

# De verwarde VO-raad en het verdeelde veld

---

Een verkennend onderzoek naar hoe de VO-raad om kan gaan met de strijd om professionaliteit

**Masterscriptie door:**

Lotte Weemstra  
februari 2013 – augustus 2013



**Universiteit Utrecht**

**VO**RAAD

*De verwarde VO-raad en het verdeelde veld*

Master Publiek Management

Lotte Weemstra

3276929

Universiteit Utrecht

Utrechtse school voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

11 augustus 2013

Onder begeleiding van:

Prof. Dr. Mirko Noordegraaf

Prof. Dr. Margo Trappenburg

Universiteit Utrecht



**Universiteit Utrecht**

&

Bas de Wit

VO-raad



## Voorwoord

Een scriptie schrijven; het is net een puzzel. Een puzzel met veel stukjes. Of eigenlijk, in het begin zijn het er drie, drie puzzels door elkaar heen. Van de drie puzzels hoef je er maar één te maken. Je weet alleen niet welke.

Meerdere malen heb ik geprobeerd om de puzzel te maken met stukjes van de verkeerde puzzel. In het beginstadium was het lastig om te achterhalen welke literatuur wel en welke literatuur niet relevant is voor het onderzoek. Vaak heb ik puzzelstukjes in elkaar gedrukt, waarvan ik stiekem wist dat ze niet pasten. Maar door de stukjes een beetje bij te schaven en ze goed aan te drukken, leken ze soms bijna perfect te passen. Deze stukjes bleven, ondanks dat ze niet helemaal goed in elkaar zaten, soms weken zitten.

Naarmate het proces vorderde werd het steeds duidelijker welke puzzelstukjes bij mijn puzzel hoorden en kreeg ik het inzicht dat de puzzelstukjes die ik bij had geschaafd en in elkaar had gedrukt toch echt niet pasten. Langzamerhand kon ik kleine eilandjes van puzzelstukjes maken, maar het in elkaar leggen van deze eilandjes tot één grote puzzel liet nog even op zich wachten.

Pas tegen het einde van het proces vielen alle puzzelstukjes op hun plaats. Nu is de puzzel af. Het eindresultaat ligt voor u. Mijn scriptie voor de master Publiek Management.

Er zijn een aantal personen geweest die mij hebben geholpen met het in elkaar leggen van deze puzzel. Als eerste wil ik mijn begeleider Mirko Noordegraaf bedanken. Dankzij zijn kritische blik en analytische vermogen heb ik mij tijdens de puzzeltocht kunnen ontwikkelen. Elke keer zette hij mij opnieuw aan het denken, waardoor mijn scriptie steeds betere vormen aannam. Ook zijn enthousiasme voor het onderwerp en zijn betrokkenheid bij het proces heb ik zeer gewaardeerd. Daarnaast wil ik ook Tom Hogervorst bedanken voor het doorlezen van mijn stukken en het bespreken ervan tijdens de tutorgroep. Aan de hand van zijn op- en aanmerkingen heb ik mijn scriptie steeds kunnen aanscherpen. Naast Mirko en Tom wil ik ook Margo Trappenburg bedanken. Ik wil haar bedanken voor de feedback aan het begin en aan het einde van het proces.

Daarnaast wil ik graag mijn begeleider bij de VO-raad, Bas de Wit, bedanken. Vanaf het eerste contact is hij zeer enthousiast en betrokken geweest. Hij heeft alles in het werk gesteld om mijn onderzoek te faciliteren. Een speciaal dankwoord wil ik geven aan de medewerkers van de VO-raad. Ik ben zeer goed opgevangen in de organisatie en voelde mij vanaf de eerste dag welkom. Vooral de leden van het projectteam 'de VO-academie' wil ik bedanken voor hun openheid, betrokkenheid en interesse in mijn onderzoek. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek nooit kunnen voltooien en tot een succes kunnen brengen.

Tot slot wil ik de andere respondenten, de schoolbestuurders/–leiders en beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW, bedanken voor hun medewerking. Hun openhartigheid heeft ervoor gezorgd dat ik veel interessante informatie heb verkregen voor mijn onderzoek.

Lotte Weemstra, augustus 2013

## Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs. De professionalisering van schoolleiders is te plaatsen in de toenemende professionaliseringsambitie van publieke managers de laatste jaren. Met het professionaliseren van managers ontstaat er volgens Noordegraaf (2007) een nieuwe vorm van professionaliteit, dat kan worden aangeduid met de term 'hybridized professionalism'. Het betreft hier het herinterpreteren van de traditionele professionaliteit. Professionaliteit is niet langer alleen meer voorbehouden aan artsen en advocaten, maar kan in allerlei beroepsverbanden ontwikkeld worden.

Het herinterpreteren van de traditionele professionaliteit heeft als gevolg dat er geen eenduidige definitie bestaat van wat het vak van publieke manager inhoudt. Bij de hybride vorm van professionaliteit krijgt het vak betekenis door de interactie tussen de betrokken actoren. Deze actoren hebben een eigen visie op hoe het vak vorm moet krijgen (van der Meulen 2009). De betekenis die de actoren geven aan het vak is vaak niet hetzelfde. Er bestaan tegenstrijdige interpretaties van wat het vak inhoudt. De professionaliseringsprocessen van publieke managers gaan veelal gepaard met strijdige betekenissen. Er bestaat strijd om professionaliteit.

In dit onderzoek staat de VO-raad centraal. De VO-raad is een brancheorganisatie. Dit houdt in dat de VO-raad aan de ene kant samen met het ministerie van OCW beleid opstelt om de professionalisering van schoolleiders vorm te geven en dat zij aan de andere kant de belangen behartigt van schoolbestuurders/-leiders. Vraag is hoe de VO-raad, die rekening moet houden met zowel de wensen van schoolbestuurders/-leiders als de wensen van het ministerie, met deze verschillende betekenissen om kan gaan. In dit onderzoek staat dit spanningsveld centraal. Om te onderzoeken hoe de VO-raad met dat spanningsveld omgaat, wordt het professionaliseringsproces onderzocht aan de hand van het professionaliseringsproject van de VO-raad: 'De VO-academie'.

De VO-academie is feilloos in te passen in de professionaliseringsprocessen van andere publieke managers. Ook in de VO-academie staat educatie, het opstellen van een gedragscode en het wettelijk verankeren van de beroepsgroep centraal. Over de manier waarop deze pijlers moeten worden ingericht bestaan, zoals eerder is verondersteld, strijdige betekenissen. De actoren die bij het proces betrokken zijn, hebben een eigen idee over de manier waarop de pijlers educatie, gedragscode en wettelijke verankering moeten worden ingericht. Er bestaat ambiguïteit in betekenisgeving.

Uit de empirie blijkt dat er voornamelijk verschil in betekenis bestaat tussen een deel van de schoolbestuurders/-leiders en de VO-raad. De schoolbestuurders/-leiders zijn immers verdeeld over de inrichting van het professionaliseringsproces. Slechts een deel van deze groep is het eens met de ideeën van de VO-academie. De opvattingen van het ministerie komen redelijk overeen met die van de VO-raad. Naast dat er ambiguïteit bestaat in betekenis tussen de actoren, blijkt dat er tevens ambiguïteit in betekenis bestaat binnen de VO-raad. Zo bestaat er binnen de VO-raad verwarring over de toekomst van de VO-academie en de invulling van de pijlers educatie en wettelijke verankering.

De VO-raad moet dus sturen op een gedeelde betekenis binnen de eigen organisatie (om verwarring te voorkomen) en sturen op een gedeelde betekenis bij een deel van de schoolbestuurders/-leiders. Uit de literatuur blijkt dat de VO-raad kan sturen via taal, handelingen en objecten. Door gebruik te maken van deze sturingselementen kunnen bestaande betekenissen worden aangepast en nieuwe betekenissen worden gecreëerd.

Uit de empirie blijkt echter dat het sturen op betekenis in de praktijk lastiger is dan dat het op het eerste gezicht lijkt. De realiteit leert dat het opstellen van een professionaliseringsproject vaak veel praktischer van aard is. Eerst is het van belang om de afspraken uit het Bestuursakkoord na te komen. Het ministerie heeft doelstellingen opgesteld en daar gaat veel geld mee gemoeid. Het op een juiste manier uitdragen van de VO-academie is belangrijk, maar vindt dus later in het proces plaats. Hier moet immers budget, mankracht, tijd en aandacht voor zijn. Pas wanneer deze 'praktische zaken' geregeld zijn, kan er worden gestuurd op een gedeeld beeld binnen de VO-raad en kan er aandacht worden besteed aan hoe de VO-academie uitgedragen wordt naar schoolbestuurders en –leiders. Het rekening houden met de belangen van de overheid en met die van schoolbestuurders/-leiders vindt dus na elkaar plaats. Bij de invulling van het programma wordt eerst rekening gehouden met de praktische eisen vanuit het ministerie, waarna de inhoud kan worden aangepast door te sturen op betekenis.

Uit de interviews met de actoren komen drie punten naar voren waarop de VO-raad kan sturen op betekenis. Bij het sturingselement taal is het van belang dat er passende taal wordt gebruikt. Er moet worden nagedacht over de woorden, de toonzetting en de maatvoering die past bij datgene waar de VO-raad naartoe wil. De VO-raad moet nadenken op welke terreinen ze vooral standvastig, duidelijk en helder willen zijn en op welke terreinen voorzichtigheid gewenst is. De belangrijkste handeling om te sturen op betekenis is het organiseren van regiobijeenkomsten. Het voordeel van deze regiobijeenkomsten is dat de VO-raad een grote gemêleerde groep kan bereiken, zoals bestuurders, vestigingsdirecteuren en teamleiders. Hierdoor kan de boodschap aan veel leden uitgedragen worden en kan de VO-raad informatie krijgen van een brede groep mensen. Het belangrijkste object waarmee de VO-raad kan sturen op betekenis is de website. De website is het visitekaartje van de VO-academie. De website moet een actief platform zijn voor schoolleiders die hun professionaliseringsroute willen uitstippelen. Het is dus van belang dat de website de komende tijd verder wordt ingericht, zodat schoolleiders met al hun professionaliseringsvragen terecht kunnen op de site van de VO-academie. Het succes van de VO-academie hangt zeer nauw samen met het functioneren van de website.

Dit onderzoek heeft inzicht proberen te verschaffen in de hoe de VO-raad strijd om professionaliteit kan managen. Het zijn 'oplossingen' voor de manier waarop de VO-raad om kan gaan met haar intermediaire rol tussen het veld en het ministerie. Het blijkt dat de VO-raad eerst moet voldoen aan de eisen van het ministerie voordat zij kan sturen op een gedeelde betekenis binnen de VO-raad en kan sturen op de betekenis van schoolbestuurders en –leiders. Naast het in acht nemen van deze manieren om de strijd om professionaliteit te managen, moet de VO-raad zich er echter ook bewust van zijn dat het nog maar de vraag is in hoeverre de VO-raad het draagvlak onder bestuurders en leiders kan vergroten. Het veld is bijna op alle terreinen verdeeld. Hierdoor is het niet reëel dat de VO-raad het hele veld achter zich krijgt. Door te veranderen van koers, kan de VO-raad andere schoolbestuurders en –leiders verliezen. Wellicht moet de VO-raad zich ervan bewust zijn dat zij niet om *kan* gaan met alle verschillende betekenissen. Er zal altijd een groep schoolbestuurders/-leiders bestaan waarvan de belangen niet behartigd worden.

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>p. 7</b>
1.1 Aanleiding	p. 7
1.2 Probleemstelling	p. 9
1.3 Onderzoeksaanpak	p. 11
1.4 Relevantie	p. 11
1.5 Leeswijzer	p. 12
<b>2. Het professionaliseren van schoolleiders: de context</b>	<b>p. 13</b>
2.1 Inleiding	p. 13
2.2 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	p. 12
2.3 Professionalisering van schoolleiders	p. 14
2.4 De VO-raad als sectororganisatie	p. 15
2.5 De VO-academie	p. 16
2.6 Slot	p. 19
<b>3. Professionaliseringsprocessen van publieke managers</b>	<b>p. 20</b>
3.1 Inleiding	p. 20
3.2 Professionalisering	p. 20
3.3 Professionalisering van publieke managers	p. 21
3.4 Pijlers in het professionaliseringsproces	p. 21
3.5 De strijd om professionaliteit	p. 25
3.6 Conclusie	p. 26
<b>4. Betekenis geven aan professionalisering</b>	<b>p. 27</b>
4.1 Inleiding	p. 27
4.2 Betekenisgeving	p. 27
4.3 Ambigüiteit in betekenisgeving	p. 28
4.4 Verschillen in betekenisgeving per pijler	p. 30
4.5 Managen van betekenis	p. 30
4.6 Conclusie	p. 32
<b>5. Onderzoeksaanpak</b>	<b>p. 33</b>
5.1 Inleiding	p. 33
5.2 Type onderzoek	p. 33
5.3 Operationalisatie	p. 34
5.4 Case study	p. 34
5.5 Onderzoeksfasen	p. 35
5.6 Kwaliteitscriteria	p. 39
5.7 Slot	p. 40

<b>6. Actoren en uiteenlopende betekenissen</b>	<b>p. 41</b>
6.1 Inleiding	p. 41
6.2 Professionalisering van schoolleiders in het algemeen	p. 41
6.3 Educatie	p. 46
6.4 Gedragscode	p. 50
6.5 Wettelijke verankering	p. 52
6.6 Lineair verband tussen pijlers	p. 57
6.7 Conclusie: de verwarde VO-raad en het verdeelde veld	p. 58
<b>7. De Vo-raad en het omgaan met verschillende betekenissen</b>	<b>p. 60</b>
7.1 Inleiding	p. 60
7.2 Het sturen op betekenis tot nu toe	p. 60
7.3 Het sturen op betekenis in de toekomst	p. 64
7.4 Conclusie: eerste stappen in de goede richting	p. 66
<b>8. Conclusie</b>	<b>p. 67</b>
8.1 Inleiding	p. 67
8.2 Deelconclusies	p. 67
8.3 Hoofdconclusie	p. 72
8.4 Aanbevelingen	p. 74
8.5 Tot slot	p. 78
<b>Literatuurlijst</b>	<b>p. 80</b>
<b>Bijlage</b>	<b>p. 84</b>
Bijlage 1: Topiclijst intern-betrokkenen VO-raad	p. 85
Bijlage 2: Topiclijst schoolbestuurders/-leiders	p. 86
Bijlage 3: Topiclijst beleidsmedewerkers ministerie van OCW	p. 87

# 1. Inleiding

Dit onderzoek gaat over het professionaliseringsproces van schoolleiders in het voortgezet onderwijs. In dit hoofdstuk wordt eerst de aanleiding van het onderzoek beschreven. Daarna wordt de probleemstelling met de doelstelling en de centrale vraagstelling van het onderzoek uiteengezet. In de derde paragraaf wordt de relevantie die het onderzoek heeft voor de wetenschap en maatschappij weergegeven. In de vierde paragraaf wordt de aanpak van het onderzoek toegelicht. Het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer.

## 1.1 Aanleiding

### 1.1.1 Toenemende aandacht voor het professionaliseren van schoolleiders

Het professionaliseren van schoolleiders in het voortgezet onderwijs is een actueel thema. De laatste jaren is er vanuit binnen en buiten de school in toenemende mate aandacht voor het professionaliseren van schoolleiders (VO-raad 2012). Kabinet Rutte II heeft voor de versterking van docenten en schoolleiders in de begroting een extra bedrag van 75 miljoen euro beschikbaar gesteld. Ten grondslag hieraan ligt het beleidsspeerpunt om de onderwijskwaliteit in het voortgezet onderwijs te verbeteren. De ambitie van het kabinet is, zo verwoordt zij, de kwaliteit van het onderwijs verhogen en daarmee de prestaties van leerlingen. Deskundige en goed opgeleide docenten zijn hiervoor onontbeerlijk. Maar dat is niet het enige dat telt. Naast competente docenten is er, zo stelt het kabinet, een professionele schoolorganisatie nodig met een resultaatgericht en ambitieus klimaat. De omslag naar zo'n organisatie vraagt om professionele schoolleiders en bestuurders (Ministerie van OCW 2012).

### 1.1.2 Het vak van de publieke manager

De professionalisering van schoolleiders is te plaatsen in de toenemende professionaliseringsambitie van publieke managers gedurende de laatste jaren (Bisschop e.a. 2010). Met de professionalisering van managers ontstaat er volgens Noordegraaf (2007) een 'nieuwe' vorm van professionaliteit, die door hem wordt geduid met de term *hybridized professionalism*. Het betreft hier het herinterpreteren van de traditionele professionaliteit, zoals we die kennen bij advocaten en artsen. Professionaliteit is niet alleen meer voorbehouden aan experts op werkvloeren, maar professionaliteit kan volgens de benadering van Noordegraaf (2007) in allerlei beroepsverbanden ontwikkeld worden.

De herinterpretatie van de traditionele professionaliteit heeft ertoe geleid dat er geen vastomlijnde definitie bestaat van wat de professeie publieke manager inhoudt. Bij de hybride vorm van professionaliteit krijgt het vak vorm en betekenis door interactie tussen de beroepsgroep, andere beroepsgroepen en de organisaties die zich daar omheen bevinden (Van der Meulen 2009). Deze verschillende actoren zijn van invloed op de betekenisgeving van professionalisering en hebben allen een visie op hoe het vak vorm moet krijgen. (Bisschop e.a. 2010).

### 1.1.3 Strijd om professionaliteit

De betekenis die de verschillende actoren geven aan professionaliteit is vaak niet hetzelfde. In veel gevallen bestaan er verschillende en tegenstrijdige interpretaties van wat het vak precies inhoudt. Volgens Abbott (1988) gaat professionalisering gepaard met een strijdproces tussen verschillende subgeledingen binnen beroepsgroepen, tussen gehele beroepsgroepen, organisaties en overheid om hun professionele werk aanvaard, georganiseerd en verankerd te krijgen. Als er strijd bestaat over welke definitie, visie en methoden dominant moeten zijn binnen het vak, dan kan vakontwikkeling worden gezien als spel waarin beroepssegmenten onderling en met actoren buiten het vak 'interacteren'. De interacties zijn er herhaaldelijk op gericht om de claim van professionaliteit te beïnvloeden.



Het vak van schoolleider kan volgens de literatuur worden gezien als een hybride professie. De verschillen in betekenis tussen actoren, zoals in de literatuur wordt geschetst, blijken herkenbaar te zijn in de praktijk. Verschillende actoren proberen richting te geven aan de invulling van het vak van schoolleider. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (vanaf hier: ministerie van OCW), de sectororganisatie Voortgezet Onderwijsraad (vanaf hier: VO-raad) en schoolbestuurders/-leiders zelf hebben hun eigen opvattingen over de manier waarop dat moet gebeuren. (Vergelijk ministerie van OCW 2012, VO-raad 2012). In dit onderzoek staat de VO-raad centraal. Zij probeert middels de VO-academie schoolleiders te professionaliseren.

#### **1.1.4 De VO-raad**

De VO-raad is een vereniging van ruim 600 scholen en 334 schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. De VO-raad zet zich in om de onderwijskwaliteit te bevorderen en middelbare scholen te ondersteunen bij het ontwikkelen van onderwijs voor één miljoen leerlingen. Naast dat de VO-raad zich inzet voor de onderwijskwaliteit voert zij als werkgeversorganisatie overleg met werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden van ruim 120.000 personeelsleden.

Als werkgeversorganisatie kan de VO-raad gezien worden als een belangenbehartigingvereniging voor schoolbestuurders en –leiders. Bestuurders en schoolleiders kunnen het beleid en de standpunten van de VO-raad beïnvloeden via de ledenadviesraad, het ledenpanel, de regiobijeenkomsten en het schoolleidersplatform. Op deze wijze kan de organisatie nauw contact onderhouden met schoolbestuurders en schoolleiders om het beleid en de activiteiten af te stemmen op de onderwijspraktijk. De VO-raad bepleit deze belangen bij de overheid, Tweede Kamer, Onderwijsinspectie en andere onderwijssectoren en maatschappelijke organisaties. Daarnaast voert de VO-raad regelmatig overleggen met vakbonden, besturenorganisaties, onderwijsraden en vakverenigingen voor docenten, ouderverenigingen en het Landelijk Actie Komitee Scholieren.

Naast dat de VO-raad een werkgeversorganisatie is die de belangen behartigt van schoolbestuurders en –leiders ontvangt zij subsidie van het ministerie van OCW en legt zij verantwoording af over de ontvangen subsidie. Daarnaast stellen zij samen met het ministerie een bestuursakkoord op, waarin de beleidsplannen voor de komende jaren zijn uitgewerkt ([www.VO-raad.nl](http://www.VO-raad.nl)).

#### **1.1.5 De VO-academie**

De belangrijkste speerpunten waarop de VO-raad zich richt zijn de VO-investeringsagenda en de VO-professionaliseringsagenda. In het kader van dit onderzoek is vooral het laatste speerpunt relevant. De VO-professionaliseringsagenda is een plan van aanpak om de VO-sector te professionaliseren. In dit plan staat hoe deskundigheid en leiderschap versterkt kunnen worden. In deze agenda schetst de VO-raad hoe zij als sectororganisatie het niveau van de professionaliteit in het voortgezet onderwijs op een hoger niveau wil brengen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. In de professionaliseringsagenda zijn concrete acties en doelstellingen benoemd om de professionaliteit in de volle breedte van de sector te ontwikkelen.

Eén van die concrete acties is de VO-academie. Dit project is opgezet om schoolleiders te ondersteunen bij hun verdere professionalisering. Het bestaat uit een website waarop schoolleiders hun scholingsbehoefte in kaart kunnen brengen en kunnen zoeken naar geschikte trainingen en opleidingen. Deze behoefte kunnen ze in kaart brengen aan de hand van een actueel competentieprofiel. Hierin staan de bekwaamheidseisen voor schoolleiders beschreven. Schoolleiders kunnen dit competentieprofiel gebruiken als handvat voor verdere professionalisering.

Via dit profiel kunnen schoolleiders inzicht krijgen in welke competenties ze al beschikken en op welke punten ze zich nog verder kunnen ontwikkelen. Via het zelfassessmentinstrument op de

website kunnen leiders hun eigen ontwikkeldoelen formuleren. Hierbij is een handreiking beschikbaar om de basiscompetenties te vertalen naar schoolspecifieke competenties. Het platform biedt een overzicht van scholingsaanbod en geeft een scholingsadvies. Hierbij kan gedacht worden aan opleidingen op het gebied van Human Resource Management of financieel leiderschap, maar ook aan de basisopleiding voor beginnend schoolleiders.

Naast het samenstellen van een competentieprofiel worden binnen de VO-academie ook de mogelijkheden van informeel leren uitgebreid. Een onderdeel hiervan is VO-managementcoach. Hierbij worden beginnende leidinggevendenden gekoppeld aan ervaren collega's, die hen begeleiden bij hun ontwikkelingsvraag. Naast VO-managementcoach zijn ook peer-reviews en twinning (het aangaan van samenwerkingsverbanden) een onderdeel van het informele leren.

#### **1.1.6 De VO-raad en de strijd om professionaliteit**

De VO-raad is een brancheorganisatie. Hierdoor heeft de VO-raad een intermediaire rol, aan de ene kant stelt de VO-raad samen met het ministerie van OCW beleid op om de professionalisering van schoolleiders vorm te geven en aan de andere kant behartigt zij de belangen van schoolbestuurders/-leiders. Zo heeft de VO-raad samen met het ministerie het bestuursakkoord opgesteld, waarin afspraken zijn gemaakt over de professionalisering van schoolleiders.

De belangen die het ministerie en de schoolbestuurders/-leiders hebben, komen niet per se overeen. Dit heeft als gevolg dat de VO-raad, in haar intermediaire rol, geacht wordt te balanceren tussen de belangen van de leden en de afspraken die zijn gemaakt met de overheid en te midden daarvan eigen strategische keuzen te maken (Schmidt 2003). Zo moet de VO-academie aan de ene kant aansluiten bij de wensen die het ministerie van OCW heeft over de professionalisering van schoolleiders, maar aan de andere kant ook tegemoet komen aan de opvattingen die schoolleiders hierover hebben.

#### **1.2 Probleemstelling**

De professionaliseringsprocessen van publieke managers worden getypeerd als een strijd om professionaliteit. In het professionaliseringsproces van schoolleiders in het voortgezet onderwijs speelt de VO-raad een belangrijke rol. De combinatie van deze twee feiten is interessant. De VO-raad is immers een brancheorganisatie die tussen hun leden en de overheid in staat. De strijd om professionaliteit impliceert dat de drie actoren allen een andere betekenis geven aan professionalisering. Vraag is dus hoe de VO-raad, die rekening moet houden met de wensen van beide partijen, met deze verschillende betekenissen omgaat. In dit onderzoek staat dit spanningsveld centraal.

Om te onderzoeken hoe de VO-raad met dat spanningsveld omgaat, wordt het professionaliseringsproces onderzocht aan de hand van het professionaliseringsproject van de VO-raad: 'De VO-academie'. Vanuit de intermediaire rol van de VO-raad is het interessant hoe zij dit project gaan vormgeven. De VO-raad zit wat dat betreft in een lastig parket. Wanneer de raad wil dat de VO-academie breed gedragen wordt onder schoolleiders en tevens aansluit bij de ideeën die het ministerie over de invulling van het vak heeft, zal zij moeten omgaan met deze verschillende betekenissen. Uit een vergadering van de projectgroep van de VO-academie blijkt dat dit in de praktijk lastig is<sup>1</sup>. Zij ervaart knelpunten in het managen van de strijdige betekenissen. De betekenissen die de actoren geven en hoe de VO-raad hiermee om kan gaan, staan in dit onderzoek centraal.

---

<sup>1</sup> Op 26 februari 2013 is er een vergadering bijgewoond van de projectgroep 'VO-academie'.

### **1.2.1 Doelstelling**

Inzicht krijgen in de betekenissen die de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW geven aan de professionalisering van schoolleiders. Met als doel aanbevelingen te doen aan de VO-raad over hoe zij met deze verschillende betekenissen om kan gaan.

### **1.2.2 Vraagstelling**

De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt dan ook:

*Welke betekenissen geven de VO-raad, schoolbestuurders en -leiders en het ministerie van OCW aan de professionalisering van schoolleiders en hoe kan de VO-raad met deze verschillende betekenissen omgaan?*

Om een antwoord op deze vraag te vinden zijn de volgende deelvragen opgesteld. Hierin is onderscheid gemaakt tussen theoretische en empirische deelvragen.

Theoretische deelvragen:

1. Hoe zien professionaliseringsprocessen van publieke managers eruit?

De eerste deelvraag geeft een antwoord op wat het professionaliseren van publieke managers vanuit de theorie inhoudt. Het gaat in op hoe het proces van vakontwikkeling verloopt. Dit is interessant, omdat de professionalisering van publieke managers, zoals eerder geschetst, in veel gevallen gepaard gaat met strijdige betekenissen.

2. Wat is betekenisgeving?

De tweede deelvraag gaat in op de manieren waarop betekenis gegeven kan worden. Deze vraag is relevant om de manieren waarop betekenis kan worden gegeven aan professionalisering te onderscheiden.

3. Waar gaat de strijd om professionaliteit over?

Waar deelvraag 2 stilstaat bij de wijze waarop betekenis wordt gegeven, gaat de derde deelvraag in op het verschil tussen deze betekenissen. Aan de hand van literatuur wordt onderzocht op welke terreinen er verschil in betekenis kan bestaan tussen de actoren.

4. Hoe kan de strijd om professionaliteit worden gemanaged?

In de theorie zal naar manieren worden gezocht waarmee de VO-raad de strijd om professionaliteit kan managen. Hierin zal uiteen worden gezet hoe de VO-raad om kan met de strijdige betekenissen. Voor de VO-raad is het immers van belang dat hun professionaliseringsproject 'de VO-academie' breed gedragen wordt.

Empirische deelvragen:

5. Welke (uiteenlopende) betekenissen geven de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW aan professionalisering?

Aan de hand van empirie wordt achterhaald welke betekenis de actoren aan professionalisering geven. Hierin zal de nadruk liggen op de verschillen in betekenis. Het in kaart brengen van de uiteenlopende betekenissen is van belang om aanbevelingen te doen aan de VO-raad hoe zij hiermee om kan gaan.

## 6. Op welke wijze probeert de VO-raad de strijd om professionaliteit te managen?

Door middel van empirisch onderzoek wordt onderzocht welke strategieën de VO-raad op dit moment inzet om de strijdige betekenissen te managen.

De twee empirische deelvragen worden beantwoord aan de hand van het professionaliseringsproject 'De VO-academie'.

Concluderende deelvraag:

## 7. Hoe kan de VO-raad de strijd om professionaliteit managen?

De zevende deelvraag is een concluderende deelvraag. Uit deze deelvraag komen aanbevelingen voor de VO-raad voort.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de verschillende betekenissen die de VO-raad, schoolbesturen/-leiders en het ministerie van OCW aan de professionalisering van schoolleiders geven. Aan de hand hiervan wordt getracht aanbevelingen te doen aan de VO-raad hoe zij met deze verschillende betekenissen om kan gaan. Om een antwoord te vinden op deze tweeledige vraagstelling wordt in eerste instantie vanuit de theorie over professionalisering en betekenisgeving een aantal verwachtingen geformuleerd. Daarna worden deze verwachtingen empirisch getoetst aan de hand van drie methoden. Ten eerste worden gedurende de stagetijd verschillende bijeenkomsten van de VO-raad over professionalisering bijgewoond. In deze bijeenkomsten kan informatie worden verkregen over hoe de verschillende actoren tegen de professionalisering van schoolleiders aankijken. Daarnaast geeft het inzicht in hoe de VO-raad nu omgaat met de verschillende betekenissen. Naast het observeren van bijeenkomsten worden ook documenten van de VO-raad en het ministerie van OCW geraadpleegd. Gepoogd wordt om ook hier informatie te verkrijgen over de betekenis die de VO-raad en het ministerie van OCW aan professionalisering geven. De documenten van de VO-raad geven inzicht in hun handelen binnen de VO-academie. Tot slot worden er veertien interviews gehouden. Zowel intern-betrokkenen van de VO-raad als schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW worden geïnterviewd. Aan de hand van de verzamelde data worden uiteindelijk aanbevelingen gedaan aan de VO-raad.

### 1.4 Relevantie

Het onderzoek kent zowel een wetenschappelijke als een maatschappelijke relevantie.

#### 1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

Er is al veel geschreven over de professionalisering van publieke managers en de strijd om professionaliteit (o.a. Van der Meulen 2009, Noordegraaf 2007, De Sonnaville 2005). Wat dat betreft brengt dit onderzoek niets nieuws. Ondanks dat de professionalisering van publieke managers al uitgebreid beschreven is, is de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs nog niet tot nauwelijks onderzocht. Het is interessant om de professionalisering van deze beroepsgroep apart te onderzoeken. Zoals van der Meulen (2009) stelt, heeft elke vakontwikkeling een eigen historisch proces. Vakontwikkeling is volgens hem een proces over tijd en kan op verschillende kritieke momenten in de tijd een andere richting of insteek krijgen. De professionalisering van schoolleiders kan dus maar deels worden begrepen vanuit het generieke model van publieke managers. Het gaat immers om hoe de actoren binnen een professionaliseringsproces opereren en dat is per beweging anders. Abbott (1988) sluit zich hierbij aan. Hij beweert dat professionalisering een proces is dat onderhevig is aan de factor tijd. Hij veronderstelt dat hierdoor elke professie zijn eigen historisch professionaliseringsproces kent.

Het opereren van de sectororganisatie de VO-raad staat in dit onderzoek centraal. Dit is interessant, omdat brancheorganisaties en hun rol in professionaliseringsprocessen tot nog toe nauwelijks aandacht hebben gekregen in de wetenschappelijke literatuur.

#### **1.4.2 Maatschappelijke relevantie**

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek moet vooral gezocht worden in wat voor nut dit onderzoek heeft voor de VO-raad en andere sectororganisaties die zich bezighouden met vakontwikkeling. Het onderzoek geeft inzicht in hoe sectororganisaties afstemming kunnen vinden tussen de verschillende betekenissen die hun leden en de overheid hebben over het ontwikkelen van een vak. Het bieden van handvatten om hiermee om te gaan, kan sectororganisaties zoals de VO-raad helpen om tegenstrijdige betekenissen te managen, waardoor hun beleid breed gedragen wordt.

#### **1.5 Leeswijzer**

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in het tweede hoofdstuk de context geschetst van dit onderzoek. Hierin wordt aandacht besteed aan de VO-raad als brancheorganisatie en haar professionaliseringsproces de VO-academie. In het derde hoofdstuk en vierde hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de theoretisch deelvragen. Hoofdstuk 5 beschrijft de aanpak waarmee de empirische data is verzameld. Daarbij wordt aandacht besteed aan de keuze voor het type onderzoek, de methoden die zijn gebruikt en de verantwoording van de praktische uitwerking hiervan. In hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7, de resultatenhoofdstukken, worden de empirische deelvragen beantwoord. Afsluitend worden in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen behandeld. De conclusie geeft antwoord op de centrale vraag. Daarbij worden het theoretische en empirische deel van het onderzoek aan elkaar gekoppeld. Na de beantwoording van de hoofdvraag worden aanbevelingen gedaan aan de VO-raad, de schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW. Tot slot zullen er aanbevelingen worden gedaan voor vervolgonderzoek.

## 2. Het professionaliseren van schoolleiders: context

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de context van het onderzoek. De sector voortgezet onderwijs heeft de laatste twee decennia veel veranderingen doorgemaakt (De Wit 2012, Bronnemans-Helmers 2008). Dit heeft gevolgen gehad voor bestuurders en managers in het onderwijs en heeft aanzet gegeven tot de professionalisering van schoolleiders (Bronnemans-Helmers 2008). Het professionaliseren van schoolleiders wordt mede vormgegeven door de VO-raad in hun professionaliseringsproject 'de VO-academie'. Deze verschillende aspecten komen in dit hoofdstuk aan de orde.

### 2.2 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs

De afgelopen jaren is er veel veranderd in het onderwijs (De Wit 2012). De Wit (2012) beschrijft drie belangrijke typen veranderingen: bestuurlijke hervormingen, de beweging naar nieuw publiek management en de groeiende aandacht voor governance.

#### 2.2.1 Bestuurlijke hervormingen

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. Geleidelijk aan werd dit onderwijsbeleid in de jaren '60 en '70 omgeruild voor een meer constructief beleid (Bronnemans-Helmers, 2008), waarin scholen ook een stem kregen.

Sinds enkele decennia zijn overheden in buiten- en binnenland het onderwijs meer op afstand gaan besturen (De Wit 2012, Bronneman-Helmers 2008). Naar aanleiding van de economische crisis en de daarmee samenhangende bezuinigingen en de opkomst van een neoliberale sturingsfilosofie, kwam in de jaren '80 de gedachte op dat scholen op lokaal niveau voor de meest optimale dienstverlening konden zorgen. Door middel van decentralisatie zou beter kunnen worden aangesloten bij de vraag. Het onderwijs moest meer vraaggeoriënteerd worden (de Wit 2012). Door de decentralisering van bevoegdheden en processen van deregulering is meer autonomie en zeggenschap toegekend aan scholen en hun besturen, vooral op het financiële gebied kennen scholen veel autonomie (De Wit 2012). Niet langer de overheid, maar scholen zelf, zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en de gang van zaken op scholen. Voorbeelden hiervan zijn de eigen verantwoording voor personeel, curriculum en budgetten. Scholen zouden dus als zelfstandige instellingen op afstand van de overheid eigen keuzes moeten maken over de wijze waarop ze vormgeven aan goed onderwijs (De Wit 2012). Deze toegenomen autonomie moet ertoe leiden dat scholen de resultaten in het onderwijs op een hoger niveau brengen (De Wit 2012).

De bovenstaande ontwikkelingen zijn gepaard gegaan met een forse schaalvergroting (Bronnemans-Helmers 2008, de Wit 2012, zie ook CBS 2011: tabel 1). De schaalvergroting heeft geleid tot fusies, de vorming van scholengemeenschappen, opheffing en inkrimping van scholen en de invoering van bovenschoolse directies. Daarnaast heeft het geleid tot een uitbouw van het bovenschoolmanagement, een toename van managementlagen en de vorming van managementteams (de Wit 2012).

