

# De professionele procesarchitect

---

*Een onderzoek naar de wijze waarop de VO-raad de uitvoering van complexe projecten via processen organiseert.*



J. S. Kolster

Universiteit Utrecht:  
Master:

Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap  
Publiek management

Auteur:  
Studentnummer:

J. S. Kolster BSc  
5829852

Datum:

12-07-2017

Begeleiding:

Universiteit Utrecht:  
tweede lezer:

prof. dr. M. Noordegraaf  
M. Kuiper MSc



VO-raad:  
tweede lezer:

M. van Groningen MA  
dr. B. de Wit



## Managementsamenvatting

De primaire doelstelling van een school is het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs. Het werkdomein reikt echter verder. Kansengelijkheid, het tegengaan van pesten, passend onderwijs, gezond eten en ICT zijn zaken waar scholen aandacht aan besteden. Zij worden daarbij ondersteund door onder andere de sectororganisatie voor het voortgezet onderwijs, de VO-raad. De VO-raad heeft twee doelstellingen. Het faciliteren van schoolbestuurders en schoolleiders bij de uitvoering van hun taak, zodat de kwaliteit van het onderwijs wordt bevorderd. Het zorgen voor de belangenbehartiging van het voortgezet onderwijs bij overheid, politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Door een terugtrekkende overheid en deregulering hebben scholen meer autonomie gekregen. Scholen worden meer vrijgelaten in hoe zij het onderwijs organiseren. De VO-raad heeft met de Rijksoverheid een *sectorakkoord* gesloten om aan de slag te gaan met de zojuist genoemde zaken, gericht op verbeteringen van het onderwijs. Omdat er veel mensen betrokken zijn, met uiteenlopende opvattingen, visies en belangen, is er sprake van complexe projecten. Er zijn strategieën en procesmanagement nodig om te komen tot doorwerking van het sectorakkoord, als specifieke vorm van beleidsimplementatie. Dit onderzoek is erop gericht om te analyseren of en hoe de VO raad een 'implementatiestrategie' hanteert in het licht van complexe projecten, of hij procesmanagement toepast, hoe dat gebeurt, en op welke wijzen dat aan doorwerking bijdraagt.

Een instrumentele aanpak levert kortom onvoldoende resultaat op, zo is de verwachting. Een meer strategische procesaanpak, met nadruk op een interactieve implementatiestrategie (in plaats van hiërarchische, decentrale en participatieve implementatie), leidt tot specifieke voorwaarden en acties. Het is de vraag of en hoe de VO-raad dat toepast. De onderzoeksvraag is:

*Op welke wijzen en onder welke voorwaarden kunnen sectororganisaties de projecten organiseren door middel van procesmanagement zodat er doorwerking van beleid ontstaat bij de leden?*

Voor de beantwoording worden de volgende deelvragen behandeld:

1. Wat is implementatie, vertaling en doorwerking van beleid?
2. Hoe kan procesmanagement bijdragen aan beleidsimplementatie?
3. Onder welke voorwaarden en via welke acties kan doorwerking versterkt worden?
4. Hoe werkt sectorbeleid door in het voortgezet onderwijs?
5. Hoe past de VO-raad procesmanagement toe?
6. Hoe dragen de voorwaarden en acties bij aan doorwerking van sectorbeleid?

Doorwerking van beleid in scholen wordt gedefinieerd als concrete acties van schoolleiders, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Er is sprake van concrete acties en van meetbare resultaten. Doorwerking van beleid houdt in dat de voornemens en politieke beslissingen daadwerkelijk plaatsvinden in bestuurlijke optredens (Bovens, 't Hart, Van Twist., 2012, p. 71).

