride begrip met meerdere betekenissen. Met een beroepsregister kan niet alleen de kwaliteit van schoolleiders worden verhoogd, maar het kan ook een manier zijn voor schoolleiders om werk te legitimeren of om een beroepsidentiteit mee te vormen. In dit onderzoek wordt gekeken hoe het register deze professionele ontwikkeling kan stimuleren. Daarbij wordt een overkoepelende benadering van het register gehanteerd, in de vorm van een ‘strijd om professionaliteit’ (Van der Meulen, 2009). Dit concept wordt ingebed in de hybride benadering van professionaliteit, om het vervolgens te relateren aan het beroepsregister.

Professionalisering is een proces over tijd en begint als een beroepsgroep zich wil gaan professionaliseren. Zij leggen een ‘claim op professionaliteit’ (Van der Meulen, 2009), waarmee zij hun eigen vakontwikkeling onder controle willen krijgen. De redenen hiervoor kunnen uiteenlopend zijn. In de literatuur worden ten minste zes mogelijke redenen genoemd: het versterkt het imago van de beroepsgroep, het grenst het vak af voor buitenstaanders, het geeft autonomie in de beroepsbeoefening, het verbetert het salaris, het geeft exclusieve toegang tot kennis en expertise over het vak en het geeft de macht over probleemdefiniëring in het vakgebied. (Evetts, 2003; Hodgson, 2005; Van der Meulen, 2009).

Deze zelfontwikkeling kan leiden tot wrijving met andere betrokken actoren zoals organisaties of overheid. Zij zijn bang dat professionalisering hun invloed op de beroepsgroep zal verminderen, om de hierboven genoemde redenen. Tegelijkertijd is professionalisering voor hen een interessante ontwikkeling omdat het een kwaliteitsverbetering tot gevolg kan hebben. Hoe deze actoren reageren op de professionaliseringsideeën van een beroepsgroep verschilt van geval tot geval. Dit is de ‘strijd om professionaliteit’ van Van der Meulen (2009): de invulling van het vak veranderd door een professionaliseringsproces, wat kan leiden tot een botsing van belangen. Deze strijd is niet per definitie negatief; het kan ook leiden tot overleg en coöperatie tussen de betrokken actoren.

In dit proces zijn drie fronten te onderscheiden waar de strijd om professionaliteit zich afspeelt (Van der Meulen, 2009). Een front is een kenmerkende institutie van een vak waarop een trade-off moet worden gemaakt om het vak verder invulling te geven. Op deze fronten worden de kenmerken van de (toekomstige) professie opgebouwd. In Tabel 4 zijn de drie fronten weergegeven zoals ze zijn opgesteld door Van der Meulen (2009). In paragraaf 4.4 zullen deze fronten worden uitgewerkt om ze geschikt te maken voor toepassing op het beroepsregister. Hier worden ze uitgelegd als onderdeel van de strijd om professionaliteit.

<b>Fronten</b>	<b>Vraag</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Keuze(s) in het professionaliseringsproject</b>
<b>Grenzen</b>	Wie hoort erbij en wie niet? Waarbij?	Afbakening en categorisering van het vak.	Balans vinden tussen inclusie en exclusie en tussen egalitarisme en stratificatie.
<b>Profiel</b>	Wat is het onderscheidende profiel?	De inhoudelijke basis van het werk, de maatschappelijke bijdrage en de professionele cultuur.	Balans vinden tussen een algemeen en specialistisch profiel en tussen werkinhoudelijke en positiegebonden
<b>Reikwijdte</b>	Hoever dringen de vakinstituties de beroepspraktijk binnen?	Werking van de 'professional control' binnen de regels en instrumenten van het vak.	Balans vinden tussen uniformering en standaardisatie enerzijds en flexibiliteit en autonomie anderzijds.

**Tabel 4: De fronten in de strijd om professionaliteit (Bron: Van der Meulen, 2009, p. 78)**

Het eerste front, grenzen, draait om het vinden van een balans tussen het toelaten van nieuwe leden tot de beroepsgroep en het behouden van exclusiviteit. Wie er wel en niet bij de beroepsgroep behoren is een belangrijke vraag omdat ermee wordt beïnvloed wat de macht van een beroepsgroep is. Als er teveel mensen worden toegelaten tot de beroepsgroep verwatert de reputatie en naam van het beroep. De variatie binnen de groep wordt te groot, waardoor het verschil met andere beroepsgroepen verdwijnt. Als te weinig mensen kunnen binnendringen tot de beroepsgroep is er te weinig massa om het werk volwaardig uit te voeren. Andere beroepen zullen (delen van) het primaire proces gaan uitvoeren waardoor de gedeelde basis van het werk verdwijnt.

Het tweede front is gericht op het profiel van het vak waarmee een beroepsgroep zich kan onderscheiden van andere beroepen. Aan de ene kant kan er een algemeen profiel worden gecreëerd. Nadeel hiervan is dat het moeilijk is met een algemeen profiel te beschrijven wat het werk daadwerkelijk inhoudt. Aan de andere kant kan er een specialistisch profiel worden

geformuleerd wat precies beschrijft wat het beroep inhoudt. Hiertegen kan worden ingebracht dat het ook beroepsbeoefenaars kan vervreemden die zich niet (volledig) herkennen in het specialistische profiel.

Het derde front in de strijd om professionaliteit is de reikwijdte. Hierbij gaat het om de mate van autonomie bij de uitoefening van het vak. Hoe meer regelgeving en standaardisatie wordt opgezet, hoe minder vrijheid er voor beroepsbeoefenaren is om zelf te bepalen hoe het werk moet worden ingevuld. Reikwijdte gaat in feite over de mate aan 'professional control' (Freidson, 2001) die beroepsbeoefenaars ervaren. Dit is *"de ruimte die een beroepsgroep krijgt om binnen de beroepsgroep en met de beroepsgenoten het werk te definiëren en de effectiviteit daarvan te waarborgen en waar mogelijk te versterken"* (Van der Meulen, 2009, p. 77). Als professionals veel ruimte krijgen, kan daar echter ook misbruik van worden gemaakt. Het geven van deze vrijheid is niet zonder gevolgen.

Samen vormen deze drie fronten de institutionele afbakening van het register. Deze fronten worden uitgewerkt in paragraaf 4.4 als meetbare dimensies, zodat het ministerie en schoolleiders kan worden gevraagd wat hun opvattingen zijn.

### **3.4. Aansluiting tussen opvattingen**

Het register roept, zoals in de inleiding is geschetst, gemengde reacties op onder schoolleiders. Het zou een controle-instrument zijn waar schoolleiders zelf weinig aan hebben. Er leven blijkbaar verschillende opvattingen over het register, terwijl het ministerie van plan is dit register te gaan invoeren. In deze paragraaf wordt gekeken hoe in dit complexe speelveld een implementatie van het register het gewenste effect kan hebben. Die vraag wordt geconceptualiseerd met de opvattingen van beleidsmaker en beleidsontvanger en met de implementatiestrategie, die ervoor kan zorgen dat deze opvattingen aansluiten.

#### **3.4.1. Opvattingen**

De eerste stap in deze conceptualisatie is om tot een begripsbepaling van opvattingen te komen. Opvattingen worden in dit onderzoek beschouwd als subjectieve denkbeelden van actoren over werk of beleid. Deze definitie sluit aan bij literatuur over werkervaringen met betrekking tot beleid, zoals dat van Tummers, Bekkers en Steijn (2009). Een kenmerk van opvattingen is dat ze niet vaststaan. Door omstandigheden of ervaringen kunnen opvattingen veranderen (Van der Meulen, 2009, p. 69) en ze zijn dus in bepaalde mate beïnvloedbaar.

Met deze definitie in het achterhoofd kan worden gekeken naar het verschil tussen enerzijds de individuele beroepsopvattingen van schoolleiders en anderzijds de beleidsopvattingen van het Ministerie van OCW. Professionaliteit en het beroepsregister van schoolleiders zijn onderwerpen die het werk van schoolleiders aangaan. Invoering van het register zorgt voor een verandering in het werk van de schoolleider. De opvattingen van schoolleiders over deze onderwerpen worden daarom beschouwd als beroepsopvattingen. Deze opvattingen geven aan hoe schoolleiders denken over hoe hun eigen beroep er uit zou moeten zien. Voor het ministerie zijn de onderwerpen niet van invloed op hun eigen werk, het gaat immers om de professionaliteit van schoolleiders. Opvattingen van het ministerie worden daarom beschouwd als beleidsopvattingen: het zijn opvattingen die iets zeggen over hoe het ministerie denkt over hoe het beleid eruit zou moeten zien.

### **3.4.2. Aansluiting**

---

Beleidsimplementatie is volgens O'Toole (2000, p. 266): *"... what develops between the establishment of an apparent intention on the part of government to do something, or to stop doing something, and the ultimate impact in the world of action"*.

Of de aanvankelijke intentie van beleid daadwerkelijk de impact op de 'world of action' heeft, is afhankelijk van een aantal factoren. Een belangrijke factor is de relatie tussen beleidsmaker en beleidsontvanger (Noordegraaf, 2010, p. 13). In dit onderzoek wordt deze factor in het concept van aansluiting besloten. Aansluiting is de connectie tussen de opvattingen van de beleidsmaker en de beleidsontvanger: tussen hoe de beleidsmaker wil dat het beleid eruit ziet en hoe de beleidsontvanger wil dat het eigen werk eruit ziet.

Het realiseren van aansluiting leidt tot een grotere kans op het bereiken van het beoogde effect van het beleid door het relationele element van aansluiting. Overeenstemmende opvattingen tussen de actoren zorgt ervoor dat het beleid niet alleen gedragen wordt door de beleidsmakers maar dat het ook in de praktijk gedragen wordt. Het krijgt een zachte landing: het beleid wordt geaccepteerd omdat de actor het eens is met de achterliggende doelen van het beleid. Maar hoe kan er worden gezorgd dat de aansluiting tussen deze opvattingen wordt gerealiseerd? Daarvoor wordt in dit onderzoek het concept van implementatiestrategieën gebruikt.

### **3.4.3. Implementatiestrategieën**

---

Noordegraaf et al. (2010) definiëren een implementatiestrategie als: *"(bewuste) beïnvloeding van implementatieprocessen ten dienste van de realisatie van beleidsdoelen"* (p. 11). Deze

definitie van een implementatiestrategie wordt ook gehanteerd in dit onderzoek. Een implementatiestrategie is een manier waarmee kan worden gestuurd hoe het beleid zal worden ontvangen in het beleidsveld. Een goed gekozen implementatiestrategie zorgt ervoor dat de doelen van het beleid bereikt worden. Bij de invoering van het register is het beleidsdoel de stimulering van de professionele ontwikkeling van schoolleiders. Om dat te bereiken wordt verondersteld dat aansluiting tussen de opvattingen van het ministerie van OCW en schoolleiders nodig is. Als hieruit blijkt dat die aansluiting er niet is, kan het inzetten van een passende implementatiestrategie helpen om wel aansluiting te bereiken. In deze paragraaf wordt beschreven hoe die rol van een implementatiestrategie eruit kan zien bij het realiseren van aansluiting.

De vier implementatiestrategieën die zijn onderscheiden door Noordegraaf et al. (2010) en die in dit onderzoek worden gebruikt voor de aansluiting tussen opvattingen zijn de hiërarchische -, decentrale -, participatieve – en interactieve implementatiestrategie (zie Tabel 5). Per strategie wordt een toelichting gegeven hoe die aansluiting kan bevorderen.

		Proces	
		Gepland	Emergent
Primaat	Top down	Hiërarchische implementatie Een sturende actor heeft een plan en dat wordt uitgevoerd. <b>Sturingsmechanismen:</b> Toezicht, standaardisering via regels.	Decentrale implementatie Een sturende actor stelt kaders en anderen voeren daarbinnen uit. <b>Sturingsmechanismen:</b> Standaardisering via output (regels)
	Bottom up	Participatieve implementatie Partijen werken met elkaar aan de uitvoering van een plan. <b>Sturingsmechanismen:</b> Standaardisering van kennis en vaardigheden	Interactieve implementatie Partijen bepalen met elkaar wat er moet gebeuren. <b>Sturingsmechanismen:</b> Wederzijdse aanpassing, samenwerking.

Tabel 5: Overzicht van implementatiestrategieën (Noordegraaf et al., 2010)

De hiërarchische implementatiestrategie bestaat uit een sturende actor die een plan vaststelt waaraan de uitvoerende partijen zich dienen te houden. Dit plan wordt gevormd door regels op te stellen die de uitvoering van het plan verzekeren. Als sturingsmechanisme dient op de uitvoering van de regels toezicht te worden gehouden. De uitvoerende actor past de regels toe maar heeft geen inspraak in de totstandkoming van het beleid. Aansluiting kan worden gerealiseerd als deze ongelijke relatie niet tot wrijving leidt in het veld.

De decentrale implementatiestrategie wordt gevormd door een sturende actor die kaders opstelt waarbinnen de uitvoerende partijen bepalen hoe aan de kaders voldaan kan worden. Het sturingsmechanisme is in dit geval gericht op het standaardiseren van output, waarbij regels worden vastgesteld over de te behalen resultaten. De uitvoerende partijen dienen deze resultaten te behalen, maar ze staan vrij om zelf te bepalen hoe ze dat doen. Door deze strategie toe te passen krijgen uitvoerende partijen veel vrijheid om zelf vorm te geven aan beleid. Deze vrijheid geeft in de passende context aansluiting tussen de opvattingen.

De participatieve implementatiestrategie is bedoeld om de beleidsvormende en de ontvangende partijen samen te laten werken aan de uitvoering van een vooraf vastgesteld plan. Aan dit plan houden partijen zich, maar de uitvoering krijgt vorm via een samenwerking tussen alle partijen. Bijpassend sturingsmechanisme is om te sturen op het standaardiseren van een kennisniveau van de participanten, om zo de uitvoering van het plan op een zo hoog mogelijk niveau te krijgen. Deze strategie kan partijen nader tot elkaar brengen omdat er veel overleg en communicatie tussen partijen wordt gestimuleerd. Dit kan leiden tot beter op elkaar aansluitende opvattingen.

De interactieve implementatiestrategie is gericht op het maken en implementeren van beleid in samenspraak met de beleidsontvangers. Samen bepalen zij hoe de beleidsimplementatie eruit gaat zien. Door constante communicatie over en weer dient er tot wederzijdse afstemming gekomen te worden. Er is geen vooraf vastgesteld plan, het beleid krijgt vorm door samenwerking tussen de actoren. Aansluiting kan gerealiseerd worden door wederzijdse aanpassing van de opvattingen, om zo tot een gezamenlijke consensus te komen.

Er zijn een viertal implementatiestrategieën die aansluiting tussen de opvattingen kunnen versterken. In het empirisch deel van dit onderzoek wordt bekeken welke strategie (of strategieën) het Ministerie van OCW hanteert en wat de uitwerking daarvan is op de praktijk van schoolleiders.

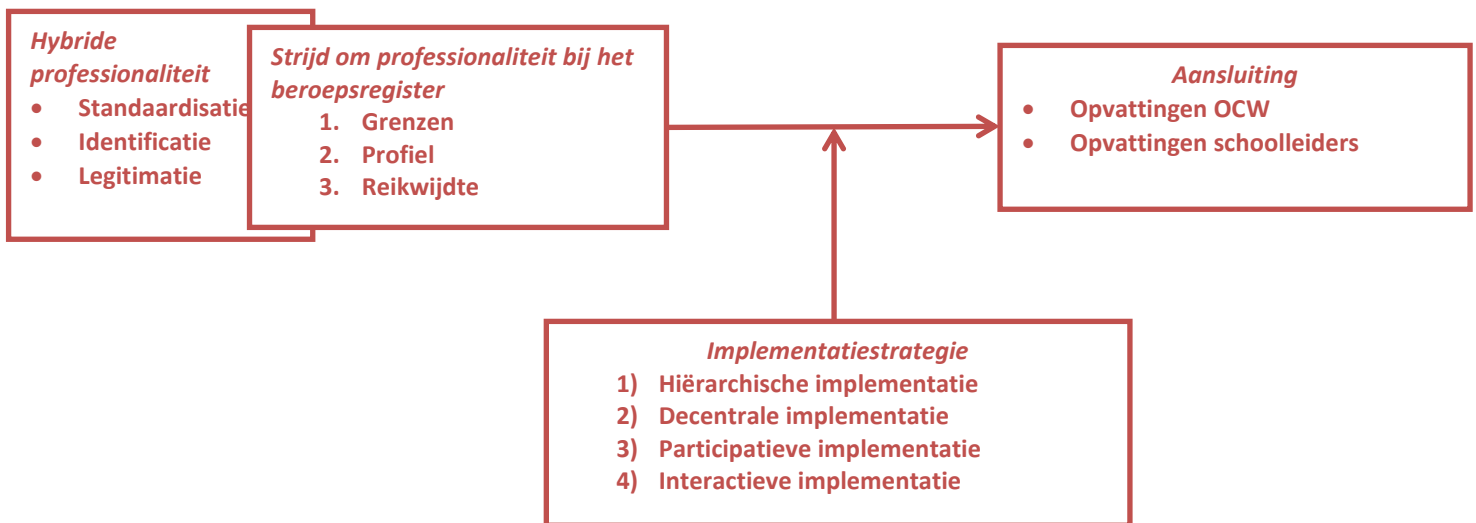
### **3.5. Conclusie: conceptueel model**

In hoofdstuk 2 is geschetst wat de context is waarin schoolleiders werken. Scholen kunnen als semipublieke organisaties relatief veel beslissingen zelf nemen, scholen hebben een forse schaalvergroting doorgemaakt en schoolleiders worden geacht zich te gedragen als managers. Bij elkaar hebben die ontwikkelingen geleid tot ambivalente prestatie-eisen voor schoolleiders.

Het Ministerie van OCW probeert schoolleiders nu te helpen door in te zetten op professionalisering.

In dit derde hoofdstuk is uiteengezet hoe in dit onderzoek wordt aangekeken tegen de professionalisering van schoolleiders. Er wordt gebruik gemaakt van een hybride benadering van professionaliteit, waarin drie ingrediënten van professionaliteit worden onderscheiden. Dit zijn manieren waarop het idee van professionaliteit kan worden bekeken en dat zal worden gebruikt bij het analyseren van de opvattingen van het ministerie en schoolleiders.

Het register wordt in dit onderzoek benaderd als een professionaliseringsinstrument, bestaande uit drie dimensies. Het concept van de strijd om professionaliteit wordt gebruikt om de verschillende onderdelen van het register te onderscheiden. Op elk van deze dimensies zijn opvattingen te formuleren van de beleidsmatige actor (het ministerie) en de beleidsuitvoerende actor (schoolleiders). Als deze opvattingen uiteen dreigen te lopen kan er gebruik worden gemaakt van een implementatiestrategie. Er kunnen vier implementatiestrategieën worden ingesteld, die op hun eigen manier de aansluiting tussen opvattingen proberen te realiseren.



Figuur 3: Conceptueel model naar aanleiding van theoretisch kader



## **Hoofdstuk 4: Aanpak van het onderzoek**

### **4.1. Inleiding**

Het opzetten van een onderzoek wordt gekenmerkt door een continue stroom aan keuzemomenten. De keuzes die hier zijn gemaakt betreffende de aanpak zullen in dit hoofdstuk worden toegelicht. De aanpak van het onderzoek omvat vijf relevante selectiemomenten. Allereerst is bepaald wat het perspectief waarmee het onderzoek was gedaan. Onder andere met behulp van deze visie is in de tweede plaats een case geselecteerd waarover het onderzoek gaat. De derde relevante keuze betreft de manier waarop de gekozen concepten zijn afgebakend, gedefinieerd en meetbaar gemaakt. Vervolgens worden in de fasen van onderzoek toegelicht hoe bepaald is welke onderzoeksmethode is toegepast, en hoe geselecteerd is voor de steekproeven bij deze methoden. Ter afsluiting wordt uitgelegd welke keuzes er zijn gemaakt omtrent de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Waarom is een uitleg over de aanpak van het onderzoek belangrijk? Een uitleg van de aanpak is om twee redenen belangrijk: het is noodzakelijk en nuttig. Noodzakelijk, omdat wetenschappelijk onderzoek vraagt om een verklaring voor de gekozen methode. En dat heeft een reden: de methode van onderzoek dan heeft namelijk een grote invloed op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Als blijkt dat de gekozen meetmethode geheel andere waarden meet dan in eerste instantie mocht worden verwacht, heeft dat een negatieve invloed op de betrouwbaarheid van de uitkomsten. Zonder grondige overdenking van het idee verwordt het onderzoeken in afgaan op intuïtie en gokken, en dat moet worden voorkomen. Noodzakelijk dus. Nuttig is het ook, omdat het dwingt tot zorgvuldig nadenken over de manier waarop kan worden gemeten wat je wilt weten. Daarmee wordt hopelijk niet alleen een tunnelvisie voorkomen, maar worden ermee ook de gedachten gescherpt over hoe het onderzoek op een realistische manier kan worden uitgevoerd. Nuttig en noodzakelijk dus.