	2001/'01	2005/'06	2008/'09	2009/'10	2010/'11
Aantal leerlingen x1000	894	940	935	935	940
Aantal instellingen	850	666	660	657	659

Tabel 1: CBS 2011

### **2.2.2 Beweging naar nieuw publiek management**

De overheid laat echter de besturen en scholen niet zomaar vrij, maar kadert hun bestuurlijke vrijheden in door voorwaarden te stellen waarover de scholen verantwoording af moeten leggen (De Wit 2012). De overheid legt hierbij de nadruk op resultaatgericht sturen. De kwaliteit van het onderwijs moest niet alleen omhoog, maar dat onderwijs moest ook efficiënt en doelmatig worden georganiseerd (de Wit 2012). Deze opvatting is voortgedreven vanuit het nieuw publiek management. Scholen zouden zoveel mogelijk als een bedrijf gerund moeten worden, zodat het beleid en de dienstverlening zo klantgericht en efficiënt mogelijk vormgegeven worden en organisaties afgerekend kunnen worden op hun prestaties (Korsten 2011). Als gevolg hiervan zijn verschillende marktgerichte en bedrijfsmatige mechanismen in het onderwijs geïntroduceerd (Korsten 2011). In plaats van sturen op input is de overheid gaan sturen en toezicht gaan houden op output: de gewenste onderwijsresultaten in de vorm van eindtermen, ontwikkelingsdoelen en standaarden (de Wit 2012). Hierdoor is een grotere druk komen te liggen op de geleverde prestaties van scholen, docenten en leerlingen. Zo dienen scholen te beschikken over nascholingsplannen, functiebeschrijvingen en schoolwerkplannen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Er lijkt de laatste decennia, naar aanleiding van de opvattingen uit het nieuw publiek management, toegenomen aandacht te zijn voor registreren en meten van schoolprestaties (de Wit 2012).

### **2.2.3 Groeiende aandacht voor governance**

Bij governance staan de begrippen toezicht en verantwoording centraal (de Wit 2012). Door de toegenomen beleidsruimte van scholen, is het toezicht op scholen toegenomen. Zo zijn er strengere eisen met betrekking tot toezicht en verantwoording gekomen. Deze verantwoording vindt de laatste jaren vooral horizontaal plaats. Waar scholen zich eerst vooral richting de overheid moesten verantwoorden, hebben zich de laatste jaren meer verantwoordingslijnen richting de samenleving ontwikkeld (de Wit 2012). Er wordt in toenemende mate van scholen verwacht dat zij zich verantwoorden tegenover belanghebbenden in de omgeving over hun beleid, de onderwijskwaliteit en resultaten van de school (de Wit 2012).

### **2.2.4 Invloed van ontwikkelingen op het vak van schoolleider**

Bronnemans-Helmers (2008) stelt dat als gevolg van de veranderingen in het onderwijs het takenpakket van schoolleiders de afgelopen decennia veel complexer is geworden. Schoolleiders moeten in deze tijd een diversiteit aan kwaliteiten bezitten (NSA 2012, Day 2003). De omgeving van de schoolleiders is veranderd en daarmee ook de functie van de schoolleider (Sleegers 1999). Zo hebben schoolleiders te maken gekregen met grotere vestigingen, meer autonomie en meer verantwoordelijkheid (De Wit 2012, Bronneman-Helmers 2008, Sleegers 1999, NSA 2012, Verbiest 2006). Vooral op het gebied van financieel management en personeelsmanagement wordt er meer expertise van schoolleiders gevraagd (Bronneman-Helmers 2008).

Ondanks dat schoolleiders in deze tijd een diversiteit aan kwaliteiten moeten bezitten, is een diploma voor schoolleiders nog steeds geen vereiste (NSA 2012). Daarnaast hebben incidenten, zoals Amarantis Onderwijsgroep, de vraag centraal gesteld of scholen wel met de toegenomen autonomie en schaalvergroting om kunnen gaan (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 2012).

## **2.3 Professionalisering van schoolleiders**

De laatste jaren is er toenemende aandacht voor het professionaliseren van schoolleiders in het voortgezet onderwijs. Deze aandacht komt van binnen en buiten de school. Zo organiseren schoolleiders zelf professionaliseringsactiviteiten, maar zijn ook het ministerie van OCW en de VO-raad intensief bezig om deze professionalisering vorm te geven (Bestuursakkoord VO 2011, VO-Investeringsagenda 2011, VO-professionaliseringsagenda 2011, Nota Werken in het Onderwijs 2012, Kwaliteitsagenda OCW 2008, Regeerakkoord Bruggen Slaan 2011). Het ministerie van OCW benadrukt in deze beleidsstukken de noodzaak voor beter onderwijs. Zij zoekt daarom naar manieren

waarop de prestaties in het onderwijs kunnen verbeteren zonder de relatief grote autonomie, die we kennen in het voortgezet onderwijs in Nederland, aan te tasten. Het ministerie heeft daarom gekozen om onder andere in te zetten op de professionalisering van docenten en schoolleiders (ministerie van OCW 2011). In het bestuursakkoord (2011) geven het ministerie van OCW en de VO-raad invulling aan deze professionalisering. In dat akkoord staat beschreven dat bestuurders, schoolleiders en leraren zich in moeten zetten voor de versterking van de professionele leercultuur op de school. Dit houdt in dat hun bekwaamheid op orde moet zijn en continue onderhouden moet worden. Zo moeten schoolleiders werken aan een ambitieuze, opbrengstgerichte leercultuur, waarbij leerlingen, leraren, ouders, schoolleiding en schoolomgeving elkaar aanspreken op hun toegevoegde waarde voor de ontwikkeling van elke leerling (Bestuursakkoord VO 2011).

De activiteiten met betrekking tot (beginnende) schoolleiders bevatten allerlei concrete stappen. De VO-raad ontwikkelt, zo is in dit akkoord vastgesteld, een aantal instrumenten ten behoeve van de bekwaamheidsontwikkeling van schoolleiders. Hierin moet de VO-raad zorg dragen voor het realiseren van een dekkend, hoogwaardig op de behoefte van scholen gericht opleidingsaanbod. Zo moet de VO-raad een verplichte opleiding voor beginnende schoolleiders opstellen en moeten zittende schoolleiders werken aan een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP). Daarnaast moet de VO-raad leernetwerken ontwikkelen, die de mogelijkheid bieden voor scholen om ervaringen uit te wisselen en waar schoolleiders terecht kunnen voor coaching, 'twinning' en peer reviews. Deze zaken krijgen gestalte onder de noemer 'VO-academie' (Bestuursakkoord VO 2011).

In dit onderzoek staat de VO-raad en hun professionaliseringsproject 'De VO-academie' centraal. Als sectororganisatie bekleden zij een intermediaire rol tussen het ministerie en de schoolleiders.

#### **2.4 De VO-raad als sectororganisatie**

Van oudsher zijn er veel verschillende organisaties binnen de sector actief op het terrein van belangenbehartiging. Een belangrijke verklaring voor dit grote aantal organisaties is dat de verschillende denominaties in het onderwijs hun eigen organisaties kenden. Een algemene sectororganisatie, die alle collectieve belangen behartigt bestond tot 2006 niet. Met de komst van de VO-raad werd aan deze behoefte voldaan. Een algemene sectororganisatie maakte het mogelijk om effectief en eenduidig de collectieve belangen van de gehele sector te behartigen. De VO-raad is ontstaan uit een samenvoeging van de organisaties Schoolmanagers VO en Het Werkgeversverbond Voortgezet Onderwijs (WVO). Ruim 98 procent van de gehele sector is aangesloten bij de VO-raad. In het Strategisch Kader 2011 – 2015 verwoordt de VO-raad zijn missie en zijn strategische koers (Hendriks 2011).

De missie van de VO-raad als vereniging van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is het behartigen van de belangen van middelbare scholen. Daarnaast organiseert de VO-raad activiteiten voor schoolbestuurders en –leiders. Als doel stelt de VO-raad om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen en scholen waar nodig te ondersteunen bij de ontwikkeling van het onderwijs ([www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl)).

Uit deze missie leidt de VO-raad drie sectorbrede strategieën af, die de strategische koers voor de komende jaren kenmerken. Deze strategieën sluiten aan bij de eerder gestelde missie. Een eerste strategie is belangenbehartiging. Zo probeert de raad optimaal invloed uit te oefenen op de politiek en samenleving om er voor te zorgen dat leerlingen zich door goed onderwijs maximaal kunnen ontplooiën. Een tweede strategie, waarop de VO-raad zich richt, is ontwikkeling. Het voortgezet onderwijs stoomt leerlingen klaar voor de toekomst. Daarom is de kwaliteit van het geboden onderwijs belangrijk. De VO-raad wil de kwaliteit en innovatie verder stimuleren en ontwikkelen. Een laatste strategie is ondersteuning. De VO-raad is, zo stellen zij, de aangewezen partij voor specifieke ondersteuning op het gebied van het voortgezet onderwijs. Hierbij kan gedacht worden aan een helpdesk en cao-zaken. Uiteindelijk gaat het bij strategie om het binden, betrekken en invloed geven



van leden binnen de VO-raad. De VO-raad is immers een vereniging van, voor en door leden. Maar ook samenwerking met partners in en buiten het onderwijsveld is cruciaal om optimale resultaten te boeken ([www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl)).

In het kader van dit onderzoek is de tweede strategie, ontwikkeling, relevant. Het professionaliseren van de schoolorganisatie is binnen deze strategie een belangrijk speerpunt. In de inleiding is al naar voren gekomen dat deze strategie soms op gespannen voet staat met de eerste strategie, de belangenbehartiging. De VO-raad en schoolleiders lijken een verschillende visie te hebben op hoe de professionalisering vorm moet krijgen. De uitdaging van de VO-raad lijkt erin te liggen dat zij als evenwichtskunstenaar moeten balanceren tussen de belangen van de leden en de afspraken over professionalisering die zijn gemaakt in het bestuursakkoord met het ministerie van OCW. Naar dit evenwicht is de VO-raad op zoek in hun professionaliseringsproject 'De VO-academie'.

## **2.5 VO-academie**

De VO-academie is een professionaliseringsprogramma binnen de VO-raad dat zich richt op de professionalisering van schoolleiders. Vanuit de VO-raad is er een projectgroep die dit programma invulling geeft. Het programma is onder te verdelen in vier projecten, die allen een ander deel van het professionaliseringsproject vormgeven. De volgende vier projecten kunnen worden onderscheiden: formeel leren, informeel leren, accreditatie en registratie en tot slot communicatie.<sup>2</sup>

### **2.5.1 Formeel leren**

Het project 'Formeel leren' bestaat uit drie deelprojecten, die allen gericht zijn op het leren binnen een georganiseerde en gestructureerde omgeving:

- Het realiseren van een competentieprofiel met bekwaamheidseisen
- Het ontwikkelen van een basisopleiding voor beginnende schoolleiders
- Het ontwikkelen van verdiepingsmodules:
  - het ontwikkelen van een aanbod om HR-beleid te verbinden met missie en strategie van de schoolorganisatie.
  - Het ondersteunen van schoolleiders bij Financieel Leiderschap.
  - Het ondersteunen van schoolleiders bij internationalisering.

#### *Competentieprofiel*

Het competentieprofiel is het startproject van de VO-academie. Met dit profiel beoogt de VO-raad een (nieuwe) beroepsstandaard voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs te creëren. In het competentieprofiel worden vijf basiscompetenties beschreven waar idealiter een schoolleider aan moet voldoen. Bij elke basiscompetentie wordt onderscheid gemaakt in drie functieniveaus: operationeel, vormgevend en strategisch. De gegeven voorbeelduitwerkingen per functieniveau kunnen worden gebruikt als ijkpunten en inspiratiebron om de basiscompetenties te vertalen naar de schoolspecifieke situatie. Bij het eerste profiel, operationeel, wordt uitgegaan van een schoolleider die leiding geeft aan een aantal medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het onderwijs binnen een logische onderwijskundige eenheid van een locatie of sector (vaak aangeduid als team of afdeling). Bij het tweede profiel, vormgevend, wordt uitgegaan van een schoolleider die integraal verantwoordelijk is voor een locatie of sector van een onderwijsstelling. Bij het laatste profiel, strategisch, wordt uitgegaan van een eindverantwoordelijk schoolleider van een grote onderwijsinstelling of scholengroep. Ter ondersteuning van het competentieprofiel wordt een digitaal instrument ontwikkeld dat schoolleiders ondersteunt bij het vertalen van deze basiscompetenties naar specifieke competenties en ontwikkeldoelen. Het competentieprofiel is dan ook niet bedoeld als beoordelingsinstrument, maar als ontwikkelinstrument.

---

<sup>2</sup> De vier projecten zijn uiteengezet aan de hand van de projectplannen, zoals deze zijn opgesteld door de projectleiders. Deze projectplannen zijn niet openbaar.

### *Basisopleiding*

De basisopleiding is een ander deelproject dat moet bijdragen aan de professionalisering van beginnend schoolleiders. De schoolleider wordt met de opleiding in zijn professionele en persoonlijke ontwikkeling gefaciliteerd, zodat hij steeds complexer wordende leiderschapstaken naar behoren in kan vullen. De basisopleiding wordt gebaseerd op de vijf basiscompetenties. Waar het competentieprofiel op zichzelf een ontwikkelinstrument is, dat schoolleiders kunnen gebruiken om hun eigen competenties in kaart te brengen, gelden de competenties van de schoolleider in de basisopleiding ter beoordeling. Elke (beginnende) schoolleider moet in de toekomst aan de vijf competenties voldoen voordat hij het vak van schoolleider mag uitoefenen.

### *Het ontwikkelen van verdiepingsmodules*

De VO-academie wil de schoolleider ondersteunen in hun verdere professionalisering. Dit wil zij mede doen door het ontwikkelen van een aanbod voor HR-beleid (waarin dit beleid moet worden afgestemd op de strategie en visie van de school) en financieel leiderschap. Deze opleidingen verzorgt de VO-academie niet zelf, maar wordt opgezet vanuit verschillende opleidingsinstituten. De VO-academie bewaakt of het aanbod aansluit bij de basiscompetenties. Naast het ontwikkelen van deze twee opleidingen ondersteunt de VO-academie ook bij de internationalisering van schoolleiders. Het gaat hier om internationale kennisontwikkeling. Er wordt voor schoolleiders een handreiking opgesteld waarin staat op welke manier schoolleiders leerresultaten die in het buitenland zijn opgedaan kunnen borgen en hoe zij tot actie kunnen overgaan bij de implementatie van de kennisuitwisseling. De VO-academie werkt hierin samen met het Europees Platform.

### **2.5.2 Informeel leren**

Bij het informeel leren staat het leren van schoolleiders van elkaar centraal. De aanwezige ervaring en expertise in de beroepsgroep wordt aangewend voor de professionalisering van de beroepsgroep. Er zijn drie deelprojecten te onderscheiden:

- VO-managementcoach
- VO-Collegiale consultants
- Onderzoek naar succesvolle vormen van non- en informeel leren

#### *VO-managementcoach*

Via VO-managementcoach wil de VO-academie een beweging op gang brengen waarbij ervaren schoolleiders een coachende rol vervullen ten opzichte van startende schoolleiders. De ervaren schoolleiders worden opgeleid tot VO-managementcoach. Daarnaast faciliteert de VO-academie de matching van ervaren en het beginnend schoolleiders door het inrichten van een digitaal platform op de site van de VO-academie.

#### *VO Collegiale consultants*

Evenals bij het project 'VO-managementcoach' coachen ervaren schoolleiders minder ervaren schoolleiders. In tegenstelling tot VO-Managementcoach richt dit project zich louter op integrale onderwijsvernieuwing. Schoolleiders die dit willen doorvoeren in hun school worden gecoacht door schoolleiders die hier ervaren in zijn. De VO-Collegiale consultants worden getraind om de geselecteerde schoolleiders te ondersteunen bij het in de steigers zetten en realiseren van het project van integrale onderwijsvernieuwing op hun eigen school.

#### *Onderzoek naar succesvolle vormen van non- en informeel leren*

Naast invulling geven aan het informele leren, zoals we bij de eerste twee deelprojecten hebben gezien, doet de VO-academie ook onderzoek naar de succesvolle vormen van non- en informeel leren. Er wordt onderzocht welke vormen van informeel leren er zijn en welke mate en onder welke omstandigheden deze kunnen bijdragen aan professionalisering. Hierbij wordt gekeken wat schoolleiders op het gebied van non- en informeel leren kunnen leren van andere beroepsgroepen en er wordt onderzocht welke vormen van non- en informeel leren er onder schoolleiders en

bestuurders al zijn. Ook binnen dit project wordt weer de koppeling gemaakt naar het competentieprofiel.

### **2.5.3 Accreditatie en Validatie**

Bij het deelproject Accreditatie en Validatie gaat het om het registreren van schoolleiders en het in kaart brengen en het valideren van het opleidingsaanbod. Deze twee aspecten hangen nauw met elkaar samen.

#### *Schoolleidersregister*

Met behulp van het schoolleidersregister wordt de schoolleider ondersteund en gestimuleerd om zijn bekwaamheid te onderhouden, zijn bekwaamheidsonderhoud op een objectieve manier zichtbaar te maken en de dialoog aan te gaan over welke mogelijkheden, ruimte en middelen hij krijgt om zijn vak in de dagelijkse praktijk uit te oefenen en zijn bekwaamheid te onderhouden.

#### *Validatie van opleidingen*

De schoolleider kan zijn bekwaamheid onderhouden door opleidingen te volgen. De VO-academie probeert het scholingsaanbod in kaart te brengen en binnen het register aan dit scholingsaanbod een kwaliteitsoordeel te geven door middel van een systeem van validatie.

### **2.5.4 Communicatie en Monitoring**

Het laatste deelproject Communicatie & Monitoring dient ter ondersteuning van de andere drie deelprojecten. De communicatie van de eerder genoemde deelprojecten verloopt via dit project. Ook de ICT-ondersteuning van de projecten wordt hier geregeld. Tot slot verzorgt het project de monitoring. Hierin wordt het deelnemersaantal en het succes van de afzonderlijke projecten gemeten.

### **2.5.5 Projectopbouw VO-academie**

De VO-academie bestaat dus uit vier projecten: formeel leren, informeel leren, accreditatie en validatie en communicatie en monitoring. Het vierde project 'Communicatie en monitoring' dient ter ondersteuning van de andere projecten. De VO-academie kent de onderstaande projectopbouw (figuur 1):



Figuur 1

De VO-academie heeft een programmaleiding die bestaat uit een programmaleider en programmaondersteuner. Elk project heeft een projectleider, een beleidsadviseur, projectmedewerkers/adviseurs en projectondersteuners.

### **2.5.6. Stand van zaken VO-academie**

In de voorgaande paragrafen is beschreven wat de VO-academie inhoudt en hoe het programma is vormgegeven. In deze paragraaf wordt uiteengezet in welk stadium het programma zich op dit moment bevindt. Dit onderzoek is gestart in februari 2013. Vanaf februari 2013 tot en met begin juli

2013 heeft de VO-academie als onderzoeksobject gediend voor dit onderzoek. Gedurende deze tijd zijn er vele bijeenkomsten bijgewoond.

Aan het begin van deze periode is er een nieuwe programmaleider en programmaondersteuning aangesteld en is er een projectopbouw (zoals is weergegeven in de vorige paragraaf) en een organigram opgesteld. Naast de programmaleiding en ondersteuning zijn er ook nieuwe projectleiders, beleidsadviseurs en projectondersteuners aangenomen (ook later in de periode zijn er nog projectleiders vervangen).

Het opstellen van een organigram en het in kaart brengen van de projectopbouw heeft het projectteam duidelijkheid verschaft. De duidelijke indeling en afbakening hebben ertoe geleid dat aan het begin van deze periode de eerste projectplannen zijn opgesteld. Aan de hand van deze plannen en de bijgewoonde bijeenkomsten wordt hieronder uiteengezet in welk stadium de projecten zich op dit moment bevinden. Dit om een duidelijke context van het onderzoek te schetsen. Het ondersteunende project 'communicatie en monitoring' wordt hierin niet meegenomen, omdat zij puur als ondersteuning geldt voor de andere projecten.

#### *Formeel leren*

Het competentieprofiel is, zoals eerder benoemd, het startinitiatief van de VO-academie. Het profiel is nu af. Het competentieprofiel is door middel van een presentatie en brochure gepresenteerd tijdens het VO-congres in mei 2013.

De basisopleiding is nog in ontwikkeling. Het projectteam heeft zich door een adviesbureau laten adviseren over de vormgeving en organisatie van de basisopleiding. Hier zijn nog geen definitieve beslissingen over genomen.

De verdiepingsmodule 'Financieel leiderschap' is bezig met de eerste leergang. Het aantal inschrijvingen geeft aan dat het een succes is. De VO-academie wil in oktober 2013 een tweede leergang starten. De module 'Verdieping HRM-beleid' is nog in de verkenningsfase. Er zijn een aantal verkennende gesprekken geweest met adviseurs en er is door een expert een adviesrapport opgesteld. De module 'Ondersteunen van schoolleiders bij internationalisering' staat nog in de kinderschoenen.

#### *Informeel leren*

Het deelproject 'VO-managementcoach' is gestart met de eerste leergang en hiervoor zijn veel aanmeldingen. De VO-academie wil in het najaar van 2013 het project opschalen door een tweede groep ervaren schoolleiders op te leiden tot managementcoach. Het tweede onderdeel van dit project, de leergang 'VO-collegiale consultants' start in september. Tot slot is het onderzoek naar non- en informeel leren gestart, de VO-academie is bezig met de uitvoering van het onderzoek.

#### *Accreditatie en validatie*

De VO-academie is op dit moment bezig om zich te oriënteren op de vormgeving van het schoolleidersregister. Ze zijn hierover in gesprek met schoolbestuurders/-leiders in themacommissies en met onder andere het ministerie in het nationaal onderwijsakkoord. Evenals bij het schoolleidersregister is de VO-academie nog zoekende naar een manier waarop een validatiesysteem kan worden vormgegeven.

## **2.6 Slot**

Dit hoofdstuk heeft de context van het onderzoek geschetst. De inhoud van het programma 'De VO-academie' is toegelicht en geplaatst binnen het grotere geheel. In het volgende hoofdstuk wordt vanuit de theorie een blik geworpen op professionaliseringsprocessen van publieke managers.

### 3. Professionaliseringsprocessen van publieke managers

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe professionaliseringsprocessen van publieke managers eruit zien. Hierin zal aandacht worden besteed aan de stappen die publieke managers moeten doorlopen om te professionaliseren.

#### 3.2 Professionalisering

In 1964 schreef H.L. Wilensky het artikel 'The professionalization of everyone?'. Hierin benoemt Wilensky (1964) vijf stadia die een beroepsgroep moet doorlopen om een professie te worden.

De stadia die hij onderscheidt zijn: het fulltime uitoefenen van het werk, het oprichten van een beroepsvereniging, het oprichten van een opleidingsprogramma, het opstellen van een gedragscode en het krijgen van een wettelijke verankering. In het artikel geeft hij aan, zoals de titel al doet vermoeden, dat veel beroepsgroepen een grote drang hebben naar dat professionaliseringsideaal. Dit komt mede, zo stelt Wilensky (1964), door de opkomst van de postindustriële samenleving, waarin kennis steeds meer centraal staat. Hierdoor voelen veel beroepen de druk om te professionaliseren. Zij proberen de verschillende stadia stap voor stap te doorlopen en proberen hiermee traditionele beroepen, zoals arts of rechter, te imiteren. De conclusie die Wilensky stelt is dat slechts weinig beroepen hierin slagen.

Het feit dat slechts weinig beroepen erin slagen om alle stadia te doorlopen en de status van professional te bereiken, heeft een discussie doen starten over het begrip professie (Larsson 1977, Abbott 1988, Freidson 2001). Kunnen alleen die beroepen een professie worden genoemd die aan alle vijf stadia voldoen of moet het begrip breder worden getrokken en worden geherinterpreteerd?

Noordegraaf (2007) is één van die academici die het begrip herinterpreteert. Volgens hem is professionalisering niet alleen toe te schrijven aan artsen en rechters, maar kan een veel groter scala aan beroepen professionaliseren. Evenals Noordegraaf veronderstellen Ringeling e.a. (2011) dat de term professionaliteit tegenwoordig niet langer heel strikt gebruikt wordt voor de traditioneel vrije beroepen. Zij zullen echter niet allen het label van pure professie krijgen, zoals de klassieke vakken die wel hebben (Noordegraaf 2007). Naast deze pure professie onderscheidt Noordegraaf (2007) de situationele en hybride vorm van professionaliteit. In de eerstgenoemde wordt het begrip ietwat opgerekt. Het begrip wordt hier verbreed, omdat professionals te maken hebben gekregen met een organisatorische context, waar niet aan te ontkomen is. Professionals moeten zich bezig houden met organisatievraagstukken die consequenties kunnen hebben voor de professionele autonomie. Ook professionals zoals rechters en artsen moeten rekening houden met onder andere financiële overwegingen. De strikte scheiding tussen professionals en managers is niet meer te onderscheiden. Professionals krijgen managementtaken in hun pakket. De autonomie die professionals hebben is afhankelijk van de context waarin ze opereren. De derde traditie die Noordegraaf labelt met de term 'hybride professionaliteit' betreft het herinterpreteren van de traditionele professionaliteit. In deze traditie wordt professionalisering niet meer gebonden aan experts op werkvloeren, maar kan professionalisering in allerlei beroepsverbanden ontwikkeld worden. Professionalisering is dus niet alleen mogelijk voor mensen die werken in het primaire proces, maar voor beroepsvelden als administratie en management. Grey (2007: 712) stelt dat de definitie van professional vloeibaar wordt gemaakt. Er bestaat naar zijn zeggen geen "inherently professional".

Het unieke van professionaliteit is niet alleen gelegen in de omgang met onzekerheid, complexe gevallen en waardeconflicten, maar juist in het feit dat ook deze praktiserende 'professionals' hiermee moeten omgaan en dat met elkaar doen. Rondom het werk organiseren zij zich als groep, met bijbehorende vakinstituties, gericht op het betekenis geven van hun werk binnen een grotere, maatschappelijke of globale context of ontwikkeling. Zoals eerder in de inleiding is besproken, worden in dit onderzoek publieke managers als hybride professionals gezien. Hoe de

professionalisering van deze hybride professionals eruit ziet en hoe deze wordt vormgegeven, wordt verderop in dit theoretisch kader besproken.

### **3.3 Professionalisering van publieke managers**

Naast de klassieke professional, zoals de jurist, onderwijzer of arts, lijkt in de afgelopen decennia, onder meer als reactie op de marktwerking en de schaalvergroting, een nieuw soort professional te zijn opgestaan in het publieke domein: de manager. De manager als professional kennen we al langer vanuit het bedrijfsleven, waar managers hun eigen beroepsverenigingen, opleidingen en gedragscodes hebben (Van der Wal e.a. 2007). Ook vanuit het publieke domein is er de laatste jaren onder managers een toenemende ambitie om te professionaliseren (Bisschop e.a. 2010).

Van der Meulen (2009) beschrijft dat deze professionaliseringsprocessen vaak vorm krijgen via de klassieke benadering. Ook de VO-academie lijkt de klassieke stappen, zoals Wilensky die formuleert, aan te houden. Het standaardiseren van gedrag door middel van een competentieprofiel, het aanbieden van opleidingen en het registreren van schoolleiders zijn feilloos in te passen in de stadia die Wilensky beschrijft.

### **3.4 Pijlers in professionaliseringsprocessen**

Uit verschillende klassieke professionaliseringsmodellen (Larson 1977, De Sonnaville 2005, Abbot 1988), waaronder de eerder besproken Wilensky (1964), zijn vijf vakinstituties te onderscheiden waarlangs professionalisering van een beroepsgroep verloopt. In deze modellen wordt professionalisering als een ontwikkeling over een bepaalde periode gezien, waarin het voltooiën van de vakinstituties essentiële voorwaarden zijn voor professionaliteit. In de klassieke benadering worden deze instituties gezien als noodzakelijke stadia in het professionaliseringsproces. De volgorde van de verschillende instituties verschilt echter per model.

Volgens van der Meulen (2009) die verschillende eerdere professionaliseringsprojecten van publieke managers heeft verkend, is de volgordelijkheid van de kernonderdelen bij publieke managers niet belangrijk. Hij benadert de instituties als pijlers van professionaliteit. Deze pijlers zijn kenmerkend voor het project, maar zijn geen mijlpalen die in een bepaalde volgorde moeten worden behaald. Bij het beschrijven van de verschillende pijlers wordt gebruik gemaakt van het werk van van der Meulen (2009). Van der Meulen koppelt de vijf instituties van professionalisering aan eerdere projecten van publieke managers. Dit geeft een compleet beeld van de professionaliseringsprojecten van publieke managers. Deze processen kunnen inzicht geven in hoe de professionalisering van schoolleiders vorm kan krijgen.

Een eerste pijler betreft het fulltime uitoefenen van een werkzaamheid, waaruit vaste inkomsten worden gegenereerd waarmee de beroepsoefenaar in zijn levensonderhoud kan voorzien. Een tweede onderdeel is het oprichten van een beroepsvereniging. Naast het fulltime uitoefenen van het werk en het oprichten van een beroepsvereniging is een derde pijler het oprichten van een trainingsfaciliteit. Dit kan in de vorm van een opleidingsprogramma of een studie bij universiteit of vakschool. Een vierde kernonderdeel is het vaststellen van een gedragscode. Hiermee beoogt de beroepsgroep bepaalde werkstandaarden algemeen aanvaard te krijgen en zich te presenteren als een capabele beroepsgroep die kwaliteit van het werk hoog in het vaandel heeft staan. De laatste pijler betreft de wettelijke verankering van de beroepsgroep. De beroepsgroep kan eisen stellen aan hun eigen leden en aan nieuwe toetreders over de uitoefening van het vak en de noodzaak van scholing (Van der Meulen 2009).

Ondanks dat professionaliseringsprojecten van publieke managers veelal plaatsvinden via de instituties van de klassieke benadering, is de eerste pijler, het fulltime uitoefenen van een activiteit, voor hedendaagse publieke managers niet meer relevant. Zo is het werk van publieke managers al veel langer een voltijd betrekking. Daarnaast is de kern van het werk een organisatie draaiende

houden wat niet direct gebonden is aan werktijden. Tot slot zijn managers met hun meestal riante inkomen niet afhankelijk van het voltijd worden van een baan (Van der Meulen 2009).

Naast deze pijler die niet relevant is voor het professionaliseren van publieke managers in het algemeen, is het oprichten van een beroepsvereniging niet een stap die nog gezet moet worden in het professionaliseringsproces van schoolleiders. Nagenoeg alle schoolleiders en –besturen zijn al lid van de VO-raad ([www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl)). De VO-raad als werkgeversorganisatie behartigt de belangen van de bestuurders en schoolleiders in de collectieve arbeidsovereenkomst. De VO-raad heeft echter naast de belangenbehartiging in de CAO ook nog andere doelstellingen. Ze bieden voor managers van verschillende organisaties een platform om onderlinge eenheid te versterken en handhaven. Hierbinnen kunnen ervaringen en informatie worden uitgewisseld en kunnen managers cursussen en opleidingen volgen ([www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl)). Toch is, volgens van der Meulen (2009), het voornaamste motief om lid te zijn, het behartigen van de belangen van hun eigen organisaties. Daarnaast heeft een lobby tegen de overheid meer effect als verschillende organisaties hun krachten bundelen.

drie pijlers
educatie
gedragscode
wettelijke verankering

In dit onderzoek staan de overige drie pijlers centraal: educatie, gedragscode en wettelijke verankering (tabel 2). Ondanks dat deze pijlers één voor één besproken worden, kunnen ze niet los van elkaar worden gezien. Vooral de laatst besproken pijler, wettelijke verankering, komt in de andere pijlers terug. Zo kunnen opleidingen en gedragscodes wettelijk verankerd worden.

Tabel 2

### 3.4.1 Educatie

De professionaliseringstendens van publieke managers is terug te zien in het toenemende aantal managementopleidingen dat zowel internationaal als nationaal wordt aangeboden. Er is echter geen eenduidig beeld over hoe deze opleidingen moeten worden ingericht. Dit leidt ertoe dat het onderwijs veel diversiteit kent. Binnen het managementonderwijs kunnen we dan ook zes onderwerpen onderscheiden: het niveau, de duur, de doelgroep, de inhoud, de credentials die deelnemers kunnen ontvangen na het succesvol afronden van het onderwijs en tot slot de organisatie achter de onderwijsprogramma's. Ondanks dat in dit hoofdstuk de zes onderwerpen apart worden besproken, zijn ze sterk met elkaar verweven.

#### *Niveau*

Het niveau van het managementonderwijs is nauw verweven met de inrichting van het onderwijssysteem. Het Nederlandse onderwijssysteem is gediversifieerd, dat wil zeggen dat aan de ene kant de levensfase van de deelnemers bepalend is voor het niveau en dat aan de andere kant het individuele niveau in combinatie met de beroeps- en studiekeuze van de deelnemers invloed heeft. Het managementonderwijs vindt plaats in het hogere segment van de onderwijsmarkt, maar ook hier is onderscheid tussen deelnemersniveau en levensfase van belang. Het onderwijs wordt aangeboden als initieel en postinitieel onderwijs. De eerste variant is gericht op studenten die met succes het voorgezet onderwijs hebben afgerond en gekozen hebben voor een managementstudie, maar nog geen ervaring hebben met de praktijk. De tweede variant, het postinitieel onderwijs, is bedoeld voor cursisten die al een initiële opleiding hebben afgerond en al werkzaam zijn als manager. Ten aanzien van studiekeuze en deelnemersniveau in het hogere segment maakt het onderwijssysteem onderscheid tussen het hogere beroepsonderwijs (HBO), academisch en postacademisch onderwijs.

#### *Duur*

Het tweede onderwerp betreft de duur van de onderwijsprogramma's. Aan de ene kant bestaan er korte cursussen (soms slechts van één dagdeel) die meestal gaan over een deelaspect van management en aan de andere kant bestaan er opleidingsprogramma's die één of twee jaar duren. De duur heeft niet alleen invloed op welke aspecten worden behandeld en met welke diepgang,

maar bepaalt ook welke credentials (hier later meer over) kunnen worden verkregen. Daarnaast heeft het natuurlijk effect op de kosten van het onderwijsprogramma.

### *Doelgroep*

Het derde onderwerp betreft de onderscheidingen binnen de doelgroep van de opleiding. Hierin zijn grote verschillen aan te treffen. Zo zijn er opleidingen met een open inschrijving en opleidingen die eisen stellen aan het niveau en de werkervaring van de deelnemende managers. Wanneer er meer eisen worden gesteld, wordt logischerwijs de groep kleiner, maar kan er wel een betere aansluiting plaatsvinden tussen de specifieke behoeften van de doelgroep en het onderwijsprogramma. Het idee hierachter is dat managers binnen een specifieke sector en met werkervaring andere opleidingswensen hebben dan mensen in een andere sector en zonder werkervaring. Het specificeren van de doelgroep leidt er daarnaast toe dat het eenvoudiger is om binnen de opleiding intercollegiaal te leren. De deelnemers zitten immers in dezelfde situatie. Daarnaast kan de beroepsgroep de groep managers bij elkaar brengen om hen specifieke vaardigheden aan te leren.

### *Programma-inhoud*

Bij het vierde onderwerp, de inhoud, is de variëteit eindeloos. Toch bestaat er binnen het managementonderwijs enige overeenstemming in de onderwerpen die gegeven worden. Deelaspecten als strategie, leiderschap, verandering, kostencalculatie, efficiency, managementmodellen en ethiek krijgen veel aandacht. Ook hier bestaan er verschillende benaderingen van de uitwerking. Vanuit de literatuur zijn er twee belangrijke benaderingen te onderscheiden: onderwijs als educatie of als training. Deze twee benaderingen hebben ieder hun eigen consequenties voor het onderwijsproces. In dit onderscheid kan educatie worden gezien als 'algemene vorming' en training als een 'vak leren' met zijn ambachtelijke technieken. Deze concepten geven beiden een andere invulling aan wat een manager moet kunnen. Moet een manager specifieke technieken leren of is het belangrijker dat een manager de binnen- en buitenwereld van organisaties kan begrijpen en naar zijn hand kan zetten?