Doorwerking kan in verschillende gradaties tot stand komen: primaire, secundaire en tertiaire doorwerking. In de studie worden uiteenlopende projecten bekeken, met verschillende soorten complexiteit. Per project is geanalyseerd welke voorwaarden en acties zijn gerealiseerd, en wat de gevolgen zijn geweest voor doorwerking van beleid. Via semigestructureerde interviews zijn data

verzameld. Dit is aangevuld met informatie, zoals het observeren van vergaderingen bij de VO-raad. Er zijn tevens informele gesprekken gevoerd met projectleiders en met het afdelingshoofd sectorontwikkeling. Via deze gesprekken zijn data verzameld en vastgelegd in 'fieldnotes'. De data van de interviews zijn vastgelegd in transcripten van opnames. De data zijn geanonimiseerd. De schoolleiders werden geïnterviewd in hun eigen school. Daarmee is getracht een veilige omgeving te creëren waardoor zij zo valide mogelijk antwoord gaven op de vragen. De medewerkers van de VO-raad zijn buiten de werkplek geïnterviewd. De data zijn verwerkt met behulp van het dataverwerkingsprogramma NVivo.

De aanpak van de VO-raad, zo wordt geconcludeerd, heeft veel kenmerken van procesmanagement, zowel qua voorwaarden en vooral qua acties. Er wordt niet slechts instrumenteel gehandeld. Ondanks de overeenkomsten tussen de projecten qua procesaanpak worden ook verschillen in doorwerking geconstateerd. Het project Stap 2 kent een primaire en secundaire doorwerking van beleid. Steunpunt passend onderwijs en Steunpunt opleidingsscholen een secundaire doorwerking en Maatwerk tertiaire doorwerking. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door de aan/afwezigheid van voorwaarden en acties, maar met name door het *bereik* van een project. Los van de procesaanpak is het bereik van de VO-raad bij die projecten meer intrinsiek beperkt. Het ene project kan verder reiken en kan 'dieper' in de schoolorganisaties terecht komen dan het andere project.

Er is qua voorwaarden vastgesteld dat vooral *draagvlak* noodzakelijk is om tot uitvoering van de projecten over te gaan. Omdat er uiteenlopende opvattingen zijn over de vraag of iets een probleem is en hoe het moet worden aangepakt, kenmerken projecten zich voortdurend door conflictpotentieel en belangentegenstellingen. Het blijkt van groot belang dat er draagvlak wordt gecreëerd, vooral bij aanvang van een project.

Tot slot blijkt, in termen van acties, de VO-raad niet de enige procesarchitect te zijn. De sectororganisatie heeft te maken met schoolleiders met uiteenlopende denkbeelden, en ook met andere stakeholders die invloed uit kunnen oefenen op het proces. De ledenadviseurs van het project Stap 2 hebben contacten met schoolleiders waar zij aan gekoppeld zijn. De universiteiten en hogescholen zijn penvoerder van opleidingsscholen omdat zij over de subsidies gaan en de samenwerkingsverbanden van het passend onderwijs kennen directeurs van samenwerkingsverbanden. Procesarchitectuur is kortom gespreid.

Uit deze conclusies vloeien diverse aanbevelingen voort. In academische zin blijkt het van groot belang dat er draagvlak wordt gecreëerd, vooral bij aanvang van een project. Het uitvoeren van een actorenscaan vergroot de kans dat de VO-raad de eigen doelstellingen sneller kan realiseren

In meer praktische zin is de aanbeveling voor het ministerie van OCW om bij de formulering van de afspraken uit het sectorakkoord meer aandacht te hebben voor degenen die het beleid uitvoeren. Een aanbeveling voor de VO-raad is om meer rekening te houden met het bereik van een project. Een aanbeveling voor de scholen is dat zij, als zij invloed uit willen oefenen op de agenda van de VO-raad voor de komende jaren, duidelijk maken wat de opvattingen, visies en belangen zijn van de school.