### **4.2. Onderzoeksperspectieven**

Onderzoek doen kan op verschillende manieren, met verschillende uitwerkingen als gevolg. Het is daarom van belang openheid te geven over de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Onderzoek kan op verschillende manieren worden ingedeeld. Achtereenvolgens zullen het type onderzoek, de wetenschappelijke discipline van het onderzoek en de onderzoeksmethode worden behandeld.

### **4.2.1. Kwalitatief onderzoek**

---

In wetenschappelijk onderzoek wordt een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek richt zich op het verkrijgen van gegevens over grote groepen respondenten, zodat tussen deze groepen verbanden kunnen worden gelegd. Meestal gebeurt dit door respondenten enquêtes af te nemen. Kwalitatief onderzoek beperkt zich in het algemeen tot het een kleine groep respondenten, maar probeert hierover veel (verklarende) gegevens te vinden, meestal via interviews.

Dit onderzoek gebruikt de kwalitatieve methode om gegevens te genereren. Hiervoor is gekozen vanwege de probleem- en doelstelling van dit onderzoek, die zich richten op achterliggende redeneringen. Met behulp van interviews kunnen deze redeneringen het beste worden blootgelegd. In paragraaf 4.5 wordt dieper ingegaan op het gebruik van het interview als onderzoeksinstrument.

### **4.2.2. Bestuurskundig onderzoek**

---

In de eerste plaats is dit onderzoek bestuurskundig van aard. In deze tak van wetenschap wordt bestudeerd hoe het openbaar bestuur functioneert. Het openbaar bestuur is een brede sector waarin diverse disciplines zoals economie, organisatiekunde, politicologie en rechten een belangrijke rol spelen. De bestuurskunde probeert op een overkoepelende wijze de kennis uit deze disciplines te combineren om zinnige uitspraken te kunnen doen over het openbaar bestuur.

Ook maakt deze focus op het openbaar bestuur het lastig om over bestuurskundige thema's algemeen geldende kennis te genereren. Cases uit het openbaar bestuur zijn moeilijk met elkaar vergelijkbaar, omdat de context per case verschilt. Daarom richt bestuurskundig onderzoek zich meestal op het bestuderen van een uniek proces waarover toepassingsgerichte aanbevelingen worden gedaan. Ook dit onderzoek heeft dit karakter. Hoewel er zeker lessen zijn te trekken uit andere sectoren en beroepen wat betreft professionaliseren, implementeren en registers, zorgt de unieke context van dit onderzoek ervoor dat deze lessen niet één-op-één zijn over te nemen, en andersom geldt hetzelfde, dat de bevindingen uit dit onderzoek niet in een directe lijn zijn door te trekken naar andere cases.

### **4.2.3. Ex ante evaluatie**

---

Dit onderzoek heeft de vorm van een ex ante evaluatie. Er wordt beleid beoordeeld voordat het beleid (in casu het register) is geïmplementeerd. Ten tijde van het onderzoek was het Ministerie

van OCW de mogelijkheden voor invoering van het register aan het verkennen. Er wordt in dit onderzoek geen stappenplan gegeven waarmee stap voor stap het proces van beleidsimplementatie van het register kan worden gevolgd. Het onderzoek is een (onafhankelijke) toets waarmee de ambtelijke voorbereiding voor de invoering van het register wordt beoordeeld. Deze beoordeling is gericht op de strategievorming. Er wordt beoordeeld welke strategie het ministerie volgt in deze beleidsvoering en hoe die te verbinden is met de opvattingen uit het veld. Hieruit volgen aanbevelingen om die aansluiting te verbeteren.

### **4.3. Caseselectie**

Er zijn met betrekking tot de caseselectie een tweetal keuzen gemaakt die toelichting verdienen. Allereerst is er de keuze geweest om het onderzoek toe te spitsen op schoolleiders in het voortgezet onderwijs. Daarnaast is er in dit onderzoek gekozen voor een focus op het register. De keuze voor schoolleiders komt voort uit de toenemend bepalende rol die aan deze beroepsgroep wordt toegeschreven. Het is een beroepsgroep die in ontwikkeling is, en dat en dat maakt het een interessante groep om te bestuderen. Hoe kan die ontwikkeling worden geduid, is het een bewust of onbewust proces?

In samenhang hiermee staat het feit dat schoolleider een beroep is binnen de groep publieke managers, en dat deze groep in een drukke transitie zit. Aan de ene kant is er een brede maatschappelijke kritiek op de te grote bureaucratistische macht van de manager, die het primaire proces in de weg zouden zitten. Aan de andere kant wordt er voor steeds minder geld steeds meer verwacht van publieke organisaties, en managers zijn vaak diegenen die dit proces moeten waarborgen in de organisatie. Deze tegengestelde krachten maken het vak van publiek manager des te interessanter om te bestuderen. Hoe gaan zij met deze krachten om? Die 'worsteling' is het uitgangspunt die de keuze voor schoolleiders

De keuze om de ontwikkeling van schoolleiders te richten op de omgang met het toekomstige beroepsregister voor schoolleiders is gemaakt om praktische redenen. Het Ministerie van OCW wil graag meer weten over de inrichting van een register voor schoolleiders als onderdeel van een breder ingezet professionaliseringsbeleid. Het bestuderen van een register geeft de mogelijkheid om de meerstemmigheid van een vak als schoolleider te duiden, omdat een register een ietwat controversieel karakter heeft. Dat heeft te maken met de verplichtende, controlerende geest die mensen er bij hebben, waar of niet. Die controversie maakt het register een brandpunt waaruit verschillende meningen ontspruiten. Het register is niet een op zichzelf

staand fenomeen, maar roept bij beleidsmakers, schoolleiders en buitenstaanders allerlei associaties op. Die veelzijdigheid maakt het een geschikt instrument om te onderzoeken als onderdeel van de professionaliseringsbeweging.

#### 4.4. Operationalisatie

Het register wordt in dit onderzoek gezien als een professionaliseringsinstrument waarover verschillende opvattingen bestaan. Deze opvattingen worden in dit onderzoek geanalyseerd. Daarvoor dient het register uitgewerkt te worden in meetbare indicatoren. Dat gebeurt via de drie fronten uit het concept van de strijd om professionaliteit (Van der Meulen, 2009).

Professionaliteit wordt, zoals in hoofdstuk 3 is uitgelegd, benaderd als een hybride begrip waaronder verschillende betekenissen van professionaliteit kunnen worden geschaard. Hierdoor wordt het mogelijk de professionaliseringspogingen van schoolleiders op verschillende manieren te benaderen. In dit onderzoek is ervoor gekozen voor het register de insteek te kiezen van een 'strijd om professionaliteit' (Van der Meulen, 2009), waarbij drie fronten kunnen worden onderscheiden waarop die strijd zich afspeelt. De manier waarop actoren invulling geven aan de fronten zijn de opvattingen. Om de opvattingen van beide partijen te analyseren, zijn de drie fronten voor het register vertaald in meetbare indicatoren (zie Tabel 6).

Front	Operationalisatie in dimensies van het register
Grenzen	Verplichte inschrijving in het register
Profiel	Specificatie van de bekwaamheidseisen bij registratie
Reikwijdte	Eigenaarschap over het register

Tabel 6: Vertaling van fronten naar dimensies van het register

De grenzen, het eerste front, worden onderzocht door de opvattingen over een verplichte inschrijving in het register te bekijken. Of schoolleiders verplicht moeten worden ingeschreven is een vraag die gaat over de afbakening van een beroepsgroep. Als alle schoolleiders zich verplicht moeten inschrijven in het register, is er geen onderscheid en vallen alle schoolleiders onder dezelfde voorschriften. Een meer vrijblijvende invulling van het register geeft de mogelijkheid om gradaties in te brengen in het vak van schoolleider. Er kunnen eisen worden gesteld aan inschrijving, waardoor sommige schoolleiders wel en andere niet in het register komen. Hierdoor zou het register een soort keurmerk voor goede schoolleider kunnen worden.

Het tweede front over het profiel van het vak wordt vertaald naar de dimensie van specificatie van bekwaamheidseisen bij registratie. De bekwaamheidseisen kunnen generiek of specifiek worden ingevuld, waardoor het profiel van het vak wordt bepaald. Generieke bekwaamheidseisen bij het register geven het vak een generiek profiel waarin veel schoolleiders kunnen voldoen. Specifieke bekwaamheidseisen maken het profiel van schoolleider specifiek, waaraan een kleinere groep schoolleiders kan voldoen. Maar specifieke eisen geven wel de mogelijkheid om preciezer te beschrijven wat het vak van schoolleider inhoudt.

Het derde front van reikwijdte wordt uitgewerkt als dimensie over het eigenaarschap over het register. Het gaat om de opvattingen over de invloed die schoolleiders moeten krijgen om het beroepsregister naar eigen hand te zetten. Hierbij kan worden gedacht aan het beheer over het register, welke organisaties daarin zijn vertegenwoordigt en of het register een publiek- of privaatrechtelijke vorm krijgt.

#### **4.5. Fasen van onderzoek**

In hoofdlijnen kunnen er vier onderzoeksfasen worden onderscheiden: de ontwerpfase, de dataverzameling, de analysefase en de evaluatiefase (Verhoeven, 2011). Maar bij kwalitatief onderzoek verlopen deze fasen niet op strikt lineaire wijze. Vaak moet een fase opnieuw worden doorlopen omdat het uitgangspunt uit de ontwerpfase moet worden aangepast. De fasen moeten dus niet als een harde tijdslijn worden gezien, maar zijn vooral bedoeld om orde te scheppen tussen de verschillende methoden.

##### **4.5.1. Ontwerpfase**

De eerste fase van dit onderzoek is de ontwerpfase. Deze fase kan worden opgedeeld in drie delen waarin de meeste tijd is gestoken. Het eerste deel van de ontwerpfase bestond uit het verhelderen van de precieze onderzoeksopzet. Hieronder vallen activiteiten als het afbakenen van het onderwerp, het aanscherpen van de probleemanalyse en het uitzetten van de centrale lijn van het onderzoek. Ten tweede is in deze fase begonnen met de opbouw van een theoretisch kader. Hiervoor is een groot aantal documenten, rapporten en wetenschappelijke literatuur doorgenomen met als doel het vinden van bouwstenen die kunnen helpen bij het opstellen van een theoretisch model. Er is naar relevante theorieën gezocht op het gebied van professionalisering en implementatiestrategieën. Laatste belangrijke onderdeel van deze fase was het bijwonen van veel bijeenkomsten op het Ministerie van OCW om een indruk te krijgen van de ideeën van het ministerie over professionaliseren en registers. Gedacht kan worden aan

afdelingsvergaderingen, periodieke overleggen en één-op-één gesprekken met medewerkers. Hierbij hoort ook de periodieke klankbordgroep van schoolleiders, waarvan er één in dit onderzoek is gebruikt als focusgroep om een eerste verkenning uit te voeren naar de opvattingen van schoolleiders.

De klankbordgroep is een zesjaarlijkse gesprekscyclus binnen het Ministerie van OCW. Hierin wordt met een wisselend gezelschap van acht schoolleiders, en de staatssecretaris en ambtenaren van het Ministerie van OCW gesproken over diverse beleidsonderwerpen. Het doel vanuit het Ministerie van OCW is om zicht te krijgen op de vragen, opmerkingen en meningen vanuit het onderwijsveld. Op 10 april 2013 is een klankbordgroep gehouden met als een van de onderwerpen het register voor schoolleiders. Voor dit onderzoek is die klankbordgroep gebruikt als een focusgroep waarin de opvattingen van schoolleiders over professionaliteit en register kunnen worden verkend. De bedoeling is dat de opgedane informatie gebruikt wordt als bron voor vragen voor de interviews in een later stadium van het onderzoek. De mondelinge informatie uit de focusgroep wordt vastgelegd door een notulist. Audiorecording kon niet worden gebruikt vanwege de praktische moeilijkheid van het vastleggen van een gesprek tussen dertien verschillende mensen.

Er waren acht schoolleiders aanwezig zijn bij de focusgroep, zij zijn gekozen via een lijst van het Ministerie van OCW waarop geïnteresseerde schoolleiders staan. Deze manier is gekozen omdat er weinig tijd was om andere schoolleiders te benaderen en omdat het Ministerie van OCW wilde dat schoolleiders die al eerder aanwezig zijn geweest bij een klankbordgroep niet benaderd werden, en via die lijst kon daar eenvoudig rekening mee worden gehouden. Schoolleiders konden zelf bepalen of ze mee wilden doen aan de focusgroep.

#### **4.5.2. Dataverzameling**

---

In de tweede fase ligt de focus op het verzamelen van de gegevens die nodig zijn om een antwoord te krijgen op de hoofdvraag. Er is in deze fase op twee manieren informatie vergaard: via een documentenanalyse en via interviews. Hieronder is toegelicht hoe die methodes zijn toegepast en welke keuzes daarbij zijn gemaakt.

##### Documentenanalyse

De documentenanalyse is gedaan om inzicht te krijgen op de visie van het Ministerie van OCW op de professionalisering van schoolleiders, de rol die het register daarin speelt en welke implementatiestrategie zij daarbij volgen. Documenten zijn hiervoor goed bruikbaar omdat het

de officiële lijn van het ministerie weerspiegelt. Dat er wellicht strijd en discussie is over deze lijn valt niet in deze documenten te lezen, maar is ook minder relevant omdat het er in dit geval om gaat wat de officiële lijn of visie van het Ministerie is. Het verzamelen van deze documenten is gedaan via een zoektocht door de online systemen van het ministerie van OCW en documenten die door beleidsmedewerkers van het ministerie zijn aangedragen. In deze fase van het onderzoek zijn die documenten verzameld, geordend en gelezen.

#### Interviews

Voor het verkrijgen van gegevens over de opvattingen van schoolleiders over professionaliteit en beroepsregisters is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van interviews. De interviews zijn opgebouwd op een semigestructureerde wijze, wat wil zeggen dat er een topiclijst gebruikt is met vaste onderwerpen, maar waarin ook ruimte was om waar nodig een toelichting buiten deze kaders te vragen. Alle interviews zijn opgenomen met een audiorecorder zodat er volledig gefocust kon worden op het doen van het interview. Doel van de interviews is om zicht te krijgen op de opvattingen van schoolleiders over hun professionaliteit en het register. Er zijn vijftien schoolleiders geïnterviewd over deze onderwerpen. De selectie van deze schoolleiders is gedaan met een selecte steekproef, wat wil zeggen dat er bewust een keuze is gemaakt voor een bepaalde groep schoolleiders op basis van twee kenmerken. Hiervoor is gekozen om de diversiteit van de groep geïnterviewde schoolleiders te waarborgen. Uit voorgesprekken met medewerkers van het Ministerie van OCW kwam naar voren dat de naam schoolleider eigenlijk een verzamelnaam is waaronder een divers geheel aan functies valt. Dit zou mogelijk een rol kunnen spelen in het onderzoek en vandaar is besloten om hier rekening mee te houden bij de steekproeftrekking. De schoolleiders zijn geselecteerd op basis van de geografische ligging van de school en de denominatie<sup>7</sup> van de school. Via een database van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn de gegevens verkregen van alle scholen in Nederland. Ook is geprobeerd schoolleiders met verschillende functies te interviewen, al waren over de spreiding van functies geen statistische gegevens beschikbaar.

De geografische ligging is bepaald door een onderscheid te maken tussen de G4, G27 en de overige gemeenten. Dit onderscheid is gebaseerd op de indeling voor het protestedenbeleid uit

---

<sup>7</sup> verkregen via:

[http://www.duo.nl/organisatie/open\\_onderwijsdata/databestanden/vo/adressen/default.asp](http://www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/vo/adressen/default.asp), datum van raadpleging: 23-04-2013

2008 ([www.grotestedenbeleid.nl](http://www.grotestedenbeleid.nl)). Vervolgens is bepaald hoeveel schoolleiders er uit deze drie groepen geselecteerd moeten worden (zie Tabel 7).

Geografische ligging	Aantal schoolleiders	%	Steekproef
<b>G4</b>	638	13%	2
<b>G27</b>	1260	26%	4
<b>Overige gemeenten</b>	2902	60%	9
<b>totaal</b>	<b>4801</b>	<b>100%</b>	<b>15</b>

Tabel 7: Aantal te interviewen schoolleiders naar geografische ligging<sup>8</sup>

Het tweede kenmerk waarop is geselecteerd bij het kiezen van de schoolleiders is de denominatie van de school. Tabel 8 laat zien hoeveel schoolleiders er per denominatie geïnterviewd dienden te worden.

Denominatie	aantal	%	Steekproef
<b>Algemeen bijzonder</b>	103	16%	2
<b>Protestants-christelijk</b>	119	18%	3
<b>Samenwerking PC-RK</b>	58	9%	1
<b>Openbaar</b>	188	29%	4
<b>rooms-katholiek</b>	154	23%	4
<b>Overige</b>	36	5%	1
<b>Totaal</b>	<b>658</b>	<b>100%</b>	<b>15</b>

Tabel 8: Aantal te interviewen schoolleiders naar denominatie

Bij deze steekproef is sprake geweest van zelfselectie: schoolleiders hadden de mogelijkheid om medewerking te weigeren. Wanneer een benaderde schoolleider niet positief reageerde, is er gezocht naar een schoolleider met een vergelijkbare achtergrond.

### 4.5.3. Analysefase

In deze fase worden de verkregen resultaten uit de dataverzameling geordend en geanalyseerd, zodat de verkregen gegevens uit de documentenanalyse en interviews kunnen worden geïdentificeerd.

<sup>8</sup> G4 = De 4 grootste steden van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht  
 G27 = 27 grote steden die betrokken zijn bij grotestedenbeleid: Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad en Zwolle.  
 Overige gemeenten = Alle overige gemeenten van Nederland (bron: [www.grotestedenbeleid.nl](http://www.grotestedenbeleid.nl))



Het doel van de documentanalyse was om zicht te krijgen op de beleidsvisie van het Ministerie van OCW over professionalisering, de rol van het register en de bijbehorende implementatiestrategie. In de dataverzameling zijn de relevante documenten verzameld, in de analysefase is geprobeerd een lijn te ontdekken in de verschillende documentaties.

Bij deductief onderzoek zijn een drietal stappen te onderscheiden voor het analyseren van interviews: transcriberen, axiaal coderen en interpreteren van codes.

De eerste stap was de audiorecordings van de interviews uitwerken in tekstvorm. Vervolgens, in stap twee, is er axiaal gecodeerd via de selectieve methode: de teksten van de interviews zijn bestudeerd en er is gezocht naar passages die iets zeggen over de indicatoren die in het theoretisch kader zijn onderscheiden. Dat zijn de volgende indicatoren: verplichte inschrijving in het register, specificatie bekwaamheden en eigenaarschap van het register.

Aan de passages die over deze onderwerpen gingen is een label gehangen met de betreffende code. De derde stap was het samenbrengen en interpreteren van deze codes, zodat er per code een overzicht ontstond van de reacties van schoolleiders. Op basis van dat overzicht zijn de reacties vergeleken en is er gezocht naar patronen in de reacties.

#### **4.5.4. Evaluatiefase**

De laatste fase van het onderzoek is de evaluatie, waarin de verschillende resultaten en analyses uit de voorgaande fasen worden samengevoegd om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. Dit is gedaan door de voorlopige conclusies van de afzonderlijke resultaten bij elkaar te voegen en hierbij te kijken in hoeverre er aansluiting is tussen het ministerie en schoolleiders. Deze voorlopige conclusies zijn vervolgens met behulp van relevante literatuur geïnterpreteerd in het analysehoofdstuk. Hoe kunnen de gevonden bevindingen worden geduid? De analyse die hieruit volgde is de basis geweest waarmee een antwoord op de hoofdvraag is geformuleerd. Dit gaf vervolgens aanleiding om aanbevelingen te geven aan het Ministerie van OCW over hoe ze de implementatie van het register zouden kunnen verbeteren.

#### **4.6. Kwaliteitscriteria**

De laatste belangrijke set aan keuzes die dit onderzoek hebben beïnvloed zijn de omgang met criteria die van invloed zijn op de kwaliteit van het onderzoek. Deze criteria kunnen worden onderverdeeld in betrouwbaarheid en validiteit.

#### 4.6.1. Betrouwbaarheid

---

Met betrouwbaarheid wordt bedoeld in hoeverre het onderzoek nauwkeurig en consistent is gedaan. Via de gebruikte methoden in dit onderzoek, documentanalyse, interviews en focusgroep, zal dit criterium worden behandeld. Hoe nauwkeurig meten die de gekozen variabelen?