Ook het onderwijs zoals dat is vormgegeven bij zorgmanagers laat zien dat er verschillende keuzen kunnen worden gemaakt in de onderwijsinhoud. Zo kent het zorgmanagementonderwijs vier verschillende vakinhoudelijke achtergronden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen persoonsgericht, beroepsgericht, zorginhoudelijk en algemeen 'managerial' onderwijs. Ook het politieonderwijs kent een soortgelijke indeling. Zij maken onderscheid tussen politie gerelateerde, persoonsgerichte en contextgerichte zaken (Van der Meulen 2009).

Naast de invulling van de educatie ligt volgens van der Meulen (2009) hier nog een andere vraag in verscholen, namelijk de vraag wie bepaald hoe het management onderwezen wordt. Dit is immers ook van belang voor het functioneren en beoordelen van management. Eerdere professionaliseringsprojecten in de publieke sector laten zien dat dit zowel door ervaren beroepsgenoten als door beroepsverenigingen kan worden ingericht. Hierin schuilt tevens de vraag of beroepsverenigingen hun managers kunnen dwingen tot het volgen van opleidingen of dat managers hier een vrije keuze in hebben.

### *Credentials*

Zoals bij de vorige onderdelen het onderwijs als doel op zich werd gezien, is onderwijs ook vaak een middel om andere doelen te bereiken. Hierbij kan worden gedacht aan het maken van carrièrestappen of het realiseren van toelating tot een beroepsgroep. Een credential kan dan worden gezien als een soort van bewijs dat de opleiding met succes is afgerond. Het gaat dus niet om het verkregen papiertje, maar om datgene waar het papiertje toegang tot verschaft. In Nederland bestaat er echter nog geen managementbestand dat zo strak op credentials georganiseerd is.



### *Organisatie van onderwijs*

Het laatste punt waarop het managementonderwijs kan verschillen is de organisatie. Van der Meulen (2009) onderscheidt drie verschillende mogelijkheden. Het onderwijs kan worden aangeboden door de organisatie of het bedrijf waar de manager werkzaam is, het kan door een externe partij georganiseerd worden of door een publiekrechtelijke onderwijsinstelling. Onderwijs dat door de organisatie of het bedrijf georganiseerd is, is beperkt of slechts op basis van korte cursussen. Voor de meeste publieke organisaties of bedrijven is het niet mogelijk om een specifiek onderwijsprogramma in te richten. De tweede en derde vorm komen echter vaker voor. Managers kunnen individueel programma's en cursussen uitzoeken bij publiekrechtelijke onderwijsinstellingen of bij speciaal op onderwijs gerichte bureaus. Naast dat managers individueel cursussen en programma's uitzoeken, vragen ook vaak managers- en beroepsverenigingen onderwijsinstellingen en –bureaus. Deze kunnen voor een specifieke doelgroep een onderwijsprogramma inrichten.

#### **3.4.2 Gedragscode**

Een vak kan niet zonder standaarden en normen over hoe het werk het best uitgeoefend kan worden, anders zou het vak op los zand gebaseerd zijn en hebben de beoefenaars van het vak geen houvast bij de uitoefening. Management wordt echter vaak de staat van een echt vak ontzegd, omdat het geen effectieve standaarden en strakke basisnormen kent. Toch zien we dat de beroepsgroep steeds meer pogingen doet om de normen van het vak verder te specificeren. Managers zijn op zoek naar acceptabele en effectieve normen en standaarden die verband houden met het uitoefenen van het managementwerk. Dit is terug te zien in een sterke toename van gedragscodes voor managers. Velerlei publieke sectoren hebben gedragscodes voor managers of governance-codes opgesteld en deze sectorbreed van toepassing verklaard. Hierbij kan gedacht worden aan 'Branchecode Governance' van de instellingen voor hoger beroepsonderwijs ([www.hbo-raad.nl](http://www.hbo-raad.nl)), 'Governancecode Woningcorporaties' ([www.vtw.nl](http://www.vtw.nl)) en de 'Zorgbrede Governancecode' voor de Nederlandse zorgsector ([www.brancheorganisatieszorg.nl](http://www.brancheorganisatieszorg.nl)). Deze gedragscodes hebben vooral een symbolische functie. Ze kunnen het vertrouwen vergroten in bestuurders en managers. De beroepsgroep kan wel randvoorwaarden stellen aan het werk. Dit kan zij bijvoorbeeld doen door het opstellen van bekwaamheidseisen. Een organisatie die hier al gebruik van maakt is de Nederlandse Schoolleiders Academie (NSA). Uit deze bekwaamheidseisen hebben zij kerncompetenties geoperationaliseerd, zoals onderwijsspecifieke leidinggevende competenties, algemene leidinggevende competenties en professionele competenties, die schoolleiders dienen te ontwikkelen. De NSA maakt op deze wijze onderscheid tussen geschikte en minder geschikte schoolleiders ([www.nsa.nl](http://www.nsa.nl)). Naast de NSA werken ook de algemene bestuursdienst (ABD) en de LMD politie met competentieprofielen. Om voor toetredende managers het individuele ontwikkeltraject op maat in te richten en om onvoldoende capabele managers te weren werken zij met assessments ([www.algemenebestuursdienst.nl](http://www.algemenebestuursdienst.nl), [www.politietopdivers.nl](http://www.politietopdivers.nl)). Het weren van managers kan echter alleen wanneer zij ook de mogelijkheden hebben om deze managers ook wettelijk te weren uit de managementpraktijk.

Competentieprofielen hebben niet alleen een controlerende of bepalende invloed, maar ze zeggen ook iets over de inhoud van het managementvak. Het competentieprofiel voor ABD- managers stelt dat een ABD-manager moet voldoen aan de competenties 'netwerkgericht' en 'besluitvaardig' ([www.algemenebestuursdienst.nl](http://www.algemenebestuursdienst.nl)). Deze competenties zeggen niet alleen iets over welke vaardigheden managers nodig hebben om een goede manager te zijn, maar het zijn ook zaken die zij in praktijk gaan brengen, omdat deze activiteiten blijkbaar van hen worden verwacht. Zo zullen zij zelf beslissingen gaan nemen en deelnemen aan overleggen. Het specificeren van normen en standaarden geeft duidelijkheid over wat precies een manager moet leren en kunnen (Van der Meulen 2009). Hoeveel het profiel zegt over de inhoud van het vak hangt af van de gedetailleerdheid waarmee het profiel is opgesteld. Zo kent het competentieprofiel van de politiemangers een heel gedetailleerde omschrijving (van der Meulen 2009).

Andersen & Krüger (2013) geven aan dat het bij het werken met competenties wenselijk is om stil te staan bij de vraag welke functie men voor ogen heeft met het competentieprofiel. Is het profiel vooral bedoeld ter ontwikkeling van managers of ter beoordeling? Vanuit het beoordelingsperspectief worden competenties in verband gebracht met functiebeoordeling en het belonen van prestaties, terwijl vanuit het ontwikkelingsperspectief het accent ligt op de competentieontwikkeling van publieke managers.

Tot slot is de plaats die het competentieprofiel binnen het professionaliseringsproces inneemt interessant. Eerder is beschreven dat professionaliseringsprocessen van publieke managers kunnen worden gezien als verschillende pijlers waar geen vaste volgorde in aan te brengen is. Krüger en Andersen (2013) geven aan dat het competentieprofiel vaak de aanjager is voor verdere professionalisering en dat ze sturend kunnen zijn voor het onderwijsaanbod. Het is dus (één van) de eerste activiteiten in het proces. Ook bij de professionalisering van politiemangers blijkt dat het competentieprofiel de aanjager is geweest voor de verdere professionalisering (Van der Meulen 2009).

### **3.4.3 Wettelijke verankering**

De laatste pijler is de wettelijke verankering. Het gaat hier om het verkrijgen van jurisdictie voor het werk: een autonome ruimte waarbinnen in dit geval managers zelfstandig de normen en inhoud van het vak kunnen vaststellen, door middel van bijvoorbeeld beroepsverenigingen en onderwijsprogramma's. Daarnaast kan de beroepsgroep eisen stellen aan hun eigen leden, maar ook aan nieuwe toetreders over hoe het vak beoefend dient te worden en welke bevoegdheid een lid van de beroepsgroep moet hebben. Dit laatste kan worden vormgegeven door het instellen van een register. Een voorbeeld hiervan is het BIG-register. Het BIG-register geeft duidelijkheid over de bevoegdheid van een zorgverlener ([www.bigregister.nl](http://www.bigregister.nl)). Een register kan volgens Andersen & Krüger (2013) op verschillende wijzen worden ingekleurd. Zij noemen drie manieren:

1. Het bewijzen/aantonen van aanwezige competenties, bijvoorbeeld aan de hand van portfolio's, assessments, of beoordelingen van leidinggevenden.
2. Verantwoording van professionele ontwikkeling.
3. Kwaliteitsbewaking binnen een specifieke situatie door registratie te koppelen aan deelname aan audits/visitatie.

Het eerste punt richt zich vooral op het bewijzen en aantonen van aanwezige competenties. Wanneer een manager voldoet aan de competenties kan hij of zij geregistreerd worden. Het tweede punt richt zich meer op ontwikkeling. Het gaat niet per se over de inhoud van de bekwaamheid, maar om het onderhouden van de bekwaamheid. Managers moeten laten zien dat ze bezig zijn met zichzelf op een professionele manier te ontwikkelen. In het primair onderwijs is er een vrijwillig register voor schoolleiders die zich richt op het aantonen van professionalisering en niet op het aantonen van competenties. Het derde type invulling, audits/visitatie, zou een meerwaarde kunnen bieden en kwaliteit kunnen bevorderen door middel van onderlinge feedback, reflecteren en motiveren binnen de eigen context.

### **3.5 Strijd om professionaliteit**

Uit het onderzoek van van der Meulen (2009) blijkt dat de professionalisering van publieke managers veelal plaatsvindt via de bovengenoemde pijlers. Vanuit de hybride professionaliteit traditie kan echter aangenomen worden dat er verschillende interpretaties bestaan tussen actoren over hoe de instituties moeten worden ingericht, er bestaat immers geen vastomlijnde definitie van wat het vak inhoudt. De verschillende stadia die moeten worden doorlopen op weg naar een professie, zoals bij de klassieke benadering, staan niet vast (Van der Meulen 2009, Reijnders 2010). Volgens Abbott (1988) gaat professionalisering gepaard met een strijdproces tussen actoren. Zij willen allen hun bijdrage aan het professionele werk aanvaard en georganiseerd krijgen. Deze bijdragen verschillen met betrekking tot de visie die de actoren hebben op het vak, de definitie die zij geven aan het vak

en het gebruik van methoden. De actoren strijden om hun aandeel binnen de vakinstellingen. Zij willen allen de pijlers op hun eigen manier inrichten (Abbott 1988). Zo kan er volgens van der Meulen (2009) een strijd ontstaan tussen de leden binnen de beroepsgroep. Publieke managers vormen niet altijd een homogene groep. Er kunnen twistpunten tussen de leden ontstaan. Daarnaast wordt er ook van buitenaf, door bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, aangrenzende beroepsverenigingen en politici geduwd en getrokken aan de vakgroep. Deze diverse actoren interacteren binnen het proces van de vakontwikkeling. Bij het bouwen van de pijlers zijn dus diverse personen betrokken. Dit leidt ertoe dat het verloop van vakontwikkeling geen uniform en doelbewust proces is (van der Meulen 2009). Het begrip professionaliteit is dus niet gegeven of van buitenaf opgelegd. Ondanks dat, zoals we eerder hebben gezien, het een gedragsmatige en kennisinhoudelijke basis vormt, is het veranderlijk. Professionalisering wordt in de hybride traditie ontwikkeld en herbevestigd in onderlinge interactie tussen actoren en door georganiseerde activiteiten en projecten van actoren (Van der Meulen 2009).

### 3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe professionaliseringsprocessen van publieke managers eruitzien. Uit de literatuur blijkt dat de professionalisering van publieke managers (veelal) plaatsvindt via vaste pijlers. Ook de VO-academie, zoals beschreven in hoofdstuk 2, is vormgegeven aan de hand van deze pijlers (tabel 3).

Pijler	Onderdeel VO-academie
<b>Educatie</b>	Basisopleiding Verdiepingsmodules Informeel leren
<b>Gedragscode</b>	Competentieprofiel
<b>Wettelijke verankering</b>	Schoolleidersregister Valideren opleidingen

Uit de literatuur over professionalisering van publieke managers komt tevens naar voren dat deze pijlers geen vaststaande kernonderdelen zijn die in elk professionaliseringsproces op dezelfde wijze worden vormgegeven. Zo is elk proces anders. Professionalisering ontstaat in onderlinge interactie tussen de actoren, die allen een andere interpretatie hebben over hoe de pijlers moeten worden ingericht.

Tabel 3

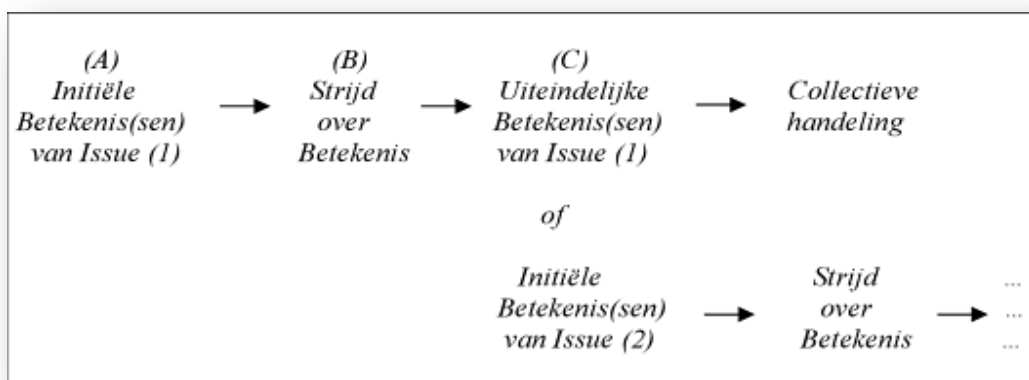
Van der Meulen (2009) veronderstelt dat er daarom juist aandacht moet worden besteed aan de actoren die betekenis geven aan dit proces en dat het om die reden belangrijk is dat er van binnenuit naar dit proces gekeken wordt.

In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet hoe mensen betekenis geven. De nadruk zal hierbij liggen op de verschillen in betekenisgeving. Uit de literatuur blijkt immers dat er over de pijlers verschillende interpretaties bestaan. Het volgende hoofdstuk richt zich op dit verschil in interpretatie.

## 4. Betekenis geven aan professionalisering

### 4.1 Inleiding

Betekenisgeving is een stroperig proces waar veel actoren aan bijdragen (Van Hulst 2008). Als actoren zich geconfronteerd zien met zaken (issues) waar zij betekenis aan moeten geven, in dit geval het professionaliseren van schoolleiders, dan begeven zij zich in een proces van betekenisgeving (van Hulst 2008). Dit wordt ook wel het interpretatief proces genoemd. In dit proces kunnen drie fasen van betekenisgeving worden onderscheiden (zie figuur 2). In de eerste fase (A) worden (voorlopige) betekenissen gegeven aan een issue. In de tweede fase (B) bestaat er een strijd over de verschillende betekenissen die worden gegeven. In de laatste fase (C) wordt getracht om de betekenis collectief vast te stellen en wordt er geprobeerd om een collectief besluit te nemen. De aandacht van de actoren kan echter ook worden getrokken door een nieuw of ander issue waarmee een nieuw interpretatief proces begint (Van Hulst 2008).



Figuur 2

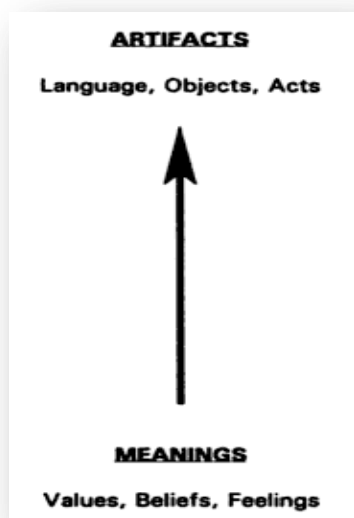
In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven hoe mensen betekenis geven (A). Daarna wordt ingegaan op de strijd over betekenis (B). Tot slot wordt beschreven hoe deze strijdige betekenissen kunnen worden gemanaged (C).

### 4.2 Betekenisgeving

Weick is één van de grondleggers op het gebied van onderzoek naar betekenisgeving. In zijn boek *Sensemaking in organizations* (1995) stelt hij dat het geven van betekenis kan worden gezien als het proces dat mensen doorlopen, wanneer zij betekenis geven aan gebeurtenissen die zij hebben meegemaakt. Weick beschrijft betekenisgeving als “Such things as placement of items into frameworks, comprehending, redressing surprise, constructing meaning, interacting in pursuit of mutual understanding, and patterning” (Weick, 1995:6). Mensen geven dus betekenis aan gebeurtenissen die zij meemaken door deze te plaatsen binnen al bestaande frames en denkbeelden. Mensen plaatsen nieuwe gebeurtenissen binnen hun huidige referentiekader. Vanuit deze denkkaders handelen mensen. Het geven van betekenis en het handelen van mensen staat dus in verband met elkaar.

Weick (1995) heeft zeven kenmerken van het betekenisgevingsproces opgesteld. Ten eerste is het betekenisgevingsproces gegrond in de identiteitsconstructie. Hiermee bedoelt Weick dat de identiteit van mensen wordt gevormd door hoe ze handelen en hoe zij op dat handelen reflecteren. Dit vormt namelijk de denkkaders van een persoon en deze denkkaders vormen de identiteit van de persoon. Het tweede kenmerk is het retrospectieve karakter. Volgens Weick vindt betekenisgeving altijd plaats naar aanleiding van een bepaalde gebeurtenis waarin een persoon op een bepaalde

manier handelt. Tevens vindt betekenisgeving plaats in een context. Personen staan dus nooit los van hun omgeving. Naast dat de omgeving de persoon beïnvloedt, beïnvloedt de persoon de omgeving. Een vierde kenmerk is dat het geven van betekenis een proces is dat op een sociale manier verloopt. De manier waarop iemand betekenis geeft wordt beïnvloed door hoe andere mensen zich gedragen en de interactie tussen de personen. Een vijfde punt is dat betekenisgeving een continue proces is: van geboorte tot sterfte geeft een mens betekenis aan alles wat om hem heen gebeurt. Een zesde kenmerk is dat wanneer gezocht wordt naar betekenis er niet uit wordt gegaan van één werkelijkheid, maar wordt uitgegaan van verschillende interpretaties van de wereld. Iedereen vormt zijn eigen werkelijkheid. Een laatste kenmerk is dat alleen de uitkomst van het betekenisproces van belang is. Het resultaat is de manier waarop iemand handelt, nadat hij betekenis heeft gegeven aan eerder vertoond gedrag.



Figuur 3

De laatste twee uitgangspunten van Weick zijn interessant voor dit onderzoek. Zo wordt er niet uitgegaan van één werkelijkheid, maar van verschillende interpretaties die actoren kunnen geven. Doel is dus niet om een objectief beeld van de werkelijkheid te geven, maar om een systematiek van betekenissen naar voren te brengen die de representativiteit weergeven van actoren in dit onderzoek (Romme 2010). De manier waarop actoren professionalisering interpreteren is de rode draad voor dit onderzoek. Daarbij wordt gekeken naar (zie het laatste kenmerk) de uitkomst van het betekenisproces. Yanow (1996) noemt dit 'artifacts'. Actoren geven betekenis via taal, objecten en handelingen (figuur 3).

Uit het vorige hoofdstukken is gebleken dat de betrokken actoren uiteenlopende betekenissen geven aan de pijlers. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de beleidsdocumenten van de VO-raad en ministerie van OCW (taal in objecten). Er is een strijd om professionaliteit, er bestaan verschillende denkbeelden over hoe het professionaliseringsproces eruit moet zien en iedere actor geeft een andere betekenis aan professionalisering. Actoren nemen normen en waarden mee in het proces en deze normen en waarden geven richting aan de manier waarop feiten worden gewaardeerd en welke betekenis aan deze feiten wordt toegekend (Pauly 2001). De actoren in het professionaliseringsproces interpreteren allen op hun eigen manier aan- en afwezige informatie en kennis. Deze interpretaties kunnen elkaar versterken en daarmee leiden tot een dominante interpretatie. Deze interpretaties kunnen ook strijdig met elkaar zijn (Pauly 2001). Uit de literatuur over professionalisering van publieke managers blijkt dit laatste het geval te zijn. Er bestaat ambiguïteit in betekenisgeving.

#### 4.3 Ambiguïteit in betekenisgeving

Ambiguïteit ontstaat, volgens van Schön en Rein (1994), doordat de verschillende actoren vanuit hun eigen beeld van de werkelijkheid situaties anders interpreteren. Deze strijdpunten zijn dus niet rationeel en inhoudelijk op te lossen door argumenten af te wegen en de verschillende belangen te behartigen. In plaats van een rationele afweging is er sprake van een intense strijd over betekenisgeving. Hierbij gaat het om de interpretatie die gegeven wordt aan de feiten. Deze ambiguïteit komt tot stand, zo stellen zij, doordat de actoren met uiteenlopende 'frames' naar de situatie kijken. Deze frames zijn structuren van waardering, geloof en perceptie. Door deze verschillende frames ontstaan er uiteenlopende waarheden over de oorzaak en de oplossing van een

vraagstuk. Er bestaan diverse argumentatielijnen en verhalen die allen op zich waar zijn en daardoor niet op inhoud op te lossen zijn. Ambigüiteit kan dus niet worden opgelost door meer informatie te verzamelen.

Ambigüiteit wordt door Weick (1995, in: Aalberts 2005) omschreven als een “doorgaande stroom die tegelijkertijd verschillende interpretaties ondersteunt”. Het is dus een stroming die blijft bestaan en die verschillende interpretaties in zich draagt. Ambigüiteit is een situatie waarin er geen dominant en overtuigend beeld van de situatie bestaat. In het geval van deze casus, bestaat er dus geen overtuigend beeld van de manier waarop de VO-academie eruit moet zien. Er bestaan verschillende beelden over hoe de pijlers moeten worden ingericht.

Het gebrek aan een dominant en overtuigend beeld kan ontstaan doordat actoren de situatie anders interpreteren. Het beeld dat actoren hebben van de situatie is helder, alleen dit beeld strookt niet met het beeld van de andere actoren. Met betrekking tot de professionalisering van schoolleiders kan dit begrepen worden als dat iedere actor, de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie een eigen beeld hebben van hoe het professionaliseringsproces moet worden vormgegeven. Deze actoren hebben vaak verschillende belangen en interpreteren daardoor de professionalisering van schoolleiders op eigen wijze. Noordegraaf (1999: in de Leeuw 2002) noemt dit meerstemmigheid.

Naast dat de actoren de situatie verschillend interpreteren, kan er volgens Weick (1995 in: Korsten (jaartal onbekend)) ook onhelderheid over zaken binnen de actor bestaan. Zo kan het voor een actor onduidelijk zijn welke kennis ertoe doet en is het moeilijk om een interpretatie te kiezen, tussen andere interpretaties die in principe even plausibel zijn (Weick 1995 in: Korsten (jaartal onbekend)). Het is onhelder welke kennis ertoe doet. Zo is een actor soms tegelijkertijd enthousiast en kritisch en noemen ze positieve en negatieve punten (Van der Meer 2011). In dit geval is er een gebrek aan een dominant en overtuigend beeld binnen de actor. Dit wordt ook wel verwarring genoemd (Weick 1995 in: Korsten (jaartal onbekend)).

Bij ambigüiteit ontbreekt het dus vooral aan helderheid en consistentie. March (1994: 178) beschrijft ambigüiteit als: “a lack of clarity or consistency in reality, causality, or intentionality” (March, 1994:178). Er bestaat onhelderheid of verschil in interpretatie op het gebied van realiteit, causaliteit en intentie.

Bij realiteit gaat het om de discussie rond de betekenis van feiten. De betekenis komt tot stand op basis van persoonlijke interpretatie, de feiten worden door de actoren uiteenlopend geïnterpreteerd. Er bestaan uiteenlopende interpretaties over wat de realiteit op dit moment is. Daarnaast hebben actoren uiteenlopende visies en interpreteren gezamenlijke beleefde situatie anders. Cijfers en getallen worden bijvoorbeeld verschillend geïnterpreteerd door de betrokken actoren.

Een tweede gebied waarop meerstemmigheid en verwarring plaatsvindt, is causaliteit. De rol van causaliteit wordt ter discussie gesteld. Er ontstaan onder de actoren twijfels over de relatie tussen doelen, prestaties en middelen. Noordegraaf (1999 in: De Leeuw 2002) sluit zich hierbij aan. Volgens Noordegraaf bestaan er meerduidige relaties tussen maatregelen en effecten.

Tot slot bestaat er volgens March (1994) meerstemmigheid en verwarring over de intentie. Actoren weten niet precies wat ze willen of dit verandert gaandeweg het proces of ze zeggen het één en doen het ander. Daarnaast kunnen de doelen die moeten worden bereikt onduidelijk zijn. Naast March (1994) erkennen ook Noordegraaf (1999 in: de Leeuw 2002), March & Olsen (1976) en Weick (1995) zich in de onduidelijkheid over de intentie. Noordegraaf beschrijft dit ook wel als de ambigüiteit van preferenties.

Weggeman (2007) en Noordegraaf (in: de Leeuw 2002) voegen aan deze lijst nog de ambiguïteit van participatie toe. Er bestaat onduidelijkheid over welke actoren erbij betrokken zijn en hoe de zeggenschap tussen deze actoren verdeeld is. Daarnaast kan de verzameling betrokkenen veranderen van samenstelling en kunnen er wisselende coalities bestaan. March & Olsen (1976) en Weick (1995) voegen als vijfde punt de meerstemmigheid en verwarring over het organisatorische proces toe. Hierbij gaat het vooral om de manier waarop iets moet gebeuren (tabel 4).

Meerstemmigheid en verwarring over:
Intentie
Feiten
Relatie tussen maatregelen en effecten
Betrokken actoren en zeggenschap van deze actoren
Organisatorisch aspect

Tabel 4

#### 4.4 Verschillen in betekenisgeving pijlers

De strijd om professionaliteit ontstaat uit de verschillende betekenissen die worden gegeven aan de drie pijlers van het professionaliseringsproces. De betrokken actoren geven een andere betekenis aan dit proces. Er bestaat meerstemmigheid en verwarring over:

1. De intentie van de pijlers
2. De feiten over de pijlers
3. De relatie tussen maatregelen en effecten van de pijlers
4. De betrokken actoren en de zeggenschap van deze actoren in de pijlers
5. Het organisatorische aspect van de pijlers

De tabel zoals die is opgesteld in hoofdstuk 3 kan dus worden uitgebreid. Er kan een nieuwe kolom worden toegevoegd (tabel 5).

Pijler	Onderdeel VO-academie	Meerstemmigheid en verwarring over:
Educatie	Basisopleiding Verdiepingsmodules Informeel leren	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De intentie</li> <li>2. De feiten</li> <li>3. De relatie tussen maatregelen en effecten</li> <li>4. De betrokken actoren en de zeggenschap van de actoren</li> <li>5. Het organisatorische aspect</li> </ol>
Gedragscode	Competentieprofiel	
Wettelijke verankering	Schoolleidersregister Valideren opleidingen	

Tabel 5

In de volgende paragraaf wordt uiteengezet hoe een actor, in dit geval de VO-raad, verschillende betekenissen kan managen.

#### 4.5 Managen van betekenissen

Vanuit de literatuur over het professionaliseren van publieke managers wordt de verwachting gewekt dat de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW verschillende betekenissen geven aan professionalisering. De vorige paragraaf heeft laten zien op welke terreinen binnen de pijlers meerstemmigheid en verwarring plaatsvindt. Het tweede gedeelte van de hoofdvraag richt zich op hoe de VO-raad deze verschillende betekenissen moet managen.

Een belangrijk uitgangspunt in de literatuur van Vermeulen en Koster (2011) is dat betekenissen zelf niet kunnen worden gemanaged. Yanow (1996) sluit zich hierbij aan. Eerder in dit hoofdstuk is gesteld dat actoren betekenis geven via taal, objecten en handelingen. Yanow (1996) noemt dit artifacts. Op hetzelfde moment, zo stelt Yanow (1996), zijn dit instrumenten om bestaande betekenissen aan te passen en nieuwe betekenissen te creëren:

*“All language, objects, and acts are potential carriers of meaning, open to interpretation by legislators, implementors, clients or policy ‘targets’ concerned publics, and other stakeholders. At the same time, they are tools for the recreation of those meanings and for the creation of new meanings. Through ‘artifactual interaction,’ our often daily engagement with symbolic language, objects and acts, we reembody them with meaning at the same time that we use them to communicate those meanings and to create extensions of those meanings”.*

Als een actor, zoals de VO-raad, wil sturen op de betekenis van het ministerie en de schoolbestuurders/-leiders, zodat de laatstgenoemde actoren het project de VO-academie dragen, dan zal de VO-raad moeten sturen op taal, handelingen en objecten. Deze instrumenten, zo stellen Vermeulen en Koster (2011), zijn, zo zou je kunnen zeggen, het topje van de ijsberg. Het topje van de ijsberg steekt boven het water uit en is daardoor goed zichtbaar, tastbaar en concreet. Om die reden zijn taal, handelingen en objecten, voor een actor die wil sturen op betekenis, de uitgelezen aangrijpingspunten om te handelen (tabel 6). Op taal, handelingen en objecten kun je sturen en zij geven, zo stellen zij, een concrete toegang tot betekenissen. Onder het water, het grootste gedeelte van de ijsberg, schuilen deze betekenissen: overtuigingen, waarden, opinies en aannames. Hieronder worden de sturingsinstrumenten, zoals deze door Yanow (1996) zijn opgesteld, één voor één toegelicht.

Sturingsinstrumenten
Taal
Handelingen
Objecten

Tabel 6

#### 4.5.1 Taal

Taal is een belangrijke drager van betekenissen. Betekenissen worden uitgedrukt in namen, jargon, verhalen, grappen en metaforen. Deze taaluitdrukkingen zijn op meerdere manieren te interpreteren. Hierdoor is er altijd discussie over de exacte invulling van uitdrukkingen. Taal is echter niet simpelweg een uitdrukking van de werkelijkheid. Taal is performatief. Dat wil zeggen dat taal de werkelijkheid creëert. Hajer (2000) stelt dat door middel van taal praktijken kunnen worden veranderd, geschapen of bevestigd. Door middel van taal, bijvoorbeeld metaforen en verhalen, is de werkelijkheid te ‘framen’ en dus naar de hand te zetten. Op deze manier kan door middel van taal worden gestuurd op betekenis. ‘T Hart (1993) geeft daarnaast aan dat taal een cruciale rol speelt bij het definiëren van een probleem en het suggereren van oplossingen. De keuze voor woorden is hierin heel belangrijk. Zo geeft ‘t Hart (1993) het voorbeeld van iemand die vanuit het buitenland naar Nederland komt. Is zo’n iemand een vluchteling, een asielzoeker of een illegaal? De keuze voor het ene woord in plaats van het andere woord kan totaal uiteenlopende ideeën geven over wat het probleem en wat de oplossing kan zijn.

#### 4.5.2 Handelingen

Naast taal kunnen ook handelingen sturen op betekenis. Elke handeling van een actor kan invloed hebben op de betekenisgeving van andere actoren. Yanow (1996) maakt bij handelingen onderscheid tussen mythes en rituelen. Zij stelt dat mythes zorgen voor gedeelde waarden, overtuigingen en visies. De rituelen zijn de belichamingen van deze mythes. Rituelen zijn handelingen die met vaste regelmaat worden herhaald. Hierbij kan gedacht worden aan ceremonies, bijeenkomsten, vergaderingen, persconferenties of expertmeetings (Yanow 1996). Het gaat in deze gevallen vaak over het organiseren van interactie. Van Tilburg (2010) stelt dat er tijdens deze ‘bijeenkomsten’ strategisch kan worden nagedacht over de manier waarop je als actor jouw verhaal presenteert. Zo kan er worden nagedacht over de plaats waar zoiets plaatsvindt, wie er uitgenodigd worden en



welke mensen met autoriteit daar spreken. Deze rituelen weerspiegelen bestaande verhoudingen tussen actoren, maar kunnen ook nieuwe betekenissen en verhoudingen organiseren en scheppen (Haakma 1989).

#### **4.5.3 Objecten**

Objecten hebben een bepaalde betekenis voor actoren. Het onderscheid tussen objecten en handelingen is lastig te maken. Het organiseren van bijeenkomsten en het daarbij behorende nadenken over de plaats, de genodigden en de sprekers kan worden gezien als strategisch handelen. Het uiteindelijke resultaat, de setting, kan worden gezien als object. Onder objecten wordt in dit onderzoek de fysieke achtergrond van de georganiseerde situatie verstaan. Het gaat hierbij om de inrichting van de vergaderruimte of het gebouw waarin het congres plaatsvindt. Voor de betekenis van een toespraak van een minister maakt het uit of deze in Nieuwspoort plaatsvindt of dat een minister dit doet in een buurthuis. Een ander belangrijk object is de website. Het gaat dan om de vormgeving en de inhoud van de website.

#### **4.6 Conclusie**

In dit hoofdstuk is allereerst besproken aan de hand van de zeven kenmerken van het betekenisgevingsproces van Weick (1995) hoe actoren betekenis geven. Hierbij is het van belang dat elke actor vanuit zijn eigen context (denkkader, omgeving etc.) betekenis geeft aan het professionaliseringsproces. Er kan dus niet worden uitgegaan van één werkelijkheid. Uit de literatuur blijkt immers dat er uiteenlopende betekenissen bestaan over de manier waarop de pijlers moeten worden ingericht. Er bestaat meerstemmigheid en verwarring over de intentie, feiten, relatie tussen maatregelen en effecten, betrokken actoren en zeggenschap van deze actoren en het organisatorisch aspect van de drie pijlers. Deze ambiguïteit kan worden beslecht door het sturen op betekenis door middel van taal, handelingen en objecten. Door hierop te sturen kan er een concrete toegang verkregen worden tot de overtuigingen, waarden, opinies en aannames van de actoren.

## 5. Onderzoeksaanpak

### 5.1 Inleiding

Bestuurskunde is een wetenschap die zich richt op de inrichting, werking en het functioneren van het openbaar bestuur. Dit doet zij vanuit een interdisciplinair karakter. De bestuurskunde is een interdisciplinaire wetenschap die kennis uit meerdere disciplines combineert (Van Thiel 2007). Dit heeft er volgens van Thiel (2007) mede toe geleid dat de bestuurskunde zelf een beperkt eigen *body of knowledge* heeft. De meeste theorieën komen nog altijd uit de steundisciplines voort. Aan de ene kant is dit te verklaren uit de jonge leeftijd van de discipline, maar het komt ook doordat veel bestuurskundig onderzoek volgend van aard is (van Thiel 2007). De ontwikkelingen in het openbaar bestuur bepalen vaak de onderzoeksagenda van de onderzoekers. Het onderzoek is daardoor vaker gericht op het vinden van oplossingen voor actuele problemen, dan dat zij gericht is op het ontwikkelen van nieuwe theorieën (van Thiel 2007). Daar komt bij dat veel onderzoeksobjecten uniek zijn, wat het maken van een theorie bemoeilijkt. Het is dus duidelijk dat bestuurskundig onderzoek meer praktisch dan theoretisch van aard is. Het bestuurskundig onderzoek maakt daarom vooral gebruik van methoden die geschikt zijn voor geringe onderzoekseenheden en die een directe vertaling van bevindingen naar de hedendaagse praktijk mogelijk maken (Van Thiel 2007)

Dit onderzoek past binnen de omschrijving van het bestuurskundig onderzoek. Het onderzoek richt zich op de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs. De onderzoeksvraag, hoe de VO-raad om moet gaan met verschillende betekenissen, is vooral gericht op het vinden van een oplossing voor een actueel probleem. Er zullen geen (grote) theorieën ontwikkeld worden. De professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs is niet eerder onderzocht. Het onderzoek is dus exploratief van aard. Bij een exploratieve studie is het volgens van Thiel (2007) belangrijk om passende methoden en technieken te kiezen.