## Voorwoord

“Wat wil je later worden als je groot bent?” is een vraag die je vaak gesteld wordt als je als puber je onderwijscarrière doorloopt. Ik koos een studie omdat ik “iets bij de overheid” wil doen. Je weet nog niet wat, dus je kiest voor het gemak een brede studie, niet wetende hoe je leven als student zal verlopen en waar je later terecht zal komen. Het is een grote puzzel die je nog niet kan leggen omdat je nog niet alle stukjes in handen hebt. De puzzel staat voor de toekomst, de stukjes voor de kwalificaties om daar te komen.

Deze scriptie is geschreven gedurende zes maanden bij de VO-raad. Als student kreeg ik de mogelijkheid om stage te lopen en mijn scriptie tegelijkertijd te schrijven. De VO-raad als opdrachtgever. Een geweldig concept waarbij je weet als student dat een organisatie zomaar iets zou kunnen hebben aan jouw scriptie! Het is geen verslag wat verdwijnt in een databank waar niemand iets aan heeft, of waar niets mee gedaan wordt. Het feit dat deze scriptie ging over doorwerking van het sectorakkoord en hoe de projecten daarbij hielpen maakte het extra interessant. Ik ging min of meer bekijken of de projecten hun werk wel deden. Een spannende tijd voor sommigen binnen het bureau. Dat was voelbaar. Ik heb het als een leuke tijd ervaren, waarbij ik hoop dat de VO-raad iets aan deze scriptie heeft. Er kwamen gedurende dit half jaar de nodige beren op de weg, maar dat hoort erbij. Tijdens mijn bachelor kwam ik er achter dat ik een educatieve minor kon gaan doen. Dat resulteerde in een tweedegraads lesbevoegdheid. Als ik kon kiezen zou ik mijn scriptie weer schrijven in en voor de onderwijswereld omdat ik het onderwerp interessant vindt. De VO-raad bleek de logische keuze. Het resultaat ligt voor u. Ik zou het zo weer doen, op dezelfde wijze.

Ik heb de nodige hulp gekregen van allerlei mensen. Bijzonder veel dank gaat uit naar prof. dr. Mirko Noordegraaf, Marlot Kuiper MSc, Myrthe van Groningen MA en dr. Bas de Wit voor de inhoudelijke begeleiding. Bijzonder veel dank gaat uit naar drs. Johan Bergmans voor de mentale ondersteuning.

Veel dank gaat ook uit naar Esther van Dijk MSc, Emma Claessen MSc en Michiel van Houtum BSc voor het meedenken en het leveren van feedback tijdens de voortgangsgesprekken. Verder wil ik alle medewerkers van de VO-raad bedanken, die mij op welke wijze dan ook ondersteund hebben in dit onderzoek. Tot slot wil ik alle schoolleiders bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Zonder hen was dit resultaat niet mogelijk geweest.

Deze scriptie is het sluitstuk van mijn master Publiek Management wat ervoor zorgt dat ik één van de laatste puzzelstukjes zal verkrijgen. Als ik op 16 januari 2017 aan het avondeten zit, zie ik op het journaal dat het LAKS de Kamer in wil. Ik krijg als burgerraadslid een uitnodiging om te gaan kijken op een basisschool in een wijk verderop vanwege ruimtegebrek. Ondertussen schrijf ik mij in voor een educatieve master om mijn eerstegraad te halen in Maatschappijleer. Die graad kan ik halen terwijl ik al een baan heb gevonden als docent op een school in de gemeente waar ik woon. De puzzelstukjes zijn verzameld en de vorm begint langzaam de ontstaan. Het resultaat is onderwijs, onderwijs en nog eens onderwijs.