De eerste methode, documentanalyse, is bedoeld om de opvattingen van het ministerie over het register te meten. Het gevaar bij een documentanalyse is dat er enkel papieren waarden worden gemeten, waarmee de werkelijkheid van de praktijk wordt gemist. Wat op papier wordt gezet is immers niet altijd hoe het er in werkelijkheid aan toe gaat. Dit risico kon in deze documentanalyse goeddeels worden ondervangen omdat het ging om een analyse van officiële beleidsstukken. In deze documenten wordt het beleid voor de komende jaren uitgestippeld, en daaraan wordt het Ministerie van OCW gehouden door de politiek. Als beleid niet wordt waargemaakt of onzinnig is zal dat vragen oproepen bij bijvoorbeeld de Tweede Kamer. Dit controlemechanisme zorgt ervoor dat beleidsmakers geen fouten willen maken in het neerliggen van een visie in beleidsdocumenten. In hoeverre dat beleid ook daadwerkelijk tot uitvoering komt is natuurlijk een tweede vraag, maar de richting die men op wil met bijvoorbeeld professionalisering van schoolleiders kan in ieder geval wel aan de beleidsstukken worden afgelezen.

De tweede gebruikte methode in dit onderzoek is het interview. Deze methode is toegepast om achter de opvattingen van schoolleiders over professionaliteit en registers te komen. De interviews zijn gehouden in het kantoor van de schoolleider, semigestructureerd door een topiclijst. Deze vorm van onderzoeken is kwetsbaar door de niet uit te sluiten beïnvloeding van de interviewer. Elk interview kan door sturende interrupties, bepaald woordgebruik of zelfs subtiele gezichtsuitdrukkingen door de interviewer een bepaalde richting op worden gestuurd, waardoor de respondent mogelijk wordt beïnvloed. Genomen voorzorgsmaatregelen om deze beïnvloeding zoveel mogelijk te voorkomen zijn: de instelling van een topiclijst om bespreking van een aantal topics te garanderen, opname van het gesprek om verkeerde interpretatie achteraf te voorkomen, een pilotinterview met een contactpersoon en hantering van een consequent gelijke, neutrale vraagstelling.

De derde methode van onderzoek is de focusgroep. Deze methode is in de ontwerpfase gebruikt als evaluatie van de initiële richting van het onderzoek en vragen voor de interviews. De kracht van een focusgroep zit in de interactie die tot stand komt tussen de deelnemers, waardoor men

elkanders gedachten aanscherpt en tot een dieper niveau brengt. Het risico van een beïnvloedende interviewer is minder groot dan bij de interviews, omdat de sturing meer in handen komt van de groep. Zij kunnen elkaar aanzetten tot uitspraken, zonder tussenkomst van een interviewer. Tegelijkertijd ligt in dat groepsproces ook het gevaar bij een focusgroep. De regels die een interviewer hanteert om niet te sturend te zijn gelden niet voor de respondenten in een focusgroep. Allerlei vormen van sociale groepsbeïnvloeding kunnen zich tijdens een focusgroep afspelen, zoals conformisme aan diegene die zijn mening het eloquents verwoordt, het geven van sociaal wenselijke antwoorden of proberen de eigen school beter uit de verf te laten komen tegenover anderen. Daarnaast waren er bij deze focusgroep behalve de interviewer en de schoolleiders ook medewerkers van het Ministerie van OCW aanwezig die hun eigen mening inbrachten. Kortom, de gehouden focusgroep zal waarschijnlijk niet op precies dezelfde wijze herhaald kunnen worden. Om deze redenen is met de gegevens uit de focusgroep terughoudend omgesprongen. Het is vooral ingezet als methode om de opvattingen van schoolleiders te verkennen, en vrijwel niet als instrument om de opvattingen te meten. Wel zijn de gegevens uit de focusgroep gebruikt bij het schetsen van de opvattingen over het register, omdat ermee een rijker beeld van de meningen kan worden gegeven.

#### **4.6.2. Validiteit**

---

Het tweede kwaliteitscriterium dat in acht moet worden genomen is de validiteit. De validiteit van onderzoek wordt bepaald door na te gaan of het operationalisatie de theorie op de juiste manier inzet (interne validiteit), en door te kijken in welke mate de resultaten kunnen worden gegeneraliseerd naar andere eenheden buiten dit onderzoek (externe validiteit).

Er zijn twee concepten geoperationaliseerd in dit onderzoek: opvattingen over het register en de implementatiestrategie van het Ministerie van OCW. Het eerste concept is geoperationaliseerd aan de hand van de 'strijd om professionaliteit' theorie van Van der Meulen (2009). Hiervoor zijn zoveel mogelijk de indicatoren gebruikt die bij deze theorie zijn aangedragen.

Het tweede concept van implementatiestrategie is geoperationaliseerd door het model van Noordegraaf et al. (2010) over te nemen. Dit model passen zij toe op twee cases van het Ministerie van OCW (een case in de onderwijssector en een case in de cultuursector). Het model is dus al eerder gebruikt in dezelfde sector, waardoor de theorie goed toepasbaar was voor dit onderzoek.

De externe validiteit van dit onderzoek wordt beperkt door de specifieke focus op het professionaliseringsproces van schoolleiders en de rol van een register daarin. Het is moeilijk andere beroepsgroepen te vinden die op dit moment in dezelfde situatie zitten. Het is altijd mogelijk vergelijkingen te trekken, maar de context van andere sectoren en beroepen verschilt vaak sterk waardoor weinig zinnige uitspraken kunnen worden gedaan over de ontwikkelingen in andere sectoren. Daarvoor zijn de omstandigheden per sector en beroep te verschillend. Tenslotte is het wetenswaardig om te vermelden dat dit onderzoek is gedaan in opdracht van het Ministerie van OCW. Zij wilden graag een onderzoek naar het beroepsregister voor schoolleiders om meer zicht te krijgen op de opvattingen van schoolleiders over dit onderwerp. Er zijn vooraf heldere afspraken gemaakt over de randvoorwaarden van het onderzoek. De invulling van het onderzoek is geheel aan de onderzoeker gelaten, waardoor er maximale academische vrijheid werd gewaarborgd. Er is de onderzoeker voor zover bekend toegang tot alle benodigde documenten gegeven, documenten werden zelfs proactief aangeboden en toestemming voor het gebruik van relevante, interne documenten is in alle gevallen verkregen.

#### **4.7. Slot**

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste keuzen van dit onderzoek uitgelegd. Dit is een kwalitatief onderzoek van bestuurskundige aard naar de implementatie van een beroepsregister voor schoolleiders. Dit onderwerp is gekozen omdat schoolleiders zich bevinden in een interessante spagaat tussen tegengestelde krachten, en de vraag is hoe zij daarmee omgaan. De keuze voor het register is gemaakt omdat het een veelzijdig instrument is dat een centrale rol speelt in de plannen van het Ministerie van OCW. Het register moet echter nog worden ingevoerd. Daarom is ervoor gekozen dit onderzoek in de vorm van een ex ante evaluatie te gieten. Hiermee kan de huidige koers van het ministerie over het register worden beoordeeld.

Om de opvattingen van schoolleiders en het Ministerie van OCW met elkaar te vergelijken zijn er meetbare indicatoren gemaakt op basis van de theorie uit hoofdstuk 3. Hiervoor zijn de concepten van professionaliteit en implementatiestrategieën aan elkaar gelinkt. Vervolgens is beschreven hoe deze concepten gemeten en geanalyseerd zijn, te weten door interviews en een documentanalyse. Afsluitend is gekeken hoe de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek kon worden versterkt. In hoofdstuk 5 zal het geoperationaliseerde model worden toegepast om te zien wat de opvattingen van schoolleiders en het Ministerie van OCW zijn.

## Hoofdstuk 5 resultaten: Opvattingen van ministerie en schoolleiders

### 5.1. Inleiding

In het vijfde hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek. Dit gebeurt door de opvattingen van het Ministerie van OCW en schoolleiders over het beroepsregister op een rij te zetten. Daarvoor wordt gebruikt gemaakt van de theorie van Van der Meulen (2009) over de strijd om professionaliteit, waarin drie fronten worden onderscheiden: grenzen, profiel en reikwijdte. In dit onderzoek zijn die fronten vertaald naar elementen van het register: verplichte inschrijving in het register, specificatie van de bekwaamheidseisen en het eigenaarschap over het register (Tabel 9; zie hoofdstuk 4 voor de verantwoording van deze operationalisatie).

De dimensies zullen elk afzonderlijk worden behandeld, zodat de opvattingen van het ministerie en schoolleiders overzichtelijk naast elkaar kunnen worden bekeken. Elke dimensie wordt afgesloten met een voorlopige conclusie waarin gekeken wordt of er op die dimensie momenteel aansluiting bestaat.

Front	Operationalisatie
Grenzen	Verplichte inschrijving in het register
Profiel	Specificatie van de bekwaamheidseisen bij registratie
Reikwijdte	Eigenaarschap over het register

Tabel 9: Vertaling van de fronten uit de strijd om professionaliteit naar elementen uit het register.

### 5.2. Dimensie 1: Inschrijving in register

Deze dimensie draait om de vraag in hoeverre schoolleiders bij aanvang verplicht mogen worden om zich in te schrijven in het register. Bij aanvang betekent bij de start van het register en bij eventuele herregistratie. Praktisch zou een verplichte inschrijving betekenen dat er vanuit de overheid (bijvoorbeeld in de cao) een inschrijvingsplicht voor alle schoolleiders komt, waarbij ook consequenties zouden moeten gelden voor schoolleiders die niet voldoen aan deze plicht. Eerst zal de visie van het Ministerie van OCW worden behandeld, vervolgens komt de visie van de geïnterviewde schoolleiders aan bod en afsluitend wordt gekeken of op dit punt de opvattingen van beide partijen op elkaar aansluiten.

#### 5.2.1. Ministerie: register als verplicht instrument

*“Professionalisering van leraren en schoolleiders [mag] niet langer vrijblijvend zijn.*

*Daarbij zien we registratie als belangrijk instrument voor leraren en schoolleiders om hun bekwaamheidsonderhoud bij te kunnen houden en aan te tonen. Er komt een*

*bijcholingsplicht en een registratieplicht voor leraren en een registratieplicht voor schoolleiders en managers in het po, vo en mbo*” (Ministerie van OCW, 2013, p. 2)

Het Ministerie van OCW wil het register bij voorkeur verplicht maken voor alle schoolleiders. Dat zou moeten leiden tot inschrijving van alle schoolleiders waardoor zij allemaal aan de gang gaan met hun eigen bekwaamheden, zo is de gedachte. Verplichting is noodzakelijk om de benodigde kwaliteitsimpuls voor schoolleiders te realiseren. Benodigd, want het ministerie heeft geconstateerd dat er in de heterogene groep van schoolleiders veel verschil in kwaliteit zit. Er zijn schoolleiders die een masteropleiding hebben voltooid en zich constant blijven bijscholen, terwijl er ook schoolleiders zijn die geen aandacht besteden aan enige vorm van scholing. Deze constatering over de diversiteit wordt ook in dit onderzoek bevestigd. Wanneer schoolleiders werd gevraagd naar de scholing die ze volgen of hebben gevolgd, komen grote verschillen naar boven. Zo zegt één schoolleider: *“Ik ben autodidact als het gaat om leidinggeven. Ik heb wel wat gedaan aan cursussen en zo maar niet echt een opleiding”* (R.3). Terwijl een andere schoolleider zegt: *“Ik heb ook een opleiding leiderschap gedaan, van 12 middagen en avonden, gewoon om te kijken wat voor leiderschap past bij mij en wat en hoe. Op een gegeven moment (...), heb ik mijn master integraal leiderschap gehaald. Dat heb ik een jaar geleden afgesloten, dus drie jaar gestudeerd, alle weekenden, alle avonden”* (R.12). De andere schoolleiders zitten qua scholing tussen deze twee uitersten in. De meeste geïnterviewde schoolleiders stellen echter wel dat ze redelijk vaak bezig zijn met scholing. Zij zien het als een onderdeel van hun professionaliteit om bij te blijven.

Maar het volgen van scholing is nog geen direct bewijs dat de schoolleider de benodigde kwaliteit heeft. Het omgekeerde zou ook geredeneerd kunnen worden: als de schoolleider scholing moet volgen, mist hij of zij blijkbaar een bepaalde kwaliteit. Toch kan scholing worden gezien als teken van een bepaalde kwaliteitsnotie. Het idee van het ministerie is immers om schoolleiders in het register te brengen zodat zij structureel scholing gaan volgen. Dat betekent dat alle schoolleiders scholing volgen, en dat iedere schoolleider er profijt van heeft als hij of zij scholing volgt. Het volgen van scholing is dan een teken dat men bezig is met de eigen professionaliteit, wat gezien wordt als een kwaliteit.

Kortom, een schoolleider die scholing volgt is in de ogen van het ministerie bezig met zijn eigen professionaliteit en dat is een kwaliteit. Er zijn echter teveel schoolleiders niet voldoende bekwaam en bezig met zijn of haar eigen ontwikkeling. Dat is de reden voor het Ministerie van OCW om het register verplicht te willen maken. Als het register vrijblijvend blijft, zullen de

schoolleiders die op dit moment onvoldoende kwaliteiten hebben niet gestimuleerd worden om gebruik te maken van de mogelijkheden in een register. Zij zijn lastig te bereiken en houden zich liever bezig met hun eigen werk. Verplichting kan ervoor zorgen dat ook die schoolleiders ‘in hun ontwikkeling stappen’.

### 5.2.2. Schoolleiders: register als verplicht instrument

---

De vraag hoe verplicht een register moet zijn, leverde een vrij eensgezind antwoord op van de geïnterviewde schoolleiders: verplichten is een goed idee. De schoolleiders voerden twee hoofdargumenten aan voor dit idee: het is noodzakelijk om alle schoolleiders te overtuigen om aan hun bekwaamheidsontwikkeling te werken en het is goed voor het imago van de beroepsgroep.

Het eerste en meeste genoemde argument is dezelfde als de redenering van het ministerie: een verplichting is noodzakelijk om het merendeel van de schoolleiders mee te krijgen in deze ontwikkeling. Zonder verplichting is dat volgens de schoolleiders niet mogelijk: *“Zolang het geen verplichting is zullen mensen het niet doen”* (R.5). Leidinggevend worden gedwongen scholing te volgen, en of ze het willen of niet, het creëert volgens deze voorstanders een positief effect. De reden dat sommige schoolleiders zich niet vrijwillig zullen inschrijven in het register, heeft volgens een aantal schoolleiders te maken met de tijd en energie die het onderhouden, inschrijven en bijhouden van de registratie kost. Daarvoor moet expliciet tijd worden vrijgemaakt die schoolleiders zonder verplichting niet zullen nemen.

*“Het zou niet mijn eerste prioriteit hebben in mijn drukke week die er al is”* (R.5).

*“Want laat ik het maar eerlijk zeggen, de valkuil is dat je je teveel laat leiden door de waan van de dag. En de dingen doet die je wel moet doen, en dat is op zich ook wel ok, maar aan het grotere geheel denken... oei”* (R.7).

*“In de waan van iedere dag doe je zo verschrikkelijk veel dingen, en heel veel dingen zou je veel meer recht aan kunnen doen, en je zelf ook, door het bij te houden”* (R.8)

Het tweede aangedragen argument is dat een register het imago van de beroepsgroep een positieve impuls kan geven, omdat schoolleiders via het register kunnen laten zien dat ze serieus werk maken van hun professionele ontwikkeling. Om die imagoverbetering te bereiken dienen heel veel, misschien wel alle, schoolleiders zich in te schrijven in het register, en de beste manier om die massa te krijgen is door een verplichting van het register.

*“als je het serieus wilt nemen, en als je een docentenregister hebt, vind ik het bijna onmogelijk te verkopen: er is geen schoolleidersregister, dat hoef je niet in te vullen”* (R.14).

*“Een register kan dus ook meehelpen bij het imago van je vak, van je beroepsgroep, in positieve zin. Want je laat zien dat je eisen stelt. (...)Laat maar zien dat je het waard bent om de naam van schoolleider te mogen dragen”* (R.2).

Een kleine groep schoolleiders is tegen een verplichte inschrijving in het register. Zij denken dat verplichting een verkeerde tactiek is omdat het schoolleiders niet stimuleert, en dat zou de functie moeten zijn van het register. *“Het zal zijn waarde moeten bewijzen doordat de schoolleiders zelf zien, en daar zit de crux, dat het meerwaarde heeft”* (R.10). Die stimulering wordt niet bereikt door te verplichten omdat het dan enkel *“registreren om het registreren”* (R.10) wordt, een afvinklijstje dat schoolleiders invullen omdat ze het moeten, zonder dat ze er daadwerkelijk iets van leren.

*“als we niet zien wat de meerwaarde is, dan gaan we hooguit onze puntjes scoren”* (R.10).

*“Ik vind de controle vervelend, er zijn teveel dingen die we moeten doen en het is nooit bewezen dat het onderwijs daar beter van wordt”* (R.12).

Een beter idee volgens deze schoolleiders is om schoolleiders die aan de slag gaan met hun eigen ontwikkeling te belonen met nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden. Hierbij kan gedacht worden aan coaching of intervisiebijeenkomsten. Op deze manier zouden schoolleiders beter gestimuleerd worden om werk te maken van hun ontwikkeling, en zouden ze ook echt leren. Verplichting zou leiden tot afvinken, stimuleren tot leren.

### **5.2.3. Aansluiting: register als verplicht instrument**

De opvattingen van het Ministerie van OCW en de schoolleiders over verplichte inschrijving in het register sluiten grotendeels op elkaar aan: het register mag verplicht worden ingesteld voor alle schoolleiders. Zowel het ministerie als schoolleiders zien dit als de beste manier om zoveel mogelijk schoolleiders betrokken te krijgen bij het register. Een paar schoolleiders laten een ander geluid horen. Zij zijn tegen verplichting, omdat het schoolleiders niet daadwerkelijk zal aanzetten tot professionele ontwikkeling. Deze argumenten staan niet op zichzelf en zullen in de analyse van hoofdstuk 6 worden meegenomen, maar geconcludeerd kan worden dat het overgrote deel van de schoolleiders wel voor een verplichte inschrijving is.



Voor het ministerie is de belangrijkste reden om deze verplichting in het register te stoppen dat het alle schoolleiders, en dus vooral ook de minder goed functionerende, schoolleiders dwingt om te werken aan hun eigen bekwaamheid. Dat zou de verschillen in kwaliteit tussen schoolleiders moeten verminderen, wat het onderwijs ten goede komt.

Ook schoolleiders stellen deze kwaliteitseisen centraal. Er zijn op dit moment teveel schoolleiders die niet voldoende aan hun bekwaamheid werken en daarom mag er een verplichting komen op inschrijving in het register. De geïnterviewde schoolleiders stelden duidelijk dat zij zichzelf niet tot die groep vonden behoren, maar erkenden wel dat 'ze' ('luie' schoolleiders) bestaan. Door een verplicht register zouden die zogenaamde luie schoolleiders wellicht verdwijnen. Bijkomend voordeel van die schoonmaak is dat hierdoor het imago van de beroepsgroep van schoolleiders opgevizeld kan worden. Men zal door het te verplichten inzien dat schoolleiders een serieus beroep (professie?) hebben.

Een kanttekening komt van een kleine groep schoolleiders die vindt dat verplichting niet leidt tot stimulering om te leren, terwijl dat hetgeen is waarvoor het register bedoeld moet zijn. Door het register te verplichten zullen alle schoolleiders het register wellicht wel invullen, maar of ze er ook daadwerkelijk hun bekwaamheid mee ontwikkelen is de vraag.

Toch kan worden gesteld dat de opvattingen over het register op deze dimensie op elkaar aansluiten. Hoewel de opvattingen van schoolleiders op een aantal punten uiteenlopen is de meerderheid voor een verplichting. Het ministerie lijkt registratieplicht noodzakelijk te vinden om een kritische massa aan schoolleiders te bereiken en schoolleiders delen deze redenering.

### **5.3. Dimensie 2: Bekwaamheidseisen van het register**

De tweede dimensie van het register waarover de opvattingen van het Ministerie van OCW en schoolleiders worden geanalyseerd is het profiel van de bekwaamheidseisen. Hiermee wordt bedoeld hoe specifiek de eisen mogen zijn die aan schoolleiders gesteld worden. Het register kan in algemene, generieke termen worden opgebouwd, met een algemene beschrijving van de competenties waaraan een schoolleider zou moeten voldoen. De andere keuzemogelijkheid is om de eisen voor inschrijving in het register specifiek te maken, waardoor competenties concreet zijn toe te passen op de schoolleiders.

Wederom volgt eerst de opvatting van het Ministerie van OCW over deze dimensie, gevolgd door de visie van de geïnterviewde schoolleiders en eindigend met een conclusie over de aansluiting.

### 5.3.1. Ministerie: register als specifiek profiel

---

*“Wij vinden dat duidelijk moet worden vastgelegd aan welke bekwaamheidseisen schoolleiders moeten voldoen. Het bekwaamheidsonderhoud moet vervolgens ook geregistreerd worden. (...) Deze ontwikkelingen laten onverlet dat wij de kwaliteit en de registratie van schoolleiders beter willen borgen”*(OCW, 2013, p. 5-6).