Dit hoofdstuk is dan ook als volgt opgebouwd: de volgende paragraaf gaat in op het type onderzoek, hierin wordt beschreven waarom het hier gaat om een exploratief, interpretatieve studie. Daarna wordt de operationalisatie en de case toegelicht, waarna de verschillende onderzoeksfases van het onderzoek worden besproken. Hierin worden de methoden uiteengezet. Tot slot wordt er aan de hand van een aantal criteria op de kwaliteit van het onderzoek gereflecteerd.

### 5.2 Type onderzoek

#### 5.2.1 Exploratief onderzoek

Dit onderzoek is een verkennend onderzoek naar de manier waarop de VO-raad om moet gaan met de verschillende betekenissen die actoren aan de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs geven. Zoals eerder in dit rapport is beschreven, is hier nog niet eerder onderzoek naar gedaan: er is nog geen kennis of zeer weinig kennis over beschikbaar. Het onderzoek kan dus worden betiteld als een exploratieve studie (Van Thiel 2007). Doordat er weinig kennis over het onderwerp is, is het onderzoek voornamelijk beschrijvend van aard (Seele 2012). Ondanks dat er vanuit de literatuur kan worden verwacht dat de actoren verschillende betekenissen geven aan professionalisering, is er moeilijk een verwachting uit te spreken over wat deze betekenissen inhouden. Deze eerste empirische deelvraag kent dan ook een beschrijvend karakter. Ook de tweede empirische vraag hoe de VO-raad vanaf het verleden tot nu omgaat met deze verschillende betekenissen is beschrijvend van aard.

#### 5.2.2 Interpretatieve studie

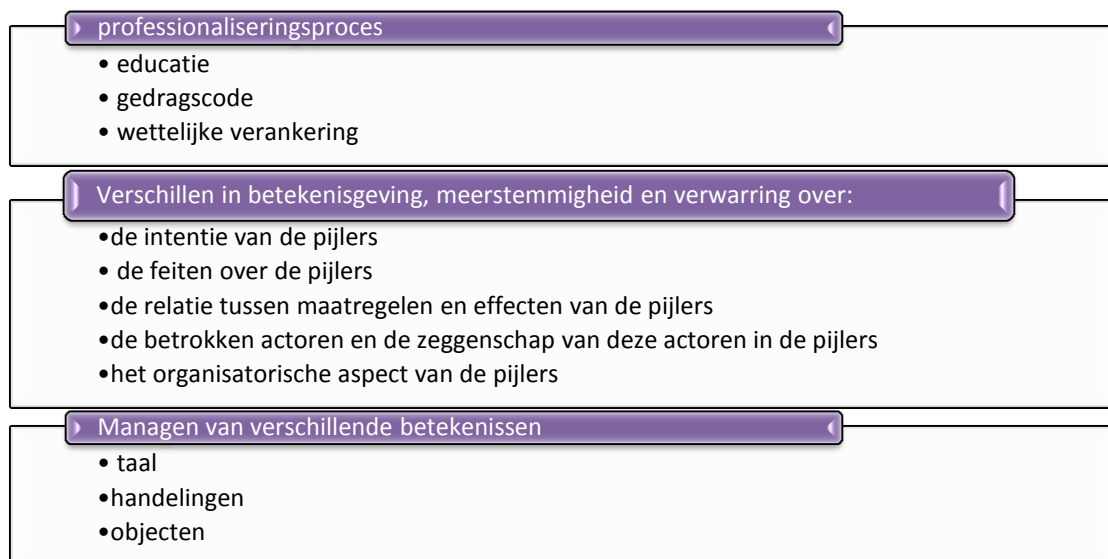
Dit verkennende onderzoek, waarin het omgaan met uiteenlopende betekenissen centraal staat, is interpretatief van aard. Kwalitatief, interpretatief onderzoek vindt haar wortels in twee hoofdstromingen van wetenschapsfilosofie: het pragmatisme en de hermeneutiek (Bosch & Boeijs)

2005). Deze twee stromingen gaan er beiden vanuit dat de sociale werkelijkheid door mensen wordt gemaakt. Dit wordt ook wel het constructivisme genoemd. De handelingen van mensen en de relaties tussen mensen, zo stellen Bosch en Boeije (2005), zijn afhankelijk van de invulling die door mensen aan die handelingen en relaties worden gegeven. Om deze handelingen en relaties te begrijpen is het dus noodzakelijk om te bestuderen hoe mensen hun sociale werkelijkheid interpreteren. Verschillende actoren nemen verschillende posities in en kijken met verschillende waardeoriëntaties naar de werkelijkheid, in dit geval de professionalisering van schoolleiders.

Er wordt in dit onderzoek dus gesproken van een interpretatief onderzoek, omdat de onderzoeker een reconstructie geeft van de werkelijkheid zoals participanten deze formuleren. In dit onderzoek staat dan ook het begrijpen en reconstrueren van het professionaliseringsproces van schoolleiders centraal en niet het verklaren en vinden van wetmatigheden. Door een reconstructie en analyse te maken van het professionaliseringsproces tot nu toe kunnen op abstract niveau aanbevelingen worden gedaan over het omgaan met verschillende betekenissen in de toekomst.

### 5.3 Operationalisatie

Onder operationalisatie wordt verstaan: de vertaalslag van begrippen naar waarneembare grootheden (Vennix 2004 in: Reijnders 2010). In dit onderzoek staan drie concepten centraal. Aan de hand van het literatuuronderzoek kunnen deze concepten worden geoperationaliseerd tot kleinere meetbare eenheden (figuur 4).



Figuur 4

### 5.4 Case selectie

Het domein van dit onderzoek is het onderwijs en meer specifiek het voortgezet onderwijs. Waar van der Meulen (2009) al onderzoek heeft gedaan naar de professionalisering van zorg- en politiemanageren en Reinders (2012) naar de professionalisering van schoolleiders in het primaire onderwijs is de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs een thema dat nog niet eerder is onderzocht. Daarnaast is ervoor gekozen om dit thema te onderzoeken vanuit de VO-raad, de brancheorganisatie voor schoolbesturen en – leiders. Aangezien in dit onderzoek professionalisering wordt gezien als een strijd tussen actoren, is het extra interessant om dit vanuit de brancheorganisatie de VO-raad te bestuderen. Dit omdat het inzicht geeft in het spanningsveld waarin de VO-raad zich te midden van het ministerie van OCW en het veld bevindt. Om te onderzoeken hoe de VO-raad met dit spanningsveld omgaat, wordt de professionalisering bestudeerd vanuit het professionaliseringsproject van de VO-raad: 'De VO-academie'.

Het bestuderen van de VO-academie geeft duidelijk inzicht in hoe de VO-raad op dit moment de professionalisering van schoolleiders inricht en hoe zij hierbij omgaat met strijdige betekenissen. De manier waarop zij betekenis geeft aan professionalisering komt hierin tot uiting. Het bestuderen van de VO-academie als casus heeft een aantal voordelen. Het geeft inzichten in hoe de VO-raad in de dagelijkse praktijk in een natuurlijke situatie betekenis geeft aan professionalisering. Dit creëert een realistisch en betrouwbaar beeld. Daarnaast poogt dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de oplossing van een concreet vraagstuk: hoe kan de VO-raad de tegenstrijdige betekenissen managen, zodat hun VO-academie breed gedragen wordt. Doordat dit onderzoek zich richt op een specifiek onderzoeksonderwerp kan de situatie zeer uitgebreid worden bestudeerd. Het maakt het mogelijk om in het onderzoek 'de diepte' in te gaan. Dit onderzoek levert daarom een zeer gedetailleerde en rijke beschrijving op van het onderzoeksfenomeen (Van Thiel 2010).

## 5.5 Onderzoeksfasen

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Wezenlijk daarbij is dat de verschillende onderzoeksfasen door elkaar heen kunnen lopen (Plochg e.a. 2007). De drie onderzoeksfasen: de oriëntatiefase, dataverzameling en de analysefase zijn, in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, niet strikt van elkaar gescheiden en lopen doorelkaar heen. Dit betekent tevens dat fasen meerdere malen doorlopen worden (Plochg e.a. 2007).

### 5.5.1 Oriëntatiefase

De eerste fase van het onderzoek betreft de oriëntatiefase. Deze fase is gestart vanaf februari 2013. In deze fase is door middel van het bijwonen van bijeenkomsten getracht in kaart te brengen wat de probleemstelling van het onderzoek is. Tijdens deze fase zijn drie bijeenkomsten bijgewoond (zie tabel 7).

Datum	Type bijeenkomst
20-02-'13	Overleg tussen VO-raad en schoolbestuurders en –leiders over het competentieprofiel
26-02-'13	Vergadering projectteam VO-academie
14-03-'13	VO-congres

Tabel 7

Tijdens deze bijeenkomsten werd het spanningsveld rondom de intermediaire rol van de VO-raad snel zichtbaar. In de bijeenkomsten kwamen de strijdige belangen tussen de actoren naar voren. Deze fase is afgesloten met een onderzoeksvoorstel, waarin de aanleiding, probleemstelling en de relevantie van het onderzoek beschreven zijn.

Deze bijeenkomsten, die een belangrijke rol hebben gespeeld in de oriëntatie van het probleem, zijn daarnaast ook opgenomen met een voice-recorder. Deze bijeenkomsten zijn later terug geluisterd en zijn gebruikt als data voor het onderzoek. De bijeenkomsten geven inzicht in de betekenissen die actoren aan de professionalisering van schoolleiders geven. Daarnaast laten deze bijeenkomsten zien hoe de VO-raad gedurende deze periode met deze verschillende betekenissen. De oriëntatiefase, het verzamelen van data en de analysefase lopen hier dus door elkaar heen.

### 5.5.2 Dataverzameling

Een casestudy-onderzoek kenmerkt zich doordat er van diverse methoden gebruik wordt gemaakt. Reijnders (2010) stelt dat een perfecte casestudy observaties, interviews en een inhoudsanalyse combineert. In dit onderzoek is op drie manieren data verzameld: het bijwonen van bijeenkomsten, het analyseren van documenten en het houden van interviews.

Naast deze drie vormen van dataverzameling is er tevens een gesprek geweest met de heer van der Meulen. De dissertatie van van der Meulen (2009) heeft als leidraad gediend voor de theoretische achtergrond over de professionalisering van publieke managers. In dit gesprek heeft hij inzicht gegeven in de topiclijst van zijn eigen onderzoek en aangetoond welke onderwerpen relevant zijn in het professionaliseringsproces van publieke managers.

#### *Bijwonen van bijeenkomsten*

In de vorige paragraaf is beschreven dat in de oriëntatiefase drie bijeenkomsten zijn bijgewoond, die tevens zijn gebruikt als data voor het onderzoek. Later in de periode zijn nog zes bijeenkomsten bezocht (tabel 8).

Datum	Type bijeenkomst
20-03-'13	Voorlichtingsbijeenkomst voor alle medewerkers van de VO-raad over de VO-academie
21-03-'13	Overleg tussen VO-raad en schoolbestuurders, –leiders en opleiders over het competentieprofiel
26-03-'13	Vergadering projectteam VO-academie
10-04-'13	Themabijeenkomst professionalisering schoolleiders: overleg tussen VO-raad en schoolbestuurders en-leiders over het schoolleidersregister.
23-04-'13	Vergadering projectteam VO-academie
28-05-'13	Vergadering projectteam VO-academie
25-06-'13	Vergadering projectteam VO-academie

Tabel 8

Er is niet bewust gekozen voor bepaalde bijeenkomsten. Tijdens het onderzoeksproces zijn alle relevante bijeenkomsten bijgewoond. De bijeenkomsten zijn met een voice recorder opgenomen. Ook de eerste bijeenkomsten, die tijdens de oriëntatiefase plaatsvonden, zijn later teruggeluisterd om deze te analyseren aan de hand van de later opgestelde indicatoren. Aan de hand van de bijeenkomsten kan worden ontleend welke betekenis de VO-raad en de schoolbestuurders/-leiders aan professionalisering geven. Daarnaast geven ze een beeld van hoe de VO-raad omgaat met deze verschillende betekenissen.

#### *Documenten*

Het analyseren van documenten van het ministerie van OCW en de VO-raad geeft een beeld van wat voor een betekenis zij geven aan de professionalisering van schoolleiders. Daarnaast geeft het inzicht in hoe de VO-raad de verschillende betekenissen managet, vooral op het gebied van taal, één van de artifacts waarmee de VO-raad kan sturen op betekenis.

Vanwege de grote hoeveelheid materiaal is een selectie gemaakt aan de hand van de bijeenkomsten en de interviews. Er is gebruik gemaakt van de documenten die tijdens de bijeenkomsten en de interviews naar voren kwamen als belangrijk. Aan de hand van deze documenten zijn belangrijke gebeurtenissen en visies van actoren gecontroleerd en eventueel, waar nodig, aangevuld. Tot slot zijn de documenten belangrijk geweest in het schetsen van de context van het onderzoek. In tabel 9 zijn de verschillende soorten gebruikte documenten weergegeven.

Gebruikte documenten	
Beleidsdocumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Beleidsdocumenten over competentieprofiel</li> <li>✓ Projectplan VO-academie 2013</li> <li>✓ Afdelingsplannen VO-raad</li> <li>✓ Bestuursakkoord VO-OCW 2011</li> <li>✓ Professionaliseringsagenda 2011</li> <li>✓ Investeringsagenda 2011</li> <li>✓ Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008-2011</li> <li>✓ Actieplan Beter Presteren 2011</li> <li>✓ Nota werken in het onderwijs 2011</li> </ul>
Documenten uit de teamvergaderingen van de VO-academie (projectplannen etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Plan van aanpak projecten</li> <li>✓ Projectplannen</li> <li>✓ Missie en visie VO-academie</li> <li>✓ Onderzoek- en adviesnotities</li> <li>✓ Notulen vergaderingen</li> <li>✓ Conceptversie projectplannen 2014</li> </ul>
Documenten waarin de visie van de VO-raad naar buiten wordt gecommuniceerd: voorlichtingsmateriaal en persberichten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informatiebrochure beroepsprofiel</li> <li>✓ Informatieflyer VO-academie</li> <li>✓ VO-magazine</li> </ul>

Tabel 9

### Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met intern-betrokkenen van de VO-raad, schoolleiders en schoolbestuurders en beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW. Ondanks dat het gaat om de professionalisering van schoolleiders, is ook de mening van schoolbestuurders gevraagd. Hiervoor is gekozen, omdat zij ook betrokken zijn bij het professionaliseringsproces van schoolleiders. Zo zijn zij ook aanwezig bij de themabijeenkomsten van de VO-raad over het competentieprofiel en het schoolleidersregister.

De interviews zijn semi-gestructureerd afgenomen in de vorm van een topiclijst. Enerzijds zijn er vragen gesteld over de betekenis die de actoren aan professionalisering geven en anderzijds zijn er vragen gesteld over hoe de VO-raad met deze verschillende betekenissen om moet gaan. Elk interview is gestart met de vraag of de respondent iets over zichzelf en de organisatie wilde vertellen waarin hij of zij werkzaam was. Dit is van belang, omdat uit de literatuur over betekenisgeving naar voren kwam, dat respondenten vanuit hun eigen context betekenis geven. Er bestaan kleine nuances in de topiclijsten van de drie actoren. De topiclijsten zijn bijgevoegd in bijlage 1.

### Selectie respondenten

De lijst met respondenten is aan de hand van een oriënterend gesprek met twee beleidsmedewerkers van de VO-raad opgesteld. Hiervoor is gekozen, omdat zij een overzichtelijk beeld hebben van wie bij het proces betrokken zijn. In totaal zijn er veertien interviews gehouden. In de resultatenhoofdstukken (hoofdstuk 6 & 7) wordt achter de citaten het respondentnummer weergegeven. Het weergeven van de respondentnummers laat zien of er citaten van dezelfde respondent of van verschillende respondenten worden aangehaald. (zie tabel 10).

Actor	Aantal respondenten	Respondentnummers
Schoolleiders	2	R7, R8
Schoolbestuurders	5	R6, R9, R10, R11, R12,
Intern-betrokkenen van de VO-raad	5	R1, R2, R3, R4, R,5
Beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW	2	R13, R14

Tabel 10

Om de betekenis van het ministerie van OCW te achterhalen zijn twee interviews gehouden met beleidsmedewerkers van het ministerie. Zij zijn beiden actief in de projectgroep 'Schoolleiders' en houden zich dus bezig met het rapport professionalisering. Eén van de respondenten is accounthouder, dit betekent dat hij het contact onderhoudt met de VO-raad over de professionalisering van schoolleiders. Er is voor deze twee respondenten gekozen, omdat zij zich binnen het ministerie van OCW het meest met dit thema bezighouden.

Om de betekenis van het veld te achterhalen zijn interviews gehouden met schoolbestuurders en –leiders. In totaal zijn er twee schoolleiders en vijf schoolbestuurders geïnterviewd. Deze respondenten zijn door de twee beleidsmedewerkers van de VO-raad voorgedragen. Zij hebben deze respondenten geselecteerd, omdat zij van deze respondenten weten dat zij een duidelijke mening hebben over de professionalisering van schoolleiders en zij op de hoogte zijn van de ontwikkelingen die er op dit terrein spelen. De geselecteerde respondenten komen uit alle delen van het land en vertegenwoordigen zowel kleine als grote scholengemeenschappen. De schoolbestuurders en -leiders worden als één groep meegenomen in de resultaten.

Bij de VO-raad zijn vijf intern-betrokkenen geïnterviewd die zich bezighouden met de professionalisering van schoolleiders. Hierbij is gekozen om betrokkenen uit verschillende lagen van de organisatie te interviewen. Het interviewen van betrokkenen die verschillende functies bekleden in verschillende lagen geeft een zo'n compleet mogelijk beeld van de betekenis die de sectororganisatie geeft aan professionalisering. Voor dit onderzoek is de directeur van de VO-raad geïnterviewd, hoofd afdeling bestuurs- en werkgeverszaken en afdeling onderwijs, de vice-voorzitter van de VO-raad, de ambassadeur van de VO-academie en de programmaleider van de VO-academie. Er is ervoor gekozen om geen projectleden te interviewen, omdat de betekenis die zij geven aan professionalisering al naar voren is gekomen in de bijeenkomsten die geobserveerd zijn.

### **5.5.3 Analysefase**

De laatste fase in het onderzoeksproces is de analyse. Ten behoeve van een grondige en gestructureerde analyse zijn alle interviews en bijeenkomsten opgenomen met behulp van een voice recorder. Het opnemen met een voice recorder geeft de onderzoeker de mogelijkheid om zich volledig op het gesprek te richten. De selectie van relevante informatie kan dan achteraf plaatsvinden. Een tweede reden voor het gebruik van een voice recorder is dat letterlijke citaten kunnen worden gereproduceerd. Voor een onderzoek dat zich richt op betekenisgeving is het van belang dat exact wordt gereproduceerd wat er gezegd is. Om deze reden zijn dan ook alle interviews letterlijk getranscribeerd. De bijeenkomsten zijn niet getranscribeerd, omdat dit een te tijdrovende activiteit is.

De interviews en documenten zijn gecodeerd aan de hand van, de eerder in dit hoofdstuk beschreven, indicatoren. In eerste instantie zijn er vier codes aangebracht: professionalisering algemeen, educatie, gedragscode en wettelijke verankering. Deze gecodeerde teksten zijn per deelonderwerp onder elkaar gezet. Binnen de deelonderwerpen zijn de teksten gecodeerd op de deelprojecten. Aan de hand van deze bestanden is onderzocht op welke gebieden er meerstemmigheid en verwarring bestaat binnen of tussen de actoren.

Vervolgens zijn de interviews en documenten gecodeerd op hoe de VO-academie nu met de verschillende betekenissen omgaat. Ook deze gecodeerde teksten zijn onder elkaar gezet. Aan de hand van dit bestand is onderzocht in hoeverre de VO-raad op dit moment taal, handelingen en objecten inzet om verschillende betekenissen te managen. Daarnaast is aan de hand van de data onderzocht hoe zij dit in de toekomst kan gaan doen.

## **5.6 Kwaliteitscriteria**

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het beschrijven van de maatregelen die zijn genomen om dit onderzoek zo betrouwbaar en valide mogelijk te laten zijn.

### **5.6.1 Betrouwbaarheid**

De mate van betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de mate van nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten. Hoe nauwkeuriger en consistentier het onderzoek, des te groter is de kans dat de onderzoeksbevindingen niet toevallig zijn, maar systematisch (van Thiel 2007).

Nauwkeurigheid heeft vooral betrekking op de methoden die onderzoekers gebruiken. De methoden moeten passend zijn bij de onderzoeksvraag (van Thiel 2010). Bij een interpretatief onderzoek, waarin de betekenisgeving van actoren centraal staat, is het passend om kwalitatieve onderzoeksmethoden te gebruiken. In dit onderzoek is ervoor gekozen om gebruik te maken van onder andere interviews en observaties. Daarnaast is de keuze gemaakt voor een case study. Door gebruik te maken van een case study kan de gekozen situatie zeer uitgebreid worden bestudeerd en kan de onderzoeker meer de diepte ingaan. Deze meetinstrumenten zijn geschikt om betekenisgeving te meten. Actoren hebben en krijgen de ruimte om hun eigen opvattingen, visies en waarden te omschrijven. Dit vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek.

In de resultatenverwerking wordt de betekenis die deze actoren geven letterlijk weergegeven in citaten. Ook dit kan de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroten. Doordat de citaten letterlijk worden weergegeven, wordt de interpretatie van de onderzoeker buiten schot gelaten.

Tot slot is door middel van triangulatie, het gebruik maken van meerdere onderzoeksmethoden, getracht de betrouwbaarheid te vergroten. Naast observaties en methoden zijn er ook documenten geanalyseerd. Door meerdere methoden naast elkaar te gebruiken, kan de nauwkeurigheid worden vergroot. Zo kan worden geverifieerd of actoren in interviews, tijdens observaties en in geschreven teksten op dezelfde wijze betekenis geven.

Bij consistentie, het tweede element van betrouwbaarheid, gaat het om het principe van herhaalbaarheid. Met andere woorden: zal dezelfde meting in dezelfde omstandigheden tot dezelfde bevindingen leiden? Door zo nauwkeurig mogelijk de gemaakte stappen van dit onderzoek te beschrijven, is geprobeerd de consistentie te vergroten.

### **5.6.2 Validiteit**

Waar bij betrouwbaarheid een onderscheid kan worden gemaakt tussen nauwkeurigheid en consistentie, kan validiteit worden onderscheiden in interne en externe validiteit.

De interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek: heeft de onderzoeker echt het effect gemeten dat hij wilde meten (van Thiel 2010: 58). Deze geldigheid kan worden vergroot door nauwkeurig te operationaliseren. In dit onderzoek is aan de hand van een nauwkeurige bestudering van de theorie een aantal indicatoren opgesteld. Dit heeft ertoe geleid dat de operationalisatie een goede weergave is van het theoretische construct. Om dit nog een keer extra te controleren is er een gesprek geweest met een deskundige (dhr. Van der Meulen) over de gekozen operationalisatie.

Een onderzoek is extern valide als de gevonden resultaten generaliseerbaar zijn. Dat wil zeggen dat de gevonden resultaten ook voor andere contexten en personen moeten gelden. Van Thiel (2010) stelt dat dit voor een casus study vaak moeilijk, zo niet onmogelijk, is. Binnen de unieke context van de casus kan de onderzoeker tot een rijke beschrijving van het onderzochte onderwerp komen, maar dit is lastig te generaliseren naar andere situaties. Hierdoor is de externe validiteit meestal gering. Ondanks deze geringe generaliseerbaarheid, wordt getracht, zoals eerder al in de relevantie is



beschreven, toch uitspraken te doen over hoe brancheorganisaties in het algemeen met deze situatie om kunnen gaan.

### **5.7 Slot**

In dit hoofdstuk zijn de methodologische en methodische aspecten van dit onderzoek uiteengezet en verantwoord. Aan de hand van de gekozen onderzoeks aanpak is data verzameld. De antwoorden op de empirische deelvragen worden in de komende hoofdstukken beantwoord.

## 6. Actoren en uiteenlopende betekenissen

### 6.1 Inleiding

Aan de hand van de literatuur kan worden verwacht dat de actoren uiteenlopende betekenissen geven aan het professionaliseringsproces. De hybride professionaliteit traditie stelt immers dat er verschillende interpretaties bestaan tussen actoren over de inrichting van de pijlers. In dit hoofdstuk wordt vanuit de empirie een antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: eerst wordt beschreven welke betekenis de actoren aan de professionalisering van schoolleiders in het algemeen geven. Daarna wordt per pijler uiteengezet wat voor betekenis de actoren aan de pijler geven. Nadat per pijler de gegeven betekenissen zijn weergegeven, worden de verschillen in betekenis tussen de actoren besproken.

### 6.2 Professionalisering van schoolleiders in het algemeen

In de interviews is niet alleen gevraagd naar welke betekenis de respondenten geven aan de drie pijlers. Er zijn tevens drie vragen gesteld over professionalisering in het algemeen: Hoe zou u professionalisering definiëren? Waarom moet er worden geprofessionaliseerd? (wat is de achtergrond van het professionaliseringsproces?) En hoe ziet het professionaliseringsproces er over tien jaar uit en welke rol kan de VO-academie hierin spelen? Ook in de bijeenkomsten en in de documenten kwam informatie over deze drie aspecten naar voren. Deze data zijn tevens meegenomen. In de volgende paragrafen worden deze drie vragen per actor beantwoord.

#### 6.2.1 De VO-raad

##### *Definitie*

De VO-raad definieert professionalisering vooral als het verbeteren van de deskundigheid/bekwaamheid van de schoolleider. Dit is volgens hen een continue proces, een schoolleider moet altijd proberen om het morgen beter te doen dan vandaag. Naast het voldoen aan bepaalde bekwaamheden is het onderhouden van bekwaamheden zeker net zo belangrijk. Het aan jezelf werken als professional kan op allerlei manieren: peer reviews, collegereeksen, opleidingen en bijeenkomsten, dus zowel door formeel als door informeel leren. Een aantal intern-betrokkenen benadrukt het belang van het buiten de organisatie kijken. De manier waarop een intern-betrokkene van de VO-raad het verwoordt, is typerend voor de gehele actor:

*“Professionalisering heeft te maken met het feit dat het er om gaat, dat je de dingen die bij je beroep horen of bij je werk horen zo goed mogelijk doet en dat betekent dat je jezelf in verbinding moet stellen met de state of the art van de inzichten die erover bestaan. Dus dat betekent ook dat je je regelmatig moet bijscholen, waarbij je moet je laten verrassen door inzichten en of kennis die elders is verworven, door mensen die nadenken over de specifieke aard van de problematiek waarmee je te maken hebt. Door dat te doen word je beter, dat heeft iets maken met kennis, dat heeft iets te maken met beleving, met je mind, hoe je over dingen denkt, maar dat heeft ook te maken met hele concrete vaardigheden die je kunt leren. En het hoort denk ik bij je opdracht als professional en dus ook als leidinggevende, dat is volgens mij ook een soort van professie, om ervoor te zorgen dat je je werk gewoon zo goed mogelijk doet. En daarnaast is het ook gewoon een kwestie van normaal onderhoud, net als een auto die moet je ook onderhouden, zo moet je jezelf ook onderhouden, als je dat niet doet, dan dut je in en dan val je terug op routines en voor je het weet doe je dingen die misschien passend waren in 2008, maar die in 2013 of 2014 helemaal niet meer actueel of bij de tijd zijn. Of eigenlijk helemaal niet meer effectief zijn.” (R4)*

Daarnaast geeft de helft van de respondenten aan dat professionalisering ook nauw verband houdt met status en het neerzetten van de beroepsgroep in de samenleving.

### *Achtergrond professionalisering*

De VO-raad vindt het noodzakelijk dat schoolleiders professionaliseren. Hier liggen twee redenen aan ten grondslag die in elkaars verlengde liggen. Ten eerste is het vak van schoolleider de laatste decennia sterk veranderd. Door de decentralisatie hebben scholen, en daarmee schoolleiders, veel meer verantwoordelijkheid gekregen. Daarnaast wordt er ook vanuit de maatschappij steeds meer van scholen gevraagd. Scholen moeten zichtbaar presteren. Het vak van schoolleider, is volgens de respondenten, moeilijker en zwaarder geworden. De tweede reden, die hierbij aansluit, is dat leidinggevend in het onderwijs daar niet speciaal voor opgeleid zijn, maar min of meer gaandeweg hun kwaliteit hebben ontwikkeld of in het werk zijn terechtgekomen. Een combinatie van deze twee redenen maakt professionalisering, volgens de respondenten, noodzakelijk. Het vak van schoolleider dat sterk is veranderd, kan niet langer meer worden uitgevoerd op alleen ervaring. Schoolleiders moeten worden geschoold om het steeds complexer wordende vak uit te kunnen oefenen.

### *De toekomst*

Over tien jaar is professionalisering niet meer een ding dat je doet, maar een integraal onderdeel van je handelen, het is 'de normaalste zaak van de wereld'. De VO-academie kan daar een bijdrage aan leveren. Voortdurende verbetering van de kwaliteit van schoolleiders vraagt, volgens de respondenten, langdurige inzet en ondersteuning van de VO-academie.

Over wat de VO-academie over een aantal jaren is, bestaat onduidelijkheid. Uit de interviews komt naar voren dat het een integraal onderdeel zou moeten zijn van de sectororganisatie, maar ook dat het in zekere mate geïnstitutionaliseerd moet worden en los moet staan van de VO-raad. Daarnaast is het onduidelijk of de VO-academie een virtueel interactief platform blijft of dat het een fysieke plaats krijgt, zoals in een gebouw. Er is dus nog geen eenduidig beeld van wat de VO-academie in de toekomst is. De intern-betrokkenen geven aan dat het nog onhelder is waar de VO-raad met de VO-academie in de toekomst heen wil. Hier bestaan binnen de vereniging verschillende opvattingen over.

## **6.2.2 Schoolbestuurders/ -leiders**

### *Definitie*

Schoolbestuurders en -leiders definiëren, evenals de VO-raad, professionalisering als een continue proces om het morgen beter te doen dan vandaag. Aan professionalisering komt nooit een einde. Het gaat er volgens de respondenten om, dat je als schoolleider steeds blijft leren, dat je reflecteert op hoe het gegaan is, dat je zoekt naar wat je mist en kijkt naar wat je nodig hebt in je organisatie om het morgen beter te kunnen doen. Daar horen opleidingen bij, maar ook met elkaar in gesprek gaan. Net zoals de VO-raad benaderen zij het belang van buiten je eigen 'cocon' kijken.

Daarnaast geven de respondenten aan dat professionalisering vooral sterk verbonden moet zijn met het dagelijks werk. Professionalisering vindt vooral plaats op de werkvloer. Schoolbestuurders en -leiders geloven maar in beperkte mate in uitstapjes maken ver weg.

Tot slot geeft één bestuurder aan dat hij bezwaar heeft tegen de term 'professionalisering'. Dit suggereert volgens de bestuurder dat er geen professionaliteit is en dat die er zou moeten komen. Hij geeft aan dat hij het liever heeft over professionele ontwikkeling. Hierin zit ook verscholen dat een professionele schoolleider zich moet blijven ontwikkelen.

### *Achtergrond professionalisering*

Schoolbestuurders en -leiders vinden professionalisering noodzakelijk. Als belangrijkste reden wordt de overheid en de snel veranderende samenleving gegeven die steeds nieuwe eisen stelt aan het onderwijs:

*“De overheid, maar ook de samenleving stelt toch weer steeds andere eisen aan het onderwijs. Dat dwingt tot nadenken. Als we met steeds minder geld steeds beter onderwijs moeten realiseren, ja dan moet je dus nadenken over hoe kun je je mensen beter inzetten en hoe kun je de procedures efficiënter maken, het inzetten van je mensen beter inzetten. Ja dat kan je dan professionalisering noemen. Dat doe je niet omdat je het gewoon leuk vindt, maar omdat het noodzakelijk is.” (R10)*

Andere veranderingen in de samenleving die vragen om professionalisering zijn volgens de respondenten: de financiële crisis, de krimp van het aantal leerlingen en het gebruik van sociale media.

Het is noodzakelijk, volgens de respondenten, dat schoolleiders een goede opleiding hebben gevolgd. Dat is nu soms nog niet het geval. Schoolleiders kunnen niet langer door schade en schande wijs worden. Daarvoor is de laatste decennia teveel veranderd:

*“Dus die maatschappij vraagt van ons: vertel wat je doet, waarom je het doet, dus dat zijn een aantal eisen die ons leven wel echt anders maken. Als ik even naar mezelf kijk, ik doe dit vak nu, ik ben begonnen in wat zei ik '94, oh god ik word oud, dat is toch al twintig jaar, dan zie je dat de eisen echt aan schoolleiders en bestuurders hoger worden gesteld. We waren aardige jongens die een beetje leiding gaven aan zo'n school, nou dat is er niet meer bij en als je daar niet meer aan voldoet en niet meer aan meedoet dan loop je gewoon, dan ga je ook kapot hoor, dan ben je ook gewoon, dan word je afgezet, en dan krijg je gedoe en weet ik wat allemaal.” (R6)*

Sommige schoolbestuurders/-leiders stellen echter dat de eisen die de overheid aan de schoolleiders stelt ongegrond zijn. Zij stellen dat het niet zo slecht gesteld is met het onderwijs, dan dat de overheid doet vermoeden. Daarnaast zeggen ze dat de basis wantrouwen is. Het ministerie wantrouwt de sector, doordat er een aantal incidenten hebben plaatsgevonden, zoals Amarantis.

*“Er wordt een illusie gecreëerd dat er een héél groot probleem is. Incidenten worden opgeblazen tot een generiek probleem en het idee dat je dat probleem kan beheersen door allerlei beheers- en controlemaatregelen in te stellen.” (R8)*

En:

*“Maar Amarantis is echt een incident geweest. Het gaat in 99 van de 100 gevallen goed. Dus als ik minister was dan zou ik daar op inzetten, van het gaat juist goed. Het gaat goed. En misschien moet ik nog wel veel meer overlaten en nog veel meer vertrouwen geven.” (R12)*

Tot slot geven veel respondenten aan dat professionalisering vooral vanuit intrinsieke motivatie moet worden vormgegeven:

*“Professionalisering, dat proces, moet je niet laten sturen of laten bepalen door opportunisme, want dan ga je proberen om anderen tevreden te stellen en dat is naar mijn mening niet de beste manier om de goede dingen voor je organisatie te doen. Dus ik vind dat het altijd vanuit eigen keuzes, vanuit eigen verantwoordelijkheden en gebaseerd op je eigen visie, op hoe je het onderwijs wilt aanbieden aan je leerlingen, van daaruit je keuzes moet maken in het kader van professionalisering. Dus professionalisering dat moet, we kunnen ook nooit meer zonder, we zullen ook nooit klaar zijn, maar ik doe de dingen niet om de staatssecretaris gerust te stellen, maar omdat ik ervan overtuigd ben dat we door te professionaliseren beter het onderwijs voor onze leerlingen kunnen organiseren.” (R10)*

#### *Toekomst*

Professionalisering kent geen einde. De VO-academie kan volgens schoolleiders het proces blijven faciliteren en ondersteunen. De academie moet echter niet teveel zelf gaan invullen. De VO-

academie kan daarnaast in de toekomst een voorbeeld zijn voor bestuurders om hun eigen professionalisering op hun school vorm te geven.

### **6.2.3 Ministerie van OCW**

#### *Definitie*

De beleidsmedewerkers van het ministerie zien professionalisering als deskundigheidsbevordering. Het is van belang dat een schoolleider een bepaalde basiskennis beschikt, maar deze kennis moet de schoolleider ook onderhouden. Hierin speelt zelfreflectie een grote rol. De schoolleider moet op zichzelf reflecteren hoe hij functioneert en zichzelf blijven afvragen hoe hij dit in de toekomst kan verbeteren.