12 juli 2017

Jeroen Kolster

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	3
Voorwoord.....	5
1. Introductie.....	9
1.1. Onderwerp van onderzoek.....	9
1.2. Van akkoord naar doorwerking.....	10
1.3. Doorwerking van beleid door middel van projecten.....	11
1.4. Onderzoeksvragen.....	12
1.4.1. Theoretische deelvragen.....	12
1.4.2. Empirische deelvragen.....	13
1.5. Perspectief en aanpak.....	14
1.6. Relevantie.....	14
1.6.1. Wetenschappelijke relevantie.....	14
1.6.2. Maatschappelijke relevantie.....	15
1.7. Leeswijzer.....	15
2. Governance in het Voortgezet Onderwijs.....	16
2.1. Inleiding.....	16
2.2. Governance in het onderwijs.....	16
2.3. Bestuurs- en sectorakkoorden.....	17
2.4. Implementatie van het sectorakkoord.....	17
2.5. Projecten.....	18
2.5.1. Maatwerk.....	19
2.5.2. Stap 2.....	20
2.5.3. Steunpunt opleidingsscholen.....	22
2.5.4. Steunpunt passend onderwijs.....	22
2.6. Slot.....	23
3. Theorie: managen van projecten via processen.....	24
3.1. Inleiding.....	24
3.2. Complexiteit.....	24
3.3. Doorwerking van beleid.....	25
3.4. Implementatiestrategieën.....	27
3.5. Aansturen van complexe projecten via processen.....	29
3.5.1. De voorwaarden.....	30
3.5.2. De acties.....	31

3.6. Theoretisch model.....	33
3.7. Conclusie.....	33
4. Design en aanpak.....	35
4.1. Onderzoeksaanpak.....	35
4.2. Post-positivistisch onderzoek.....	35
4.3. Onderzoeksdesign.....	36
4.4. Dataverzameling.....	36
4.5. Operationalisering.....	39
4.5.1. Schematische weergave operationalisering.....	40
4.6. Data-analyse.....	43
4.7. Betrouwbaarheid & validiteit.....	43
4.7.1. Interne validiteit.....	44
4.7.2. Externe validiteit.....	44
4.8. Slot.....	44
5. Resultaten per project.....	45
5.0. Inleiding.....	45
5.1. Maatwerk.....	45
5.1.1. Complexiteit.....	45
5.1.2. Implementatiestrategie.....	46
5.1.3. Voorwaarden.....	47
5.1.4. Acties.....	48
5.1.5. Doorwerking.....	49
5.1.6. Tussenconclusie.....	50
5.2. Stap 2.....	51
5.2.1. Complexiteit.....	51
5.2.2. Implementatiestrategie.....	52
5.2.3. Voorwaarden.....	52
5.2.4. Acties.....	54
5.2.5. Doorwerking.....	55
5.2.6. Tussenconclusie.....	56
5.3. Steunpunt opleidingsscholen.....	56
5.3.1. Complexiteit.....	57
5.3.2. Implementatiestrategie.....	58
5.3.3. Tussenconclusie.....	59

5.4 Steunpunt passend onderwijs.....	59
5.4.1. Complexiteit .....	59
5.4.2. Doorwerking.....	61
5.4.3. Tussenconclusie .....	61
5.6. Samenvatting .....	62
6. Conclusies en implicaties .....	64
6.1. Inleiding.....	64
6.2. Antwoord op de deelvragen.....	64
6.2.1. Antwoord op de theoretische deelvragen .....	64
6.2.2. Antwoord op de empirische deelvragen .....	66
6.3. Antwoord op de hoofdvraag.....	67
6.3.1. Procesmanagement.....	68
6.3.2. Voorwaarden en acties.....	68
6.3.3. Doorwerking van beleid .....	70
6.4. Aanbevelingen.....	72
6.4.1. Academische aanbevelingen .....	72
6.4.2. Praktische aanbevelingen.....	73
Het ministerie .....	73
6.6. Slot .....	75
Literatuurlijst.....	77
Bijlagen.....	81
1. Codeboom .....	81
2. Vragenlijsten .....	82
projectleiders.....	82
beleidsadviseurs .....	82
schoolleiders .....	83



## 1. Introductie

### 1.1. Onderwerp van onderzoek

De primaire doelstelling van een school is het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs. Het werkdomein reikt echter verder. Kansengelijkheid, het tegengaan van pesten, passend onderwijs, onderwijs voor nieuwkomers, sociale integratie, gezond eten en ICT zijn zaken waar scholen aandacht aan besteden. Zij worden daarbij ondersteund door sectororganisaties. De PO-raad komt op voor de belangen van de basisscholen. De VO-raad is de belangenbehartiger voor scholen in het voortgezet onderwijs en de Mbo-raad komt op voor de belangen van Mbo-scholen.