De opvatting van het ministerie over het profiel van het register is helder: de eisen die aan schoolleiders gesteld mogen worden moeten zo specifiek mogelijk worden geformuleerd. Daarvoor kunnen als basis de in opdracht van de VO-raad opgestelde competenties worden gebruikt (Andersen & Krüger, 2013). Zij onderscheiden vijf basiscompetenties waaraan een succesvolle schoolleider voldoet. Deze competenties zijn (Andersen & Krüger, 2013):

1. *Het creëren van een gezamenlijke visie en richting.*
2. *Realiseren van een coherente organisatie ten behoeve van het primaire proces.*
3. *bevorderen van samenwerking, leren en onderzoeken.*
4. *strategisch omgaan met de omgeving.*
5. *analyseren en probleemoplossen (hogere orde denken).*

De competenties worden in dit rapport aangeduid als basiscompetenties, waarmee bedoeld wordt dat ze nog moeten *“worden toegespitst en vertaald naar de specifieke context”* (Andersen & Krüger, 2013, p. 15). Het idee is dat elke school en schoolleider zelf de stap maakt om de competenties naar de eigen context te vertalen.

Het ministerie wil de competenties echter meetbaar maken, zodat kan worden gekeken of schoolleiders wel voldoende tijd en aandacht besteden aan hun professionele ontwikkeling. Om dat doel te bereiken, dienen de competenties van Andersen en Krüger (2013) specifieker te worden gemaakt. De vijf bovenstaande basiscompetenties zijn onvoldoende meetbaar.

Om ervoor te zorgen dat de eisen aan schoolleiders toch meegaan met de tijd en voldoende flexibel zijn wil het ministerie dat de inschrijving van een schoolleider in het register na een bepaalde periode (bijvoorbeeld twee jaar) moet worden vernieuwd, de zogenaamde herregistratie. Hierdoor kunnen de eisen die gesteld worden aan de schoolleiders ook vernieuwd worden, zodat er ruimte ontstaat om de eisen zo nodig aan te passen.

### 5.3.2. Schoolleiders: register als algemeen profiel

---

De opvatting van de meeste schoolleiders is dat eisen voor registratie generiek moeten zijn, zodat een beeld kan worden gevormd van waar een schoolleider aan moet voldoen terwijl er

ruimte blijft voor de verschillen in context waarin schoolleiders zitten. Hier bestaat wel enige onenigheid over onder schoolleiders. Er zijn ook een aantal schoolleiders die vinden dat de eisen wel specifiek mogen zijn, zodat de capaciteiten van schoolleiders onderling vergeleken kunnen worden. Hieronder zullen de argumenten van beide groepen worden behandeld.

De meeste schoolleiders vinden dat er wel eisen mogen worden gesteld, maar dat die eisen niet te specifiek moeten worden gemaakt. Er dient voor schoolleiders ruimte te zijn om af te wijken van die norm omdat de context waarin schoolleiders werken divers is. Dit argument wordt ook genoemd in het rapport van Andersen en Krüger (2013). Zij stellen dat er drie vormen van context zijn waar rekening mee moeten worden gehouden bij het formuleren van specifieke eisen. De context kan verschillen op managementniveau (bijv. sector, locatie of bovenschools niveau), op omgevingspecificiteit (bijv. stad of platteland) en op schoolcontext (bijv. missie en visie van de school) (Andersen & Krüger, 2013). De context heeft een significante invloed op de werkpraktijken van een schoolleider. Dit is voor schoolleiders een belangrijk argument waarom zij willen dat de eisen niet te specifiek worden. Respondent 6 legde het argument op een heldere manier uit:

*“Er zit iets ambigues in, in eerste aanleg denk ik: het is goed om via een register zicht te krijgen op wie schoolleiders zijn, wat voor kwaliteiten ze hebben, wat voor diversiteit, en of we met zijn allen vinden dat de ontwikkelingen van scholen gediend is bij meer generieke elementen in het zijn van schoolleider. Sommige hebben een opleiding of een masteropleiding, sommige zijn uit de praktijk voortgekomen na jaren komen bovendrijven. Dus daar zit heel veel diversiteit. Dat is de ene kant. Het ambigue zit er voor mij in dat zo’n register er niet toe zou moeten leiden van: one-size-fits-all. Dus dat is het en daar moet iedereen aan voldoen. Ik denk dat de diversiteit van scholen, de titulatuur van scholen, grootte van scholen, scholingsfasen van scholen, nou ja afijn een hele hoop dingen die je kunt opnoemen. Zo divers, dat het heel moeilijk te zeggen is waar een schoolleider aan moet voldoen. Natuurlijk zijn er wel argumenten waaraan te voldoen is en natuurlijk hebben ze een belangrijke rol in de scholen. Maar als het er om gaat: waar moeten ze goed in zijn, waar moeten ze excellent in zijn en waar kunnen ze minder goed in zijn, dan is dat toch heel contextgebonden. Een schoolleider met een financiële man aan zich, een conrector of georganiseerd op een andere manier, die hoeft*

*waarschijnlijk minder inzicht te hebben in financiële details die dat zelf voorstaat en niet een specifiek iemand voor heeft. (...) One-size-fits-all, dat is wat smal vind ik. Ja, het is goed dat het er is, denk na over generieke elementen die er ook inzitten. Maar denk ook heel erg goed aan dat die scholen enorm verschillend zijn (...) Diversiteit kan natuurlijk ook wat opleveren, je kunt wat leren van elkaar, mensen kunnen overstappen naar verschillende scholen. Een aantal elementen meer zichtbaar maken, van wat het nou eigenlijk vraagt van een schoolleider qua competenties, dat is goed. Als je die ruim omschrijft, die leeraspecten zijn goed” (R.6).*

Deze groep schoolleiders is bang dat een specifieke ontwikkeling van de eisen leidt tot een one-size-fits-all aanpak waaraan alle schoolleiders moeten voldoen waardoor er geen ruimte meer is voor de context van een school en schoolleider.

*“Een directeur bedrijfsvoering van een school, ja, zou ik daar nou echt dezelfde eisen aan willen stellen als een onderwijskundig directeur?” (R.14)*

### **5.3.3. Aansluitingsproblematiek: profiel, algemeen of specifiek?**

Het Ministerie van OCW en schoolleiders hebben verschillende opvattingen over de vraag hoe specifiek de eisen moeten zijn die aan schoolleiders gesteld mogen worden. De eisen mogen er van beide partijen wel zijn, alleen wil het ministerie specifiek invullen wat een schoolleider moet kunnen, terwijl de meeste geïnterviewde schoolleiders voorstander zijn van een register waarin de eisen ruimte bieden voor afwijkende aanpakken.

Het ministerie stelt dat het specificeren van de eisen leidt tot transparantie over de bekwaamheden van alle schoolleiders, waardoor helder wordt welke schoolleiders wel en welke schoolleiders niet voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen. Dat zou een bewustwording tot gevolg moeten hebben van de onvoldoende gekwalificeerde schoolleiders zodat zij gaan bijleren. Minder bekwame schoolleiders zullen daardoor beter worden, wat het onderwijsniveau ten goede komt. Als de eisen te algemeen worden gehouden kan die capaciteitstoetsing niet uitgevoerd worden wegens een gebrek aan informatie.

Een aantal schoolleiders zijn het eens met deze opvatting, maar zij vormen een minderheid. De meeste schoolleiders geven de voorkeur aan een generieke invulling van de bekwaamheidseisen. Zij zijn bang dat een specifieke invulling ten koste gaat van scholen en schoolleiders die zich in een omgeving bevinden waar het lastiger werken is. Schoolleiders worden dan ten onrechte aangezien voor minder bekwame schoolleiders. Het is beter om een

algemeen beeld te schetsen waaraan goede schoolleiders idealiter voldoen, zodat schoolleiders dat op hun eigen manier kunnen invullen.

De opvatting van het ministerie over het profiel van de eisen aan het register sluit niet aan bij (het merendeel van) de opvattingen van schoolleiders. Op dit 'front' zou een strijd kunnen ontstaan tussen de beroepsgroep en de beleidsmakers als het register zou worden geïmplementeerd terwijl dit de huidige stand van zaken is. Beide partijen hebben hun eigen standpunt en die zijn niet in overeenstemming met elkaar. Het specificeren van de eisen gaat niet samen met het algemeen houden van de eisen.

#### **5.4. Dimensie 3: Eigenaarschap over het register**

Het derde en laatste front is de reikwijdte van het register. Dit front is in dit onderzoek vertaald als de dimensie van het eigenaarschap van het register. Hierbij wordt gekeken welke opvattingen er leven over de vraag wie er verantwoordelijk zou moeten zijn voor het beheer van het register. Er kan gekozen worden voor een publiekrechtelijke organisatie, een privaatrechtelijke organisatie of een hybride vorm. Het verschil tussen de publiek- en privaatrechtelijke variant is dat een publiekrechtelijke organisatie een wettelijke verankering krijgt, terwijl de privaatrechtelijke mogelijkheid het eigenaarschap volledig bij de beroepsgroep legt. Daartussenin zijn nog allerlei hybride varianten mogelijk, die meer of minder wettelijke bescherming of invloed kennen (zie paragraaf 2.5. voor een uitgebreide uitleg).

Het beheer van de organisatie heeft niet alleen invloed op de precieze inrichting van het register, maar ook op de invloed die het ministerie (al dan niet via een tussenorganisatie) kan uitoefenen. Het gaat daarom indirect om de vraag hoe bindend het register vormgegeven dient te worden.

Eerst komen de opvattingen van het Ministerie van OCW aan bod, dan de beroepsopvattingen van schoolleiders en concluderend wordt gekeken of er aansluiting is tussen deze opvattingen.

##### **5.4.1. Ministerie: disciplinerende werking**

*“OCW en VO-raad spreken daarom af er gezamenlijk naar te streven dat (...) alle leraren en schoolleiders [in 2015] voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen en systematisch werken aan hun bekwaamheidsonderhoud” (VO-Raad & OCW, 2011).*

Het eigenaarschap van het register moet naar de mening van het Ministerie van OCW bij een publiekrechtelijke organisatie komen te liggen die het register beheert. Deze organisatie zal

bindende regels opstellen zodat schoolleiders daadwerkelijk aan de slag gaan met hun bekwaamheidsonderhoud. Deze organisatie zal zich bewegen tussen schoolleiders en het ministerie. De financiering zou vanuit het ministerie komen, maar wel met voldoende afstand tot beide partijen om onafhankelijk te blijven. In het primair onderwijs is een dergelijke organisatie al opgericht, het Schoolleiders Register Primair Onderwijs (SRPO). Het SRPO fungeert als onafhankelijke organisatie met steun van de AVS (Algemene Vereniging van Schoolleiders), de onderwijsvakbonden AOb en CNV Onderwijs en de werkgeversorganisatie PO-Raad<sup>9</sup>.

De argumentatie van het Ministerie van OCW is op dit punt dezelfde als bij het profiel van het register. Het ministerie wil het eigenaarschap graag bij een publiekrechtelijke organisatie willen leggen, die samenwerkt met het ministerie, VO-raad, schoolleiders en andere betrokken organisaties. Hierdoor kan worden gewaarborgd dat het register gebruik gaat worden om de kwaliteiten van schoolleiders te registreren en te controleren. Als blijkt uit een diagnose dat een schoolleider niet voldoet aan de kwaliteitseisen, of niet genoeg scholing heeft gevolgd, moet het op basis van de reglementen van het register mogelijk zijn om maatregelen te nemen om die schoolleider (weer) op niveau te krijgen. Uiteindelijk, als een schoolleider over een lange periode niet voldoet aan de kwaliteitseisen, zouden er arbeidsrechtelijke consequenties moeten worden verbonden aan de registratie (PO-Raad, 2013). Daarmee krijgt het register een bepaalde disciplinerende werking. Het zorgt ervoor dat schoolleiders systematisch gaan werken aan hun bekwaamheid, want dat is het uiteindelijke doel voor het ministerie.

Als de reikwijdte van het register smal wordt gemaakt en de verantwoordelijkheid om te voldoen aan de regels van het register volledig bij de schoolleiders zelf liggen, is er weinig ruimte om schoolleiders aan te zetten tot het verbeteren van hun bekwaamheid. Het bekwaamheidsonderhoud wordt dan overgelaten aan schoolleiders zelf, en niet iedere schoolleider zal daar even goed mee kunnen omgaan. Het eigenaarschap kan daarom niet (volledig) bij de schoolleiders zelf worden neergelegd.

#### **5.4.2. Schoolleiders: autonomie voorop**

---

Het register moet volgens de grootste groep schoolleiders hoofdzakelijk bedoeld zijn om de vaardigheden en competenties van schoolleiders ‘in kaart te brengen’. Daarmee wordt bedoeld

---

<sup>9</sup> [www.srpo.nl](http://www.srpo.nl) (datum van raadpleging: juli 2013)

dat het register in beeld mag brengen wat de kwaliteiten van een schoolleider zijn, maar dat daar geen consequenties aan verbonden zouden moeten worden. De verantwoordelijkheid om het register te gebruiken zou bij de schoolleiders zelf komen te liggen. Het register dient door de kwaliteiten in kaart te brengen de schoolleider een spiegel voor te houden, maar de verantwoordelijkheid om ermee aan de slag te gaan ligt bij de schoolleider zelf. Zo stelde een schoolleider dat het register zou moeten dienen om *“individuele schoolleiders inzicht te geven in de eigen opleidingsbehoefte”* (focusgroep). Deze opvatting wordt het meest genoemd door de schoolleiders. In de focusgroep en in de interviews werd dit idee door nagenoeg alle schoolleiders onderschreven. Ze vinden het fijn om te weten waar hun ontwikkelpunten liggen, en het geeft een stimulans in de school om je ontwikkelen.

Schoolleiders stellen hun autonomie voorop. Daar past een register bij dat weinig regels kent, informeel is ingericht en vrijheid geeft aan schoolleiders om op hun eigen manier te bepalen wat het register voor hen betekent.

*“Ik vind het ook mijn eigen verantwoordelijkheid, maar dan kom ik daar op terug, als professional om zelf te kijken op welk gebied wil ik mij nou ontwikkelen?”* (R.4)

*“Je bent zelf verantwoordelijk voor je professionele ontwikkeling, Alleen heb je er soms wat hulp bij nodig”* (R.5).

*“Als je het over eigenaarschap hebt, dan ben ik heel groot voorstander van om het zo dicht mogelijk tegen het veld aan te zetten”* (R9).

*“Het zal zijn waarde moeten bewijzen doordat de schoolleiders zelf zien, en daar zit de crux, dat het meerwaarde heeft”* (R.10).

*“Laat mensen meebouwen zodat ze zien dat het niet alleen iets is wat vanuit het ministerie aangemoedigd wordt maar dat het ook vanuit het werkveld zelf wordt opgebouwd waarmee het eigenaarschap uiteindelijk bij de schoolleiders zelf komt te liggen en dat het ook ons instrument wordt”* (R11).

Schoolleiders willen bij voorkeur dat het eigenaarschap over het register zo veel mogelijk bij henzelf komt te liggen. Zodat zij zelf kunnen bepalen hoe het register wordt ingericht en welke consequenties het heeft voor hun werkprocessen. Schoolleiders zouden vrij moeten zijn om het register te gebruiken zodat zij het goed kunnen gebruiken, zonder dat daar consequenties aan hangen. Hier zouden schoolleiders bij zijn gebaat omdat het een positieve stimulans is om te werken aan de eigen professionele ontwikkeling. Het zou op die manier het werk van

schoolleiders niet teveel verstoren met talloze administratieve handelingen en schoolleiders vrijlaten om zelf te bepalen hoe hun ontwikkeling het beste kan worden verder geholpen. Hierbij past een privaatrechtelijke organisatie die het beheer voert over het register. Deze organisatie zal door schoolleiders vorm worden gegeven zonder inmenging van de overheid. Daarmee wordt het beroepsregister een professionaliseringsinstrument voor en door schoolleiders.

#### **5.4.3. Aansluitingsproblematiek: reikwijdte, ingrijpend of oppervlakkig?**

Er is geen aansluiting tussen de opvattingen van het Ministerie van OCW en schoolleiders over de dimensie van reikwijdte. Het ministerie wil het register (c.q. de organisatie achter het register) verregaande bevoegdheden geven om ervoor te zorgen dat schoolleiders met hun bekwaamheid onderhouden. De beroepsopvatting van de schoolleiders is dat het eigenaarschap over het register moet liggen bij de schoolleiders zelf.

Het ministerie wil het eigenaarschap bij een publiekrechtelijke organisatie neerleggen en die organisatie voldoende armslag geven, zodat er mogelijkheden zijn om schoolleiders die hun bekwaamheid niet goed bijhouden te kunnen dwingen er mee aan de slag te gaan. Dit zou alle schoolleiders moeten stimuleren om hun bekwaamheid te blijven verzorgen. De publiekrechtelijke organisatie zou moeten worden ingericht als laag tussen het ministerie en schoolleiders in.

Schoolleiders leggen het eigenaarschap over het register liever bij zichzelf neer. Zij willen zelf verantwoordelijk zijn voor hun bekwaamheidsontwikkeling. Het register kan daarbij helpen door tools aan te bieden, maar er zouden geen consequenties moeten zijn voor het onvoldoende bijhouden van die bekwaamheid.

De dimensie van reikwijdte zorgt voor aansluitingsproblematiek tussen de opvattingen van het Ministerie van OCW en schoolleiders. Er is een *mismatch* tussen wat het ministerie wil met het register en wat schoolleiders willen met het register voor wat betreft de reikwijdte.

#### **5.5. Conclusie: aansluitingsproblematiek over profiel en reikwijdte**

*“Ik denk dat het ministerie zich af moet vragen: wat is het nut voor schoolleiders?” (R.3).*

Om te begrijpen wat de opvattingen van het Ministerie van OCW en schoolleiders zijn over het beroepsregister, zijn er drie dimensies gebruikt. Deze dimensies kunnen worden gezien als ‘fronten’ omdat het cruciale plekken zijn in de strijd om professionaliteit (Van der Meulen,



2009). De drie fronten zijn: grenzen, profiel en reikwijdte. Om deze fronten toepasbaar te maken op het register zijn ze vertaald naar respectievelijk het verplicht maken van het register, de specificatie van de bekwaamheidseisen en het eigenaarschap van het register. Op deze manier zijn ze voorgelegd aan het ministerie en schoolleiders en vervolgens zijn die opvattingen met elkaar vergeleken om te kijken in hoeverre er sprake is van aansluiting.

Het eerste front is de *grenzen*. Hierbij is gekeken hoe het ministerie en schoolleiders denken over het verplicht maken van het register. Dat geeft een indicatie over de afbakening van het vak die beide groepen voor ogen hebben.

Over het verplicht stellen van het register zijn beide partijen het eens. Het verplichten is een goed idee omdat het de beste manier om zoveel mogelijk schoolleiders betrokken te krijgen bij het register. Hierdoor worden schoolleiders, ook de onwillige, gedwongen om te werken aan hun bekwaamheidsonderhoud en kan er een slag worden gemaakt in het verbeteren van de kwaliteit van schoolleiders. De dimensie verplichting laat een aansluiting zien tussen wat schoolleiders willen en wat het ministerie wil.

Het tweede front in de strijd om professionaliteit is het *profiel* van de inhoud. Dat is in relatie tot het register bekeken door te concentreren op de opvattingen over de mate waarin er specifieke bekwaamheidseisen mogen worden gesteld in het register.

Het ministerie wil die eisen het liefst specifiek vormgeven, zodat er transparantie ontstaat over welke schoolleiders wel en welke niet voldoen aan de bekwaamheidseisen. Schoolleiders hebben liever dat het register een algemeen profiel krijgt waarin een aantal generieke competenties worden geformuleerd. Hier zou een schoolleider zich dan conform zijn eigen context naar kunnen verhouden.

Op deze dimensie bestaat een disconnect: de specifieke vormgeving die het ministerie wil sluit niet aan bij het generieke profiel dat schoolleiders voorstaan.

Het derde front dat het professionaliseringsproject kenmerkt is de *reikwijdte*. Dit front draait om de invloed die het instrument heeft op de praktijk van de professional. Dit is in het register geanalyseerd door te kijken naar de opvattingen over eigenaarschap van beide partijen.

Het ministerie is voor een publiekrechtelijke organisatie die strikte regels hanteert om schoolleiders aan te zetten tot structureel bekwaamheidsonderhoud. Het eigenaarschap ligt in deze opvatting bij een organisatie die tussen het ministerie en schoolleiders instaat. Zij zorgen

ervoor dat schoolleiders gedwongen worden om zich bezig te houden met bekwaamheidsonderhoud.

Schoolleiders willen dat het eigenaarschap over het register bij henzelf komt te liggen. Daar hoort een privaatrechtelijk register bij. Zo houden ze zelf in de hand wat de regels worden in het register en kunnen ze zelf bepalen hoe het register hen het beste kan helpen in hun ontwikkeling.