Evenals een bestuurder heeft ook een medewerker van het ministerie problemen met de term 'professionaliseren'. Het suggereert volgens de medewerker dat schoolleiders niet professioneel zijn.

#### *Achtergrond*

De beleidsmedewerkers geven aan, evenals de andere actoren, dat de omgevingsvraag richting de school de afgelopen twee decennia sterk is veranderd. Er wordt steeds meer van schoolleiders gevraagd. De respondenten geven aan dat niet alle schoolleiders even goed toegerust zijn op deze taak:

*“Het probleem is, er zijn ontzettend veel hele goede schoolleiders, die met ziel en zaligheid in de sector werken, dat is het goede, maar er zijn ook schoolleiders die hun vak niet bijhouden, die waarvan het leidinggeven dus echt beter zou kunnen.” (R13)*

De beleidsmedewerkers zijn van mening dat deze groep die het vak niet bijhoudt op dit moment veel te groot is en dat het probleem groter is dan dat door veel mensen wordt verondersteld:

*“Uit onderzoek van Sietske Waslander uit 2012 blijkt dat 40% van de schoolleiders onvoldoende in staat is om de omgeving effectief in te zetten om hoge leerdoelen te realiseren. Dan gaat het om ouderbetrokkenheid, afstemmen met vervolgonderwijs, maatschappelijke organisaties, jeugdzorg en noem het allemaal maar op. Dat is gewoon een heel hoog percentage. Ook op het gebied van HR-beleid, goede afspraken maken met je docenten, daar valt ook een heel hoog percentage ook op uit. Dat moet versterkt worden, dan haal je een beter rendement uit je leraren en uit je schoolorganisatie en dat verhoogt de leerresultaten.” (R13)*

En:

*“Maar zo klein is het probleem ook weer niet, zoals het geschetst wordt. Ik gaf net aan dat er gewoon een grote groep is, ik denk de ruggengraat van het onderwijs, waar het allemaal prima op orde is en waarvan we veel kunnen leren, maar dat er ook een hele grote groep is, en dat blijkt ook gewoon uit onderzoek, je moet je voorstellen dat uit onderzoek blijkt dat rond de 50% daar is het helemaal niet gebruikelijk dat er functioneringsgesprekken worden gehouden. Moet je even voorstellen wat dat betekent? Hoe professioneel ben je dan als organisatie? Dat je elkaar niet eens aanspreekt over hoe jij vindt dat iemand anders functioneert. Laat staan dat je iemand gaat faciliteren van oké hoe gaan we dat dan verbeteren. Wat heb jij nodig voor je ontwikkeling? Ik vind dat zorgwekkend. Dus er moet echt wel wat gebeuren.” (R13)*

#### *Toekomst*

Uit het voorgaande is gebleken dat het ministerie de professionalisering van schoolleiders noodzakelijk acht, omdat een te grote groep niet voldoende uitgerust is om zijn vak te beoefenen. Het ministerie hoopt dan ook in de toekomst, dat door middel van de VO-academie, een grotere

groep schoolleiders op een hoger niveau komt en zijn vak goed bijhoudt. En nog belangrijker, dat het bijhouden van het vak als iets wordt gezien dat vanzelfsprekend is.

De VO-academie kan, volgens één beleidsmedewerker daar zeker bij helpen. Hij denkt dat de VO-academie over tien jaar een instrument is, iets virtueels, een makel en schakel met aan de ene kant de vraag van de schoolleider en aan de andere kant het professionaliseringsaanbod. De VO-academie is volgens hem geen fysiek gebouw.

De andere respondent geeft aan dat de ideale situatie zou zijn, dat de schoolleiders de VO-academie niet meer nodig hebben. En dat zij er bij OCW ook niet meer mee bezig hoeven te zijn. Dat professionalisering vanzelfsprekend is en op de goede manier door schoolleiders wordt ingericht.

#### **6.2.4 Eenduidige definitie**

De actoren geven allen nagenoeg dezelfde definitie van professionalisering. Professionalisering gaat er volgens alle actoren over dat je steeds blijft leren en steeds beter wordt in je vak. Professionalisering is continue aan jezelf blijven werken. De respondenten beschouwen professionalisering als een soort van permanent programma om het morgen beter te doen dan vandaag. Het onderhouden van de bekwaamheden kan volgens alle drie de actoren op verschillende manieren, zoals via peer reviews en opleidingen. Formeel en informeel leren kunnen elkaar aanvullen. Tot slot is het volgens de respondenten van belang dat schoolleiders buiten hun eigen organisatie kijken, buiten hun eigen cocon, willen zij zich ontwikkelen.

Er zijn echter twee punten die door één van de actoren wordt aangestipt en waar de andere twee actoren niets over vermelden. Zo benadrukken bestuurders en leiders dat professionalisering het beste kan plaatsvinden op de werkvloer, omdat het sterk verbonden moet zijn met de dagelijkse praktijk. De respondenten geloven maar in beperkte mate in uitstapjes maken ver weg. Daarnaast benadrukt de helft van de intern-betrokkenen van de VO-raad dat professionalisering naast deskundigheidsbevordering ook van belang is om de status van de beroepsgroep te vergroten.

Tot slot geven twee respondenten, een bestuurder en een beleidsmedewerker van het ministerie aan dat zij moeite hebben met de term 'professionalisering'. De term professionalisering suggereert dat er nu nog geen professionaliteit is. Zo heeft de bestuurder het liever over professionele ontwikkeling. Het zelfstandig naamwoord 'ontwikkeling' benadrukt dat je je als professional moet blijven ontwikkelen zo stelt hij.

#### **6.2.5 Ambigüiteit over feiten en organisatie**

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat er meerstemmigheid en verwarring bestaat tussen en binnen de betekenissen die actoren geven aan professionalisering in het algemeen. Er bestaat ambigüiteit over de feiten en het organisatorische aspect.

##### *Meerstemmigheid over feiten*

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat er meerstemmigheid binnen schoolbestuurders/-leiders (en daarmee deels tussen de actoren) bestaat over de feiten. Zo bestaan er verschillende interpretaties over de achtergrond.

Alle respondenten zien wel in dat het noodzakelijk is dat er wordt geprofessionaliseerd. De laatste decennia is er veel veranderd, waardoor er meer op de vork van de schoolleider is gekomen. De schoolleider heeft meer verantwoordelijkheden gekregen en ook vanuit de maatschappij wordt er steeds meer van de schoolleider gevraagd. Daarnaast blijkt dat schoolleiders vaak niet voldoende geschoold zijn. De respondenten zijn van mening dat de schoolleiders moeten worden geschoold om het steeds complexer wordende vak te kunnen uitvoeren. Ze kunnen niet langer door schade en schande wijs worden.

De meerstemmigheid zit hem echter in de grootte en in de aanpak van het probleem. Een aantal schoolbestuurders/-leiders is van mening dat het met de schoolleiders niet zo slecht gesteld is dan dat het ministerie doet vermoeden. Volgens hen wantrouwt het ministerie de sector. Dit wantrouwen is ontstaan doordat er een aantal incidenten hebben plaatsgevonden, zoals Amarantis. Het ministerie creëert de illusie dat het een héél groot probleem is. De incidenten worden opgeblazen tot een generiek probleem, terwijl volgens een aantal respondenten verreweg de meeste scholen goed beleid voeren. Hier mag volgens de schoolbestuurders en –leiders meer aandacht aan worden besteed, in plaats van een generieke aanpak, waarbij goede en slechte scholen over één kam worden gescheerd.

#### *Verwarring over organisatie*

Er bestaat verwarring binnen de VO-raad over de manier waarop de professionalisering, en meer specifiek de VO-academie, in de toekomst moet worden georganiseerd. Het is onduidelijk wat de VO-academie in de toekomst moet en zal zijn. Zo geven een aantal respondenten aan dat het een integraal onderdeel van de sectororganisatie zou moeten zijn, maar anderen geven aan dat het idealiter los zal moeten komen te staan van de VO-raad en geïnstitutionaliseerd moet worden. Daarnaast vinden sommigen dat de VO-academie een virtueel platform moet blijven en anderen zien de VO-academie in de toekomst gevestigd in een fysiek gebouw. Er bestaan dus verschillende opvattingen over hoe de VO-academie in de toekomst moet worden georganiseerd.

### **6.3 Educatie**

In deze paragraaf wordt beschreven wat voor betekenis de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW aan de pijler educatie geven. Hierbij worden de deelprojecten: basisopleiding, verdiepingmodules en informeel leren van de VO-academie aangehouden.

#### **6.3.1 VO-raad**

##### *Basisopleiding*

Het is lastig om een eenduidig beeld te geven van de manier waarop de VO-raad tegen de basisopleiding aankijkt. Uit dit onderzoek blijkt dat de basisopleiding nog in de kinderschoenen staat. Buiten dat iedereen het erover eens is dat er een basisopleiding moet komen, waarin de vijf basiscompetenties centraal staan, is de vorm nog onduidelijk.

Een eerste interessante vraag is wat de basisopleiding nu exact is. Is het een opleiding die de VO-raad zelf gaat ontwikkelen of worden opleidingen die aandacht besteden aan de vijf basiscompetenties bestempeld als basisopleiding. In het projectplan, opgesteld door iemand van de projectgroep, staat dat de VO-academie samen met opleidingsinstellingen curricula wil ontwikkelen voor beginnende team- en afdelingsleiders, die recht doen aan de bekwaamheden van het competentieprofiel. Een intern-betrokkene van de VO-academie stelt echter in een interview dat de VO-academie zelf geen rol speelt in het ontwikkelen van de curricula voor de basisopleiding.

Een tweede punt waar nog onduidelijkheid over is, is of alle beginnend schoolleiders de gehele basisopleiding moeten doorlopen of dat schoolleiders met ervaring slechts alleen die competenties hoeven bij te leren, die zij nog niet bezitten.

Over het doel van de basisopleiding bestaat wel een eenduidig beeld. De basisopleiding is de ingangseis voor het register. Waar het bij het competentieprofiel draait om ontwikkeling, gaat het bij de basisopleiding om beoordeling. In de basisopleiding wordt getoetst of de schoolleider aan de vijf basiscompetenties voldoet.

### *Verdiepingsmodules*

Alle respondenten zien het belang in van de verdiepingsmodules. Deze modules zijn, zo stellen zij, een antwoord op de behoeften die er spelen in het veld. Er is een vraag vanuit het veld over financieel leiderschap gericht op het onderwijs. De VO-raad ziet het als haar taak om deze lacune in de markt te dichten. Een intern-betrokkene verwoordt het als volgt:

*“Een mooi voorbeeld is, er is een lange tijd gesproken over het belang dat er voor bestuurders en eindverantwoordelijk schoolleiders een leergang financieel leiderschap zou moeten komen. Daar is vanuit de VO-academie initiatief voor genomen. Er is een opdracht verstrekt, er is een programma gemaakt, dat programma wordt nu uitgevoerd. Als het goed is vindt het nu vervolgens zijn weg wel in de markt. Wij hebben een lacune geconstateerd in de markt en een lacune gevuld. Nu zijn we bezig met hetzelfde op het gebied van HRM”. (R4)*

Vooraf de noodzakelijkheid van de verdiepingmodule ‘financieel leiderschap’ wordt door de respondenten benadrukt. Steeds meer middelbare scholen bevinden zich in financiële problemen.

### *Informeel leren*

De intern-betrokkenen van de VO-raad vinden het belangrijk dat er naast formeel leren ook aandacht wordt besteed aan informeel leren. Het gaat hier dan vooral om het organiseren van ontmoetingen tussen schoolleiders. Hierbij is het organiseren van ontmoetingen belangrijker dan invulling geven aan deze ontmoetingen.

De respondenten vinden vooral de combinatie van de twee leervormen belangrijk. Het ene is niet belangrijker dan het ander. Wel wordt verondersteld door een aantal intern-betrokkenen dat de balans tussen formeel en informeel nog niet helemaal gevonden is en dat de VO-academie nu nog te sterk formeel van karakter is. Het informele leren moet, volgens hen, in de toekomst meer aandacht krijgen. Tot slot zien de meeste respondenten hier een overgangslijn in. Aan het begin van de carrière zal meer het formele leren centraal moeten staan en verderop in de carrière het informele leren.

## **6.3.2 Schoolbestuurders/-leiders**

### *Basisopleiding*

Bijna alle schoolbestuurders/-leiders zijn voor het instellen van een basisopleiding. Zij stellen dat je een bepaalde basis moet hebben, voordat je aan de slag kan als schoolleider. Het is volgens hen belangrijk om deze opleiding te accrediteren, zodat er een onderlijn wordt vastgesteld waar elke schoolleider aan moet voldoen. Eén schoolbestuurder verwoordt het als volgt:

*“Volgens mij ben ik daar ook wel voor, voor een basisopleiding. Als die ergens geaccrediteerd wordt, dan weten we dat elke schoolleider die start dit kan en weet. In die opleiding zit dan een stukje financieel management, personeel en arbeid en iets over onderwijskundig leiderschap en over persoonlijk leiderschap. Als dat soort dingen in een opleiding zitten, dan denk ik dat je een soort onderlijn hebt, van we weten in ieder geval van iedereen die binnenkomt dat hij of zij voldoende kennisachtergrond heeft”. (R9)*

De respondenten geven echter wel aan dat de basisopleiding maatwerk moet zijn. De opleiding moet worden afgestemd op de ervaring die een schoolleider heeft. Dit houdt in dat niet elke schoolleider alle modules hoeft te volgen en dat de opleiding voor schoolleiders die al veel ervaring hebben in het vakgebied kan worden ingekort.

### *Verdiepingsmodules*

Over het aanbieden en organiseren van verdiepingmodules bestaat in het veld een uiteenlopend beeld. Een aantal respondenten geeft aan dat de VO-academie de behoeftes die in het veld zijn, kan



achterhalen en daar modules voor kan aanbieden. Deze modules kunnen volgens hen de bekwaamheid en deskundigheid van schoolleiders vergroten. De verdiepingsmodule 'Financieel Leiderschap' is volgens de respondenten hier een goed voorbeeld van. De laatste tijd leeft er vanuit het veld de behoefte om meer te weten te komen over financieel leiderschap. De economische crisis en de lumpsumbekostiging maken dit thema volgens de respondenten urgent.

Niet elke respondent vindt echter dat de VO-academie verdiepingsmodules moet aanbieden en organiseren. De reden hiervoor ligt veelal verscholen in de leeropvatting die schoolbestuurders en –leiders hebben. Ten eerste zijn zij van mening dat leren in de praktijk gebeurt. Het echte leren is volgens hen 'on the job'. De professionalisering van schoolleiders kan volgens hen maar in beperkte mate door centrale programma's gestuurd worden:

*“Stel je voor dat iemand slecht is in zijn communicatie. Dan kan je zo'n iemand wel ergens naartoe sturen waar hij inzicht krijgt in de manier waarop hij communiceert, maar dan komt hij terug op school en dan is het zeer de vraag of wat hij daar geleerd heeft ook kan toepassen in zijn vertrouwde praktijk hier op school. Het transferprobleem is met dit soort dingen gewoon heel erg groot”. (R8)*

Daarnaast delen een aantal schoolbestuurders/-leiders de opvatting dat modules nooit exact passend zijn. Het sluit nooit precies aan bij de individuele behoefte en wensen van de schoolleider:

*“Ik heb andere behoeften, wensen en suggesties als het over mijn scholing gaat dan jij. Dus als het over schoolleiders in het middelbaar onderwijs gaat, die hebben allemaal het recht zou ik bijna zeggen, de luxe, de kans om zich verder te ontwikkelen, te scholen, maar aan de hand van hun eigen script, idee, ontwikkelingsstadium, behoefte, nood en wens”. (R12)*

Twee schoolbestuurders/-leiders veronderstellen zelfs dat het aanbieden en organiseren van verdiepingsformules eigen initiatief tot professionalisering in de weg kan staan. Het eigen initiatief van de schoolleider, dat veelal passender is dan de gestandaardiseerde modules, wordt afgeremd door een vast aanbod scholingsprogramma's.

De verdiepingsmodule 'Financieel Leiderschap' valt echter wel bij alle schoolleiders in goede aarde. De leeropvatting dat schoolleiderschap in de praktijk moet worden geleerd en exact moet aansluiten op de behoefte van de schoolleiders is hier niet relevant. Financieel management gaat, zo redeneren zij, uit van een bepaald kennisdomein waarmee je je deskundigheid kan vergroten.

#### *Informeel leren*

De leeropvatting van een aantal schoolbestuurders/-leiders, zoals eerder geschetst, leidt ertoe dat zij voorstander zijn van informeel leren. Het leren in eigen setting en context, datgeen dat bij informeel leren centraal staat, zorgt voor maatwerk en voorkomt het eerder geschetste transferprobleem. Professionalisering staat, volgens hen, dichtbij de dagelijkse werkzaamheden op de werkvloer. Daarnaast vindt het merendeel van de schoolbestuurders/-leiders dat er een rol voor de VO-academie weggelegd is om deze ontmoeting te organiseren, maar niet om invulling te geven aan deze ontmoeting. Dit laatste zal maatwerk in de weg staan.

De respondenten zijn echter verder van mening dat het goed is dat er zowel aandacht is voor formeel leren als voor informeel leren. Elke schoolleider moet de leervorm kunnen kiezen die bij hem of haar past. Daarnaast zien de meeste schoolbestuurders en –leiders hier, evenals de VO-raad, een bepaalde overgangslijn in. Aan het begin van de carrière is het vooral belangrijk om formeel te leren, een bepaalde basis op te doen. In het vervolg van de carrière zal de nadruk meer komen te liggen op het informele leren.

### **6.3.3 Ministerie van OCW**

#### *Basisopleiding*

De medewerkers van het ministerie vinden het van groot belang dat er een basisopleiding voor schoolleiders komt. In deze basisopleiding moeten de vijf basiscompetenties centraal staan. Alle schoolleiders moeten volgens de respondenten een basisopleiding of een equivalent daarvan hebben gevolgd. De basisopleiding (of equivalent) moet worden gezien als een bekwaamheidseis waaraan schoolleiders moeten voldoen. De basisopleiding is dan ook volgens het ministerie de ingangseis voor het register. Door middel van de basisopleiding wordt getoetst of de schoolleider aan de vijf basiscompetenties voldoet.

Daarnaast geven de medewerkers aan dat er ook niet te krampachtig met bekwaamheidseisen om moet worden gegaan. Het gaat erom dat de schoolleider de basiscompetenties bezit, op welke wijze deze verworven worden, is van minder belang:

*“En als je dan, nou misschien een wat ouder papiertje hebt, dan kan je nog eens kijken welke elementen zitten daar dan in en strookt dat met die basisopleiding of niet en als er hiaten zitten dan ga je dat door scholing weer oplossen. Dus als jij als schoolleider ziet HR heb ik goed op orde, heb ik ook een papiertje van, maar financiële deskundigheid niet, nou dan ga je dat nog halen, alsnog. Wat dat betreft, bekwaamheidseisen moeten we dus ook niet te krampachtig mee omgaan, die indruk wil ik in ieder geval niet wekken”. (R13)*

#### *Verdiepingsmodules*

In de interviews zijn de verdiepingsmodules niet ter sprake gekomen. Ook in de documenten is niets te vinden over welke betekenis het ministerie aan deze modules geeft.

#### *Informeel leren*

De medewerkers van het ministerie zien zowel het belang van formeel als informeel leren in. Beide leervormen zijn belangrijk. Voor sommige terreinen, zo stellen zij, moet een schoolleider theorie leren, hierbij kan gedacht worden aan het opstellen van begrotingen en rapporten. Hier zouden schoolleiders een cursus voor moeten volgen. Andere vraagstukken kunnen beter op een informele wijze geleerd worden. Het valt op dat de medewerkers vooral over het informele leren enthousiast zijn. De initiatieven van de VO-academie die gericht zijn op het informele leren worden ‘fantastisch’ genoemd. Ze stellen dat er in het veld vooral behoefte is om te leren van elkaar. Dat een ervaren schoolleider een minder ervaren schoolleider op weg kan helpen en kan steunen in zijn werk. Deze kan de beginnend schoolleider inzicht geven in op welke manier hij om kan gaan met lastige issues. Daarnaast is het laagdrempelig en vertrouwelijk.

### **6.3.4 Ambigüiteit over feiten, zeggenschap actoren en organisatie**

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat er meerstemmigheid en verwarring bestaat tussen en binnen de betekenissen die actoren geven aan de pijler ‘educatie’. Er bestaat ambigüiteit over de feiten, de zeggenschap van actoren en het organisatorische aspect.

#### *Meerstemmigheid over feiten*

De grootste discrepantie tussen en binnen de actoren ligt in de ambigüiteit die er bestaat over de feiten. De wijze waarop actoren aankijken tegen educatie hangt veelal samen met de opvattingen die zij hebben over leren. Zowel binnen de schoolbestuurders/-leiders en daarmee ook tussen de actoren bestaat er meerstemmigheid over de manier waarop schoolleiders het beste kunnen leren. Waar de helft van de schoolleiders, de VO-raad en het ministerie het volgen van modules en centrale programma’s een belangrijk instrument vindt om te leren, geeft de andere helft van de schoolbestuurders en -leiders vanuit hun leeropvatting aan dat leren van modules en centrale

programma's maar beperkt mogelijk is. Volgens hen moet er voornamelijk worden geleerd vanuit en in de praktijk. Daarnaast zijn de modules, zo stellen zij, vaak niet passend.

#### *Meerstemmigheid over zeggenschap betrokkenen*

De vraag of er wel of niet verdiepingsmodules moeten worden georganiseerd hangt samen met de zeggenschap van de actoren. Er bestaat binnen de schoolbestuurders/-leiders en daardoor ook binnen de actoren meerstemmigheid over of de VO-raad verdiepingsmodules moet ontwikkelen. Een aantal schoolbestuurders/-leiders zegt dat schoolleiders zelf in staat zijn om hun scholing te organiseren (aan de hand van eigen script en behoeften) en dat de verdiepingsmodules, dus het oprichten van vast scholingsaanbod, eigen initiatief in de weg staat.

#### *Verwarring over het organisatorische aspect*

Elke actor vindt het van belang dat er een basisopleiding komt. Binnen de VO-raad bestaat er verwarring over de manier waarop de basisopleiding moet worden vormgegeven. Het is voor de intern-betrokkenen onduidelijk of bestaande opleidingen het keurmerk van basisopleiding kunnen ontvangen of dat er een aparte basisopleiding moet worden opgericht.

### **6.4 Gedragscode**

In deze paragraaf wordt beschreven wat voor betekenis de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW aan de pijler 'gedragscode' geven. In de VO-academie gaat het hier om het competentieprofiel.

#### **6.4.1 VO-raad**

Voor de VO-raad is in eerste instantie het competentieprofiel van belang om binnen de beroepsgroep consensus te hebben over de kern van het vakgebied. Daarnaast ziet de VO-raad het competentieprofiel als eerste stap in het professionaliseringsproces. Op basis van het competentieprofiel kan de verdere professionalisering van schoolleiders in gang worden gezet. Het competentieprofiel vormt de basis voor de basisopleiding. Daarnaast laat het competentieprofiel zien op welke punten schoolleiders zich moeten scholen. De VO-academie zal hier gericht scholingsaanbod voor inrichten. Tot slot vormt het profiel de basis voor de in 2015 geldende bekwaamheidseisen.

Bij het opstellen en samenstellen van het competentieprofiel zijn twee punten volgens de VO-raad heel belangrijk. Ten eerste is het van belang dat het profiel niet te specifiek wordt ingevuld, zodat er een groot deel van de verantwoordelijkheid bij de schoolbestuurder en -leider neergelegd wordt. Een intern-betrokkene van de VO-raad verwoordt het als volgt:

*"Het profiel werkt met generieke competenties, dat hebben wij expres gedaan om duidelijk te kunnen maken dat er een school- of bestuursverantwoordelijkheid is voor de specifieke competenties. Daar geven we wel een hulpmiddeltje voor, maar vervolgens moet je ook nog met je eigen leidinggevende in gesprek over welke gedragsindicatoren daarbij horen. Dus we leggen heel erg de verantwoordelijkheid terug."(R5)*

Ten tweede is het van belang dat het profiel gericht is op ontwikkeling en niet op beoordeling. De ontwikkeling van de schoolleider staat centraal. Het profiel moet de schoolleider helpen om te bepalen waar hij staat en op welke gebieden hij zich verder kan ontwikkelen. Het is daarmee een hulpmiddel voor zelfevaluatie en voor permanente professionalisering. De VO-raad probeert door middel van passende taal te benadrukken dat het om ontwikkeling gaat en niet om beoordeling.

#### **6.4.2 Schoolbestuurders/-leiders**

Een deel van de respondenten is positief over het instellen van het competentieprofiel. Zij zien vooral het belang om gezamenlijke begrippen en taal te creëren. Dit kunnen handvatten zijn om het met elkaar te hebben over het beroep:

*“Ik snap de behoefte wel als je de VO-raad bent en je behartigt behoeften van schoolleiders en bestuurders dat er een behoefte bestaat om te weten waar je het dan met elkaar over hebt. Dus je wilt dan toch iets aan die blurp met gebrek aan content doen.”(R8)*

Een aantal schoolbestuurders en –leiders zien echter ook gevaren in het standaardiseren (*“Alles wordt dicht gecompentatieprofield” (uitspraak schoolbestuurder/-leider tijdens congres)*). Het profiel sluit volgens hen niet aan bij de context van de school en doet geen recht aan het heterogene veld. Daarnaast damt het de diversiteit van schoolleiders in. Sommige schoolbestuurders/-leiders vinden dat deze diversiteit gekoesterd moet worden.

Daarnaast wordt het competentieprofiel door veel schoolbestuurders en –leiders gezien als het begin van het professionaliseringsproces. Het is, volgens hen, belangrijk om een lijn in professionalisering te krijgen. Het profiel geeft een basis aan waaraan schoolleiders moeten voldoen en laat dus zien waar je als schoolleider naartoe moet. Het maakt inzichtelijk op welke competenties je niet goed scoort en waaraan je moet werken. Niet alle schoolbestuurders/-leiders vinden echter dat het competentieprofiel een basis moet zijn voor verdere ontwikkeling. Zij vinden dit een te instrumentele benadering. Het impliceert volgens hen dat het leertraject te beheersen is. Zij geloven niet in het principe dat het vak van schoolleider is op te delen in een aantal domeinen en dat een schoolleider na een evaluatie van deze domeinen een opleiding kan volgen om een aantal van deze domeinen te verbeteren en met het verbeteren van deze domeinen ‘automatisch’ een betere schoolleider is.

Het belangrijkste aandachtspunt betreffende het competentieprofiel is dat het ontwikkelingsgericht moet zijn. Schoolbestuurders en –leiders zijn bang dat het profiel een beoordelingsgericht karakter krijgt en dat het een afvinklijstje wordt. Om duidelijk te maken dat het om een ontwikkelingsgericht profiel gaat, is het van groot belang, volgens de respondenten, dat in de gebruiksaanwijzing van het profiel en in het profiel zelf gepaste taal wordt gebruikt. Het profiel moet richting geven aan professionalisering en moet zeker geen sturingsinstrument worden. Daarnaast vinden veel schoolbestuurders en –leiders het woord ‘competentie’ een naar woord. Het is een explicitering van wat een schoolleider *moet* doen. Het klinkt te voorschrijvend en niet ontwikkelingsgericht.

Tot slot vindt het merendeel van schoolbestuurders en –leiders dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor hoe zij met het competentieprofiel omgaan.

#### **6.4.3 Ministerie van OCW**

Het beeld dat het ministerie van het competentieprofiel heeft sluit feilloos aan bij het beeld dat de VO-raad heeft. Ook het ministerie vindt het van belang dat er standaarden worden gecreëerd over wat het vak van schoolleider inhoudt. Daarnaast zien zij het competentieprofiel als eerste stap van het professionaliseringsproces. Het ministerie stelt hierin ook dat het moet gaan om ontwikkelingscompetenties en niet om beoordelingscompetenties en dat het een taak van de schoolbestuurder en –leider zelf is om de generieke competenties om te zetten in specifieke competenties. Het competentieprofiel moet volgens het ministerie ondersteunend en richtinggevend zijn. Om dit doel duidelijk te formuleren, is het volgens een beleidsmedewerker, van groot belang dat er passende taal wordt gebruikt. Zo zegt hij dat de term ‘bekwaamheidseisen’ het gevaar met zich mee brengt dat het profiel kan worden geïnterpreteerd als afvinklijstje:

*“En wat ik het risico vind van bekwaamheidseisen is dat het geen recht doet aan de werkelijkheid. Ik stel me dan zo’n afvinklijst voor met aan deze eisen moet je voldoen. En we hebben zestig eisen voor*

*u opgesteld en als u daaraan voldoet dan bent u een goede schoolleider. En dan zit een schoolleider in een kamertje, die helemaal niet weet wat er in zijn school gebeurt, maar die haalt wel al die vinkjes, en ja wat hebben we dan? Het moet in de praktijk gebeuren en het moet ondersteunend zijn aan deze praktijk. Anders ben je een soort schijnwerkelijkheid aan het creëren. Op papier staat dan alle schoolleiders zijn bekwaam, maar hoe is het in de praktijk?”(R13)*

Hiermee wil de beleidsmedewerker echter niet zeggen dat schoolleiders op den duur in 2015 niet deze bekwaamheidseisen moeten halen, maar dat de term ‘bekwaamheidseisen’ een verkeerde connotatie met zich mee kan brengen.

#### **6.4.4 Ambigüiteit over intentie en feiten**

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat er nagenoeg een eenduidig beeld bestaat over de pijler ‘gedragscode’. Dit eenduidige beeld moet ondersteund worden, zo stellen de drie actoren, door passende taal. Er zijn slechts kleine verschillen in betekenisgeving te herkennen. Zo bestaat er op een paar kleine gebieden meerstemmigheid over de intentie en de feiten.

##### *Meerstemmigheid over intentie*

Tussen de drie actoren bestaat er nagenoeg hetzelfde beeld over het doel van het competentieprofiel. Alleen over de opvatting dat het competentieprofiel moet worden gezien als basis voor verdere professionalisering bestaat onder de schoolbestuurders en –leiders meerstemmigheid. Zij vinden het fijn dat er gezamenlijke begrippen en taal gecreëerd worden, maar vinden het competentieprofiel als ontwikkelingsinstrument een te instrumentele manier van denken. Het impliceert volgens hen dat het leertraject te beheersen is en dat het vak op te delen is in een aantal domeinen. Het idee dat een goede schoolleider aan vijf basiscompetenties moet voldoen en dat wanneer hij aan deze voldoet gelijk een goede of betere schoolleider is, vinden zij onzin. Zo werkt het volgens hen niet.

##### *Meerstemmigheid over feiten*

Voor een deel van de schoolbestuurders en –leiders geldt, dat zij vinden dat het competentieprofiel niet recht doet aan de context van de school en het heterogene onderwijsveld. Daarnaast vinden zij dat het de diversiteit van schoolleiders indamt, terwijl deze juist moet worden gekoesterd. Door het maken van standaardmodellen verdwijnt er oog voor verschillen. De VO-raad en het ministerie vinden daarentegen dat zij hieraan wel recht doen, door het opstellen van generieke competenties. Deze generieke competenties geven, volgens hen, schoolleiders de ruimte om de competenties toe te passen op hun eigen context. Met het competentieprofiel wordt getracht, zo stellen zij, om niet te veel te standaardiseren en rekening te houden met verschillen tussen scholen.

#### **6.5 Wettelijke verankering**

In deze paragraaf wordt beschreven wat voor betekenis de VO-raad, de schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW aan de pijler ‘wettelijke verankering’ geven. Hierbij worden de deelprojecten: schoolleidersregister en het valideren van opleidingen aangehouden.

##### **6.5.1 VO-raad**

###### *Schoolleidersregister*

Dat er een schoolleidersregister moet komen, staat volgens de VO-raad buiten kijf. Het schoolleidersregister kan volgens de raad als voertuig dienen om professionalisering tot de normale gang van zaken te laten behoren. Het onderstreept het belang van professionalisering en daarnaast is het een instrument om de individuele ontwikkeling die een schoolleider maakt te ondersteunen. Tot slot kan het, zo stellen zij, de professionaliseringsagenda van de VO-raad een minder vrijblijvend karakter geven. Daarnaast moet het echter ook geen verplichtend en voorschrijvend karakter krijgen. Het initiatief en het beheer van het register ligt immers bij de beroepsgroep zelf, bij de schoolleiders.

Daarnaast stellen de respondenten dat het register er moet komen vanwege maatschappelijke druk. Het dient als tegemoetkoming aan maatschappelijke behoefte en het laat zien dat de beroepsgroep de vragen uit de samenleving serieus neemt.

Tot slot geven een aantal van de respondenten aan dat het register een bijdrage kan leveren aan status en beroepstrots.

Uit het bovenstaande blijkt dat er een eenduidige definitie bestaat over wat het register is en dat de noodzaak van een register wordt onderstreept door de intern-betrokkenen. Hoe het register vorm en invulling moet krijgen is echter nog onduidelijk. Vier van de vijf respondenten geven aan dat zij geen beeld hebben van hoe het register eruit moet zien. Daarbij bestaat er ook onduidelijkheid over de manier waarop het bekwaamheidsonderhoud moet worden geregeld. Hier is nog geen concreet beeld over. Een aantal intern-betrokkenen alarmeren voor te veel bureaucratie.

#### *Valideren opleidingen*

De intern-betrokkenen van de VO-raad zien in de VO-academie een belangrijke rol als makelaar. Met het valideren van opleidingen helpt de VO-academie de schoolleiders in hun professionalisering. De VO-academie is in staat om het kaf van het koren te scheiden en kwaliteitskeurmerken te geven aan opleidingen. Het is echter wel van belang, zo stelt een intern-betrokkene, dat het keuren van opleidingen op een transparante wijze gebeurt, zodat de schoolleider zelf de keuze kan maken welke kwaliteitscriteria hij of zij wel of niet belangrijk vindt.

### **6.5.2 Schoolbestuurders/-leiders**

#### *Schoolleidersregister*

Onder schoolbestuurders en –leiders bestaan er grote verschillen in opvatting over de invoering van het schoolleidersregister. Schoolbestuurders en –leiders die vinden dat er een register moet komen, hebben hier een aantal redenen voor. Zij zijn echter alleen een voorstander voor het register als het initiatief hiervoor vanuit de eigen beroepsgroep komt en de beroepsgroep dit zelf beheert.

Een eerste veelgenoemde reden is het consequent zijn: als docenten een register hebben, dan kun je als schoolleider niet achterblijven:

*“Een beroepsregister, jeetje, kijk als we dat nu bij de leraren doen, dan zou ik zeggen doe het dan gewoon bij bestuurders ook en schoolleiders. Laten we consequent zijn”. (R6)*

Een tweede veelgenoemde reden voor het invoeren van een register is dat er, zoals ze het zelf verwoorden, best wel eisen mogen worden gesteld aan een schoolleider. Zij zijn voor het invoeren van een minimale kwaliteitseis, ook wel startkwalificatie genoemd. Deze startkwalificatie kan worden behaald door het volgen van de basisopleiding. Het is belangrijk dat schoolleiders aan die eis voldoen, zo stellen zij, omdat het vak als schoolleider veel verantwoordelijkheden kent.

*“We doen het met de wet BIG, dat is zelfs wettelijk geregeld in de ziekenhuizen, maar kinderen krijgen ook maar één keer de kans om een goede opleiding te genieten en als wij daar niet met elkaar voor zorgen dat we daar én gecertificeerde leraren voor hebben die ook in een register durven te staan en de schoolleiders die daar de verantwoordelijkheid voor dragen en de bestuurders ervoor zorgen dat dat ook goed verloopt, dan mag je vanuit de maatschappij dezelfde vraag stellen van we willen niet zomaar iedereen hebben (...) Het is een verantwoordelijke baan, die met heel veel overheidsgeld wordt uitgevoerd en daar mogen we best zuinig op zijn en eisen aan stellen”. (R9)*

De derde reden voor de invoering van een register, die aansluit bij het bovenstaande citaat, is het tegemoetkomen aan de druk vanuit de maatschappij. Uit interviews en bijeenkomsten met schoolbestuurders en –leiders kwam veelal naar voren dat zij een druk voelen vanuit de samenleving om te laten zien dat ze bekwaam zijn.