Deze sectororganisaties maken in een sectorakkoord afspraken met het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) over het door het ministerie gewenste beleid. Het ministerie beoogt met dit beleid de kwaliteit van het onderwijs te versterken. De sectororganisaties hebben met het ministerie een inspanningsverplichting afgesproken om ervoor te zorgen dat dit beleid doorwerkt in de scholen. Dat kan de VO-raad niet zelf uitvoeren. Daarvoor moet het gewenste beleid eerst worden vertaald naar concrete acties, die in de scholen worden ingezet om de kwaliteit van het onderwijs te versterken. De scholen zorgen er daarmee in feite voor dat doorwerking van beleid tot stand komt. De sectororganisaties verzorgen de ondersteuning met het organiseren van bijeenkomsten en masterclasses waar kennis wordt overgedragen en door handreikingen op te stellen waar de medewerkers van de scholen gebruik van kunnen maken. Het ministerie van OCW biedt naast de lumpsum een extra financiële ondersteuning door middelen uit de prestatie box beschikbaar te stellen (OCW, 2015).

Er is echter meer nodig. De implementatie van de doorwerking wordt in eerste instantie instrumenteel georganiseerd. Dat gebeurt door projecten te definiëren. (VO-raad, 2015c) Door de ambiguïteit van de omgeving en de verschillende opvattingen, visies en belangen van de medewerkers ontstaat een complexe situatie, waarin het project tot een goed einde wordt gebracht. Een meer strategische benadering waarin aandacht is voor de processen die ten grondslag liggen aan het bereiken van doorwerking van beleid is dan een optie. Bij een strategische aanpak is het mogelijk rekening te houden met de verschillende opvattingen, visies en belangen van de deelnemers. De procesarchitect kan via het proces en via een implementatiestrategie zo sturen, dat zoveel mogelijk deelnemers de bereikte resultaten als een win-win situatie ervaren. Zowel het ministerie als de medewerkers zien dat er resultaat is geboekt doordat de kwaliteit van het onderwijs verbetert. Het kernprobleem is te achterhalen op welke manier de doorwerking van beleid georganiseerd kan worden om een zo goed mogelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs te krijgen (doorwerking).

Het gewenste beleid is vastgelegd in sectorakkoorden tussen de sectororganisaties en het ministerie van OCW. Sectororganisaties hebben twee doelstellingen. De eerste is het faciliteren van bestuurders bij de uitvoering van hun taak, zodat de kwaliteit van het onderwijs wordt bevorderd. (VO-raad, 2015d). De tweede doelstelling is belangenbehartiging. Bij het bereiken van doorwerken van beleid gaat het met name om de eerstgenoemde doelstelling.

Door een terugtrekkende overheid en deregulering hebben scholen meer autonomie gekregen. Ze worden meer vrijgelaten in hoe ze onderwijs organiseren. Aan de andere kant heeft het ministerie

van OCW er behoefte aan dat beleid doorwerkt in de scholen. Het ministerie grijpt daarmee in op de autonomie van de scholen. De sectororganisaties werken hieraan mee door het sluiten van sectorakkoorden. Bij het opstellen van een sectorakkoord gebruikt de sectororganisatie de tweede doelstelling van belangenbehartiging. Ze houden rekening met de wensen van de scholen. Op basis van die sectorakkoorden gaan de scholen aan de slag met de hierboven genoemde onderwerpen gericht op het bereiken van verbeteringen in het onderwijs.