Ook op de dimensie van eigenaarschap is er geen aansluiting tussen de opvattingen van het ministerie en de opvattingen van schoolleiders. Het ministerie enerzijds wil het eigenaarschap over het register, en daarmee over de professionele ontwikkeling van schoolleiders, niet weggeven. Zij hechten er waarde aan een bepaalde invloed te behouden. Daarbij past een publiekrechtelijk beheer van het register. Schoolleiders anderzijds geven de voorkeur aan een volledig eigen register, zonder invloeden van buitenaf. Daar hoort een privaatrechtelijk beheer van het register bij.

De slotsom is dat er op twee van de drie dimensies geen aansluiting is over de manier waarop het register tot stand moet komen. Er is geen aansluiting over de specificatie van de eisen voor het register, en er is geen aansluiting over het eigenaarschap van het register. De verschillende opvattingen op deze dimensies zijn niet gelijk. Schoolleiders willen geen one-size-fits-all aanpak waarin alle schoolleiders 'in een hokje worden geduwd'. Voor het ministerie is het stellen van specifieke eisen aan alle schoolleiders juist de manier om de competenties van schoolleiders te kunnen (laten) meten. Generieke bekwaamheidseisen maken dat meten lastig.

## **Hoofdstuk 6 analyse: Aansluitingsproblematiek**

### **6.1. Inleiding**

De opvattingen van enerzijds het Ministerie van OCW en anderzijds schoolleiders over het beroepsregister lijken niet op alle fronten volledig op elkaar aan te sluiten. Uit de bevindingen blijkt een gebrek aan aansluiting op de specificatie van de eisen en het eigenaarschap over het register. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd wat de mogelijke oorzaken zijn van die verschillen en hoe die verschillen begrepen kunnen worden in deze context. Wat volgt is een analyse van de drie dimensies van het beroepsregister. Daarop worden verschillende implementatiestrategieën van het ministerie geanalyseerd om te kijken of die passen bij de aansluitingsproblematiek van het register. Afsluitend worden de gevonden bevindingen verwerkt in het conceptueel model zoals dat is opgesteld in hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 7 kunnen op basis van deze analyse een aantal conclusies worden getrokken over het aansluitingsvraagstuk.

### **6.2. Analyse dimensie 1: kwaliteits- en imagobevordering**

De opvattingen tussen schoolleiders en het ministerie over het eerste front zijn gelijk: de inschrijving in het register mag verplicht worden gesteld. Het lijkt er echter op dat de achterliggende redenering voor deze opvatting niet helemaal gelijk zijn.

Het ministerie wil het register graag verplicht stellen zodat alle schoolleiders aan hun bekwaamheidsonderhoud gaan werken. Hiermee wordt een kwaliteitsverhoging van het niveau van schoolleiders beoogd. Gezien vanuit het perspectief van het ministerie is dat een logisch doel. Zij willen immers een zo hoog mogelijke kwaliteit van het onderwijs en een verbetering van het niveau van schoolleiders kan daar aan bijdragen. Het idee is dat een professionalisering van schoolleiders via onder meer een verplichte inschrijving in het register daarbij kan helpen. Bij het volbrengen van die doelstelling lijkt echter weinig ruimte te zijn voor mogelijke andere gevolgen die een professionalisering van schoolleiders met zich kan meebrengen, die wel worden genoemd door schoolleiders zelf (bijv. imagoverbetering, zie volgende alinea). Het ene kan natuurlijk met het ander samengaan: een kwaliteitsverhoging hoeft niet te betekenen dat het imago wordt verminderd. Sterker nog, het kan zelfs een positieve wisselwerking hebben op elkaar. Een imagoverbetering zou schoolleiders meer vertrouwen kunnen geven, waardoor ze beter worden. De eenvormige visie van het ministerie geeft echter geen ruimte aan dergelijke

redeneringen. Er wordt puur vanuit een technische, instrumentele visie naar professionalisering gekeken.

Schoolleiders vinden inschrijving in het register een goed idee. Dat lijkt misschien in tegenspraak met literatuur die veronderstelt dat professionaliserende beroepsgroepen (wat schoolleiders volgens de definitie van hybride professionaliteit zijn) zoveel mogelijk autonomie proberen te verwerven zodat zij hun werk zelf in kunnen richten (Evetts, 2003; Grey, 1997). Verplichte inschrijving in het register geeft ze juist minder ruimte om dat te bewerkstelligen. Toch willen de geïnterviewde schoolleiders deze verplichting. Hiervoor kunnen twee verklaringen worden aangedragen. Verplichte inschrijving laat (meer dan geen of vrijwillige inschrijving) aan de buitenwereld zien dat schoolleiders een belangrijk vak hebben dat serieus genomen dient te worden. Daarnaast kan deze opvatting worden verklaard door een gevoel van 'beloning' bij de publieke sector.

De eerste verklaring voor de gestelde opvatting heeft te maken met het imago van schoolleiders. Hierover waren de meeste geïnterviewde schoolleiders weinig te spreken. Zij vinden dat ze te weinig waardering krijgen van de buitenwereld. Wellicht dat de discussie over de vermeende negatieve bijdrage van managers aan het werk van professionals (zie o.a.: Van den Brink, Jansen & Essers, 2005; Noordegraaf & Steijn, 2013) hieraan heeft bijgedragen. Het idee dat de docent in de weg wordt gelopen door de 'onderwijsmanager' is hardnekkig. Recentelijk gepubliceerde rapporten die het belang van de schoolleider voor het onderwijs benadrukken (Europese Commissie, 2012; McKinsey, 2010; OECD, 2012) hebben hier vooralsnog weinig verandering in kunnen aanbrengen.

Schoolleiders verwachten heil van het verplicht stellen van het register omdat het een signaal afgeeft dat schoolleiders aan bepaalde eisen moeten voldoen en er serieus werk wordt verricht. Door te laten zien welke eisen er allemaal gesteld worden aan schoolleiders ziet de buitenwereld mogelijk dat een schoolleider echt iets moet kunnen en een waardevolle bijdrage levert aan de samenleving. Een vrijblijvende invulling van het register zou niet helpen: dan blijft de invulling van het vak onduidelijk.

De tweede verklaring voor de opvatting voor verplichting is dat schoolleiders zich onderdeel voelen van het publiek domein en eisen en wensen van het ministerie beschouwt als legitiem.

Zij willen zich niet af schermen van het ministerie omdat ze vinden dat de beroepsgroep van schoolleiders onderdeel is van het publieke domein en dus een bepaalde verantwoording heeft af te leggen naar het publiek. Zij krijgen geld van het ministerie en dat schept verwachtingen over hoe met dat geld dient te worden omgegaan. Schoolleiders vinden het onderdeel van hun functie om daar mee om te gaan. Het voldoen aan eisen vanuit het ministerie is daarom ook geen probleem voor de meeste schoolleiders. Er mag meer gevraagd worden van de schoolleider, want er is ook meer op het bordje van de schoolleider terecht gekomen. Een verplichte inschrijving zou aan het ministerie laten zien dat schoolleiders voldoen aan die eisen.

### **6.3. Analyse dimensie 2: professionaliseringsinstrument vs. 'afvinklijstje'**

De mate van specificiteit in de eisen die gesteld mogen worden aan de schoolleiders zorgt voor verschillen in de opvattingen tussen het ministerie en schoolleiders. Het ministerie wil specifieke eisen stellen om de transparantie te bevorderen waarmee een kwaliteitsverbetering kan worden gerealiseerd. Schoolleiders stellen echter dat bekwaamheden van schoolleiders afhankelijk zouden moeten zijn van de context, en dus zouden de eisen generiek moeten zijn.

De opvatting van het ministerie over de bekwaamheidseisen komt niet uit de lucht vallen. In eerder ingestelde registers voor het onderwijs hebben zij al laten blijken de voorkeur te geven aan een register met specifieke eisen aan de doelgroep. Zo zijn in het reglement van het register voor docenten eisen opgenomen die ervoor moeten zorgen professionaliseringsactiviteiten relevant moeten zijn voor de leraar (Onderwijscoöperatie, 2012)<sup>10</sup>:

- voldoen aan het referentiekader van de Dublin descriptoren;
- voldoen aan het referentiekader EKK (Europees Kwalificatie Kader) op minimaal niveau 6 en 7;
- aansluiten op de kennisbases die door de gezamenlijke lerarenopleidingen worden ontwikkeld.

Het controleren van de eisen doet het ministerie niet zelf, daarvoor wordt een instantie in het leven geroepen. Zo is dat voor het register voor docenten de Onderwijscoöperatie en voor het register voor schoolleiders uit het primair onderwijs het Schoolleidersregister PO<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Zie voor het register voor docenten: [www.registerleraar.nl](http://www.registerleraar.nl)

<sup>11</sup> [www.onderwijscooperatie.nl](http://www.onderwijscooperatie.nl) en [www.schoolleidersregisterpo.nl](http://www.schoolleidersregisterpo.nl)

Het specificeren van de eisen maakt het makkelijker voor een controlerende instantie om te meten of een schoolleider (nog) voldoet aan zijn of haar registratie. Een schoolleider dient bewijzen aan te leveren voor het voldoen aan de bekwaamheidseisen, bijvoorbeeld het aantal uren die zijn besteed aan een professionaliseringsactiviteit. Een regulerende instantie kan vervolgens controleren of een schoolleider daadwerkelijk de uren aan die activiteit heeft besteed. Hoe specifieker de eisen aan de professionaliseringsactiviteit zijn, des te makkelijker wordt het voor de instantie om te weten of een schoolleider de activiteit daadwerkelijk heeft gedaan.

Het idee is dat er daarnaast een stimulerende werking uitgaat van het specificeren van de eisen. Het controlemechanisme zou ervoor moeten zorgen dat schoolleiders er voor zorgen dat ze zelf voldoen aan de bekwaamheidseisen.

De beroepsopvattingen van schoolleiders op deze dimensie laten zich kenmerken door de wens de bekwaamheidseisen aan het register een richtinggevend profiel te geven, zodat schoolleiders zelf kunnen bepalen hoe zij zich verhouden tot dit profiel. Deze terughoudendheid tegenover een specifieke invulling is te herleiden naar een vrees van schoolleiders dat het register verwordt tot een administratief instrument zonder toegevoegde waarde voor de schoolleider. Er zou dan een lijst ontstaan van eisen waaraan de schoolleider moet voldoen, en het enige wat de schoolleider hoeft te doen is het lijstje 'afvinken'. Dat bezorgt de schoolleider allerlei administratieve lasten, zonder dat het hen iets oplevert. Dit kan worden gezien als een vorm van sociale zinloosheid, in het concept van beleidsvervreemding van Tummers (2012): zij zien het invoeren van het register als zinloos ten aanzien van het behalen van sociaal relevante doelen. Dit gevoel van onbehagen bij een te grote invloed van de overheid wordt gevoeld door verschillende omstandigheden. In de eerste plaats hebben schoolleiders in het voortgezet onderwijs een relatief grote autonomie in vergelijking met andere landen (OECD, 2012, zie ook paragraaf 2.2.1). Schoolleiders zijn gewend om zelfstandig (in de eigen organisatie) beslissingen te nemen, zonder daarover te hoeven overleggen met een overheidsinstantie.

Ten tweede zien sommige schoolleiders het register als een nieuw instrument van het ministerie om zich te bemoeien met het primaire proces van de school, het 'hoe', terwijl de overheid zich zou moeten beperken tot het 'wat': het stellen van eisen aan de onderwijsinhoud (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008). Deze schoolleiders zijn bang dat het register leidt tot een inbreuk in hun autonomie. Bovendien zou de invoering van het register een

teken van wantrouwen van de overheid richting schoolleiders. Blijkbaar acht het ministerie de kwaliteit van schoolleiders te laag, en moet het register daar verandering in brengen. Deze schoolleiders zijn het daar niet mee eens: zij vinden de kwaliteit van de meeste schoolleiders (over het algemeen) prima en daarom begrijpen ze niet wat het register meer kan bijdragen dan een vergroting van de controle. Registratie roept bij deze schoolleiders negatieve associaties op met dwingende controle en overheidsbemoeienis.

Ten derde lijkt deze opvatting van een aantal schoolleiders in verband te staan met een overtuiging dat het register een tijdelijke oplossing is, die zal komen te vervallen als er 'weer een nieuw kabinet is'. Schoolleiders noemen hierbij voorbeelden van onderwijsvernieuwingen die steeds weer wel en niet ingevoerd worden, zoals de gratis schoolboeken. Deze projecten hebben blijkbaar de perceptie over andere onderwijsprojecten beïnvloed.

Er lijkt, kortom, bij schoolleiders een negatieve sfeer te hangen rondom nieuwe onderwijsprojecten, omdat hier in het verleden een en ander om te doen is geweest. Voor het register geldt dat extra sterk omdat het wordt geassocieerd met controle en bemoeienis.

#### **6.4. Analyse dimensie 3: homogeniteit vs. heterogeniteit**

De opvattingen over de dimensie van eigenaarschap levert verschillen in opvattingen op tussen het ministerie en schoolleiders. Het ministerie wil controle organiseren van 'bovenaf', om een vinger aan de pols te houden bij de professionalisering van schoolleiders. Schoolleiders hebben liever een register waarin schoolleiders individueel de controle hebben over hun registratie. Dit verschil in opvattingen komt tot uiting in de gewenste inrichting van de organisatievorm van het register. Het ministerie wil hier een publiekrechtelijke organisatie voor instellen, terwijl schoolleiders pleiten voor een privaatrechtelijke organisatie.

De opvatting van het ministerie over deze dimensie lijkt voort te komen uit de wens van het ministerie om de kwaliteit en registratie van schoolleiders beter te borgen (OCW, 2013). Het ministerie zet in op goede schoolleiders, en het register kan daar een rol in spelen. Maar dan kan het register niet te vrijblijvend worden ingezet, zo is de gedachte. Een te vrijblijvend register zou niet genoeg schoolleiders ertoe bewegen te werken aan hun bekwaamheidsontwikkeling. Een bepaalde vorm van controle wordt nodig geacht om de druk erop te houden bij schoolleiders. Op dit moment is het idee van het ministerie om daarom een publiekrechtelijke organisatie op te richten die het register beheert, zoals ook gebeurt bij het docentenregister en

het schoolleidersregister van het primair onderwijs. Deze organisatie zou waarschijnlijk bestaan uit een vertegenwoordiging van verschillende belangenorganisaties en gefinancierd worden door het Ministerie van OCW. Zo kan het ministerie de kwaliteit van de geregistreerde schoolleiders in de gaten kunnen houden.

De beroepsopvattingen van schoolleiders over het eigenaarschap van het register zijn niet eenduidig. Hoewel de meeste schoolleiders de voorkeur lijken te geven aan een organisatievorm van het register waarbij het beheer bij de individuele schoolleider ligt, zijn de achterliggende argumenten voor die opvatting sterk verschillend. Bovendien is een grote minderheid van de schoolleider niet tegen een vorm van het register waarin ook ruimte is voor een rol van het ministerie. Per slot van rekening is het ministerie diegene die de scholen financiert, dus mogen zij ook invloed uitoefenen, volgens deze schoolleiders.

Deze verscheidenheid aan opvattingen onder schoolleiders zelf is niet alleen zichtbaar bij dit derde front, ook bij de andere twee fronten speelt deze diversiteit een rol. Bij het derde front is deze verscheidenheid het meest zichtbaar, wellicht omdat het direct inspeelt op een gevoel van controle. Bij alle fronten lijkt een tweedeling te lopen tussen aan de ene kant een groep schoolleiders die het heft op alle gebieden in eigen handen willen nemen. Zij zien zichzelf als professionals en willen ook als zodanig behandeld worden. Daar horen eisen en plichten bij, maar het liefst spreken zij zelf af waar schoolleiders aan moeten voldoen, zonder inmenging van de overheid. Zij zien zichzelf als competente beroepsgroep die in staat is om zelf het werk vorm te geven. Kenmerkend voor deze groep is een drang naar een hechte beroepsgroep, in analogie met beroepen als arts, advocaat of accountant. Deze groep uit zich in dit front door de opvatting dat het eigenaarschap van het register bij de schoolleiders moet komen te liggen, met als organisatievorm een privaatrechtelijke, door de beroepsgroep gevormde, organisatie. Aan de andere kant van de tweedeling staan de schoolleiders die zich vooral zien als managers en leidinggevendenden die dienstbaar moeten zijn aan de docent. Zij beschouwen zichzelf in de eerste plaats als een docent, die vervolgens is doorgegroeid naar een leidinggevende functie. Aan een innige beroepsgroep om bijvoorbeeld professionaliseringsafspraken mee te maken hechten zij weinig waarde. Liever maken ze die afspraken met hun eigen schoolorganisatie. De opvatting van deze groep over het eigenaarschap van het register is dat het beheer van het register in handen dient te zijn van een publiekrechtelijke organisatie, zodat er door scholen en overheid kan worden gecontroleerd of het benodigde werk gedaan wordt.



## 6.5. Implementatiestrategieën van het Ministerie van OCW

De analyse van de drie fronten geeft weer wat de opvattingen van het ministerie en schoolleiders zijn. Hieruit blijkt dat deze partijen op bepaalde punten anders denken over professionalisering en de invoering van het register. In deze paragraaf wordt bestudeerd hoe het Ministerie van OCW tot op heden probeert om te gaan met professionaliseringsopvattingen en hoe zij daarmee proberen om te gaan. Dat wordt gedaan door deze pogingen te bezien als implementatiestrategieën, oftewel: “(bewuste) beïnvloeding van implementatieprocessen ten dienste van de realisatie van beleidsdoelen” (Noordegraaf et al., 2010, p. 11). Er zijn in het theoretisch kader vier mogelijke implementatiestrategieën onderscheiden (zie Tabel 10). Het Ministerie van OCW lijkt er met betrekking tot het professionaliseringsbeleid in het onderwijs drie te hanteren: de hiërarchische, de decentrale en de participatieve implementatiestrategie. Hieronder wordt besproken op welke manier het ministerie deze strategieën vormgeeft.

		Proces	
		Gepland	Emergent
Primaat	Top down	Hiërarchische implementatie  Een sturende actor heeft een plan en dat wordt uitgevoerd.  <b>Sturingsmechanismen:</b> Toezicht, standaardisering via regels.	Decentrale implementatie  Een sturende actor stelt kaders en anderen voeren daarbinnen uit.  <b>Sturingsmechanismen:</b> Standaardisering via output (kaders)
	Bottom up	Participatieve implementatie  Partijen werken met elkaar aan de uitvoering van een plan.  <b>Sturingsmechanismen:</b> Standaardisering van kennis en vaardigheden	Interactieve implementatie  Partijen bepalen met elkaar wat er moet gebeuren.  <b>Sturingsmechanismen:</b> Wederzijdse aanpassing, samenwerking.

Tabel 10: Overzicht van de implementatiestrategieën (Noordegraaf et al., 2010)

### 6.5.1. Hiërarchische implementatiestrategie

De eerste manier van implementeren die het Ministerie van OCW hanteert in het professionaliseringsbeleid is de hiërarchische implementatiestrategie. Dit is ook de minst toegepaste strategie van de drie: over het algemeen lijkt samenwerking met de sociale partners zoals in de decentrale en participatieve implementatiestrategie gebeurt de voorkeur te hebben van het ministerie. Toch wordt ook deze strategie gebruikt in het professionaliseringsbeleid van het ministerie. Het instellen van de registratieplicht voor schoolleiders in po, vo en mbo is hier

een voorbeeld van (OCW, 2013). Het ministerie heeft besloten tot dit beleid en implementeert dit door regels op te stellen voor het handhaven ervan. De enige functie van de sociale partners in deze strategie is ervoor te zorgen dat de uitvoering naar behoren verloopt. Het primaat van het beleid ligt top-down en het proces krijgt op een geplande manier vorm.

De vraag is of deze implementatiestrategie ook past bij de invoering van het register voor schoolleiders uit het voortgezet onderwijs. De opvattingen van schoolleiders geven daar weinig aanleiding voor. Het beroepsregister is van invloed op het primaire proces van schoolleiders en op dergelijk beleid willen schoolleiders invloed hebben. Hoewel schoolleiders het in bepaalde gevallen niet erg vinden om te moeten voldoen aan bepaalde eisen, is de invloed van het beroepsregister voor schoolleiders schijnbaar te groot om te negeren.

Daarnaast lijkt het register consequenties te gaan hebben voor de manier van werken van schoolleiders en daarover willen zij graag inspraak hebben. De hiërarchische implementatiestrategie is daar echter niet geschikt voor. Als deze strategie wel wordt gekozen komt het schrikbeeld van veel schoolleiders voor een register als 'afvinklijst' dichterbij: schoolleiders zullen het register bijhouden omdat het moet, maar er geen professionele ontwikkeling uit halen, omdat ze de motivatie missen.