*“Ik ben voorstander van een register en daar mag je ook best een bepaalde eis aan stellen. Zoals ze dat bij de BIG hebben. Mag je dat ook best doen in de VO. Ik denk dat het een vorm is om aan de buitenwereld te laten zien dat er niet zomaar mensen zitten op die plekken. Dat we voor een bepaalde kwaliteit staan. En daarmee denk ik dat je ook het vertrouwen, dat niet iedereen zomaar schoolleider kan worden, terug gaat winnen”. (R9)*

De respondenten die voor de invoering van het register zijn, zien echter wel problemen bij het registreren van het bekwaamheidsonderhoud. Zij zien moeilijkheden bij de organisatie hiervan. Het kan leiden tot een bureaucratische rompslomp. Daarnaast waarschuwen schoolbestuurders en –leiders voor het gevaar dat bekwaamheidsonderhoud alleen kan worden aangetoond met behaalde certificaten. Certificaten, zo beredeneren zij, worden toegekend aan standaardactiviteiten. Elke schoolleider moet een weloverwogen ontwikkelingspad kiezen. Dit kan gecontroleerd worden door collegiale visitaties.

Een merendeel van de respondenten is echter van mening dat hun baas, de schoolbestuurder, moet toezien of de schoolleider zijn bekwaamheid onderhoudt. Dit moet geregeld worden tussen schoolbestuurder en schoolleider en hoeft niet per se worden geregistreerd.

Tegenstanders van het schoolleidersregister zien echter de noodzaak van het schoolleidersregister niet. Zij stellen dat vooral het incident van Amarantis leidend is geweest voor het generieke beleid rondom het register:

*“Ik heb nog nooit van mensen uit de omgeving van deze school daar iets over gehoord. Van ouders niet van niets. Wat ik wel merk, dat is een thema waar ik het ook al heel veel met [naam] over heb gehad, dan doet zich ergens bij de besturen iets voor wat niet deugd, bijvoorbeeld Amarantis, dus ik zei: jongens ga dat dan gewoon aanpakken. Doe daar dan gewoon wat aan. Dat doe ik hier ook. Ik ga toch niet als één docent zijn werk niet goed doet, dat alle docenten zich moeten gaan registreren of wat dan ook. Dan moet je dat aan gaan pakken”. (R8)*

Voor zowel voor- als tegenstanders is de intentie van het register niet altijd even duidelijk. Met andere woorden: Wat levert het register op? Word ik een betere schoolleider als ik mij registreer? Een aantal schoolleiders zijn bang dat er een schijnwerkelijkheid wordt gecreëerd:

*“Ik vraag me dan af welke duidelijkheid we daarmee creëren. Zijn we niet met elkaar een mooie kerstboom aan het optuigen, waar op zich de school niet beter van wordt, waar het onderwijs niet beter van wordt en waar de leerling ook niet wijzer van wordt?”. (R10)*

#### *Valideren van opleidingen*

Evenals over de invoering van het register, bestaat er verdeeldheid in het veld over of het een taak van de VO-academie is om opleidingen te valideren. Een aantal respondenten vindt het handig dat de VO-academie het grote woud aan opleidingen transparant en overzichtelijk maakt. Zo kan zij orde scheppen in het opleidingsaanbod en de goede opleidingen van de minder goede opleidingen destilleren. Ook geven schoolleiders aan dat zij een drukke baan hebben en dat het daardoor fijn is als de VO-raad voor hen het voorsorteerwerk kan doen. Andere schoolbestuurders en –leiders zien dit echter niet als een taak van de VO-academie. Schoolleiders zijn prima in staat om zelf te zoeken naar geschikte opleidingen. Eén schoolbestuurder stelt dat er zoveel mogelijk geld naar het onderwijs

zelf moet en dat dit soort initiatieven ten onrechte geld opstrijken. Dat is geen taak van de VO-academie:

*“Er wordt natuurlijk in onze branche voortdurend geschoold, daar leven instituten van, universiteiten bijvoorbeeld, vanwege de scholing, maar om dat over te laten aan de organisatie die wordt geacht onze politieke belangen te behartigen naar buiten toe en onze gesprekspartner is in de cao. Niet meer, maar vooral niet minder. Dat is al lastig genoeg”. (R12)*

### **6.5.3 Ministerie van OCW**

#### *Register*

Het schoolleidersregister lijkt op het gebied van professionalisering het belangrijkste speerpunt voor het ministerie. Volgens de twee beleidsmedewerkers is het register, net zoals dat de intern-betrokkenen van de VO-raad het verwoorden, een hulpmiddel, een voertuig, dat kan helpen bij het creëren van een professionele leercultuur:

*“Laat ik er zelf gewoon heel helder over zijn. Een register is slechts een hulpmiddel en ik denk dat het er op aankomt dat je die professionele leercultuur in je school wilt en daar kan het behulpzaam bij zijn. In dat perspectief moet je het denk ik wel zien”. (R13)*

Het register moet daarnaast vanuit de beroepsgroep zelf komen. Zo stelt een beleidsmedewerker dat het het belangrijkste is dat de schoolleiders er zelf achter staan. Daarnaast zegt een beleidsmedewerker dat de schoolleider zelf eigenaar is van zijn persoonlijke ontwikkeling en zijn bekwaamheidsdossier. Pas als de schoolleider toestemming geeft, kan de werkgever inzicht krijgen in het dossier.

Het ministerie, zo stellen de beleidsadviseurs, moet zich dus ondersteunend opstellen. Hier wordt echter wel een limiet aan gesteld. De schoolleiders zijn nu aan zet, maar op een gegeven moment moet het, aldus de medewerkers, dwingender. Er bestaat immers een politieke druk om het register stevig neer te zetten. Op een gegeven moment moet toch iedereen erin. Eén van de beleidsmedewerkers verwoordt het zo:

*“Je moet je dus ondersteunend opstellen, maar als er een groep is die helemaal niets wil, echt niet bereid zijn om stappen te zetten om hun vak bij te houden, ja dan denk ik dat het wel op zijn plaats is als je daar wat dwingender mee omgaat”. (R13)*

Het is, zo stelt een beleidsmedewerker, namelijk ook een verantwoordingsinstrument. Het is een politiek instrument waarmee je als bewindspersoon aan de samenleving kan laten zien dat onze professionals hun vak bijhouden.

Over hoe het register er nu uiteindelijk uit komt te zien is nog veel onduidelijkheid. Er bestaat nog geen concreet beeld van hoe het vorm moet krijgen en hoe de bekwaamheidsinhoud moet worden geregeld. In een kamerbrief van het ministerie (2013: 1) staat:

*“De vormgeving daarover gaan we de komende maanden nader in gesprek met betrokken partijen. In de zomer van dit jaar sturen wij hierover een hoofdlijnennotitie naar uw Kamer”.*

#### *Valideren opleidingen*

Het ministerie vindt het belangrijk dat het opleidingsaanbod wordt gevalideerd. Het is belangrijk dat schoolleiders zichzelf langs een lat kunnen leggen en dat ze voor zichzelf kunnen bekijken wat hun sterke punten en verbeterpunten zijn. Wanneer de VO-raad een overzicht geeft van kwalitatief goede opleidingen die toegespitst zijn op het onderwijs, kunnen de schoolleiders daarna heel gericht



scholing en ondersteuning zoeken. Eén beleidsmedewerker geeft aan dat dit voor schoolleiders heel handig is, omdat ze een drukke baan hebben:

*“Kijk die schoolleiders hebben het ontzettend druk, ik spreek veel met schoolleiders, het is eigenlijk geen uitzondering dat ze, ze beginnen 's ochtends vroeg en 's avonds laat zijn ze nog aan het vergaderen, het zijn echt stevige banen, moeten we echt veel respect voor hebben. Dan is het volgens mij heel handig, en ik krijg die verhalen ook terug, dat je op een hele snelle manier dit soort zaken kunt vinden. (...). Dit opleidingsaanbod is er, je hebt er budget voor en je kunt er mee aan de slag. Ondersteunend.” (R13)*

#### **6.5.4 Ambigüiteit over intentie, feiten, zeggenschap en organisatie**

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat er meerstemmigheid en verwarring bestaat tussen en binnen de betekenissen die actoren geven aan de pijler 'wettelijke verankering'. Er bestaat ambigüiteit over de intentie, de feiten, de zeggenschap van actoren en het organisatorische aspect.

##### *Verwarring over de intentie*

Onder schoolbestuurders en -leiders bestaat er onduidelijkheid over wat men met het schoolleidersregister wil bereiken. Vooral wat het nut is voor de schoolleider zelf. Een aantal schoolleiders vindt dat het moet ingevoerd worden voor de buitenwereld, maar weet niet wat het register voor hen zelf kan betekenen en zien niet wat voor een voordelen het register voor henzelf kan opleveren.

##### *Meerstemmigheid over feiten*

Er bestaat meerstemmigheid binnen de schoolbestuurders/-leiders en tussen de actoren over de achtergrond van het register. De redenen waarom het register er moet komen zijn gegrond op uiteenlopende feiten. De VO-raad, het ministerie en de helft van de schoolbestuurders/-leiders is van mening dat het register een antwoord is op de druk vanuit de samenleving. Zij zeggen dat het register een manier is om aan de samenleving te laten zien dat schoolleiders professionals zijn. Het ministerie voegt hier nog aan toe dat het ook van belang is dat de bewindspersoon dit aan het land kan laten zien. Een deel van de schoolleiders kan zich hier echter niet vinden. Zij stellen dat de problematiek rond Amarantis heeft geleid tot dit generieke beleid.

##### *Meerstemmigheid over zeggenschap*

Elke actor vindt dat het initiatief en het beheer van het register moet liggen bij de beroepsgroep zelf. Hier is een eenduidig beeld over. Het ministerie stelt hier echter wel een limiet aan. Op een gegeven moment moet er dwang worden uitgeoefend om alle schoolleiders in het register te krijgen. De zeggenschap over het register verplaatst dan deels.

Daarnaast bestaat er meerstemmigheid over of het een taak van de VO-academie is om het opleidingsaanbod te valideren. Het ministerie en de VO-raad zien dit als één van de belangrijkste taken. De VO-academie kan het opleidingsaanbod overzichtelijk maken en de goede opleidingen destilleren van de mindere opleidingen. De schoolbestuurders/-leiders zijn hierover verdeeld. Een aantal respondenten vindt het handig dat dit werk voor ze wordt gedaan, ook omdat ze het al druk genoeg hebben. Anderen vinden dat schoolleiders hier prima zelf toe in staat zijn en dat het niet nodig is om geld te schenken aan weer een nieuw bureaucratisch initiatief.

##### *Verwarring over organisatie*

Bij de verschillende actoren bestaat onduidelijkheid over hoe het register eruit moet zien. De actoren hebben hier geen concreet beeld bij. Ook hoe het daarbij horende bekwaamheidsonderhoud moet worden geregeld is voor de actoren niet duidelijk. Een aantal schoolbestuurders en -leiders is bang voor een bureaucratische rompslomp en is bang dat onderhoud alleen kan worden aangetoond met

certificaten. Een merendeel van de bestuurders en leiders is echter wel van mening dat het onderhoud geregeld moet worden tussen schoolbestuurder en leider.

## 6.6 Lineair verband tussen pijlers

In de theoretische achtergrond van dit onderzoek is gesteld dat bij eerdere professionaliseringsprojecten van publieke managers de volgorde van de professionaliseringsonderdelen, zoals educatie, gedragscode en wettelijke verankering, niet belangrijk is. Deze onderdelen zijn, zoals van der Meulen (2009) het verwoordt, geen mijlpalen die in een bepaalde volgorde moeten worden behaald. Uit de bijeenkomsten, documenten en de interviews bleek echter dat er in het professionaliseringsproces van schoolleiders een bepaalde volgorde te herkennen is in de pijlers. Vandaar dat deze paragraaf is toegevoegd. Uit de data is gebleken dat het niet volstaat om alleen uitspraken te doen over de afzonderlijke pijlers. Actoren geven immers niet alleen betekenis aan de pijlers op zich, maar hechten ook waarde aan de volgorde van de pijlers in het proces.

De VO-raad en het ministerie van OCW zien een duidelijke volgorde in de pijlers (figuur 5). Het proces begint volgens hen bij het opstellen van een competentieprofiel. Dit profiel geeft inzicht in wat de kern van het vakgebied is. Deze vijf competenties moeten de basis zijn voor de basisopleiding. Wanneer een opleiding wil worden geregistreerd als basisopleiding of als er een basisopleiding moet worden opgericht (hoe de basisopleiding precies moet worden georganiseerd is volgens de VO-raad, zoals eerder is geconcludeerd, nog niet duidelijk), zal deze moeten voldoen aan de vijf competenties zoals deze zijn opgesteld in het competentieprofiel. Daarnaast kan het competentieprofiel door schoolleiders worden gebruikt als een persoonlijk ontwikkelingsplan. Het profiel kan de schoolleider helpen om te bepalen waar hij staat en waar hij zich verder kan ontwikkelen. Op de punten waar de schoolleider onvoldoende scoort, kan hij scholing volgen. Wanneer de schoolleider voldoet aan de vijf competenties (bekwaamheidseisen) door middel van de basisopleiding of door middel van de juiste scholing, kan hij zich registreren in het schoolleidersregister.



Figuur 5

Een aantal schoolbestuurders- en leiders kunnen zich vinden in deze volgorde van de pijlers. Deze causale manier van denken stuit echter ook een aantal schoolbestuurders en -leiders tegen de borst. Er bestaat onder hen meerstemmigheid over de relatie tussen maatregelen en effecten. Zij vinden de manier waarop de VO-raad en het ministerie van OCW de professionalisering van schoolleiders vorm willen geven te instrumenteel van aard. De manier waarop deze schoolbestuurder/-leider het verwoordt is treffend voor meerdere schoolbestuurders/-leiders:

*“In de manier waarop erover gesproken werd in die gesprekken, registers en het plan dat alle schoolleiders een bepaalde basisopleiding moeten volgen enzovoorts, dan denk ik ja. En dan? Worden het dat betere schoolleiders nu ze naar een cursus geweest zijn? Ik bedoel wat is dat voor, waar ligt de evidentie dat dat op die manier gaat werken. (..) Het idee dat je het allemaal kan sturen en beheersen, dat perspectief zit eronder. Als ik nu dit doe, dan gaat er dat gebeuren en wordt het zo beter (...) Ik heb tegen ze gezegd: jullie hadden met de professionalisering een enorme kans gehad om een ander perspectief in te brengen. Dan hadden ze de moed moeten hebben om te zeggen: we gaan een rijk professionaliseringsproject invullen. Waarbij je allerlei elementen inbrengt waarbij je*

*tegelijktijd uitspreekt: dit zijn dingen die mensen kunnen helpen in hun vak, maar je moet de illusie loslaten dat je het kan beheersen. Je kan alleen maar die dingen doen om de kans dat er iets moois gebeurt zo groot mogelijk te laten zijn. En dan moet je de goede dingen doen op het goede moment. En dan kan je de kans beïnvloeden om iets moois te laten ontstaan. En meer is het niet. Ook niet minder. Maar meer is het niet. En alles wat je bedenkt wat je erop zou kunnen beheersen en zou kunnen sturen, dat is een enorme illusie, waar het effect van is dat er meer gestuurd gaat worden.” (R8)*

Naast dat een aantal schoolbestuurders en –leiders vindt dat het proces te instrumenteel van aard is, bestaat er tevens meerstemmigheid over de intentie. Een aantal respondenten vindt het competentieprofiel een goed initiatief om de kern van het vak vast te stellen, maar vinden niet dat het profiel moet gelden als bekwaamheidseisen om je als schoolleider te kunnen registreren. Er hoeft volgens hen geen lineair verband te zijn tussen de pijlers. Hetzelfde geldt voor de basisopleiding. Het is goed dat schoolleiders een basisopleiding moeten volgen, maar dit hoeft geen ingangseis te zijn voor het schoolleidersregister.

### **6.7 Conclusie: de verwarde VO-raad en het verdeelde veld**

Ondanks dat er verschillende interpretaties bestaan over de achtergrond van de professionalisering, vinden alle actoren het noodzakelijk dat er geprofessionaliseerd wordt. Uit de data blijkt dat alle actoren de professionalisering van schoolleiders nagenoeg hetzelfde definiëren. De respondenten willen dus hetzelfde met de professionalisering bereiken. Over de weg er naartoe bestaat echter wel ambiguïteit. De manier waarop het professionaliseringsproces moet worden vormgegeven verschilt.

Uit de bevindingen blijkt dat er verwarring binnen de VO-raad en de schoolbestuurders/-leiders bestaat en meerstemmigheid tussen de schoolbestuurders en –leiders.

#### **6.7.1 Verwarring binnen de VO-raad**

Binnen de VO-raad bestaat er nog veel verwarring over de manier waarop de VO-academie moet worden ingericht. In de eerste plaats is het onduidelijk wat de VO-academie in de toekomst is. Hier zijn uiteenlopende opvattingen over. Zo wordt er gesteld dat de VO-academie een integraal onderdeel zou moeten worden van de sectororganisatie, maar ook dat het los moet komen te staan van de VO-raad. Daarnaast bestaan er verschillende opvattingen over de vorm van de academie. Een aantal respondenten geeft aan dat het een virtueel interactief platform moet blijven, maar een andere respondent spreekt de voorkeur uit voor een fysiek gebouw. Er is op dit gebied dus een gebrek aan visie en missie.

In de tweede plaats bestaat er verwarring over de pijlers educatie en wettelijke verankering. Zo is het nog onduidelijk of de VO-academie de basisopleiding zelf gaat ontwikkelen of dat opleidingen die voldoen aan de vijf basiscompetenties worden bestempeld als basisopleiding. Daarnaast is het nog onduidelijk of ook ervaren schoolleiders de gehele basisopleiding moeten doorlopen of dat zij slechts die basiscompetenties hoeven bij te scholen die zij nog niet bezitten. Naast de basisopleiding bestaat ook over de vormgeving van het register nog veel onduidelijkheid. Vier van de vijf intern-betrokkenen geven aan dat zij geen beeld hebben van hoe het register eruit moet zien en niet weten hoe de bekwaamheidsonderhoud moet worden geregeld.

Over de pijler ‘gedragscode’, waarin het competentieprofiel centraal staat, bestaat geen verwarring. Dit is te verklaren, omdat het competentieprofiel al ingevoerd is en dus al een afgerond geheel is.

#### **6.7.2 Verwarring binnen schoolbestuurders en -leiders**

Naast dat er veel verwarring bestaat binnen de VO-raad bestaat er ook verwarring binnen de groep van bestuurders en leiders. Er bestaat verwarring over de organisatie en de intentie van het

schoolleidersregister. Het is voor hen onduidelijk hoe het register eruit moet en komt te zien en hoe het bekwaamheidsonderhoud wordt geregeld. Daarnaast is het onhelder wat er met het register bereikt moet worden. Hierbij is het vooral niet duidelijk wat het nut is voor de schoolleider zelf. Uit de vorige paragraaf blijkt dat voor de VO-raad zelf de vormgeving van het register en het bekwaamheidsonderhoud ook nog onhelder is. Het is dus niet verrassend, dat deze onduidelijkheid ook in het veld bestaat.

### **6.7.3 Meerstemmigheid tussen schoolbestuurders en -leiders**

Uit de bevindingen komt naar voren dat er vooral meerstemmigheid bestaat tussen de schoolbestuurders en –leiders. Een deel van de schoolbestuurders en –leiders kan zich vinden in de ideeën van de VO-academie en de andere helft niet. Hierdoor bestaat er ook meerstemmigheid tussen een deel van de schoolbestuurders/-leiders aan de ene kant en de VO-raad en het ministerie aan de andere kant. Zo bestaat er binnen de pijler educatie meerstemmigheid over leeropvattingen en over wie verantwoordelijk is voor het scholingsaanbod. Een aantal bestuurders en leiders vindt het fijn dat er verdiepingsmodules worden ontwikkeld en een aantal vindt dat dit eigen initiatief in de weg kan staan. Bij de pijler gedragscode bestaat er in het veld meerstemmigheid over het doel van het competentieprofiel. Zo vinden de meeste schoolbestuurders en –leiders het belangrijk dat er gemeenschappelijke taal en begrippen worden gecreëerd, maar moet het competentieprofiel niet worden gezien als basis van verdere professionalisering, waarbij de schoolleider zijn eigen ontwikkelingen in kaart kan brengen. Daarnaast vindt een aantal bestuurders en leiders dat het competentieprofiel geen recht doet aan de context van de school en het heterogene onderwijsveld en dat het de diversiteit van schoolleiders indamt. Bij de laatste pijler, wettelijke verankering bestaat er op veel terreinen meerstemmigheid in het veld. In de eerste plaats bestaat er meerstemmigheid over de achtergrond van het schoolleidersregister, de reden waarom het register er moet komen. Daarnaast bestaat er meerstemmigheid over of het een taak van de VO-academie is om het opleidingsaanbod te valideren. Een aantal respondenten vindt het handig dat dit werk voor ze wordt gedaan, ook omdat ze het al druk genoeg hebben. Anderen vinden dat schoolleiders hier prima zelf toe in staat zijn en dat het niet nodig is om geld te schenken aan weer een nieuw bureaucratisch initiatief. Tot slot bestaat er verdeeldheid over de causale manier, het lineaire verband tussen de pijlers, waarmee het professionaliseringsproces is opgezet.

In onderstaande tabel (tabel 11) is in een schema weergegeven op welke terreinen ambiguïteit bestaat:

Verwarring bij de VO-raad	Verwarring bij schoolbestuurders/-leiders	Meerstemmigheid tussen schoolbestuurders/-leiders
Toekomst VO-academie	Doel van het schoolleidersregister	leeropvattingen
Inrichting basisopleiding	Organisatie van het schoolleidersregister	Aanbieden verdiepingsmodules
Organisatie van het schoolleidersregister		Doel van het competentieprofiel
		Achtergrond van het schoolleidersregister
		Valideren opleidingsaanbod
		Lineaire verband pijlers

Tabel 11

## 7. De VO-raad en het omgaan met verschillende betekenissen

### 7.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is beschreven dat er veel verwarring bestaat binnen de VO-raad over de VO-academie. Zo is er onduidelijkheid over wat de VO-academie in de toekomst is en hoe de basisopleiding en het schoolleidersregister moeten worden vormgegeven. De verwarring die er bij de VO-raad bestaat over de organisatie van het schoolleidersregister leidt ertoe dat er hierover ook verwarring bestaat bij de schoolbestuurders en –leiders.

Het is dus van belang dat de VO-raad in de eerste plaats stuurt op een gedeelde betekenis binnen de sectororganisatie. Pas wanneer er een gedeeld beeld bestaat binnen de VO-raad kan de sectororganisatie sturen op de betekenis van de schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW. Dit met als doel dat het gedeelde beeld van de VO-raad ook door de andere actoren gedragen wordt. Uit de bevindingen blijkt echter dat de VO-raad vooral moet sturen op de betekenis van schoolbestuurders/-leiders. De visie van de VO-raad en het ministerie van OCW komen redelijk overeen.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de VO-raad om kan gaan met de verschillende betekenissen binnen de organisatie en tussen de actoren. In hoofdstuk 4 is vastgesteld dat dit lastig is. De actoren, maar ook de intern-betrokkenen van de VO-raad, kijken met uiteenlopende ‘frames’ naar de situatie. Deze frames zijn structuren van geloof, perceptie en waardering. Op deze frames kan gestuurd worden via taal, handelingen en objecten.

In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven in hoeverre de VO-raad vanaf de start van de VO-academie tot nu heeft gestuurd via taal, handelingen en objecten. In de paragraaf die daar op volgt, wordt beschreven hoe de VO-raad dat in de toekomst zou kunnen doen.

### 7.2 Het sturen op betekenis tot nu toe

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre en op welke manier de VO-academie tot nu toe heeft gestuurd op betekenis.

#### 7.2.1 Nog weinig gestuurd op betekenis

Uit interviews met intern-betrokkenen van de VO-raad is gebleken dat de VO-academie een stroeve start heeft gekend. Dit heeft ertoe geleid dat er nog weinig aandacht is geweest voor het sturen op betekenis, zowel binnen de sectororganisatie als tussen de actoren.

Alle intern-betrokkenen van de VO-raad geven in het interview aan dat de VO-academie te langzaam van de grond gekomen is. Zo zegt een respondent dat het idee van de academie snel was geboren naar de totstandkoming van de bestuursakkoorden, maar dat het heel veel voeten in de aarde heeft gehad om het te materialiseren en de juiste mensen voor de projecten te werven. Ook is er begin februari een nieuwe programmaleider aangesteld, omdat de vorige niet goed genoeg functioneerde. De start van de VO-academie heeft dus meer tijd gekost dan van te voren was gedacht. Een andere intern-betrokkene voegt hieraan toe dat door de moeilijke aanloop de focus de eerste maanden lag op het op orde krijgen van de projectorganisatie en het tegemoet komen aan de doelstellingen van het ministerie:

*“Het is nog heel plat projectmanagement geweest. En dat was nu ook nodig, omdat we anders niet konden voldoen aan de afspraken die we hebben gemaakt met OCW en dan waren we echt onderuit gegaan.” (R2)*

Dit heeft er volgens de intern-betrokkenen toe geleid dat er nog niet vanuit een visie is gewerkt. Het lange termijnperspectief is onderbelicht. Er bestaat nog een diffuus beeld binnen de organisatie over wat de doelstellingen van de VO-academie zijn. De verwarring die er binnen de VO-raad is, is dus deels hieraan te wijten.

Ook is er volgens de respondenten nog nauwelijks aandacht besteed aan de manier waarop de VO-academie moet worden uitgedragen naar het veld. Zo stelt een respondent dat het schoolleidersplatform nog amper betrokken is geweest. Er wordt volgens de respondenten nog te weinig gecommuniceerd met schoolbestuurders en –leiders. De nadruk heeft nu nog te veel op de inhoud gelegen.

De intern-betrokkenen verwachten dat in de toekomst meer aandacht kan worden besteed aan de lange termijn en aan het proces. Eén respondent verwoordt het als volgt:

*“Ja, straks staat die projectorganisatie en dan loop dat wel. En dan kan de focus iets meer naar het veranderkundige van het proces en ook het waartoe, en waar naartoe, dan kan dat lange termijn perspectief wat meer vorm krijgen. Maar tot nog toe heeft in de inhoud alle aandacht gekregen, van hoe gaan we in godsnaam dit project uit de grond stampen, want het loopt nog niet en er is heel veel geld mee gemoeid.” (R2)*

Een voorbeeld waaruit blijkt dat er in het beginstadium nog weinig aandacht is besteed aan de manier waarop de VO-academie wordt uitgedragen is de website die volgens de intern-betrokkenen niet up to date is. Bijna alle respondenten halen dit voorbeeld aan in het interview.

Eén respondent geeft aan dat de website het enige visitekaartje is van de VO-academie. Deze website is, naar eigen zeggen van de respondenten, vaak niet helemaal bijgewerkt (*“ja die website dat is nog een etalage van rond de Pasen” (R5)*) en dat kan het contact met de leden negatief beïnvloeden:

*“Als je eerst roept: hallo hier zijn wij en mensen gaan kijken en ze zien niks, gaan mensen geen tweede keer kijken. (...) Als wij over twee weken, dat boekje over het competentieprofiel uitbrengen. En ze zouden dan nieuwsgierig worden van: Oh VO-academie, even naar die website toe, dan vrees ik met grote vrees, dat als we die niet binnen twee weken ge-update hebben, dat mensen daar dan voor een deel met een teleurstelling vandaan komen. Terwijl je eigenlijk wil, we hebben nu al zoveel mogelijkheden, dat zou je willen dat die mensen het vinden. Dus in die zin, je moet ook je klanten serieus nemen, want anders zijn ze straks weg.” (R4)*

Ondanks dat de VO-academie een stoeve aanloop heeft gekend, blijkt uit observaties van de laatste maanden (vanaf februari 2013), dat de VO-academie op een aantal manieren succesvol heeft gestuurd op betekenis. De belangrijkste sturingsinstrumenten, om zowel gedeelde betekenis binnen de VO-raad te creëren als het sturen op de betekenis van andere actoren, worden in de volgende paragrafen besproken.

### **7.2.2 Taal**

#### *Sturen op gedeelde betekenis binnen de VO-raad*

De laatste maanden is er in de projectgroep steeds meer aandacht gekomen voor het creëren van een gemeenschappelijk verhaal. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat er nog een diffuus beeld bestaat bij de VO-raad over wat de VO-academie precies is. In de vergaderingen van het projectteam is veel aandacht besteed aan het op papier krijgen van een missie en een visie. Bij het opstellen hiervan zijn alle woorden weloverwogen.

In elke vergadering is teruggeblikt op de met elkaar samengestelde visie en missie en gekeken of deze nog moesten worden aangepast. Er zijn dus eerste stappen gezet om het diffuse beeld van de VO-academie concreter te maken.

#### *Sturen op betekenis tussen de actoren*

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat de actoren het van belang vinden dat bij het competentieprofiel de nadruk komt te liggen op ontwikkeling. Vooral schoolbestuurders en –leiders zijn bang dat het een beoordelingskarakter krijgt en dat het een afvinklijstje wordt. Om hieraan tegemoet te komen heeft de VO-raad geprobeerd om passende taal te gebruiken. Naast dat er in de bijeenkomsten met de VO-raad en de schoolbestuurders en –leiders werd gediscussieerd over de inhoud van de competenties is er vooral aandacht besteed aan de manier waarop deze competenties werden omschreven. Ook aan de taal in de handleiding is veel aandacht besteed. Er is nadrukkelijk in samenspraak met de schoolbestuurders en –leiders gekozen voor woorden als ‘richting geven’ en ‘ondersteunen’, en woorden als ‘sturen’ en ‘moeten’ zijn zoveel mogelijk geprobeerd te vermijden.

Daarnaast is tijdens de vergadering van 23 april 2013 besproken dat het competentieprofiel niet langer ‘competentieprofiel’ moet worden genoemd, maar dat de naam moet worden gewijzigd in ‘beroepsprofiel’. Veel schoolbestuurders en –leiders vinden ‘competentie’ een naar woord. Zoals ook in het vorige hoofdstuk staat beschreven, wordt competentie opgevat als een explicitering voor wat een schoolleider *moet* doen. Dit klinkt te voorschrijvend, terwijl juist het doel was om een ontwikkelingsgericht profiel op te zetten. Daarnaast ligt bij het woord ‘beroepsprofiel’ meer de nadruk op het consensus bereiken binnen de beroepsgroep over de kern van het vakgebied. Het geeft inzicht in wat het vak van schoolleider inhoudt en legt minder expliciet de nadruk op wat een schoolleider allemaal *moet* kunnen om zijn vak uit te oefenen. In navolging van deze naamswijziging is ook de term ‘schoolleidersregister’ vervangen door ‘beroepsregister’.

Ook kwam er tijdens een vergadering de term ‘zelfassessmenttool’ ter sprake. Een aantal leden van het projectteam hadden moeite met deze term. Het was volgens hen te instrumenteel. Er werden suggesties gedaan voor een andere naam, zoals: evaluatiespiegel.

### **7.2.3 Handelingen**

#### *Sturen op gedeelde betekenis binnen de VO-raad*

In navolging onder wat eerder bij het sturingselement ‘taal’ beschreven stond, is er een teamvergadering georganiseerd van een hele dag om de doelstellingen van de VO-academie duidelijker te krijgen. In deze bijeenkomst werd tevens getracht om verwarring over de verschillende projecten te voorkomen. Elke projectleider heeft zijn project gepresenteerd, waardoor er bij elk teamlid meer duidelijkheid ontstond over wat de projecten exact inhouden. In deze bijeenkomst is ook getracht om meer duidelijkheid te creëren over de basisopleiding en het beroepsregister.

Ook zijn er extra bijeenkomsten georganiseerd tussen de projectleiders en de programmaleider, zodat er een goede afstemming kan ontstaan tussen de verschillende projecten. Dit met als doel dat de projecten beter op elkaar afgestemd worden en dat deze projecten passen binnen de bredere missie en visie van de VO-academie.

#### *Sturen op betekenis tussen de actoren*

Tijdens de observatieperiode is het beroepsprofiel tot stand gekomen. Dit beroepsprofiel is samengesteld door Meta Krüger en Inge Andersen. Zij hadden tevens het profiel voor het basisonderwijs opgesteld en konden deze ervaring gebruiken bij het samenstellen van het beroepsprofiel voor het voortgezet onderwijs. In bijeenkomsten met de VO-raad, schoolbestuurders en –leiders en opleiders werd gereflecteerd op het werk van Krüger en Andersen. Tijdens de bijeenkomsten konden schoolbestuurders en –leiders en opleiders (vaak waren dit gescheiden

bijeenkomsten, of met alleen VO-raad en schoolbestuurders en –leiders, of met VO-raad en opleiders) aanmerkingen geven op het geschreven werk en werden deze opmerkingen meegenomen en in een volgende versie verwerkt. Dit proces is meerdere malen doorlopen. Deze werkwijze heeft ertoe geleid dat er is gewerkt aan een gedeelde betekenis tussen de VO-raad en (in ieder geval de aanwezige) schoolbestuurders en –leiders.

Een tweede initiatief van de VO-raad om te sturen op de betekenis van schoolbestuurders en –leiders is het organiseren van: ‘VO-academie in het land’. Dit initiatief houdt in dat de VO-academie drie bijeenkomsten organiseert in het land, waarvoor schoolleiders zich kunnen aanmelden. Tijdens deze bijeenkomsten worden workshops en lezingen gegeven over aspecten van de VO-academie. Uit de interviews met schoolbestuurders en –leiders blijkt dat de VO-raad hiermee aansluit bij de behoefte van het veld. Veel schoolbestuurders en –leiders benadrukken dat de VO-raad niet alles centraal moet organiseren in Utrecht, maar meer het land in moet. Het onderstaande citaat van een schoolbestuurder geeft dit weer:

*“Ik heb wel heel erg gepleit voor het regionaal organiseren, want dat is mijn kritiek op de VO-raad, ga nu niet alles centraal organiseren in Utrecht, regionaliseer, maak het breder de VO-raad, maak het een levendige organisatie, die niet alleen in Utrecht bij elkaar komt, maar ook elders. Want anders ga je mensen wel verliezen.” (R6).*

Hierdoor worden schoolbestuurders en -leiders, aldus de respondenten, weer even bijgepraat wat de nieuwe ontwikkelingen zijn binnen het professionaliseringsproces, waar ze tegenaan lopen en wat de dilemma’s zijn. Daarnaast is de stap voor schoolleiders kleiner om te komen, omdat het dichterbij huis is en dit leidt ertoe dat er een grote groep bestuurders en leiders wordt bereikt.

#### **7.2.4 Objecten**

##### *Sturen op gedeelde betekenis binnen de VO-raad*

De laatste maanden is er, zoals eerder beschreven, veel aandacht besteed aan het creëren van een gedeeld beeld en een gemeenschappelijke visie op de VO-academie. Zo is er gewerkt aan een gezamenlijk verhaal, is er een bijeenkomst van 9.00 tot 17.00 uur georganiseerd om alle projecten op een rij te zetten en zijn er bijeenkomsten tussen projectleiders en de programmaleider gepland.

De bijeenkomst van 9.00 tot 17.00 uur werd georganiseerd in een vergadercentrum buiten de deuren van de VO-academie. Het uitwijken naar locaties buiten de deur om te vergaderen of lunchen leidt ertoe dat leden ook buiten de vergadertijd met elkaar informatie kunnen delen. Tijdens het lunchen worden op een informele wijze ideeën over de VO-academie gewisseld en wordt er door met elkaar te praten een gedeeld beeld gecreëerd over aspecten van de academie.

##### *Sturen op betekenis tussen de actoren*

Het belangrijkste object waarmee getracht is om te sturen op de betekenis van schoolleiders in de laatste periode is de brochure ‘Beroepsprofiel schoolleiders voortgezet onderwijs’. Deze brochure is in mei 2013 uitgekomen en opgestuurd naar de schoolbesturen en –leiders.