### **6.5.2. Decentrale implementatiestrategie**

---

De tweede manier waarop het Ministerie van OCW professionaliseringsbeleid implementeert is via een decentrale implementatiestrategie. In deze strategie maakt het ministerie concrete afspraken met de sociale partners, waarbij de belangenorganisaties zelf invulling mogen geven aan het register, zolang maar wordt voldaan aan de afgesproken kaders vanuit het ministerie. Door de invulling van het beleid zo dicht mogelijk bij het beleidsveld te zetten, hoopt het ministerie dat de doelgroep helpt bij het vormgeven van het beleid. Als dat gebeurt, creëert dit betrokkenheid en draagvlak onder de doelgroep voor het beleid. Daardoor kunnen eventuele verschillen in opvatting van de doelgroep met het ministerie worden overbrugd. Opvattingen over het beleid kunnen hiermee worden veranderd.

Deze strategie is toegepast bij de invoering van het schoolleidersregister voor het primair onderwijs en het lerarenregister (zie paragraaf 2.5. voor de context van deze registers). In deze gevallen is vanuit het ministerie opgesteld aan welke kaders de registers moeten voldoen en dit beleid is door de sociale partners uitgewerkt en uitgevoerd. Bij het register voor schoolleiders

uit het primair onderwijs is bijvoorbeeld als streefdoel vastgesteld dat in 2015 alle schoolleiders zijn geregistreerd in het register (OCW & PO-Raad, 2012, p. 7). De eisen die aan deze registratie worden gesteld zijn echter open gelaten om te worden ingevuld door de sociale partners (PO-Raad et al., 2013, p. 126). Ook bij het lerarenregister is deze strategie gevolgd. Er zijn in het bestuursakkoord tussen het Ministerie van OCW en de Onderwijscoöperatie (de organisatie die het lerarenregister beheert) afspraken gemaakt over de kaders waaraan het register moet voldoen. Zo mag de Onderwijscoöperatie de criteria opstellen waarmee de validering van her-nascholing voor herregistratie gebeurt (OCW & Onderwijscoöperatie, 2012), zolang daarmee de afgesproken resultaten van her- en nascholing worden behaald.

Het ministerie gebruikt deze strategie dus veelvuldig in het professionaliseringsbeleid, maar hoe groot is de kans op het realiseren van aansluiting bij de invoering van het register? Die kans lijkt vrij klein, omdat schoolleiders op twee punten een andere opvatting hebben.

Ten eerste wordt de focus op output die in deze implementatiestrategie centraal staat niet gedeeld door de schoolleiders. Zij lijken zich niet te willen vastleggen op bepaalde streefcijfers of kernindicatoren. Deze strategie mikt op het stellen van kaders, maar het lijkt erop dat schoolleiders hier weinig heil in zien.

Tweede verschil van inzicht is dat er in deze strategie weinig mogelijkheden voor schoolleiders zijn om hun eigen werk te beschermen. Het beleid wordt centraal vastgesteld door het ministerie, waarna pas in de uitvoering ruimte is voor decentrale samenwerking. Dan is het te laat voor schoolleiders om het beleid nog (structureel) te veranderen. Dit betekent niet dat schoolleiders grote invloed hoeven over het beleid. Wel willen ze graag autonomie houden over hun eigen werk, zonder (teveel) voorgeschreven eisen en regels van het ministerie.

### **6.5.3. Participatieve implementatiestrategie**

---

De derde manier waarop het Ministerie van OCW het beleid rondom professionalisering vormgeeft is via de participatieve implementatiestrategie. Deze strategie wordt voornamelijk gebruikt bij projecten die in samenwerking met de VO-Raad gebeuren. De VO-Raad fungeert hierbij als een soort intermediair tussen het ministerie en schoolleider. Beleid dat vanuit het ministerie wordt ingezet komt via de VO-Raad in de praktijk terecht. Nog niet duidelijk is of het beroepsregister voor schoolleiders uit het voortgezet onderwijs ook via de VO-Raad zal gaan lopen, al lijkt het op basis van vergelijkbare professionaliseringsinstrumenten

(competentieprofiel, VO-coachingstraject) aannemelijk dat het register onderdeel wordt van de VO-academie en daarmee ook van de VO-Raad.

Door samen te werken met de VO-Raad probeert het ministerie draagvlak te creëren onder schoolleiders. Via de VO-Raad kunnen veel schoolleiders worden bereikt: de VO-Raad organiseert regelmatig bijeenkomsten waarin naar de mening van schoolleiders wordt gevraagd<sup>12</sup> en voor specifieke instrumenten worden aparte sessies georganiseerd. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de totstandkoming van het beroepsprofiel voor schoolleiders (Andersen & Krüger, 2013). Dit profiel met competenties ter ontwikkeling van de schoolleiders is nadrukkelijk op participatieve wijze gerealiseerd. Doel was *“om een beroepsprofiel te ontwikkelen dat breed gedragen wordt door de beroepsgroep”* (bron: <http://vo-raad.nl/dossiers/beroepsprofiel>). Samen met bestuurders, schoolleiders en andere belanghebbenden is gediscussieerd over hoe dit profiel er uit zou moeten zien. Vooraf is conform de participatieve strategie een helder doel geformuleerd: er moest een beroepsprofiel komen, maar de uitvoering werd overgelaten aan het veld (de beleidsontvangers). Het voordeel is dat deze participatieve, bottom up strategie schoolleiders de mogelijkheid geeft hun opvattingen te ventileren, terwijl daar in de ‘command and control’ modus van een top-down benadering geen ruimte is voor een diversiteit aan meningen (Matland, 1995).

Deze manier van implementeren lijkt de grootste kans te hebben op het realiseren van aansluiting bij de invoering van het register, omdat het op twee manieren zorgt voor aansluiting tussen opvattingen: het geeft schoolleiders de mogelijkheid hun autonomie te beschermen en door te sturen op kennis en vaardigheden wordt recht gedaan aan de heterogeniteit van de beroepsgroep.

In de eerste plaats geeft participatie schoolleiders de mogelijkheid hun autonomie te beschermen. Het primaat van de participatieve implementatiestrategie ligt bottom-up waardoor schoolleiders de mogelijkheid krijgen om mee te denken over het beleid. Dat is wat schoolleiders in het geval van het register graag willen, omdat het register van invloed zal zijn op hun manier van werken. Het register zou op verschillende manieren kunnen ingrijpen in het primaire proces, bijvoorbeeld doordat wordt vastgelegd hoe de omgang met docenten verloopt. Schoolleiders zijn bang dat het register een afvinklijstje wordt waarin ze veel administratie

---

<sup>12</sup> Met betrekking tot de VO-academie heten deze bijeenkomsten ‘proeverijen’: zie <http://vo-academie.nl/proeverij> (datum van raadpleging: juli 2013).

moeten bijhouden waar ze zelf weinig aan hebben. Door schoolleiders te betrekken bij deze besluitvorming kan er in deze fase al overeenstemming worden bereikt over de mate van invloed van het register en zullen schoolleiders willen werken met het beleid. Er wordt hiermee tegemoet gekomen aan de zorgen van schoolleiders en dat kan aansluiting realiseren. Ten tweede doet deze implementatiestrategie recht aan de diversiteit aan opvattingen onder schoolleiders. Sturing gebeurt in deze strategie namelijk via standaardisering van kennis en vaardigheden. Schoolleiders zijn het ermee eens dat het kennisniveau mag worden opgekrikt, zolang dit niet gebeurt door te specifieke eisen te stellen. Het standaardiseren van bepaalde kennisbeginselen zoals een masterdiploma is geoorloofd en wordt door de meeste schoolleiders zelfs aangeprezen. Op die manier wordt aansluiting gerealiseerd bij de opvattingen van schoolleiders.

## **6.6. Conclusie: aanpassing conceptueel model**

De analyse van het register en mogelijke implementatiestrategieën laat zien dat het in dit beleidsveld lastig zaken doen is. De opvattingen van het ministerie en schoolleiders sluiten niet volledig op elkaar aan, waardoor beleid niet automatisch wordt gerealiseerd. In deze slotparagraaf worden de twee dieperliggende oorzaken van dit gebrek aan aansluiting bekeken en wordt het conceptueel model uit hoofdstuk3 aangepast aan de verkregen resultaten. In het laatste hoofdstuk worden de verklaringen voor het gebrek aan aansluiting op een rij gezet en worden aanbevelingen gedaan om de implementatie van het register voor schoolleiders te bevorderen.

Het gebrek aan aansluiting kan, op basis van de voorgaande analyses van de resultaten, worden verklaard door te kijken naar de 'mixed signals' die het ministerie en schoolleiders afgeven. Aan de ene kant staat een heterogene beroepsgroep van schoolleiders zonder sturing. Uit de interviews met schoolleiders blijkt dat er onder schoolleiders veel verschillende beelden leven over het vak van schoolleider en hoe dat zou moeten worden ingevuld. Het is een gefragmenteerde beroepsgroep waarin weinig homogeniserende factoren zijn te onderscheiden. Zonder overeenkomstige opvattingen binnen de beroepsgroep is het voor het ministerie lastig om beleid te maken dat aansluit bij (bijna) alle schoolleiders. Daarnaast kennen schoolleiders weinig sturing vanuit de beroepsgroep. Er is geen vakbond of belangenorganisatie waarin alle schoolleiders vertegenwoordigd zijn. De VO-Raad komt het

dichtste in de buurt, maar vertegenwoordigt ook schoolbesturen en die belangen zijn niet altijd concordant. Er is er geen alom gelegitimeerde organisatie die opvattingen van schoolleiders kan samenbinden en als partner kan optreden naar het Ministerie van OCW.

Aan de andere kant staat een aftastend Ministerie van OCW dat geen eenduidig signaal afgeeft aan schoolleiders. Ze gebruiken verschillende strategieën om het professionaliseringsbeleid vorm te geven. Consequentie daarvan voor de schoolleiders lijkt te zijn dat zij niet weten wat het ministerie van hen verwacht. Zij beschouwen de communicatie van het ministerie als ambivalent omdat het gebruik van de verschillende strategieën steeds andere eisen aan schoolleiders stelt. Via de VO-Raad vraagt het ministerie schoolleiders om input en participatie bij de beleidsvorming, in ander beleid wordt van schoolleiders vooral een focus op resultaten verwacht en tegelijkertijd worden schoolleiders ook aangezet om zich te niet te bemoeien met beleid maar zich te richten op het uitvoeren van hun werkzaamheden. Hoewel de implementatiestrategie per beleidslijn wellicht te verklaren valt, levert het voor schoolleiders in het grotere geheel een myriade aan verwachtingen op.

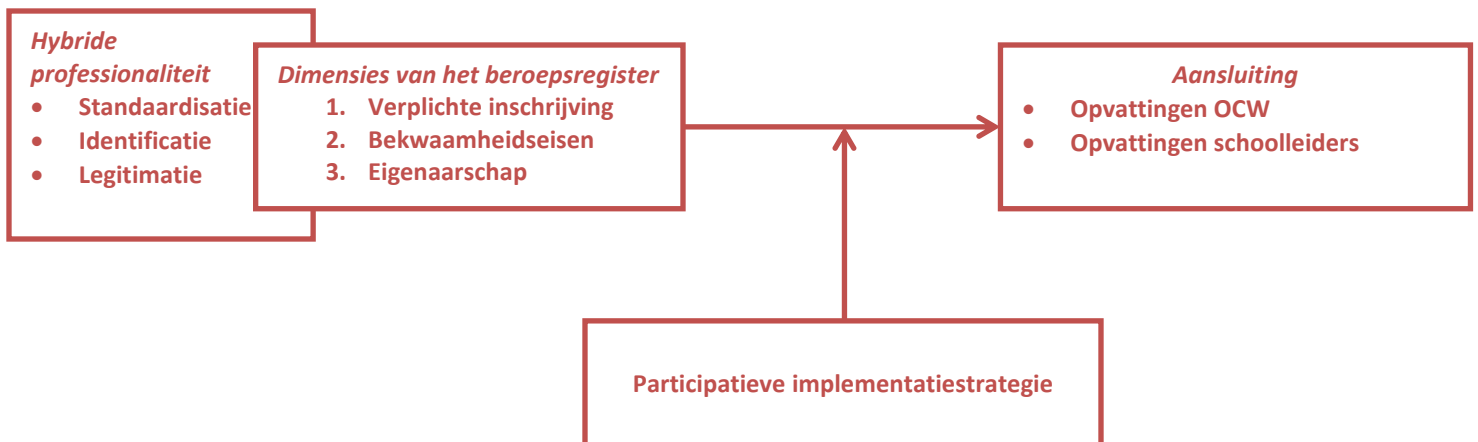
De heterogeniteit van schoolleiders enerzijds en de onduidelijkheid van het ministerie anderzijds is niet los van elkaar te zien. Het is een wisselwerking: het ministerie weet niet hoe het alle schoolleiders kan benaderen dus initieert het verschillende strategieën, en opvattingen van schoolleiders worden verder gefragmenteerd door de verschillende strategieën van het ministerie.

Een tweede verklaring voor het gebrek aan aansluiting kan gevonden worden in de verschillende benaderingen van professionaliteit die beide partijen lijken te hanteren. Schoolleiders lijken oog te hebben voor meer sociaal-culturele en sociaal-politieke aspecten van professionaliteit (Abbott, 1988), zoals de denkbare impuls die het kan geven aan het imago van schoolleiders of de inbreuk die het register kan hebben op hun professionele ruimte. Schoolleiders nemen deze overwegingen mee in het bepalen van hun opvattingen over het register. Dit in tegenstelling tot het ministerie, die een focus lijkt te hebben op een instrumentele, gestandaardiseerde benadering van professionaliteit, waarbij de nadruk wordt gelegd op het verhogen van de kwaliteit. In de analyse van alle dimensies bleek dat het ministerie de nadruk legt op het stellen van kwaliteitsstandaarden. Deze overweging lijkt ook de belangrijkste reden te zijn geweest voor het ministerie om het beroepsregister in te stellen en bepaalt voor een groot deel de opvattingen van het ministerie.

Dit verschil in opvattingen over professionaliteit leidt tot een gebrek aan aansluiting. Bovendien ervaren schoolleiders deze instrumentele benadering als een signaal van wantrouwen: een vaak gehoorde redenering is dat als het ministerie de kwaliteit van schoolleiders wilt verhogen, de kwaliteit op dit moment dus niet hoog genoeg is.

De beste mogelijkheid om aan deze aansluitingsproblematiek te werken is door een participatieve implementatiestrategie te kiezen omdat het de twee dieperliggende oorzaken van het gebrek aan aansluiting wellicht kan verhelpen. Ten eerste geeft de participatieve implementatiestrategie schoolleiders de mogelijkheid om met het ministerie te discussiëren over een bredere betekenis van professionaliteit. Er wordt ruimte gecreëerd voor wederzijdse instemming met het beleid, waarbij beide partijen hun eigen idee van onder meer professionaliteit kunnen weergeven. Dat komt het begrip aan beide kanten ten goede. Ten tweede is de participatieve implementatiestrategie erop gericht om te sturen op kennis en vaardigheden. Deze manier van sturen doet recht aan de heterogeniteit van schoolleiders en kan helpen gelijksoortige elementen in het vak van schoolleider te vinden.

Deze conclusies leiden tot een aanpassing van het conceptueel model uit hoofdstuk 3 (zie Figuur 4). De eerste verandering is dat de fronten in de strijd om professionaliteit zijn aangepast in dimensies van het beroepsregister. Alleen op het punt van verplichte inschrijving bleken de opvattingen overeen te komen. Tweede verandering is dat alleen de participatieve implementatiestrategie wordt gebruikt om aansluiting te realiseren, omdat de bevindingen daar aanleiding toe geven. In hoofdstuk 7 worden aanbevelingen gedaan hoe de in dit hoofdstuk geschetste verklaringen kunnen worden toegepast in het beroepsregister.



Figuur 4: Aangepast conceptueel model naar aanleiding van resultaten en analyse

## **Hoofdstuk 7 conclusies: Implementatiestrategie voor een heterogene beroepsgroep**

*“Ik denk dat het een administratief instrument wordt, waar we allemaal braaf invullen wat ingevuld moet worden en vervolgens zeggen: dat hebben we ook weer gehad. Dat gaat het worden” (R.13)*

### **7.1. Inleiding: de professionalisering van schoolleiders**

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) ondersteunt de professionaliseringsambities van schoolleiders. Het ministerie ziet het als een kans om het kwaliteitsniveau van de beroepsgroep, en daarmee de kwaliteit van het onderwijs in het geheel, te verbeteren (Ministerie van OCW, 2011b). Het ministerie probeert de professionalisering te ondersteunen door instrumenten te ontwikkelen die schoolleiders stimuleren te werken aan hun vakbekwaamheid. Hiertoe is bijvoorbeeld in samenspraak met de VO-Raad de VO-academie opgericht, waarin allerlei tools beschikbaar worden gesteld om het ‘leren van en voor elkaar’ te stimuleren<sup>13</sup>.

De nieuwste verrijking van het professionaliseringsinstrumentarium voor schoolleiders is het beroepsregister, dat naar verwachting medio 2015 ingevoerd wordt<sup>14</sup>. Het beoogde doel van het register is dat schoolleiders er hun professionele ontwikkeling mee ondersteunen door hun bekwaamheid te onderhouden en aan te tonen. (Ministerie van OCW, 2013).

Wat opvalt, is dat de invoering van het register voor commotie onder schoolleiders zorgt. Terwijl professionalisering van het vak door schoolleiders breed wordt gedragen, wordt het register, een professionaliseringsinstrument, bekritiseerd (Regioplan, 2012; VO-Raad, 2012).

Schoolleiders stellen vraagtekens bij de controlerende en instrumentele functie van een registratiesysteem.

Dat stelt de toegevoegde waarde van het beroepsregister ter discussie. In dit onderzoek wordt gekeken hoe het beroepsregister ondanks die controverse op een betekenisvolle wijze kan worden geïmplementeerd.

---

<sup>13</sup> [www.vo-academie.nl](http://www.vo-academie.nl)

<sup>14</sup> Dit betreft het schoolleidersregister voor het voortgezet onderwijs. Voor schoolleiders uit het primair onderwijs is het register sinds de zomer van 2013 beschikbaar (zie: [www.srpo.nl](http://www.srpo.nl)). Ook voor docenten uit het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs bestaat er al een register (zie: [www.registerleraar.nl](http://www.registerleraar.nl)). Zie paragraaf 2.4. voor meer informatie over deze registers.



In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op de verschillende deelvragen waarmee dit onderzoek is ingedeeld. De deelvragen worden hier behandeld om daarmee tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen.

## **7.2. De ontwikkeling van schoolleiders**

De eerste drie deelvragen van dit onderzoek zijn theoretisch van aard. Deze vragen zijn beantwoord door in de wetenschappelijke literatuur op zoek te gaan naar passende concepten of theorieën. De eerste deelvraag is: *Wat is professionalisering (van schoolleiders)?*

Schoolleiders zijn, tegelijkertijd met andere publieke managers, op zoek naar nieuwe manieren om betekenis te geven aan hun eigen vak. Het oude idee van de schoolleider als *primus inter pares*, opgeklommen uit het docentenbestand maar er nog steeds deel van uitmakend, past niet meer bij het veranderde vak. Ontwikkelingen in het onderwijslandschap hebben het vak van schoolleider complexer en veeleisender gemaakt. Autonomievergroting van schoolleiders, de schaalvergroting van schoolorganisaties en de invloed van het New Public Management (NPM) hebben niet te stoppen veranderingen in gang gezet. Dat heeft tegelijkertijd geleid tot enerzijds nieuwe waardering voor de rol van de schoolleider in de school en zijn invloed op leerprestaties (vergelijk: Europese Commissie, 2012; McKinsey, 2010; OECD, 2013) en anderzijds nieuwe vormen van druk om verantwoording af te leggen over geleverde prestaties (vergelijk: B&A Groep, 2010; Bronneman-Helmers, 2008).

Een manier waarop schoolleiders met deze veranderingen om proberen te gaan is door in te zetten op een professionalisering van hun vak. Dit is een manier om werkpraktijken te beheersen of te standaardiseren waardoor richting kan worden gegeven aan de omgang met trade-offs in het werk (Noordegraaf, 2007), bijvoorbeeld die tussen het belang van de school en het belang van de leerling. Deze professionalisering wordt beschouwd als een hybride begrip, bestaande uit drie verschillende ingrediënten die zijn geformuleerd door Noordegraaf (2007). Het eerste ingrediënt is standaardisatie, waarmee het leggen van verbanden tussen werk en georganiseerd handelen wordt bedoeld. Het tweede aspect van professionaliteit is het bouwen van mechanismen om werk te legitimeren. Derde ingrediënt is het zoeken naar beroepsidentiteit. Samen geven deze ingrediënten een beeld van wat professionaliteit is en hoe het professionaliseren van schoolleiders eruit ziet. Het beroepsregister kan in dit licht worden gezien als een professionaliseringsinstrument, erop gericht om de professionele ontwikkeling van schoolleiders verder te ondersteunen.

De implementatie van het beroepsregister levert in een preliminaire fase discussie op. Deze gevoelens van onrust worden in dit onderzoek geconceptualiseerd door de constructie van het begrip opvattingen. Dat is ook het onderwerp van de tweede deelvraag: *Wat zijn opvattingen?*

De tweede deelvraag is beantwoord in het licht van theorie over subjectieve werkervaringen. Opvattingen worden in dit onderzoek beschouwd als denkbeelden van de betrokken actoren over het beleid, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de opvattingen van het ministerie aan de ene kant en de opvattingen van schoolleiders aan de andere kant. De opvattingen van schoolleiders gaan over beleid dat van invloed is op hun manier van werken. De opvattingen van het Ministerie van OCW slaan op het beleid waarmee de manier van werken van schoolleiders wordt beïnvloed.

Deze opvattingen kunnen met elkaar worden vergeleken om te bepalen of er sprake is van aansluiting. Aansluiting is de connectie tussen de opvattingen van de beleidsmaker en de beleidsontvanger: tussen hoe de beleidsmaker wil dat het beleid eruit ziet en hoe de beleidsontvanger wil dat het eigen werk eruit ziet. De volgende theoretische deelvraag is: *Hoe kunnen opvattingen op elkaar aansluiten?*

Deze deelvraag komt voort uit het in de theorie vaak benoemde probleem van het realiseren van de doelen van het beleid in de implementatie (bijv. Pressman & Wildavsky, 1973). In dit onderzoek is geprobeerd daar een antwoord op te vinden door gebruik te maken van het concept van implementatiestrategieën. Implementatiestrategieën kunnen de processen rondom de implementatie van een beleid beïnvloeden om daarmee de kans dat de doelen van het beleid worden bereikt te vergroten (Noordegraaf et al., 2010).

Er zijn vanuit het concept van Noordegraaf et al. (2010) vier implementatiestrategieën waarmee aansluiting kan worden bereikt tussen hetgeen de beleidsmaker voor ogen heeft met het beleid en hetgeen de beleidsontvanger wil met het beleid. Deze implementatiestrategieën zijn:

- Hiërarchische implementatiestrategie: aansluiting wordt bereikt als de beleidsontvanger het terecht vindt dat eisen worden gesteld vanuit de overheid en dat zij daar zelf geen invloed op mogen uitoefenen.
- Decentrale implementatiestrategie: aansluiting kan worden gerealiseerd doordat de doelgroep gewend is aan prestatie-meetsystemen en daar mee om kan gaan.

- Participatieve implementatiestrategie: aansluiting is mogelijk door overleg over de totstandkoming van het beleid.
- Interactieve implementatiestrategie: aansluiting is te vinden doordat partijen in het beleidsvormingsproces steeds dichterbij elkaar groeien door wederzijdse aanpassing en samenwerking.

Met behulp van deze strategieën kunnen opvattingen op elkaar worden aangesloten.

### 7.3. Professionaliseringsopvattingen

De vierde en vijfde deelvraag zijn beantwoord met behulp van empirische gegevens. De opvattingen van het ministerie zijn gevonden door een documentanalyse te doen over het professionaliseringsbeleid op het gebied van het onderwijs. De opvattingen van schoolleiders zijn gevonden door vijftien interviews te houden met schoolleiders. De vierde deelvraag is: *Hoe probeert OCW schoolleiders te professionaliseren?* Deze vraag is beantwoord door de opvattingen van het ministerie over de drie dimensies van het beroepsregister te bestuderen.

De eerste dimensie van het beroepsregister is de manier waarop de grenzen van het register worden bepaald. Hierbij is gekeken wat de opvattingen zijn over verplichting van het register. Het ministerie is een voorstander van dit idee. Het maakt alle schoolleiders bewust van het feit dat ze hun bekwaamheid moeten bijhouden. Er is veel diversiteit onder schoolleiders in de hoeveelheid scholing die ze volgen terwijl het ook door schoolleiders zelf als een belangrijk aspect van bekwaamheidsonderhoud wordt gezien (Regioplan, 2012). Het ministerie zou daarom prefereren dat schoolleiders verplichten worden om zich in te inschrijven in het register, zodat er een ondergrens komt in het bekwaamheidsonderhoud van schoolleiders.

Het tweede professionaliseringskenmerk van het register is het profiel van de inhoudseisen. Hoe specifiek mogen competenties worden geformuleerd? Het ministerie wil de eisen specifiek invullen om transparantie over het niveau van schoolleiders te bevorderen. Hoe specifiek de eisen worden ingevuld, hoe helderder het voor schoolleiders en het ministerie wordt een schoolleider aan die eisen voldoet. Dat opent de mogelijkheid voor het ministerie om eventueel in te grijpen bij ernstige onbekwaamheid.

Het derde kenmerk is de reikwijdte van het register. De reikwijdte wordt bepaald door de mate waarin het register bindend wordt gemaakt met standaardisatie en formalisatie van regels. Voor het ministerie ligt de oplossing in het instellen van een publiekrechtelijke organisatie die tussen

de overheid en schoolleiders in komt te staan, naar analogie met de Stichting Schoolleidersregister Primair Onderwijs (SRPO). Deze instelling zou de macht moeten hebben om schoolleiders die lange tijd niet voldoen aan de bekwaamheidseisen uit het register te zetten, met arbeidsgerechtigde gevolgen. Dit geeft het register een disciplinerende werking waarmee gezorgd wordt dat schoolleiders hun bekwaamheid daadwerkelijk bijhouden.

Naast de opvattingen van het ministerie over het beroepsregister zijn ook schoolleiders gevraagd naar hun opvattingen over het beroepsregister. Dat brengt ons bij de vijfde deelvraag: *Wat zijn de beroepsopvattingen van schoolleiders?* Deze opvattingen net als bij de opvattingen van het ministerie verdeeld over de drie dimensies van het register

Op het eerste professionaliseringsfront van de grenzen van het schoolleidersregister is gekeken of het register verplicht moet worden voor alle schoolleiders. Dat vinden de schoolleiders een goed idee. Met een verplichte inschrijving wordt een signaal afgegeven naar alle schoolleiders dat het nodig is om het niveau van de schoolleiders op te vijzelen. Het helpt ze om in hun drukke werkweek tijd vrij te maken voor het volgen van hun persoonlijke ontwikkelingstrajecten.

De tweede dimensie, het profiel van het register, etaleert hoe specifiek bekwaamheidseisen ingevuld dienen te worden. Schoolleiders geven de voorkeur aan een algemene profilering, waarbij competenties worden geformuleerd die de ruimte geven om af te wijken van de norm indien de context van de school en de schoolleider daarom vragen. Waar een goede schoolleider aan moet voldoen is afhankelijk van de context, daarom is die ruimte benodigd.

Bij de derde dimensie van reikwijdte is gekeken bij wie het eigenaarschap van het register moet liggen, waardoor bepaald wordt hoe ver de invloed van het ministerie en schoolleiders reikt in het aansturen van de professionele ontwikkeling. Schoolleiders houden de verantwoordelijkheid daarvoor het liefste bij henzelf. Het register zou competenties van schoolleider in kaart mogen brengen, maar het is aan schoolleiders zelf om uiteindelijk meerwaarde te creëren. Het eigenaarschap van het register ligt in deze visie bij de beroepsgroep.

#### **7.4. Het realiseren van aansluiting**

De zesde deelvraag is bedoeld om een overzicht te geven van de gevonden resultaten en verklaringen en daar conclusies aan te verbinden. De zesde deelvraag is: *Hoe kan aansluiting worden gerealiseerd?*

De opvattingen van het ministerie en schoolleiders over het beroepsregister zijn op twee van de drie fronten niet aansluitend. Alleen op het eerste front van grenzen lijkt overeenstemming te zijn: beiden hebben een voorkeur voor een verplichte inschrijving in het register om zoveel mogelijk schoolleiders te stimuleren hun bekwaamheid te onderhouden. Alle schoolleiders zouden zich moeten bezig houden met hun ontwikkeling, van teamleider tot algemeen directeur.

De verschillen in opvattingen tussen het ministerie en schoolleiders ontstaan bij het tweede en derde front. Het gebrek aan aansluiting bij het profiel van het register zit in de vraag of bekwaamheid moet worden aangetoond in het register. Het ministerie wil graag door specifieke eisen te stellen aangetoond hebben dat schoolleiders zich structureel bezig houden met hun ontwikkeling. Deze specifieke eisen geven een transparantie over de capaciteiten van schoolleiders. Dit zou een signaleringsfunctie hebben: een publiekrechtelijke organisatie krijgt te weten welke schoolleiders voldoen aan de bekwaamheidseisen. Daarnaast zou het op de schoolleiders een waarschuwingseffect kunnen hebben. Zij worden alert gemaakt op hun eigen krachten en zwakten, wat wellicht tot gevolg heeft dat de schoolleiders besluiten te werken aan hun bekwaamheid. Schoolleiders daarentegen zien het aantonen van hun bekwaamheid als een teken dat het ministerie controle wil uitoefenen. Zij zijn bang dat het leidt tot een 'one-size-fits-all aanpak' die niet past bij de context waarin veel schoolleiders werken. Er zal dan aan competenties moeten worden voldaan die niet (volledig) van toepassing zijn op de schoolleider. Liever houden ze de competenties in het register generiek zodat wel zicht kan worden gekregen op de kwaliteiten, maar dat ze daar zelf een invulling aan kunnen geven die past bij hun context.

Gebrek aan aansluiting is er ook bij het derde front, de reikwijdte van het register. Het probleem in dit front lijkt te zitten in de mate van 'professional control'. Dit is de ruimte die professionals krijgen om binnen hun eigen beroepsgroep te bepalen hoe zij invulling willen geven aan hun werk (Freidson, 2001, in: Van der Meulen, 2009). De ene partij, het ministerie wil invloed uitoefenen op het werk van de schoolleider door een publiekrechtelijke instantie op te richten die kan ingrijpen bij onvoldoende bekwaamheid. De andere partij, de schoolleiders, willen de zeggenschap over het register in eigen handen hebben. Daarmee hebben zij zelf de controle over wat hun werk inhoudt.

Het gebrek aan aansluiting is in hoofdstuk 6 verklaard door de gemixte signalen die beide partijen afgeven het register en door de verschillende betekenis die ze geven aan professionaliteit. Doelen en eisen vanuit het ministerie zijn onhelder en tegelijkertijd is het voor het ministerie lastig een heldere koers te volgen door de grote heterogeniteit aan schoolleiders. Op basis van deze problematiek kan aansluiting worden gerealiseerd door het inzetten van een participatieve implementatiestrategie. Deze strategie geeft door de invloed die schoolleiders kunnen uitoefenen op het beleid de mogelijkheid aan schoolleiders om hun eigen autonomie te beschermen. Ook kan in deze strategie de betekenis van professionaliteit worden behandeld, met behulp van deliberatie en participatie van schoolleiders.

### **7.5. Theoretische en praktische implicaties**

De laatste deelvraag die dient te worden behandeld gaat over de gevolgen die het kiezen voor de participatieve implementatiestrategie heeft. Dat is de zevende deelvraag: *Wat zijn theoretische en praktische implicaties hiervan?* Deze vraag is onderverdeeld in een theoretische en praktisch deel.

Over de gevolgen voor de theorie kunnen drie uitspraken worden gedaan. Er zijn implicaties voor het gebruik van het concept van hybride professionaliteit, voor de ideeën over beleidsvervreemding en voor de ideeën over heterogeniteit.

Het concept van hybride professionaliteit van Noordegraaf (2007) heeft dit onderzoek een breed raamwerk gegeven om het register mee te bevatten. Toepassing van deze theorie op een professionaliseringsinstrument heeft vrij goed gewerkt. De drie ingrediënten van hybride professionaliteit (standaardisatie, legitimatie en identificatie) konden worden gevonden in de opvattingen van schoolleiders en/of het ministerie. Deze toepassing van de theorie werkte verhelderend op de manier van kijken en denken van het ministerie en schoolleiders. Gevolg hiervan voor de theorie is dat dit onderzoek wellicht kan bijdragen aan de constructie van een model van hybride professionaliteit waaraan cases kunnen worden onderworpen om te zien of een volledig beeld van de situatie wordt geschetst.

Een andere implicatie van dit onderzoek is dat het de bevindingen van Tummers (2012) over de twee hoofdfactoren die de mate van beleidsvervreemding bepalen, bevestigt. Tummers (2012, p. 245) vond in zijn onderzoek naar de psychologische ontkoppeling van publieke professionals

bij beleid dat twee factoren centraal staan: de context waarin de beleidsimplementatie plaatsvindt en de inhoud van het beleid. Zoals gesteld in de analyse zijn de gemengde signalen van beide partijen en de heterogeniteit van de beroepsgroep sterk van invloed geweest op het gebrek aan aansluiting. Deze bevindingen zijn te verbinden aan de conclusies van Tummers (2012).

De bevinding uit dit onderzoek dat schoolleiders een heterogene groep zijn waardoor het lastig is er beleid op te maken steunt op eerder onderzoek van De Wit (2012) over de loyaliteit van schoolleiders. *“Het onderzoek wijst erop dat de groep ‘leidinggevendenden in het voortgezet onderwijs’ in feite een heterogene groep is van mensen in leidinggevende posities, met verschillende achtergronden, die veranderingen in het voortgezet onderwijs en relaties met andere belanghebbenden (soms zeer) verschillend ervaren...”* (De Wit, 2012, p. 217). Hieraan kan worden toegevoegd dat schoolleiders ook verschillende opvattingen hebben over het register en professionaliteit. Dit heeft diverse gevolgen voor theoretische benaderingen van schoolleiders en wellicht ook voor professionaliserende beroepsgroepen. Een daarvan is dat bij het onderzoek doen naar schoolleiders sterk rekening moet worden gehouden met een representativiteit van de steekproef.

Naast de consequenties voor theoretische benaderingen heeft dit onderzoek ook een tweetal implicaties voor de praktijk, te weten voor schoolleiders en voor beleidsmakers.

Als de resultaten van dit onderzoek worden bekeken vanuit het perspectief van schoolleiders moet daarbij rekening worden gehouden met de benoemde heterogeniteit. Toch kan er iets gezegd worden dat geldt voor de gehele beroepsgroep. Het register wordt tenslotte ingevoerd voor alle schoolleiders.

Dit onderzoek zou schoolleiders tegelijkertijd moeten geruststellen en waarschuwen. Het onderzoek is een geruststelling, omdat de bevindingen het belang van inspraak van schoolleiders benadrukt. Schoolleiders moeten meedoen bij het maken van beleid over zichzelf. Daarnaast geeft dit onderzoek ook een waarschuwing af: als schoolleiders zichzelf niet durven of willen laten verbinden blijft het moeizaam voor het Ministerie van OCW om het beleid in samenspraak met schoolleiders vast te stellen. Uiteindelijk leidt dat tot een situatie waarin het

ministerie gedwongen wordt om zelf knopen door te hakken. Als schoolleiders mee willen bepalen over hun werk, zullen ze zelf met ideeën komen.

Voor beleidsmakers betekent dit onderzoek een nieuwe blik op bestaande ideeën over professionaliteit in het algemeen en het beroepsregister in het bijzonder. Er zijn al veel (interne) rapporten uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW naar de technische aspecten van beroepsregisters (onder meer: CAOP Research, 2013; OCW, 2012c; OCW, 2012d). Dit onderzoek voegt aan die kennisbasis een interpretatieve perspectief toe. Daarmee ontstaat er ruimte om te begrijpen waarom mensen en organisaties bepaalde opvattingen hebben over het register en wat de mogelijkheden zijn om die opvattingen te veranderen. De belangrijkste conclusie voor het ministerie is dat zij een beperkte opvatting hebben over professionaliteit die begrip voor het doen en laten van schoolleiders in de weg staat. Gevolg is dat aansluiting bij de praktijk van schoolleiders moeilijk te realiseren is.

## **7.6. Hoofdconclusie**

Met het beantwoorden van de zevende deelvraag zijn alle deelvragen beantwoord. Daarmee kan er een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *Met welke implementatiestrategie kan de aansluiting tussen opvattingen worden gerealiseerd, zodat een beroepsregister kan bijdragen aan de professionalisering van schoolleiders?*

Het bevorderen van de professionele ontwikkeling van schoolleiders heeft de grootste kans van slagen als het beroepsregister wordt geïmplementeerd met behulp van een participatieve implementatiestrategie. Dat betekent dat het beleid hierover in samenspraak met de schoolleiders gebeurt, al mag het ministerie eisen en doelen stellen waarmee het proces kan worden gestructureerd.

In hoofdstuk 6 zijn twee oorzaken geanalyseerd die ten grondslag liggen aan het huidige gebrek aan aansluiting. Het ministerie en schoolleiders lijken een andere taal te spreken als het gaat om professionalisering en beide actoren geven ambigue signalen af. Het ministerie lijkt verschillende professionaliseringsstrategieën te hanteren, wat schoolleiders in verwarring brengt. Schoolleiders op hun beurt zijn een gefragmenteerde beroepsgroep met weinig eigen sturing. Ze zenden veel verschillende signalen uit naar het ministerie waardoor het moeilijk is voor het ministerie om te bepalen wat de beste koers is. Bovendien lijken deze boodschappen



elkaar te versterken: schoolleiders raken meer gefragmenteerd door de verschillende strategieën van het ministerie en het ministerie zendt meer meervoudige signalen uit om alle verschillende schoolleiders te bereiken.

De participatieve implementatiestrategie kan deze opvattingen op twee manieren laten aansluiten. Ten eerste levert de strategie een discussie op over de betekenis van professionaliteit, doordat de participatieve strategie in het bepalen van het beleid rondom het register dwingt om hier in overleg over na te denken. Dat zou tot een beter begrip van elkaars standpunten op het gebied van professionaliteit moeten leiden, waardoor de opvattingen beter zouden moeten aansluiten. Ten tweede kan via een participatieve strategie ingezet worden op sturing via kennis en vaardigheden. Deze manier van sturen doet recht aan de heterogeniteit aan schoolleiders omdat ermee niet wordt geïntervenieerd in het primaire proces van de schoolleider. Er worden eisen gesteld aan het basisniveau van de schoolleider en als de schoolleiders daaraan voldoet wordt erop vertrouwd dat de schoolleiders de instrumenten in handen heeft om het vak zonder controle uit te oefenen. In de opvatting van schoolleiders is dat positief omdat zij op deze manier de autonomie van hun eigen manier van werken kunnen beschermen. Er wordt immers niet ingebroken in het primaire proces van de schoolleider.

## **7.7. Discussie en aanbevelingen**

Het doel van dit onderzoek is om aanknopingspunten te vinden waarmee het Ministerie van OCW kan zorgen dat het beroepsregister bijdraagt aan de professionalisering van schoolleiders. In deze paragraaf wordt de manier waarop dat is gedaan kritisch tegen het licht gehouden en worden de aanknopingspunten omgezet in aanbevelingen.

### **7.7.1. Discussie**

In de discussie wordt ingegaan op de vraag wat de betekenis van dit onderzoek is in een breder perspectief dan dit onderzoek. Dat gebeurt door te kijken naar de tekortkomingen van dit onderzoek en door mogelijke suggesties voor verder onderzoek te geven .

Ten eerste is er gebruik gemaakt van een beperkte steekproef. Er zijn vijftien schoolleiders geïnterviewd en daarmee is, met armslagen, geprobeerd een beeld te creëren van de gehele beroepsgroep. Hieruit kwam onder meer voort dat schoolleiders een heterogene beroepsgroep vormen met verschillende opvattingen over professionaliteit en het register. Zeker in verband met deze heterogeniteit is een steekproef van vijftien vrij weinig, omdat de kans groter is dat het te schetsen beeld verstoord wordt door een schoolleider die niet representant is voor de

beroepsgroep. Om deze heterogeniteit te onderzoeken is een onderzoeker gebaat bij een grote steekproef, zodat anomalieën kunnen worden geminimaliseerd. Aanbevolen wordt om in toekomstig onderzoek naar de beroepsgroep schoolleiders een grote steekproef te nemen.

Een tweede tekortkoming van dit onderzoek is dat er een documentanalyse is uitgevoerd om de opvattingen van het Ministerie van OCW te weten te komen. Op voorhand is hiervoor gekozen omdat in documenten de formele standpunten van het ministerie helder naar voren komen, zonder de persoonlijke mening die altijd meespeelt bij het afnemen van interviews. Toch was het nuttig geweest om ook formeel een aantal interviews te houden met medewerkers van het ministerie. Er is wel veel informeel contact geweest, maar die informatie is niet op wetenschappelijk verantwoorde wijze verkregen. Formele interviews zouden hebben geholpen om de standpunten van het ministerie uit de documenten op bepaalde punten te verduidelijken en om inzicht te geven in nieuwe ontwikkelingen die nog niet in documenten zijn verwerkt.