In deze brochure staat uitgelegd welke fases doorlopen zijn om tot het profiel te komen en van welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan het profiel. Daarnaast worden de inhoudelijke overwegingen bij de formulering van de competenties beschreven. De brochure eindigt met het uiteindelijke beroepsprofiel. In de brochure wordt dus duidelijk besproken welke keuzes gemaakt zijn. Daarnaast wordt benadrukt dat het profiel is opgesteld ter ontwikkeling van schoolleiders en niet ter beoordeling. Ook de keuze voor generieke competenties in plaats van specifieke competenties wordt toegelicht. Hiermee wordt getracht duidelijk te maken dat de school een eigen



verantwoordelijkheid heeft in het toepassen van het profiel en dat het profiel rekening houdt met de context van de school.

### **7.3 Sturen op betekenis in de toekomst**

In de vorige paragraaf is beschreven dat de VO-academie een stoeve start heeft gekend. Na deze moeilijke aanloop heeft de VO-raad vanaf februari echter op diverse manieren weten te sturen op betekenis.

In deze maanden is er veel aandacht geweest voor creëren van een gedeeld beeld over de VO-academie binnen de VO-raad. Er is geprobeerd duidelijkheid te scheppen over de inhoud van de verschillende projecten en de visie en missie van de academie. Het is van belang dat deze lijn ook in de toekomst wordt voortgezet. Pas wanneer er een collectief beeld kan worden vastgesteld binnen de organisatie, kan in de toekomst worden gestuurd op de betekenis van andere actoren. Uit interviews met verschillende actoren zijn een aantal punten naar voren gekomen waarop de VO-raad kan sturen op betekenis. Deze punten zullen in de volgende paragrafen worden besproken.

#### **7.3.1 Taal**

Uit interviews komt naar voren dat taal een hele belangrijke rol speelt in de professionalisering van schoolleiders. Uit observaties van de afgelopen maanden is gebleken, dat dit is doorgedrongen tot de projectleden van de VO-academie. Tijdens de bijeenkomsten over het beroepsprofiel werd inzichtelijk dat het erg nauw kwam hoe de competenties werden geformuleerd en hoe de bijbehorende handleiding werd geschreven. Daarnaast is er door de leden van het projectteam nagedacht over de termen competentieprofiel, schoolleidersregister en zelfassessmenttool en hebben de eerste twee een naamswijziging gehad.

Uit de interviews met intern-betrokkenen van de VO-academie komt naar voren dat zij inzien dat het ook in de toekomst van groot belang is om passende taal te gebruiken. Helemaal nu de VO-academie na een moeilijke aanloop steeds meer naar buiten wil treden:

*“Maar nu bestaat er van binnenuit de behoefte om meer naar buiten te treden. Dan is het natuurlijk belangrijk dat ook de taal gekozen wordt, de woorden, de toonzetting en de maatvoering die past bij waar willen we nu naartoe? Waar moeten we vooral standvastig, duidelijk en helder over zijn en waar moeten we voorzichtig over zijn”. (R4)*

Een andere intern-betrokkene geeft aan dat de VO-raad het in de communicatie naar leden toe niet moet hebben over projectplannen en doelstellingen, maar over datgene wat urgent is voor de schoolleider:

*“In je verhaal moet je zorgen dat je niet bezig bent met het projectplan en doelstellingen van zo moeten we het doen. Nee, je moet aangeven dat dit een antwoord is op een probleem dat de sector nog niet kent”. (R2)*

Tot slot blijkt uit interviews met een beleidsmedewerker van het ministerie en een schoolbestuurder, dat zij moeite hebben met de term ‘professionalisering’. Het impliceert volgens beide respondenten, dat er nu geen professionaliteit is onder schoolleiders.

#### **7.3.2 Handelingen**

Uit de interviews met schoolbestuurders en –leiders kwam naar voren dat bijna alle respondenten willen dat de VO-raad meer gebruik maakt van regionale bijeenkomsten. Eerder in dit hoofdstuk is aan bod gekomen dat de VO-raad het initiatief ‘De VO-academie het land in’ gaat starten. Dit zijn eenmalig drie bijeenkomsten waarin verschillende aspecten van de academie worden gepresenteerd middels lezingen en workshops. De bestuurders en leiders willen graag dat de VO-raad structureel

gebruik maakt van de regiobijeenkomsten om hen in te lichten over de professionalisering van schoolleiders. Hierbij kan de VO-raad gebruik maken van de regiobesturen die er al zijn. Deze infrastructuur die er al ligt, moet volgens de respondenten veel meer benut worden om de VO-academie uit te dragen.

*“Oké, dan denk ik dus van geef dat regiobestuur daar een hand in, dat je niet alles vanuit Utrecht hoeft te doen, dat regiobestuur, dat is een levendige club. Die zeggen: We gaan een bijeenkomst organiseren, mogen we jullie daarvoor gebruiken? Willen jullie daar ons bij helpen? Dus eigenlijk heb je de infrastructuur al en je doet er niets mee. (...) Nou vanuit die visie kijk ik ook naar professionaliseren. Dat zou in ieder geval in de regio Noord een hele goede plek kunnen krijgen. Wij zijn al bekend als regio, er komen 100 mensen per keer voor een interessant onderwerp, dus we kunnen zo voortborduren op die structuur. Je moet wel breder kijken dan het noorden natuurlijk. In het zuiden is die er ook wel, in het westen zit hij wat ingewikkeld, daar moet je over nadenken”. (R6)*

Het voordeel van de regiobijeenkomsten is, zo zeggen de respondenten, dat de VO-raad een grote en gemêleerde groep kan bereiken, zoals bestuurders, vestigingsdirecteuren en teamleiders. Dat is bij uitstek de doelgroep. Hierdoor kan de boodschap aan veel leden uitgedragen worden. Daarnaast kan de VO-raad informatie krijgen van een brede groep mensen:

*“Dat mensen weer even gescherpt worden van wat zijn nu de ontwikkelingen, waar lopen we nu tegenaan, wat zijn de nieuwe dilemma’s waar we voor staan.” (R9)*

En:

*“En daarom zeg ik, regio, overal waar je mensen zelf kunt spreken, heb het erover. En dan meer in de zin van wat vinden jullie van de VO-academie, dan dat zij gaan voorschrijven wat wij zouden moeten doen”. (R7)*

Een ander belangrijk punt volgens de respondenten is dat er interactie mogelijk is. Het is geen eenrichtingscommunicatie. Tijdens presentaties kunnen er gelijk vragen uit de zaal komen waar een medewerker van de VO-academie gelijk op kan reageren. Daarnaast kunnen schoolleiders na afloop nog vragen stellen aan de medewerker van de academie.

### **7.3.3 Objecten**

In de toekomst is het vooral belangrijk dat de website, hét visitekaartje van de VO-academie tijdig wordt bijgewerkt. Dit is van groot belang, zo stelt een intern-betrokkene, als je als VO-academie *“een actief platform wilt zijn voor leden die naar professionalisering zoeken (R5)”*.

Nu de projectorganisatie van de VO-academie staat en de academie de behoefte en tijd heeft om naar buiten te treden en te sturen op betekenis, is het cruciaal dat via de website de juiste informatie beschikbaar is. Dat er *“een landschap is gecreëerd, waarin schoolleiders hun pad kunnen gaan zoeken (R5)”*. Er is nu nog te weinig eerste inrichting *“waardoor je als schoolleider nu nog niet kan wonen (R5)”*.

Het is dus van belang dat de website verder wordt ingericht, zodat schoolleiders met hun professionaliseringsvragen op de website van de VO-academie terecht kunnen en daar hun eigen ontwikkelingspad kunnen uitstippelen.

Het doel van de VO-academie, een actief platform zijn waar schoolleiders hun eigen professionaliseringsroute kunnen kiezen, hangt namelijk nauw samenhangt met het functioneren van de website:

*“We moeten een actief platform zijn voor leden die naar professionalisering zoeken (...) Ja, dat denk ik zeker. Eigenlijk ben je nu nog aan het opbouwen om als je het straks zeg maar voldoende opgebouwd hebt, dan kun je ook de flexibiliteit opbrengen om vanuit een individuele schoolleider die een bepaalde behoefte heeft, via de website of op een interactieve wijze zijn pad gaat zoeken.” (R5)*

En:

*“En dat zou dus voor mij, zoals je van die websites hebt waar alles, ik zeg maar wat, over schoonmaken te vinden is, van die verzamelwebsites, zo zou ik ook eigenlijk een beetje die VO-academie willen hebben. En dan zou ik het ook nog prettig vinden als die een programma hadden, dat je een aanbod hebt waaruit je kan kiezen naar gelang je behoeften en wensen enzovoorts. Het zijn die twee dingen: het expertisecentrum waar je dus al die gebundelde informatie over wat er te koop is kunt vinden en waarin je ook een aanbod hebt aan activiteiten, bijeenkomsten, cursussen, leergangen et cetera waaraan je kunt deelnemen. Zo zie ik idealiter de VO-academie.” (R1)*

#### **7.4 Conclusie: de eerste stappen in de goede richting.**

De VO-academie is een programma dat een stoeve start heeft gekend. Dat heeft ertoe geleid dat er nog nauwelijks aandacht is geweest voor het sturen op een gedeelde betekenis binnen de VO-raad en dat er ook nauwelijks is gestuurd op de betekenis van de schoolbestuurders/-leiders en het ministerie. De eerste maanden heeft de focus voornamelijk gelegen op het in orde krijgen van de projectorganisatie. Vooral uit het voorbeeld van de website blijkt dat er nog weinig aandacht is besteed aan de manier waarop de VO-academie wordt uitgedragen.

Ondanks de moeilijke aanloop zijn er vanaf februari initiatieven ingezet waarmee gepoogd is te sturen op betekenis. Zo is er steeds meer aandacht besteed aan het creëren van een gedeeld beeld binnen de VO-raad. Om het diffuse beeld dat heerste binnen de VO-raad concreter te maken is er veel aandacht besteed aan het opstellen van een missie en visie om een gemeenschappelijk verhaal te creëren. Het organiseren van extra (lange) teamvergaderingen (ook buiten de deur) heeft hieraan bijgedragen.

Ook de stappen die de VO-raad de afgelopen maanden heeft gezet naar buiten toe lijken aan te sluiten bij de behoeften van het veld. In interviews geven schoolbestuurders/-leiders en beleidsmedewerkers van het ministerie aan dat zij het belangrijk vinden dat er passende taal wordt gebruikt. Daarnaast geven schoolbestuurders/-leiders aan dat zij graag willen dat de VO-academie in de toekomst regiobijeenkomsten organiseert. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de infrastructuur die er al ligt. De initiatieven die de VO-raad de laatste maanden heeft genomen sluiten hierbij aan. Aan het feit dat zij naamswijzigingen hebben doorgevoerd en het initiatief ‘VO-academie in het land’ hebben opgezet, is te zien dat de VO-raad hier de laatste maanden al werk van heeft gemaakt. Dit neemt echter niet weg dat de VO-raad ook in de toekomst alert moet zijn op taalgebruik en dat bestuurders en leiders naast het initiatief ‘VO-academie in het land’ ook graag regiobijeenkomsten zien.

Ondanks dat hét visitekaartje van de VO-academie, de website, nog vaak niet up to date is, is de VO-raad zich er wel van bewust dat dit beter moet. Ook hier is nog een belangrijke taak voor weggelegd in de toekomst.

## 8. Conclusie

### 8.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling. Deze vraagstelling luidt:

*Welke betekenissen geven de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW aan de professionalisering van schoolleiders en hoe kan de VO-raad met deze verschillende betekenissen omgaan?*

Om een antwoord op deze vraag te vinden zijn deelvragen opgesteld. In de volgende paragraaf worden deze vragen beantwoord. Na de beantwoording van deze deelvragen wordt de hoofdconclusie getrokken. Uit de laatste deelvraag 'Hoe kan de VO-raad de strijd om professionaliteit managen?' komen aanbevelingen voort. Deze vraag en de bijbehorende aanbevelingen komen na de hoofdconclusie aan de orde.

### 8.2 Deelconclusies

In deze paragraaf worden de zes deelvragen één voor één beantwoord. Het beantwoorden van deze deelvragen maakt het mogelijk om een antwoord te geven op hoofdvraag (paragraaf 8.3).

#### 1. Hoe zien professionaliseringsprocessen van publieke managers eruit?

Uit de literatuur blijkt dat de professionalisering van publieke managers, waaronder de schoolleider geschaad kan worden, kan worden geduid vanuit de hybride professionaliteit traditie (Noordegraaf 2007). Het betreft hier het herinterpreteren van de traditionele professionaliteit. In deze traditie wordt professionalisering niet meer gebonden aan experts op werkvloeren (zoals artsen en juristen), maar kan professionalisering in allerlei beroepsverbanden ontwikkeld worden. Professionalisering is dus niet alleen mogelijk voor mensen die werken in het primaire proces, maar ook voor beroepsvelden als administratie en management.

In navolging van de manager als professional in het bedrijfsleven is er ook vanuit het publieke domein de laatste jaren onder managers een toenemende ambitie om te professionaliseren (Van der Wal e.a. 2007, Bisschop e.a. 2010). Uit eerdere professionaliseringsprocessen van publieke managers is gebleken dat deze processen verlopen aan de hand van vier pijlers: het vormen van een beroepsvereniging, het oprichten van een trainingsfaciliteit (dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een opleidingsprogramma of een studie bij universiteit of vakschool), het vaststellen van een gedragscode en het wettelijk verankeren van de beroepsgroep (Van der Meulen 2009). Het professionaliseringsproject de 'VO-academie' is tevens opgehangen aan deze pijlers (tabel 12).

Pijler	Onderdeel VO-academie
Educatie	Basisopleiding Verdiepingsmodules Informeel leren
Gedragscode	Competentieprofiel
Wettelijke verankering	Schoolleidersregister Valideren opleidingen

Alleen het vormen van een beroepsvereniging is niet een stap die nog gezet dient te worden in het professionaliseringsproces van schoolleiders. Nagenoeg alle schoolbestuurders en -leiders zijn al lid van de VO-raad. Het herinterpreteren van de traditionele professionaliteit heeft er toe geleid dat er geen vastomlijnde definitie bestaat van wat de professie publieke manager inhoudt. Bij deze hybride vorm van professionaliteit krijgt het vak vorm en betekenis door interactie binnen de beroepsgroep en tussen de beroepsgroep en andere organisaties.

Tabel 12

Vanuit de traditie van de hybride professionaliteit kan er aangenomen worden dat er verschillende interpretaties bestaan tussen de betrokken actoren over hoe de pijlers moeten worden ingericht, er bestaat immers geen vastomlijnde definitie. De professionalisering van publieke managers gaat dus gepaard met een strijdproces tussen actoren. Zij willen allen hun bijdrage aan het proces georganiseerd en aanvaard krijgen (Van der Meulen 2009).

Doordat professionalisering ontstaat in onderlinge interactie tussen actoren, die allen een verschillende interpretatie hebben over hoe de pijlers moeten worden ingericht, is het van belang om van binnenuit naar het proces te kijken en aandacht te besteden aan de drie actoren (de VO-raad, de schoolbestuurders/-leiders en het ministerie), die betekenis geven aan dit proces (Van der Meulen 2009).

Aan de hand van de tweede deelvraag is getracht om vanuit de theorie antwoord te geven op de vraag hoe mensen, en dus actoren, betekenis geven.

## 2. *Wat is betekenisgeving?*

Weick is één van de grondleggers op het gebied van onderzoek naar betekenisgeving. Hij beschrijft in zijn boek *Sensemaking in organizations* (1995:6) betekenisgeving als *'Such things as placement of items into frameworks, comprehending, redressing surprise, constructing meaning, interacting in pursuit of mutual understanding, and patterning'*.

Twee uitgangspunten van betekenisgeving, zoals opgesteld door Weick (1995), zijn relevant voor dit onderzoek. Zo wordt er in dit onderzoek niet gezocht naar één werkelijkheid, maar naar de verschillende werkelijkheden die de actoren kennen. Iedereen vormt immers zijn eigen werkelijkheid. De verschillende interpretaties van de actoren staan centraal en niet het geven van een objectief beeld van de werkelijkheid. Daarnaast is het van belang dat er in dit onderzoek alleen wordt gekeken naar de uitkomst van het betekenisproces. Yanow (1996) noemt dit 'artifacts'.

Uit de vorige deelvraag is gebleken dat betrokken actoren uiteenlopende betekenissen geven aan de drie pijlers. Er bestaan verschillende denkbeelden over hoe het professionaliseringsproces eruit moet zien. De derde deelvraag geeft inzicht in waar deze strijd over gaat.

## 3. *Waar gaat de strijd om professionaliteit over?*

De strijd om professionaliteit is dus vooral een strijd over verschillende betekenissen. De interpretaties van de actoren zijn strijdig met elkaar. Er bestaat ambiguïteit in betekenisgeving. Schön en Rein (1994) veronderstellen dat deze ambiguïteit bestaat doordat actoren vanuit hun eigen beeld van de werkelijkheid situaties anders interpreteren. De strijdpunten zijn dus niet rationeel op te lossen door argumenten af te wegen. In plaats van een rationele afweging is er sprake van een intense strijd over betekenisgeving. Actoren kijken met uiteenlopende 'frames' naar de situatie. Deze frames zijn structuren van geloof, waardering en perceptie.

Er kunnen twee vormen van ambiguïteit worden onderscheiden (Noordegraaf 1999: in de Leeuw 2002): meerstemmigheid en verwarring. Bij meerstemmigheid hebben actoren verschillende belangen en interpreteren daardoor de professionalisering van schoolleiders op een eigen wijze. Het beeld dat de actoren hebben van de situatie is helder, alleen dit beeld strookt niet met het beeld van de andere actoren. Naast dat de actoren de situatie verschillend interpreteren, kan er volgens Weick (1995 in: Korsten (jaartal onbekend)) ook onhelderheid over zaken binnen de actor bestaan. Zo kan het voor een actor onduidelijk zijn welke kennis ertoe doet en is het moeilijk om een interpretatie te kiezen tussen andere interpretaties die in principe even plausibel zijn. In dit geval is er een gebrek

aan een dominant en overtuigend beeld binnen de actor. Dit wordt ook wel verwarring genoemd (Weick 1995 in: Korsten (jaartal onbekend)).

Uit de literatuur over ambiguïteit (March 1994, Weggeman 2007, Noordegraaf 1999 (in: de Leeuw 2002), March & Olsen 1997, Weick 1995) blijkt dat er meerstemmigheid en verwarring bestaat op vijf terreinen. Zo bestaat er meerstemmigheid over de intentie, de feiten, de relatie tussen maatregelen en effecten, de betrokken actoren en de zeggenschap van de actoren en het organisatorische aspect van de pijlers (tabel 13).

Pijler	Onderdeel VO-academie	Meerstemmigheid en verwarring over:
Educatie	Basisopleiding Verdiepingsmodules Informeel leren	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De intentie</li> <li>2. De feiten</li> <li>3. De relatie tussen maatregelen en effecten</li> <li>4. De betrokken actoren en de zeggenschap van de actoren</li> <li>5. Het organisatorische aspect</li> </ol>
Gedragcode	Competentieprofiel	
Wettelijke verankering	Schoolleidersregister Valideren opleidingen	

Tabel 13

In de volgende deelvraag wordt antwoord gegeven op hoe de VO-raad, als intermediair tussen schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW om kan gaan met deze strijdige betekenissen.

#### 4. Hoe kan de strijd om professionaliteit worden gemanaged?

In de vorige deelvraag is vastgesteld dat de strijd om professionaliteit vooral een strijd is over verschillende betekenissen. Er bestaat op meerdere terreinen meerstemmigheid en verwarring. De vraag is hoe de VO-raad, in haar intermediaire rol, deze verschillende betekenissen kan managen.

Vermeulen en Koster (2011) en Yanow (1996) geven aan dat betekenissen zelf niet kunnen worden gemanaged. In de beantwoording van de tweede deelvraag, eerder in dit hoofdstuk, is gesteld dat actoren betekenis geven via taal, handelingen en objecten. Yanow (1996) noemt dit artifacts. Op hetzelfde moment zijn deze artifacts, zo stelt zij, instrumenten om bestaande betekenissen aan te passen of nieuwe betekenissen te creëren. Dus als de VO-raad wil sturen op betekenis van schoolbestuurders/-leiders en het ministerie, zodat deze actoren het project de VO-academie dragen, dan zal de VO-raad moeten sturen op taal, handelingen en objecten. Voor een actor die wil sturen op betekenis zijn dit de aangrijpingspunten om te handelen. Op taal, handelingen en objecten kan worden gestuurd en zij geven concrete toegang tot betekenissen.

Taal is performatief en kan daardoor een werkelijkheid creëren. Door middel van taal kunnen praktijken worden geschapen, veranderd of bevestigd (Hajer 2000). De werkelijkheid is dus te framen en naar de hand te zetten. Op deze manier kan worden gestuurd op betekenis. Naast taal kunnen ook handelingen sturen op betekenis. Elke handeling van een actor kan invloed hebben op de betekenisgeving van andere actor (Haaksma 1989). Yanow (1996) maakt bij handelingen onderscheid tussen mythes en rituelen. Mythes zorgen voor gedeelde overtuigingen, waarden en visies. De rituelen zijn de belichamingen van deze mythes en zijn handelingen die met vaste regelmaat worden herhaald. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ceremonies, vergaderingen of persconferenties. Tijdens deze 'bijeekkomsten' kan er volgens Tilburg (2010) strategisch worden nagedacht over de manier waarop je als actor jouw verhaal presenteert. De rituelen geven bestaande verhoudingen tussen actoren aan, maar kunnen ook nieuwe betekenissen en verhoudingen scheppen. Het derde element zijn objecten. Objecten hebben een bepaalde betekenis voor actoren. Het onderscheid tussen objecten en handelingen is lastig te maken. Het organiseren

van bijeenkomsten en het daarbij behorende nadenken over de plaats, de genodigden en de sprekers kan worden gezien als strategisch handelen. Het uiteindelijke resultaat, de setting, kan worden gezien als object. Onder objecten wordt in dit onderzoek de fysieke achtergrond van de georganiseerde situatie verstaan. Het gaat hierbij om de inrichting van de vergaderruimte of het gebouw waarin het congres plaatsvindt. Een ander belangrijk object is de website. Het gaat dan om de vormgeving en de inhoud van de website.

5. *Welke (uiteenlopende) betekenissen geven de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW aan professionalisering?*

Uit de literatuur blijkt dat professionaliseringsprocessen van publieke managers veelal gepaard gaan met strijdige betekenissen. Actoren die betrokken zijn bij het professionaliseringsproces zouden verschillende interpretaties hebben over hoe het proces eruit moet zien. Aan de hand van deze deelvraag is onderzocht of dit tevens bij de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs het geval is. En zo ja, op welke terreinen deze betekenissen verschillen.

Om een antwoord op deze vraag te vinden, is er aan de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie gevraagd wat voor betekenis zij geven aan professionalisering (in het algemeen) en aan de drie pijlers: educatie, gedragscode en wettelijke verankering. Uit de data blijkt alle actoren de professionalisering van schoolleiders nagenoeg hetzelfde definiëren. Professionalisering gaat er volgens hen over dat je steeds blijft leren en steeds beter wordt in je vak. Zij beschouwen professionalisering als een permanent programma om het morgen beter doen dan vandaag. Uit de gegeven definities blijkt dat de drie actoren hetzelfde met professionalisering willen bereiken. Over de weg er naartoe bestaat echter wel ambiguïteit. De manier waarop het proces met de bijbehorende pijlers moet worden ingericht, verschilt.

Zo bestaat er nog veel verwarring binnen de VO-raad over de manier waarop de VO-academie moet worden ingericht. Het is voor intern-betrokkenen nog onduidelijk wat de VO-academie in de toekomst is. Blijft het een onderdeel van de VO-raad of moet het los komen te staan? Daarnaast is het onduidelijk of het een virtueel interactief platform moet blijven of dat het plaats moet krijgen in een fysiek gebouw. Naast de verwarring die er bestaat over de toekomst van de VO-academie bestaat er verwarring over de basisopleiding en het schoolleidersregister. De intern-betrokkenen weten niet of de VO-academie de basisopleiding zelf gaat ontwikkelen of dat zij opleidingen die voldoen aan de competenties gaan bestempelen als basisopleiding. Daarnaast geven vier van de vijf respondenten aan dat het voor hen onduidelijk is hoe het schoolleidersregister en het daarbij behorende bekwaamheidsonderhoud moet worden vormgegeven.

In navolging van de VO-raad bestaat er ook bij schoolbestuurders/-leiders verwarring over het schoolleidersregister. Het is voor hen onduidelijk hoe het register eruit moet komen te zien. Daarnaast is het voor hen ook niet helder wat het nut van het register is voor de schoolleider zelf.

Naast verwarring over het register is er vooral meerstemmigheid tussen de schoolbestuurders/-leiders. In veel gevallen kan een deel van de bestuurders en leiders zich vinden in de ideeën van de VO-academie en de andere helft niet. Hierdoor bestaat er tevens meerstemmigheid tussen een deel van de schoolbestuurders/-leiders aan de ene kant en de VO-raad en het ministerie aan de andere kant. Binnen de pijler 'educatie' bestaat er meerstemmigheid over leeropvattingen en over wie verantwoordelijk is voor het scholingsaanbod. Zo vindt een aantal respondenten dat leren van modules en centrale programma's maar beperkt mogelijk is, schoolleiders moeten volgens hen leren in de praktijk. Scholingsaanbod hoeft dan ook niet door de VO-academie worden georganiseerd, schoolleiders zijn hier zelf toe in staat (aan de hand van hun eigen script). Het oprichten van een vast scholingsaanbod kan eigen initiatief in de weg staan. Daarnaast bestaat er meerstemmigheid over het doel van het competentieprofiel. Het competentieprofiel hoeft volgens een aantal

schoolbestuurders/-leiders niet als basis te dienen voor verdere professionalisering. Daar komt bij dat het competentieprofiel volgens een groep schoolbestuurders/-leiders niet recht doet aan de context van de school en de diverse groep schoolleiders. Bij de laatste pijler, wettelijke verankering, bestaat er in de eerste plaats meerstemmigheid over de reden waarom het register er moet komen. Daarnaast bestaat er meerstemmigheid over of het een taak van de VO-academie is om het opleidingsaanbod te valideren. Een aantal respondenten vindt het handig dat dit werk voor ze wordt gedaan, anderen vinden dat schoolleiders dit prima zelf kunnen en dat het niet nodig is om onderwijsgeld te schenken aan weer een nieuw bureaucratisch initiatief. Tot slot bestaat er verdeeldheid over de causale manier, het lineaire verband tussen de pijlers, waarmee het professionaliseringsproces is opgezet.

Uit de bevindingen blijkt dus dat er vooral verwarring binnen de VO-raad bestaat en meerstemmigheid tussen de schoolbestuurders/-leiders.

#### *6. Op welke wijze probeert de VO-raad de strijd om professionaliteit te managen?*

Uit de vorige deelvraag blijkt dat de VO-raad, om de strijd om professionaliteit te managen, in de eerste plaats moet sturen op een gedeelde betekenis binnen de sectororganisatie. Pas wanneer er een gedeeld beeld bestaat binnen de VO-raad kan zij sturen op de betekenis van schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW. Uit de vorige paragraaf blijkt overigens dat de VO-raad vooral moet sturen op de betekenis van schoolbestuurders/-leiders. Er is nauwelijks verschil in betekenis tussen de VO-raad en het ministerie.

Uit interviews met intern-betrokkenen van de VO-raad is gebleken dat de VO-academie stroef van start is gegaan. Door de moeilijke aanloop heeft de focus de eerste maanden vooral gelegen op het op orde krijgen van de projectorganisatie en het tegemoetkomen aan de doelstellingen van het ministerie. Hierdoor is het nog heel plat projectmanagement geweest. Dit heeft ertoe geleid dat er nog weinig aandacht is geweest voor het sturen op betekenis, zowel binnen de sectororganisatie als tussen de actoren.

Ondanks dat de VO-academie een stroeve aanloop heeft gehad, blijkt uit observaties van de laatste maanden (vanaf februari 2013) dat de VO-raad op een aantal manieren succesvol heeft gestuurd op betekenis. Zo is er de laatste maanden in de projectgroep steeds meer aandacht gekomen voor het creëren van een gemeenschappelijk verhaal om het diffuse beeld bij de teamleden helderder te maken. Het opstellen van een visie en missie en het organiseren van extra lange teamvergaderingen hebben hierbij bijgedragen. Tijdens de vergaderingen werden alle projecten gepresenteerd door de projectleiders, zodat er bij elk teamlid meer duidelijkheid bestaat over wat de projecten inhouden. Daarnaast zijn er extra bijeenkomsten georganiseerd tussen de programmaleider en de projectleiders, zodat er een betere afstemming plaatsvindt tussen de projecten. Ook zijn er bijeenkomsten (vergaderingen, lunches) buiten de deuren van de VO-raad georganiseerd. Dit heeft als doel dat de teamleden ook op een informele manier informatie over de VO-academie met elkaar kunnen delen.

Ook naar buiten toe, naar schoolbestuurders en -leiders en het ministerie, heeft de VO-raad gestuurd op betekenis. Zo ligt er een initiatief om 'VO-academie in het land' te organiseren. Dit initiatief houdt in dat de VO-academie drie bijeenkomsten organiseert in het land waar schoolleiders zich voor aan kunnen melden. Tijdens deze bijeenkomsten wordt door middel van workshops en presentaties informatie over de VO-academie uitgedragen. Ook bij de ontwikkeling van het competentieprofiel is gestuurd op gedeelde betekenis tussen de VO-raad en de actoren. De ontwikkeling van het competentieprofiel is in samenspraak gegaan met schoolbestuurders/-leiders. Zij konden tijdens de bijeenkomsten aan- en opmerkingen maken over het tot dan toe opgestelde profiel. Deze opmerkingen werden meegenomen en in een volgende versie verwerkt. Door deze



werkwijze is er gewerkt aan een gedeelde betekenis. Daarnaast is bij het ontwikkelen van het competentieprofiel veel aandacht besteed aan het gebruik van passende taal. Voor alle drie de actoren is het van belang dat het profiel een ontwikkelingsgericht karakter heeft. Door goede woorden te gebruiken, heeft de VO-raad geprobeerd om dit op een juiste manier over te brengen. Daarnaast hebben er twee naamswijzigingen plaatsgevonden. Zo heet het competentieprofiel tegenwoordig het beroepsprofiel. Het woord competentie klonk volgens de intern-betrokkenen te voorschrijvend, terwijl het doel was om een ontwikkelingsgericht profiel op te zetten, waarin beoordeling geen rol speelt. Daarnaast legt de term 'beroepsprofiel' meer de nadruk op wat het vak van schoolleider inhoudt, dan wat een schoolleider allemaal *moet* kunnen om zijn vak uit oefenen. In navolging van deze naamswijziging is ook de term 'schoolleidersregister' vervangen door 'beroepsregister'. Een belangrijk object waarmee de VO-raad de laatste maanden heeft gestuurd op betekenis is de brochure 'Beroepsprofiel schoolleiders voortgezet onderwijs'. Deze brochure is in mei 2013 uitgebracht en opgestuurd naar alle schoolbesturen en –leiders. In deze brochure worden de gemaakte keuzes besproken en wordt de nadruk gelegd op het feit dat het profiel een ontwikkelingsgericht karakter heeft en niet dient ter beoordeling. Ook de keuze voor generieke competenties in plaats van specifieke competenties wordt in de brochure toegelicht. Dit om aan te geven dat er rekening is gehouden met de context van de school.

### 8.3 Hoofdconclusie

Aan de hand van de deelconclusies in paragraaf 8.2 kan de centrale vraagstelling van dit onderzoek worden beantwoord. Deze vraagstelling luidt:

*Welke betekenissen geven de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW aan de professionalisering van schoolleiders en hoe kan de VO-raad met deze verschillende betekenissen omgaan?*

Uit de wetenschappelijke literatuur is gebleken dat professionaliseringsprocessen van publieke managers veelal gepaard gaan met strijdige betekenissen. Betrokken actoren hebben allen een ander beeld van de manier waarop de pijlers in het proces moeten worden ingericht. Dit onderzoek heeft aangetoond dat dit binnen het professionaliseringsproces van schoolleiders niet anders is. Er bestaat ambiguïteit in betekenisgeving.

Er bestaat verwarring binnen de VO-raad over de toekomst van de VO-academie, de inrichting van de basisopleiding en de organisatie van het schoolleidersregister. Meerstemmigheid bestaat er vooral tussen de schoolbestuurders en –leiders. Een deel van deze groep is het niet eens met de ideeën van de VO-academie. Daarnaast komen de opvattingen van het ministerie redelijk overeen met die van de VO-raad (zij baseren hun betekenisgeving immers voor een deel op hetzelfde beleid). De VO-raad moet dus sturen op een gedeelde betekenis binnen de eigen organisatie en voornamelijk sturen op de betekenis van een deel van de schoolbestuurders en –leiders. Uit de literatuur blijkt dat de VO-raad kan sturen via taal, handelingen en objecten. Door hierop te sturen kunnen bestaande betekenissen worden aangepast en nieuwe betekenissen worden gecreëerd. In de aanbevelingen wordt hier dieper op ingegaan.

Uit dit empirische onderzoek is echter gebleken dat het sturen op betekenis via taal, handelingen en objecten in de praktijk lastiger is dan dat het op het eerste gezicht lijkt. Uit interviews met intern-betrokkenen van de VO-raad blijkt dat de VO-academie langzaam van de grond is gekomen. Het idee van een academie was echter snel geboren na de totstandkoming van de bestuursakkoorden, maar het heeft veel voeten in de aarde gehad om het te materialiseren en de juiste mensen voor de projecten te werven. Door deze moeilijke aanloop heeft de focus voornamelijk gelegen op het op orde krijgen van de projectorganisatie en het tegemoetkomen aan de doelstellingen van het ministerie. Uit interviews met beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW komt naar voren dat er ook een politieke druk bestaat om de professionalisering van schoolleiders stevig neer te zetten.

De VO-raad moet ook met deze druk omgaan. Zo is het register ook een verantwoordingsinstrument, een politiek instrument waarmee de bewindspersoon aan de samenleving kan laten zien dat schoolleiders hun vak bijhouden.

Het op orde krijgen van de projectorganisatie en het tegemoet komen aan de doelstellingen heeft ertoe geleid dat er in de beginperiode nog weinig aandacht is besteed aan het sturen op betekenis. Zo heeft de VO-raad binnen de organisatie nog te weinig tijd gehad om een gedeeld beeld te creëren en heeft zij zich nog nauwelijks bezig gehouden met hoe zij de VO-academie kan uitdragen naar het veld.

Het lijkt dus te idealistisch om te zeggen dat een sectororganisatie, die een intermediaire rol bekleedt, zich als een evenwichtskunstenaar moet balanceren tussen de belangen van de leden en de overheid. De realiteit leert dat het opstellen van een professionaliseringsproject als de VO-academie vaak veel praktischer van aard is. Het sturen op betekenis binnen de sectororganisatie en naar de schoolbestuurders/-leiders toe, om bestaande betekenissen aan te passen en nieuwe te creëren, vindt pas later in het proces plaats. Eerst is het van belang om te voldoen aan de afspraken die zijn gemaakt met het ministerie van OCW. Het rekening houden met de belangen van de overheid en met die van schoolbestuurders/-leiders vindt dus na elkaar plaats (en niet tegelijkertijd, zoals met balanceren wordt verondersteld). Bij de invulling van het programma wordt eerst rekening gehouden met de praktische eisen, waarna er aan de inhoud kan worden 'gesleuteld' door te sturen op betekenis.