Een derde tekortkoming ligt in de bestudering van de implementatiestrategieën van het Ministerie van OCW. Hiervoor zijn een aantal beperkte bronnen gebruikt, het zou beter zijn geweest om hier meer gegevens over te verzamelen. Een implementatiestrategie is een breed concept wat veel onderwerpen raakt, onder andere het imago en beeldvorming over het ministerie. Terugkijkend is het lastig geweest om een volledig beeld te schetsen van de implementatiestrategieën van het ministerie.

### **7.7.2. Inhoudelijke aanbevelingen**

---

De eerste manier waarop aanbevelingen worden gedaan aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) is gericht op verbetering van de implementatiestrategie van het ministerie. Het gebrek aan aansluiting kan worden verminderd door een implementatiestrategie die aansluit bij de opvattingen van het ministerie en schoolleiders te kiezen. Dit geeft geen garantie voor succes, maar het vergroot wel de kansen op het bereiken van het beleidsdoel (Noordegraaf et al., 2010).

*Zet voor de invoering van het beroepsregister een participatieve implementatiestrategie in.*

- geef schoolleiders ruimte om mee te denken en eigen invulling te geven
- maak tegelijkertijd ook duidelijk wat eisen en doelen van ministerie zijn
- richt op standaardisering van kennis en vaardigheden

Het beroepsregister is een ingrijpende verandering in het werk van schoolleiders. Een register zal invloed hebben op de werkzaamheden van schoolleiders en uit de interviews blijkt dat schoolleiders daar over willen meedenken over dit beleid. Tegelijkertijd stellen zij ook dat het ministerie eisen en doelen mag neerzetten zolang deze eenduidig zijn. Dat betekent dat er gekozen moet worden voor één strategie, die consequent wordt uitgedragen en uitgevoerd. Wat aansluit in de opvattingen tussen schoolleiders en het ministerie is dat het niveau van schoolleiders verhoogd mag worden. Via het register kan gestuurd worden op het verhogen van het kennisniveau, bijvoorbeeld door een masterdiploma verplicht te stellen voor registratie. Een voorwaarde om dat succesvol te maken is overigens dat de ontsluiting van het opleidingsaanbod voor schoolleiders beter geregeld wordt. Gelukkig wordt daar op dit moment aan gewerkt via de VO-academie<sup>15</sup>. Op deze manier wordt de kennis waarover schoolleiders moeten beschikken gestandaardiseerd.

Samen vormen deze implementatie-interventies een participatieve implementatiestrategie. Het ministerie stelt een plan op waarmee het register vorm moet krijgen en daarbinnen wordt via overleg en discussie tussen schoolleiders, ministerie en andere belanghebbenden gewerkt aan de uitvoering van dat plan. Er wordt gestuurd op een standaardisatie van kennis en vaardigheden van schoolleiders om zo de kwaliteit van schoolleiders te verbeteren. Dit betekent ook dat schoolleiders de vrijheid krijgen om het werk op hun eigen manier in te vullen, zolang ze maar voldoen aan de gevraagde kenniseisen. Daarmee zijn de mogelijkheden voor interventie in de werkprocessen beperkt, maar het geeft wel de ruimte aan diversiteit, zodat schoolleiders zich niet beknelt voelen in de eisen van het ministerie.

Ook wordt ervoor gepleit in dit onderzoek om er consequent één implementatiestrategie op na te houden in het professionaliseringsbeleid, om zo te voorkomen dat schoolleiders bijvoorbeeld valse hoop krijgen over inspraakmogelijkheden, of de verkeerde verwachting koesteren dat het ministerie met de oplossing komt.

Het consequent gebruik maken van de participatieve implementatiestrategie zou in deze case moeten leiden tot een verbetering van de aansluiting tussen opvattingen van het ministerie en van schoolleiders. De opvattingen over de eerste dimensie van het register worden gekoesterd

---

<sup>15</sup> [www.vo-academie.nl/opleidings-catalogus](http://www.vo-academie.nl/opleidings-catalogus)

door het ministerie helder te laten aangeven wat de gewenste doelen en eisen zijn en door te sturen op een bepaald kennisniveau te verplichten. Aansluiting op de tweede dimensie wordt getracht te verbeteren door de inspraak voor schoolleiders te structureren zodat ze zelf kunnen aangeven hoe kan worden voorkomen dat het register vervalst tot een 'afvinklijst'. Bij de derde dimensie wordt aansluiting gestimuleerd door ruimte te laten aan heterogeniteit in schoolleiders in de vorm van een behoud van autonomie, eigenaarschap en eigen werkinvulling van schoolleiders.

### **7.7.3. Procesmatige aanbevelingen**

---

Naast de aanbevelingen die zijn gericht op het verbeteren van de aansluiting via een passende implementatiestrategie, kunnen er ook aanbevelingen worden gedaan over de wijze waarop dit op een zinvolle wijze kan worden vormgegeven.

#### *'De' schoolleider bestaat niet*

Het maken van beleid in een heterogeen veld is lastig omdat het maken van onderscheid in een beleidsagenda vraagt om extra middelen. Een overkoepelende beleidsagenda voor alle beroepsgroepen zou het goedkoopst zijn, maar niet effectief. Nu is in het geval van schoolleiders ook binnen beroepsgroepen een grote variëteit aan opvattingen te vinden. Er zijn weinig overeenkomsten te vinden die gelden voor alle schoolleiders, behalve in vrij algemene termen zoals gebeurt in het competentieprofiel van Andersen & Krüger (2013), waarbij moet worden opgemerkt dat zij ook een vertaling geven 'naar de specifieke context van de schoolleider'. 'De' schoolleider bestaat dus niet. Er is teveel differentiatie in functie, schoolsoort, schoolomvang, operationeel niveau etc.

Uiteraard is dit geen reden om dan maar geen beleid te maken. Het is meer bedoeld als waarschuwing: wees bewust van de heterogeniteit bij het maken van beleid.

Daarbij is het interessant om te zien hoe deze heterogeniteit zich in de toekomst gaat ontwikkelen. Het is niet ondenkbaar dat de invoering van professionaliseringsinstrumenten zoals het beroepsregister leiden tot een homogenisering van de beroepsgroep, omdat het acties zijn waarin schoolleiders samenkomen om na te denken over gelijkenissen tussen elkaar.

#### *Geef ruimte aan een bredere betekenis van professionaliteit*

Aansluitend op de vorige aanbeveling is het van belang om het beroepsregister en andere professionaliseringsinstrumenten te zien als meer dan alleen een kwaliteitsinstrument. In dit

onderzoek is een brede betekenis van professionaliteit gebruikt en aanbevolen wordt om daar ook in het beleid mee te experimenteren. Schoolleiders geven ook al een bredere betekenis aan professionaliteit. Het idee appelleert aan de beroepstrots en eigenwaarde van schoolleiders en zij benoemen bijvoorbeeld imagobevordering als argument voor verplichte inschrijving in het register. Hybride professionaliteit bestaat dus uit drie ingrediënten (Noordegraaf, 2007): het leggen van verbindingen tussen werk en georganiseerd handelen (standaardisatie), het bouwen van mechanismen om werk te legitimeren (legitimatie) en het zoeken naar een beroepsidentiteit (identificatie). Het ministerie lijkt zich puur te focussen op het eerste ingrediënt, waarbij kwaliteit het enige doel is. Hoewel dat begrijpelijk is, aangezien het ministerie een zo hoog mogelijke kwaliteit van onderwijs wil, is dat een beperkte visie. Door ruimte te geven aan een bredere betekenis van professionaliteit kunnen argumenten van schoolleiders beter begrepen worden in het licht van het verbeteren van de aansluiting. Daarnaast opent dit de weg naar een debat over de vraag of men bij het ministerie wil dat schoolleiders een professionele beroepsgroep worden. Dat heeft namelijk niet alleen maar voordelen. Hoewel het kan zorgen voor een breed besef van kwaliteit en dienstbaarheid naar de cliënt (c.q. de leerling), proberen professionals ook los te komen van externe invloeden om de autonomie zo dicht mogelijk bij zich zelf te kunnen leggen. Met andere woorden, professionele schoolleiders zullen proberen de invloed van het ministerie te verminderen.

*Denk na over het gebruik van informele mechanismen bij implementatie van een beroepsregister*

Naast een breder begrip van professionaliteit kan het ook helpen om een breder begrip van de implementatiemogelijkheden te krijgen. Het huidige kader van het ministerie omtrent implementatie-interventies op professionaliseringsgebied is vrij smal. Er wordt voornamelijk gekozen voor bekende interventies als verplichten en het opstellen van profielen. Aanbevolen wordt om ter aanvulling na te denken over het gebruik van meer informele mechanismen. Noordegraaf et al. (2010) onderscheiden drie van zulke 'slimme' mechanismen: narratieve sturing, sturen op en via kennis en symbolische sturing.

Bij narratieve sturing gaat het om het neerzetten van een 'sterk verhaal' over het te implementeren beleid (Noordegraaf et al., 2010, p. 82). Het gaat hier om het 'verkopen' van beleid aan de doelgroep, zodat zij het als vanzelfsprekend ervaren om ermee aan de slag te gaan.

Het tweede mechanisme is sturen op en via kennis. Hierbij wordt een proces georganiseerd waarin kennis wordt verspreid over de waarde van het beleid, bijvoorbeeld via het inhuren van experts of het verspreiden van best practices (Noordegraaf et al., 2010, p. 82). Het ministerie kan hierdoor afstand houden en het proces zijn werk laten doen.

Het laatste mechanisme is het inzetten van symbolische sturing om de beeldvorming over het beleid bij te stellen. Door krachtige symboliek kan implementatie van het beleid worden bevorderd in de zin dat het kan helpen bij het overtuigen van het beleidsveld om mee te gaan in de verandering. Voor gebruik van deze mechanismen dient de context van schoolleiders in ogenschouw te worden genomen, want ze zijn niet altijd en overal even effectief. Met behulp van deze mechanismen kan het register een meerwaarde vormen voor het ministerie en schoolleiders.



## Literatuur

- Abbott, A. (1988). *The systems of profession*. Chicago: University of Chicago Press.
- Andersen, I. & Krüger, M. (2013). *Beroepsprofiel schoolleiders voortgezet onderwijs*. Utrecht: VO-raad.
- Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs (2012). *Professioneel leiderschap in het primair onderwijs*. Den Haag: CAOP Research en Europa.
- Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs (2012). *Werven en behouden van schoolleiders. Onderzoek naar stand van zaken en goede praktijken*. Den Haag: CAOP.
- B&A Groep (2010). *Schoolleiders ontketend*. Den Haag: B&A Groep.
- Brink, G. van der, Jansen, T. & Pessers, D. (Eds.). (2005). *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Broekkamp, H. & Hout-Wolters, B., van (2006). *De kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk*. Amsterdam: Vossiuspers Uva.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek beleidsvernieuwingen*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Bruijn, J.A., de (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- CAOP Research (2013). *Bekwaamheid van schoolleiders in internationaal perspectief* (Intern rapport). Den Haag: CAOP Research.
- Centraal Plan Bureau (CPB) (2011). *Onderwijsprestaties Nederland in perspectief*. Den Haag: CPB.
- Commissie Onderzoek Financiële Problematiek Amarantis (2012). *Autonomie verplicht: Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007 – 2008, 31 007, nr. 6., p. 153.
- Day, C. (2003). The UK Policy Environment for School Leadership: Uneasy Transitions. *Leadership and Policy in Schools* 2(1), pp. 5-25.
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Leithwood, K. & Kington, A. (2008). Research into the impact of school leadership on pupil outcomes: policy and research contexts. *School Leadership & Management: Formerly School Organisation*, 28 (1), pp. 5-25.
- DeLeon, P. & DeLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), pp. 467-492.
- Europese Commissie (conceptversie, 2012). *Supporting the Teaching Profession*. Brussel: Europese Commissie.
- Evetts, J. (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational change in the modern world. *International Sociology*, 18(2), 395-415.
- Fixsen, D.L., Blase, K.A., Naoom, S.F. & Wallace, F. (2009). Core Implementation Components. *Research on Social Work Practice*, 19(5), pp. 531-540.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.
- Geuijen, K. (2011). Samenwerken in publieke netwerken. In: Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (2011). *Handboek publiek management* (pp. 97-114). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Grey, C. (1997). Management as a technical practice: Professionalization or responsabilization? *Systems Practice* 10(6): pp.703-726.
- Hodgson, D. (2005). Putting on a professional performance: performativity, subversion and project management. *Organisation*, 12(1): pp. 51-68.
- Houten, G.W., van (2008). *Beleidsuitvoering in gelaagde stelsels. De doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid in het CAO-overleg* (proefschrift). Utrecht:



- Universiteit Utrecht.
- Hill, M. & Hupe, P. (2009, tweede editie). *Implementing public policy*. Londen: Sage Publications.
- Ingvarson, L., Anderson, M., Gronn, P. & Jackson, A. (2006). *Standards for school leadership: A critical review of school leadership*. Melbourne: Teaching Australia, Australian Institute for Teaching and School Leadership.
- Inspectie van het onderwijs (2010). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kearny, R.C. & Sinha, C. (1988). Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility? *Public Administration Review* 48(1), pp. 571-579.
- Klerk, L.F.W., de (2002). *Schoolagenda 2010*. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en technologiebeleid.
- Larson, M.S. (1977). *The Rise of Professionalism*. Berkeley: University of California Press.
- Leighwood, K. & Day, C. (2008). The impact of school leadership on pupil outcomes. *School Leadership and Management*, 28(1), pp. 1-4.
- Leijtens, J.A.J. (2008). *Tussen plan en praktijk: een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee* (proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), pp. 145-174.
- McKinsey (2010). *Capturing the leadership premium: How the world's top school systems are building leadership capacity for the future*. New York: McKinsey.
- Meulen, M. van der (2009). *Achter de schermen. Vakontwikkeling en professionalisering van publieke managers in de zorg en bij de politie* (proefschrift). Delft: Uitgeverij Eburon.
- Meulen, M. van der & Noordegraaf, M. (2013). Professionalization of (police) leaders: Contested control. In: Noordegraaf, M. & Steijn, B. (2013) *Professionals under pressure* (pp. 290-319). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord primair onderwijs 2012-2015*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW & Onderwijscoöperatie (2012). *Bestuursakkoord beroepsgroep leraren 2012-2015*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2008). *Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008-2011*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplan Beter Presteren*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Leraar 2020 – een krachtig beroep!* Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Nota werken in het onderwijs*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2012). *Kamerbrief Voortgangsrapportage implementatie referentiekaders taal en rekenen*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2012). *Kerncijfers 2007-2011*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2012). *Vergelijking van een aantal systemen van beroepsregistratie voor leraren en andere beroepen* (Intern stuk). Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2012). *Opzet van en ervaringen met lerarenregister*. (Interne notitie). Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2013). *Kamerbrief beleidsreactie op advies 'Kiezen voor kwalitatief sterke leraren' van de Onderwijsraad*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Financiën (25-05-2012). *Voorjaarsnota 2012*. Den Haag: Financiën. Mintzberg, H.

- (1990 [1975]). *The Manager's Job: Folklore and Fact*. Harvard Business Review, March/April 1990, 163-176.
- Noordegraaf, M. (2007). From "pure" to "hybrid" professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6): pp. 761-785.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het Publieke Domein: issues, instrumenten en instituten*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (Eds.). (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Noordegraaf, M., Meulen, M., van der, Bos, A., Steen, M., van der & Pen, M. (2010). *Strategische sturing? Implementatiestrategieën van het Ministerie van OCW*. Utrecht: NSOB/Universiteit Utrecht.
- Noordegraaf, M. & Steijn, S. (Eds.). (2013). *Professionals under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- O'Toole Jr., L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessments and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 263-288.
- OECD (2012). *Education at a Glance*. Parijs: OECD.
- OECD (2013). *Synergies for better Learning*. Parijs: OECD.
- Onderwijscoöperatie (2012). *Registerleraar.nl: Voorlopig reglement 2013*. Utrecht: Onderwijscoöperatie.
- Onderwijsraad (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- PO-Raad, AC, ACOP, CCOOP & CMHF (2013). *Collectieve Arbeidsovereenkomst 2013 voor het Primair Onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Robinson, V.M.J. & Timperley, H.S. (2007). The leadership of the improvement of teaching and learning: lessons from initiatives with positive outcomes for students. *Australian Journal of Education* 51(3), pp. 247-262
- Robinson, V.M.J., Lloyd, C.A. & Rowe, K.J. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: an analysis of the differential effects of leadership types. *Education Administration Quarterly*, 44(5), pp. 635-674.
- Sabatier, P.A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), pp. 21-48.
- Scheerens, J. (Eds.). (2012). *School Leadership Effects Revisited: Review and Meta-Analysis of Empirical Studies*. Dordrecht: Springer.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Books.
- Schön, D. A. (1988). *Educating the reflective practitioner*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sonnaville, H.K.J.M., de (2005). *Retorische aspecten van professionaliseren* (proefschrift). Amsterdam: Dutch University Press.
- Stals, K. (2012). *De cirkel is rond: onderzoek naar succesvolle implementatie van interventies in de jeugdzorg* (dissertatie). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Trappenburg, M. (2011). Professionals en managers. In: Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (2011). *Handboek publiek management* (pp. 165-190). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Tummers, L.G., Bekkers, V. & Steijn, B. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals: theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. *Beleid en Maatschappij*, 36(2), 104-116.
- Tummers, L. (2012). *Policy Alienation: Analyzing the experiences of public professionals with new*

- policies* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd: schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.
- Vanderlinde, R. & Braak, J., van (2010). The gap between educational research and practice: views of teachers, school leaders, intermediaries and researchers. *British Educational Research Journal*, 36(2), pp. 299-316.
- Verhoeven, N. (2011). *Wat is onderzoek?* Den Haag: Boom/Lemma.
- Veen, K., van, Zwart, R. & Meirink, J. (2009). *Het leren van docenten in het kader van herregistratie: Een review over effecten van professionalisering en over herregistratiesystemen*. Leiden: Expertisecentrum voor leren van docenten.
- Veen, K., van, Zwart, R., Meirink, J. & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren*. Leiden: ICLON/Expertisecentrum voor leren van docenten.
- VO-Raad & Ministerie van OCW (2011). *Bestuursakkoord*. Den Haag.
- VO-Raad (2008). *Code goed onderwijsbestuur*. Utrecht: VO-raad.
- VO-Raad (2011). *VO- Professionaliseringsagenda 2012-2015*. Utrecht: VO-raad.
- VO-Raad (2012). *Discussienotitie registratie van schoolleiders*. Utrecht: VO-raad.
- VVD & PvdA (2012). *Regeerakkoord: bruggen slaan*. Den Haag
- Waslander, S., Dückers, M.L.A. & Van Dijk, G.M. (2012). *Professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs. Een gedeeld referentiekader over dialoog en verbetering*. Utrecht: IVA beleidsonderzoek en advies & VO-Raad.
- Wit, de, B. (2012). *Loyale leiders: Een onderzoek naar de loyaliteit van leidinggevendenden aan docenten in het voortgezet onderwijs* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.

**1. Introductie**

**2. Achtergronden/biografisch**

- opleiding
- carrièreverloop
- waarom onderwijs?

**3. Beroepsregister**

- Doel
- Dimensie 1: Inschrijving
- Dimensie 2: (Bekwaamheids-)eisen
- Dimensie 3: Eigenaarschap

**4. Professionalisering**

- Scholing
- Verbondenheid / binding met andere schoolleiders
- Connectie

**5. Afsluiting**

## Bijlage 2: Overzicht van tabellen

TABEL 1: BESTUREN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS. BRON: ONDERWIJSRAAD (2005); OCW/CFI (2005) IN: SCP (2008)	22
TABEL 2: BESTUURLIJKE SCHAALGROOTTE (AANTAL SCHOLEN IN BEHEER) NAAR SECTOR, 2005 (IN PROCENTEN, N = 1711). BRON: OCW/CFI (2005) IN: SCP (2008)	23
TABEL 3: DE DRIE INGREDIËNTEN VAN HYBRIDE PROFESSIONALITEIT (INGREDIËNTEN EN UITLEG VERTAALD UIT: NOORDEGRAAF, 2007, P. 779).	33
TABEL 4: DE FRONTEN IN DE STRIJD OM PROFESSIONALITEIT (BRON: VAN DER MEULEN, 2009, P. 78)	35
TABEL 5: OVERZICHT VAN IMPLEMENTATIESTRATEGIEËN (NOORDEGRAAF ET AL., 2010)	38
TABEL 6: VERTALING VAN FRONTEN NAAR DIMENSIES VAN HET REGISTER	44
TABEL 7: AANTAL TE INTERVIEWEN SCHOOLLEIDERS NAAR GEOGRAFISCHE LIGGING	48
TABEL 8: AANTAL TE INTERVIEWEN SCHOOLLEIDERS NAAR DENOMINATIE	48
TABEL 9: VERTALING VAN DE FRONTEN UIT DE STRIJD OM PROFESSIONALITEIT NAAR ELEMENTEN UIT HET REGISTER.	53
TABEL 10: OVERZICHT VAN DE IMPLEMENTATIESTRATEGIEËN (NOORDEGRAAF ET AL., 2010)	73