Zo moet de VO-raad eerst de afspraken uit het bestuursakkoord nakomen. Het project wordt immers uitgevoerd op basis van subsidiegelden van het ministerie. Het ministerie heeft doelstellingen opgesteld en hiermee gaat veel geld gemoeid. Een citaat van een intern-betrokkene van de VO-raad, dat ook al eerder in het onderzoek naar voren is gekomen, geeft dit duidelijk weer:

*"Ja, straks staat die projectorganisatie en dan loop dat wel. En dan kan de focus iets meer naar het veranderkundige van het proces en ook het waartoe, en waar naartoe, dan kan dat lange termijn perspectief wat meer vorm krijgen. Maar tot nog toe heeft de inhoud alle aandacht gekregen, van hoe gaan we in godsnaam dit project uit de grond stampen, want het loopt nog niet en er is heel veel geld mee gemoeid."* (R6)

Het veranderkundige, het op een juiste manier uitdragen van de VO-academie, is belangrijk, maar vindt dus pas later in het proces plaats. Hier moet immers budget, mankracht, tijd en aandacht voor zijn. Pas wanneer deze 'praktische zaken' geregeld zijn kan er worden gestuurd op betekenis. Pas dan kan er binnen de organisatie gestuurd worden op een gedeelde visie en missie en kan er aandacht worden besteed aan hoe de VO-academie uitgedragen wordt naar de schoolbestuurders- en leiders.

Nadat de projectorganisatie stond (er is een projectopbouw, een organigram en er zijn projectplannen opgesteld) is er meer aandacht gekomen voor het sturen op betekenis. Zo heeft de VO-raad, ondanks het stoeve begin, de laatste maanden op een aantal terreinen succesvol weten te sturen. Zo is er een begin gemaakt in het creëren van een gemeenschappelijk verhaal binnen de VO-raad. Ook is er getracht om afstemming te vinden tussen de verschillende betekenissen die actoren aan de professionalisering geven. Door middel van passend taalgebruik, het organiseren van bijeenkomsten waarin samen met schoolbestuurders/-leiders het competentieprofiel is ontwikkeld, het organiseren van 'VO-academie in het land' en uitbrengen van een brochure waarin de gemaakte keuzes rondom het competentieprofiel zijn verantwoord, is hieraan gewerkt. In de volgende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de manier waarop de VO-raad in de toekomst de strijd om professionaliteit kan managen.

De beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag hebben laten zien dat de actoren verschillende betekenissen geven aan de professionalisering van schoolleiders. In dit onderzoek is deze betekenisgeving onderzocht aan de hand van de VO-academie. Hierdoor heeft de nadruk gelegen op de manier waarop de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW betekenis geven aan professionalisering in het algemeen en aan de inrichting van de pijlers. Door deze praktische manier van onderzoeken, zijn de onderliggende normatieve waarden uit het zicht onttrokken. Uit het onderzoek blijkt echter dat er ook diepere waarden ten grondslag liggen aan de strijd om professionaliteit. Zoals Pauly (2001) veronderstelt, nemen actoren normen en waarden mee in het proces en deze normen en waarden geven richting aan de manier waarop feiten worden gewaardeerd en welke betekenis aan deze feiten wordt toegekend. In het geval van de professionalisering van schoolleiders gaat het in de basis over het onderwijs. Hier hebben de respondenten eigen normen en waarden over. Deze normen en waarden zijn terug te zien in hun betekenisgeving aan het proces. Zo gaat de strijd om professionaliteit onder andere over wie er wat te zeggen heeft in het onderwijs. De vraag of het een taak van de VO-raad is om verdiepingsmodules op te stellen en opleidingen te valideren laat dit zien. Ook het feit dat het ministerie op een gegeven moment het register verplicht wil stellen, gaat in op de vraag wie het in het onderwijs voor het zeggen heeft. Een andere norm die naar voren komt bij schoolbestuurders en -leiders is de overtuiging dat zoveel mogelijk geld naar het onderwijs zelf moet en niet 'verloren' moet gaan aan bureaucratische initiatieven. Het geld moet direct naar de leerlingen. Een laatste punt, dat ook speelt onder schoolbestuurders en -leiders, heeft betrekking op hun perceptie van vertrouwen en wantrouwen. Een aantal schoolbestuurders/-leiders hebben het gevoel dat het ministerie de sector wantrouwt. Het gebrek aan vertrouwen zorgt ervoor dat zij zich niet gewaardeerd voelen. Dit gebrek aan vertrouwen en waardering is van invloed op de manier waarop zij betekenis geven aan professionalisering.

#### **8.4 Aanbevelingen**

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan aan de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW. De meeste aandacht gaat uit naar de VO-raad, de sectororganisatie die in dit onderzoek centraal staat. Tot slot worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

##### **8.4.1 De VO-raad**

In de inleiding is het spanningsveld waarin de VO-raad zich bevindt uiteengezet. Zo wordt zij geacht rekening te houden met zowel de wensen van schoolbestuurders/-leiders als het ministerie van OCW. De aanbevelingen richten zich erop hoe de VO-raad deze strijd om professionaliteit kan managen (deelvraag 7).

De eerste drie aanbevelingen aan de VO-raad, die ook al aan bod zijn gekomen in hoofdstuk 7, komen voort uit empirie die verkregen is uit interviews. Hieruit zijn drie punten naar voren gekomen waarop de VO-raad kan sturen op betekenis tussen de actoren. Per sturingselement (taal, handelingen en objecten) wordt de belangrijkste aanbeveling gegeven: het gebruik van passende taal, het organiseren van regiobijeenkomsten en het tijdig bijwerken van de website. Deze drie aanbevelingen worden aangevuld met andere aanbevelingen voor de VO-raad.

##### *Passend gebruik van taal*

Taal speelt een belangrijke rol in de professionalisering van schoolleiders. Het is van belang nu de VO-raad steeds meer naar buiten wil treden om passende taal te gebruiken. Het is essentieel dat de juiste woorden, toonzetting en maatvoering gekozen worden. Daarnaast moet er in de communicatie naar buiten niet langer gesproken worden over projectplannen en doelstellingen, maar over datgene dat urgent is voor de schoolleider. Tot slot kwam uit interviews naar voren dat een schoolbestuurder en beleidsmedewerker van het ministerie moeite hebben met de term 'professionalisering'. Deze term impliceert volgens hen dat schoolleiders nu nog niet professioneel zijn. Over deze term en

andere gevoelige termen moet de VO-raad nadenken en waar nodig heroverwegen en eventueel aanpassen.

#### *Organiseren van regionale bijeenkomsten*

Een ander belangrijk sturingselement is het organiseren van regionale bijeenkomsten. Naast dat de VO-raad nu komt met 'VO-academie in het land' willen bijna alle schoolbestuurders/-leiders graag zien dat de VO-raad structureel gebruik maakt van de regiobijeenkomsten om schoolbestuurders en -leiders in te lichten over de professionalisering van schoolleiders. De VO-raad kan hierbij gebruik maken van de regiobesturen die er al zijn. Deze infrastructuur kan gebruikt worden om de VO-academie uit te dragen. Het voordeel van regiobijeenkomsten is volgens hen dat er een grote en gemêleerde groep kan worden bereikt. Zowel bestuurders, vestigingsdirecteuren en teamleiders komen op deze bijeenkomsten af. Een ander belangrijk pluspunt is dat er tijdens deze bijeenkomsten interactie mogelijk is. Zo kan de VO-raad ook veel informatie terugkrijgen uit het veld.

#### *Bijwerken van de website*

Een laatste belangrijke aanbeveling die voortkomt uit de interviews is dat het van belang is dat de website tijdig wordt bijgewerkt. De VO-academie wil immers een actief platform zijn voor leden die naar informatie over professionalisering zoeken. Nu staat er vaak nog te weinig informatie op, waardoor schoolleiders niet altijd met hun professionaliseringsvragen terecht kunnen. Het doel van de VO-academie, een virtueel platform organiseren waar schoolleiders hun professionaliseringsroute kunnen kiezen, hangt nauw samen met het functioneren van de website. Het is dus van groot belang dat hieraan gewerkt wordt.

Naast de drie aanbevelingen die voortkomen uit de interviews zijn er nog een aantal andere aanbevelingen die kunnen worden gedaan aan de VO-raad.

#### *Sturen op gedeelde betekenis binnen de VO-raad.*

De vorige drie aanbevelingen spelen in op hoe de VO-raad kan sturen op betekenis tussen de actoren. Voordat er naar buiten kan worden getreden en aandacht kan worden besteed aan de manier waarop de VO-academie moet worden uitgedragen, is het essentieel dat de VO-raad binnen de organisatie een gedeeld beeld creëert van de VO-academie.

Dit onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt dat niet alleen de positionering van de VO-raad te midden van de schoolbestuurders/-leiders en het ministerie een issue is waarvoor 'oplossingen' moeten worden gevonden, maar dat ook de positionering van de VO-academie binnen de organisatie een rol speelt. Intern-betrokkenen van de VO-raad geven verschillende betekenissen aan de VO-academie. Binnen de organisatie moet tussen deze betrokkenen afstemming gevonden worden.

In eerste instantie moet er binnen het projectteam zelf meer aandacht worden besteed aan ontwikkelen van een gemeenschappelijk verhaal. Ondanks dat er hier vanaf februari 2013 aandacht aan is besteed, moet zich in dit in de toekomst nog verder uitkristalliseren. De stappen die de laatste maanden zijn gezet, zijn stappen in de goede richting. Zo blijft het van belang om langere bijeenkomsten te organiseren, waardoor er veel tijd wordt vrijgemaakt om met het projectteam onderling vast te stellen wat het doel is van het programma en hoe het bereikt kan worden. Hierin is het belangrijk dat de projectleiders de andere leden van het projectteam goed op de hoogte houden van de voortgang van de afzonderlijke projecten en deelprojecten. Ook aan de afstemming tussen deze projecten en aan het plaatsen van de projecten binnen de visie en missie van de VO-academie moet in de toekomst aandacht blijven worden besteed. Naast deze formele overleggen is het van belang dat ook de informele overleggen buiten de deur in stand worden gehouden. Tijdens deze bijeenkomsten kan er op een informele manier worden gepraat over de VO-academie. Deze informele gesprekken dragen bij aan het creëren van een gemeenschappelijk beeld.

De projectopbouw van de VO-academie, zoals weergegeven in hoofdstuk 2, laat zien dat een gedeeld beeld essentieel is voor het op een juiste manier uitdragen van de VO-academie. Het project 'Communicatie & Monitoring' is een losstaand project dat de andere drie projecten ondersteunt. Het is dus essentieel dat zij, die de VO-academie naar buiten uitdragen, via o.a. de website, hetzelfde beeld hebben als de projectleiders/beleidsadviseurs en projectmedewerkers van de andere drie (inhoudelijke) projecten.

Naast een eenduidig beeld binnen het projectteam is het tevens belangrijk dat er naar meer afstemming wordt gezocht tussen de verschillende geledingen van de VO-raad. Het bestuur, de ambassadeur en de directie zouden allen met hetzelfde verhaal naar buiten moeten treden. Dit verhaal moet tevens overeen komen met het beeld dat het projectteam heeft bij de VO-academie. Het uitwisselen van inzichten tussen deze verschillende geledingen kan nog worden versterkt. Zo kan het projectteam presentaties geven aan andere intern-betrokkenen binnen de VO-raad over de stand van zaken en de doelstellingen van het project.

#### *Schoolbestuurders/-leiders inzicht geven in het proces*

Uit de conclusie is naar voren gekomen dat het opstellen van de VO-academie veelal praktisch van aard is. Eerst is het van belang om de projectorganisatie op orde te krijgen en om te voldoen aan de afspraken die gemaakt zijn met het ministerie van OCW in het Bestuursakkoord. Het project wordt uitgevoerd op basis van subsidiegelden van het ministerie. Het op de juiste manier uitdragen van de VO-academie naar het veld vindt dus pas later in het proces plaats. Hier moet immers budget, mankracht, tijd en aandacht voor zijn.

De doelstellingen, zoals deze zijn opgesteld met het ministerie van OCW, vragen om bepaalde handelingen van de VO-raad. Deze hoeven niet altijd door schoolbestuurders/-leiders als gunstig worden ervaren. Een voorbeeld hiervan is de invoering van het beroepsregister, dat voor een aantal schoolbestuurders/-leiders enigszins uit de lucht kwam vallen. Door schoolbestuurders/-leiders vanaf het begin mee te nemen in dit proces en hen op de hoogte te stellen van wat het Bestuursakkoord inhoudt en wat is afgesproken, kan de VO-raad wellicht op meer begrip rekenen. De VO-raad heeft wat dat betreft een informatievoorsprong op het veld. Zij weet welke doelstellingen vanuit het ministerie worden gesteld. Het is belangrijk om schoolbestuurders/-leiders hier zo vroeg mogelijk over in te lichten. Hierdoor kan worden voorkomen dat het voor het veld een blackbox is waar ineens beleid uitrolt. Door schoolbestuurders/-leiders in een vroeg stadium in te lichten en te communiceren over het proces en de gemaakte overwegingen kan er meer begrip ontstaan voor de gemaakte keuzes van de VO-raad. Het op een open wijze communiceren en het mee te nemen in de gekozen richting leidt ertoe dat het uiteindelijk minder onverwacht komt als er iets ontwikkeld wordt of als beleid wordt uitgezet. Hier kan in de toekomst nog krachtiger op worden ingezet.

#### *Mogelijkheden van sturen op betekenis*

De vorige aanbevelingen proberen inzicht te verschaffen in hoe de VO-raad de strijd om professionaliteit kan managen. Het zijn 'oplossingen' voor de manier waarop de VO-raad om kan gaan met haar intermediaire rol tussen het veld en het ministerie. Naast het in acht nemen van deze manieren om de strijd om professionaliteit te managen, moet de VO-raad zich er echter ook bewust van zijn dat het nog maar de vraag is in hoeverre de VO-raad het draagvlak onder schoolbestuurders en -leiders voor de VO-academie kan vergroten. Het onderzoek heeft laten zien dat er op bijna alle terreinen meerstemmigheid bestaat tussen de schoolbestuurders en -leiders. Het is niet reëel, dat de VO-raad alle schoolbestuurders en -leiders met zich meekrijgt. Daarnaast kunnen ze door te veranderen van koers juist andere schoolbestuurders en -leiders verliezen. Waar een aantal schoolleiders graag wil dat er een opleidingsaanbod wordt gevalideerd, wil een andere groep dat niet. Daarnaast blijkt uit de conclusie dat de strijd om professionaliteit vaak nog dieper ligt. Er bestaan uiteenlopende normen en waarden over hoe het onderwijs in Nederland moet worden geregeld.

Wellicht moet de VO-raad zich ervan bewust zijn dat zij niet om *kan* gaan met alle verschillende betekenissen. In de inleiding staat beschreven dat de VO-raad te midden van de schoolbestuurders/-leiders en het ministerie eigen strategische keuzen moet maken. Een strategische keuze lijkt dus om voor datgene te kiezen dat binnen het kader van het Bestuursakkoord valt en waar de VO-raad zelf en de meeste schoolbestuurders/-leiders achter staan. Hierbij hoort dat de VO-raad het voor lief moet nemen dat er altijd schoolbestuurders/-leiders zullen bestaan die het niet eens zijn met het beleid. Hun belangen zullen (helaas) niet behartigd worden.

#### *Voorkomen van (onbewust) negatief sturen op betekenis*

Ondanks dat de VO-raad wellicht niet kan omgaan met alle verschillende betekenissen, is het van belang dat de VO-raad zich ten alle tijden bewust is dat zij in al hun communicatie onbewust stuurt op betekenis. Het niet bijwerken van de website bijvoorbeeld kan negatieve signalen afgeven. Schoolbestuurders- en leiders kijken dan minder snel nog een keer, waardoor zij minder worden gestimuleerd om te professionaliseren. Daarnaast is tijdens de onderzoeksperiode gebleken dat er vaak woorden zijn gebruikt die een verkeerde connotatie gaven. Zo werden er bepaalde woorden gebruikt met betrekking tot het competentieprofiel, die deden vermoeden dat het om een 'afvinklijstje' ging, terwijl de VO-raad er niet deze bedoeling mee had. Er moet dus bewustwording gecreëerd worden in de gehele organisatie dat taal essentieel is bij het overbrengen van een boodschap. De VO-raad mag hier nog meer sensitiviteit voor creëren.

#### **8.4.2 Schoolbestuurders/-leiders**

De VO-raad is mede in het leven geroepen om de belangen van schoolbestuurders/-leiders te behartigen. De VO-academie is voor hen geslaagd als zoveel mogelijk schoolleiders deelnemen aan het project (op wat voor een manier dan ook). Om dit te bereiken moet de VO-academie tegemoet komen aan hun wensen. Wanneer schoolbestuurders en –leiders willen dat hun wensen worden meegenomen bij de invulling van het programma, zullen zij hun stem moeten laten horen. Het is voor hen dus van belang dat zij gebruik maken van de inspraakmomenten die hen door de VO-raad wordt geboden. Tijdens de observatieperiode is gebleken dat enquêtes over de invulling van het beroepsprofiel lang niet door alle schoolbestuurders/-leiders werden ingevuld. Van deze kanalen en andere kanalen moet echter wel gebruik worden gemaakt als zij willen dat het professionaliseringsproject aansluit bij hun wensen.

#### **8.4.3 Ministerie van OCW**

Uit het onderzoek is gebleken dat aan de strijd om professionaliteit diepere waarden ten grondslag liggen. Het gaat in de basis over het onderwijs. De respondenten hebben hier eigen normen en waarden over die te herkennen zijn in hun manier van betekenisgeving. Zo leeft binnen schoolbestuurders/-leiders de perceptie dat het ministerie de sector wantrouwt. Hierdoor voelen schoolbestuurders en –leiders zich vaak niet gewaardeerd. Het beleid rond professionalisering, zoals de invoering van het register, brengt volgens hen de connotatie mee dat schoolleiders op dit moment niet bekwaam zijn. Daarnaast geven schoolbestuurders/-leiders aan dat het ministerie vaak alleen benadrukt wat er niet goed gaat en dat zij daar hun beleid op baseren. Zij zouden het eerlijker vinden als het ministerie ook eens zou benadrukken dat de meeste schoolleiders hun werk goed doen. Wanneer het ministerie van OCW wil dat hun doelstellingen en beleid rondom professionalisering worden gedragen door schoolbestuurders en –leiders zal zij moeten laten zien dat zij vertrouwen heeft in de sector. Hieruit spreekt waardering voor de schoolleiders.

#### **8.4.4 Vervolgonderzoek**

Tot slot worden een aantal aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

#### *Meer actoren betrekken*

Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in hoe een professionaliseringsproject, waarbij meerdere actoren betrokken zijn, verloopt. Het blijkt dat deze projecten van publieke managers veelal gepaard

gaan met strijdige betekenissen. Zoals Van der Meulen (2009: 50) het verwoordt: “*Vakontwikkeling is een strijd om professionaliteit. De leden van de beroepsgroep interacteren en strijden voortdurend onderling en met de buitenwereld bij het vestigen van managementvak*”. De professionalisering kan worden gezien als een spel waarin leden van de beroepsgroep onderling en met actoren buiten het vak ‘interacteren’. Zo kunnen er twistpunten tussen de leden ontstaan, maar wordt er ook door buitenaf, door bijvoorbeeld aangrenzende beroepsverenigingen, politici en onderwijsinstellingen geduwd aan de vakgroep. Er zijn diverse actoren die interacteren binnen dit proces (Van der Meulen 2009).

In dit onderzoek zijn drie actoren meegenomen: de VO-raad, schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW. Door deze drie actoren te bestuderen is er een rijk beeld ontstaan van hoe de professionalisering van schoolleiders verloopt. Het bestuderen van drie partijen is echter wel een gesimplificeerd beeld van de werkelijkheid. Er zijn meer organisaties die interacteren in het proces. Zo zijn er aangrenzende beroepsverenigingen, zoals onder andere ‘School aan Zet’, die zich mede bemoeien met de professionalisering van schoolleiders en de VO-academie. Daarnaast zijn tevens onderwijsinstellingen, opleidingsinstituten en adviesbureaus betrokken bij het project.

Het simplificeren van de werkelijkheid was echter nodig om deze problematiek op een overzichtelijke wijze in kaart te brengen en te onderzoeken. Het afbakenen heeft het tevens mogelijk gemaakt om de diepte in te gaan. In de beperkte tijd waarin het onderzoek moest worden verricht, was het niet mogelijk om alle actoren te betrekken in het onderzoek. In een vervolgonderzoek zouden meerdere partijen kunnen worden meegenomen.

#### *Meer schoolbestuurders/-leiders interviewen*

De tweede aanbeveling ligt in het verlengde van de eerste aanbeveling. Voor het onderzoek zijn twee schoolleiders en vijf schoolbestuurders geïnterviewd. Dit is slechts een zeer kleine groep van het totale aantal bestuurders en schoolleiders. Alle respondenten geven betekenis aan professionalisering vanuit hun eigen context. Vraag blijft of wanneer er zeven andere schoolbestuurders/-leiders zouden zijn gesproken, enigszins dezelfde bevindingen zouden zijn gevonden of dat deze zouden afwijken van de nu gevonden bevindingen. Wanneer er in een vervolgonderzoek meer schoolbestuurders/-leiders worden geïnterviewd, kan met meer zekerheid aanbevelingen worden gedaan over hoe de VO-raad om kan gaan met verschillende betekenissen. Ook in dit geval is de beperkte tijd de reden voor de kleine steekproef.

### **8.5 Tot slot**

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag hoe de VO-raad in haar intermediaire rol om kan gaan met de verschillende betekenissen die schoolbestuurders/-leiders en het ministerie van OCW geven aan de professionalisering van schoolleiders in het voorgezet onderwijs. Dit is onderzocht aan de hand van de VO-academie.

Uit de bevindingen komt naar voren dat er vooral sprake is van een verwarde VO-raad en een verdeeld veld. Dit onderzoek heeft kansen getoond hoe de VO-raad hiermee om kan gaan. Daarnaast heeft het laten zien dat het sturen op betekenis ook kwetsbaarheden en risico's met zich meebrengt.

In eerste instantie kan sturen op betekenis een kans zijn om de strijd om professionaliteit te managen. Ondanks dat er al stappen in de goede richting zijn gezet, kan de VO-raad in de toekomst nog succesvol sturen op een gedeelde betekenis binnen de organisatie. Ook naar buiten toe, bij het uitdragen van de VO-academie aan schoolbestuurders/-leiders zijn er kansen om te sturen op betekenis. Door het gebruik van passende taal, het organiseren van regiobijeenkomsten en het tijdig bijwerken van de site kan gestuurd worden op de betekenis van schoolbestuurders/-leiders.

Het sturen op betekenis van deze bestuurders en leiders kent echter ook kwetsbaarheden. Ondanks dat het ‘oplossingen’ zijn om de strijd om professionaliteit te managen, is het maar de vraag in

hoeverre de VO-raad het draagvlak onder schoolbestuurders en –leiders voor de VO-academie kan vergroten. Op bijna alle terreinen bestaat immers verdeeldheid in het veld. Het is hierdoor niet reëel dat de VO-raad het hele veld met zich mee krijgt. Daarnaast ligt de strijd om professionaliteit dieper. Schoolbestuurders/-leiders hebben bepaalde normen en waarden over hoe het onderwijs in het algemeen moet worden vormgegeven. Deze normen en waarden zijn bepalend voor de betekenisgeving.

Tot slot schuilt er het risico dat de VO-raad te allen tijde ook onbewust stuurt op betekenis. Het gebruik van bepaalde woorden kan een verkeerde connotatie hebben en hierdoor negatief sturen op betekenis. De VO-raad moet zich dus continue bewust zijn van de taal die zij gebruikt.



## Literatuurlijst

- Aalberts, D. (2005). Herstructurering van bedrijventerreinen: private zaak of overheidstaak? Geraadpleegd via: [thesis.eur.nl/.../Scriptie%20Dolinda%20Aalberts%20277308%20PDF.pdf](http://thesis.eur.nl/.../Scriptie%20Dolinda%20Aalberts%20277308%20PDF.pdf)
- Abbott, A.D. (1988). *The system of professions*. London: The University of Chicago Press.
- Andersen, I & M. Krüger. (2013) *Competentieprofiel schoolleiders Voortgezet onderwijs*. Versie 4 maart 2013. Verkregen tijdens bijeenkomst VO-raad.
- Bestuursakkoord VO-raad – OCW 2012-2015
- Bisschop, L. e.a. (2010). *Politieleiderschap*. Apeldoorn: Maklu-Publishers.
- Bosch, R. & H. Boeije (2005). *Wetenschapsfilosofische grondslagen bij Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Geraadpleegd via: [http://www.analysereninkwalitatiefonderzoek.nl/documenten/artikel\\_wetenschapsfilosofische\\_gron\\_dslagen.pdf](http://www.analysereninkwalitatiefonderzoek.nl/documenten/artikel_wetenschapsfilosofische_gron_dslagen.pdf)
- Bronnemans-Helmers, H.M. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek beleidsvernieuwingen*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PVDA (2012).
- CBS (2011). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2011*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). *Autonomie verplicht: Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*.
- Day, C. (2003). The UK Policy Environment for School Leadership: Uneasy Transitions. *Leadership and Policy in Schools*, 2(1), pp. 5-25.
- Freidson, E. (2001): *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grey, C. (1997). Management as a technical practice: Professionalization or responsabilization? *Systems Practice*, 10(6): pp.703-726.
- Haakma, S. (1989). *Rituelen*. Rijksuniversiteit te Utrecht: Bureau studium Generale.
- Hart, 't P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimension in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36-50.
- Hajer, M. (2000) *Oratie: Politiek als vormgeving*. Amsterdam: Vossiuspers AUP
- Hendriks, S. (2011). *Werk in uitvoering. Een onderzoek naar de code Goed Onderwijsbestuur*. Geraadpleegd via :[http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2011-1111-200750/masterscriptie\\_sietske\\_hendriks\\_dd08.07.11%5b1%5d.pdf](http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2011-1111-200750/masterscriptie_sietske_hendriks_dd08.07.11%5b1%5d.pdf)

- Hulst, van M. (2008). *Town Hall Tales: Culture as storytelling in local government*. Delft: Eburon Publishers.
- Korsten, A.F.A. (2011). *New public management*. Geraadpleegd via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>
- Korsten, A.F.A. (jaartal onbekend). *Organiseren volgens Weick*. Geraadpleegd via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Organiseren%20volgens%20Weick.pdf>
- Larson, M.S. (1977): *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. London: University of California Press.
- Leeuw, de A.C.J. (2002). *Bedrijfskundig management*. Assen: Koninklijke van Gorcum BV.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making: how decisions happen*. New York: The Free Press,
- March & Olsen (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Norway: Universitetsforlaget
- Meer, van der C. (2011). *Engineering Merger*. Geraadpleegd via: <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2011-0531-200740/UUindex.html>
- Meulen, van der. M.J. (2009). *Achter de schermen: vakontwikkeling en professionalisering van publieke managers in de zorg en bij de politie (dissertatie)*. Delft: Eburon
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Kwaliteitsagenda van OCW 2008-2011 (2008): Onderwijs met ambitie*. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/07/04/onderwijs-met-ambitie.html>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Actieplan Beter Presteren*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Nota werken in het onderwijs*. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/documenten-en-publicaties/brochures/2011/09/23/nota-werken-in-het-onderwijs.html>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Kamerbrief: werken in het onderwijs*. Nr. 27923 -149.
- Noordegraaf, M. (2007). From “pure” to “hybrid” professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6): pp. 761-785.
- NSA (2012). *Onderzoeksrapport professionalisering schoolleiders*. Geraadpleegd via: [http://www.nsa.nl/professionaliseren/Professionaliseren/Onderzoeksrapport%20Professionalisering%20van%20schoolleiders%20\(2012\).pdf](http://www.nsa.nl/professionaliseren/Professionaliseren/Onderzoeksrapport%20Professionalisering%20van%20schoolleiders%20(2012).pdf)
- Pauly, D. (2001). *Ambigüiteit in het spel*. Delft: Eburon
- Pochg, T. e.a. (2007). *Handboek gezondheidszorgonderzoek*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Reijnders, I. (2010). Schoolleiders in de schoolbanken. Geraadpleegd via: <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2010-1101-200304/UUindex.html>

Rein, M. & D. Schön (1994). *Frame Reflection Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York.

Ringeling A. e.a. (2011). De professionalisering van de politie. Een verkennende studie als basis voor gezag, positie en prestaties. Geraadpleegd via: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Lectoraten/Documents/120330%20LR%2011-182%20PA%20Professionalisering%20van%20de%20politie.pdf>

Romme, M. (2010). Huisarts 2.0? Onderzoek naar de betekenis die huisartsen geven aan de rol van Internet in de Nederlandse huisartsenpraktijk. Geraadpleegd via: <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2010-1101-200322/Thesis%20huisarts2.0.Mariet.pdf>

Schmidt, D. (2003). *Ondernemende brancheorganisaties*. Assen: Van Gorcum.

Seele, M. (2012). Observatie- en aanpassingsvermogen van bedrijven in de Nederlandse industrie. Geraadpleegd via: <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2012-1120-201023/Masterthesis%20Martin%20Seele%203370690.pdf>

Slegers, P. J. C. (1999). *Leiding geven aan leren [Management of learning]*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Sonnville, H.K.J.M. de (2005). Retorische aspecten van professionaliseren: Een zoektocht naar beroepsvorming bij organisatieadviseurs. Geraadpleegd via: <http://dare2.uvu.vu.nl/handle/1871/9057>  
Thiel, van S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Tilburg, v. A.K. (2010). Verdrinken in (ont)polderen: Identiteitsgevoelige strijdpunten als uitdaging voor politieke bestuurders. Geraadpleegd via: [e.library.uu.nl/student-theses/2010-1102-200316/Scriptie%20Aster%20van%20Tilburg%20Verdrinken%20in%20ontpolderen.pdf](http://e.library.uu.nl/student-theses/2010-1102-200316/Scriptie%20Aster%20van%20Tilburg%20Verdrinken%20in%20ontpolderen.pdf)

Verbiest, E. (2006). Nieuwe uitdagingen voor de professionalisering van schoolleiders. *Basisschoolmanagement* vol.19 nr.6 p.26-34.

Vermeulen, J. & M. Koster (2011). *Managen van cultuur in publieke organisaties*. In: Noordegraaf, M. e.a. (2011) *Handboek Publiek Management*. Utrecht: Lemma.

VO-raad (2010). *VO-Investeringsagenda 2011-2015: Ruimte voor ieders talent*. Geraadpleegd via: <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Over%20de%20VO-raad/VO-Investeringsagenda-2011-2015.pdf>

VO-raad (2011). *VO-professionaliseringsagenda*. Geraadpleegd via: <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Over%20de%20VO-raad/Professionaliseringsagenda-2012-2015.pdf>

VO-Raad (2012). *Professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs*. Leadership Development Centre TiasNimbas Business School, IVA beleidsonderzoek en advies & VO-Raad, Utrecht.

Wal van der, Z. (2007). Themanummer: Professionals en managers: waarden in een hybride praktijk. In: *Bestuurskunde* 2007-4. Weggeman (2007). Leidinggeven aan professionals? Niet doen!

Weick, K.E. (1995) *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Publishers

Wilensky, H. L. (1964). The professionalization of everyone? *American Journal of Sociology*, 70(2), 137-158.

Wit, de B. (2012). *Loyale leiders: Een onderzoek naar de loyaliteit van leidinggevendenden aan docenten in het voortgezet onderwijs (proefschrift)*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Yanow, D. (1996). *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. WashingtonDC: Georgetown University Press.

#### Internetsites

[www.algemenebestuursdienst.nl](http://www.algemenebestuursdienst.nl)

[www.brancheorganisatieszorg.nl](http://www.brancheorganisatieszorg.nl)

[www.nsa.nl](http://www.nsa.nl)

[www.politietopdivers.nl](http://www.politietopdivers.nl)

[www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl)

[www.vtw.nl](http://www.vtw.nl)

## **Bijlage**

In deze bijlage zijn de drie topiclijsten bijgevoegd:

1. Topiclijst voor intern-betrokkenen van de VO-raad
2. Topiclijst voor schoolbestuurders/-leiders
3. Topiclijst voor beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW

## **Bijlage 1: Topiclijst intern-betrokkenen VO-raad**

### **1. Introductie onderzoek**

- Uitleg onderzoek
- Toegevoegde waarde van dit interview voor mijn onderzoek
- Vragen of het mag worden opgenomen

### **2. Biografie (vragen over de persoon en carrière)**

- Wat is uw functie bij de VO-raad?
- Hoe bent u bij de VO-raad terechtgekomen?
- Wat is volgens u de VO-raad voor een organisatie?
- Hoe verhoudt de VO-raad zich ten opzichte van het ministerie en de schoolbesturen/-leiders

### **3. Professionalisering van schoolleiders**

- Wat verstaat u onder professionalisering?
- Waarom moeten schoolleiders professionaliseren?
- Hoe moet de professionalisering van schoolleiders vorm worden gegeven?

### **4. VO-academie**

- educatie
  - basisopleiding
  - verdiepingsmodules
  - informeel leren
- gedragscode
  - competentieprofiel
- wettelijke verankering
  - schoolleidersregister
  - valideren opleidingen

### **5. Uitdragen VO-academie**

- Hoe vindt u dat de VO-raad de VO-academie uitdraagt?
- Op welke terreinen zou dit nog beter kunnen?

### **6. Versterking professionalisering door VO-academie**

- Vooruit kijken: waar staan we over tien jaar?
- Heeft de VO-academie het professionaliseringsproces van schoolleiders versterkt?

### **7. Slot**

- Heeft u nog vragen?
- Mag ik u later nog eens benaderen als blijkt dat ik bepaalde onderwerpen vergeten ben te bespreken?

## **Bijlage 2: Topiclijst schoolbestuurders/-leiders**

### **1. Introductie onderzoek**

- Uitleg onderzoek
- Toegevoegde waarde van dit interview voor mijn onderzoek
- Vragen of het mag worden opgenomen

### **2. Biografie (vragen over de persoon en carrière)**

- Hoe bent u op deze school/bij deze scholengemeenschap terechtgekomen?
- Kunt u iets vertellen over deze school/scholengemeenschap?

### **3. Professionalisering van schoolleiders**

- Wat verstaat u onder professionalisering?
- Waarom moeten schoolleiders professionaliseren?
- Hoe moet de professionalisering van schoolleiders vorm worden gegeven?
- Wat doet u zelf op uw school/scholengemeenschap al aan professionalisering?

### **4. VO-academie**

- educatie
  - basisopleiding
  - verdiepingsmodules
  - informeel leren
- gedragscode
  - competentieprofiel
- wettelijke verankering
  - schoolleidersregister
  - valideren opleidingen

### **5. Uitdragen VO-academie**

- Hoe vindt u dat de VO-raad de VO-academie uitdraagt?
- Op welke terreinen zou dit nog beter kunnen?

### **6. Versterking professionalisering door VO-academie**

- Vooruit kijken: waar staan we over tien jaar?
- Heeft de VO-academie het professionaliseringsproces van schoolleiders versterkt?

### **7. Slot**

- Heeft u nog vragen?
- Mag ik u later nog eens benaderen als blijkt dat ik bepaalde onderwerpen vergeten ben te bespreken?

## **Bijlage 3: Topiclijst beleidsmedewerkers ministerie van OCW**

### **1. Introductie onderzoek**

- Uitleg onderzoek
- Toegevoegde waarde van dit interview voor mijn onderzoek
- Vragen of het mag worden opgenomen

### **2. Biografie (vragen over de persoon en carrière)**

- Hoe bent u op deze functie terecht gekomen?
- Kunt u iets vertellen over het ministerie van OCW?

### **3. Professionalisering van schoolleiders**

- Wat verstaat u onder professionalisering?
- Waarom moeten schoolleiders professionaliseren?
- Hoe moet de professionalisering van schoolleiders vorm worden gegeven?
- Kunt u iets vertellen over de manier waarop het ministerie zich bezighoudt met de professionalisering van schoolleiders?

### **4. VO-academie**

- educatie
  - basisopleiding
  - verdiepingsmodules
  - informeel leren
- gedragscode
  - competentieprofiel
- wettelijke verankering
  - schoolleidersregister
  - valideren opleidingen

### **5. Uitdragen VO-academie**

- Hoe vindt u dat de VO-raad de VO-academie uitdraagt?
- Op welke terreinen zou dit nog beter kunnen?

### **6. Versterking professionalisering door VO-academie**

- Vooruit kijken: waar staan we over tien jaar?
- Heeft de VO-academie het professionaliseringsproces van schoolleiders versterkt?

### **7. Slot**

- Heeft u nog vragen?
- Mag ik u later nog eens benaderen als blijkt dat ik bepaalde onderwerpen vergeten ben te bespreken?