Het ministerie van OCW stemt af met de sectororganisatie, waarna deze de leden (de Colleges van Besturen van de scholen) kan helpen bij de implementatie van beleid, bijvoorbeeld als het gaat om het tegengaan van pesten (Rijksoverheid, 2014) (art. 3b lid 1c WVO 2017). Het ministerie van OCW kan er zelf niet voor zorgen dat er niet meer gepest wordt. Het ministerie kan wel de sectororganisaties vragen of zij de individuele leden kunnen ondersteunen, waardoor het pesten op microniveau bestreden wordt. Daarom is het ministerie vaak bereid om de sectororganisaties subsidies te verstrekken zodat de activiteiten die nodig zijn om doorwerking van beleid te bewerkstelligen, gerealiseerd worden.

Er is voor gekozen om een onderzoek bij de VO-raad uit te voeren. Het sectorakkoord tussen de VO-raad en het ministerie is in 2014 in werking getreden en heeft een looptijd van zes jaar. Het bereiken van de helft van de looptijd is een geschikt moment om na te gaan of en op welke manier de afspraken uit het sectorakkoord leiden tot doorwerking in de scholen. Dit onderzoek is er op gericht of, en zo ja hoe, de VO-raad een 'implementatiestrategie' hanteert in het licht van complexe projecten, of hij procesmanagement toepast, hoe dat gebeurt, en op welke wijzen dat aan doorwerking bijdraagt. Daarnaast is onderzocht of er verbeteringen nodig zijn voor de resterende looptijd van het sectorakkoord.

## 1.2. Van akkoord naar doorwerking

Doorwerking van beleid in scholen is gedefinieerd als concrete acties van schoolleiders gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Dit leidt tot concrete acties en meetbare resultaten. Er zijn medewerkers betrokken met verschillende opvattingen, visies en belangen. De scholen zijn niet verplicht mee te werken aan het bereiken van doorwerking van beleid (Voorden, 2006, p. 7) Tegelijkertijd wil de sectororganisatie zoveel mogelijk mensen zowel aan de kant van de projectleiding als aan de kant van de schoolleiders bij de individuele scholen, hierbij betrekken zodat de doorwerking op zoveel mogelijk scholen plaatsvindt. Daarvoor zijn incentives nodig, zodat de schoolleiders worden gestimuleerd om mee te doen.

Het bereiken van resultaat is dan alleen mogelijk als er sprake is van een win-win situatie waarin alle betrokkenen hun doelen bereiken. Dat betekent niet dat iedereen de doelen op hetzelfde niveau bereikt maar het geeft de betrokkenen een gevoel van progressie (Kickert, Klein en Koppejan, 1999, p. 173-175).

Het is aan de sectororganisatie om de leden te ondersteunen bij de totstandkoming van de uitvoering van het beleid. De sectororganisatie geeft immers zelf geen uitvoering aan beleid. De Nederlandse Federatie van UMC's runt geen ziekenhuizen, de BOVAG heeft geen garages die auto's repareren en de VO-raad geeft geen les aan leerlingen op scholen.

In deze casus bereikt het ministerie van OCW dat het gewenste beleid wordt doorgevoerd door de scholen. Tegelijkertijd bereiken de scholen dat de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd door het toepassen van dit beleid. De VO-raad ondersteunt dit proces.

Binnen een complex project is er gebruik gemaakt van interventies om tot doorwerking van beleid te komen. De interventies in deze projecten hebben allen verschillende doelen. Het ene project kent maatregelen die ‘dieper’ in de schoolorganisaties ingrijpen dan het andere project. Het bereik van deze projecten is daardoor anders.

Binnen een interventie worden er bijeenkomsten en/of masterclasses georganiseerd en handreikingen voor de medewerkers van scholen opgesteld. Een voorbeeld van bijeenkomsten is de VO2020-tour waarbij input wordt opgehaald bij schoolleiders en bestuurders. Deze bijeenkomsten hebben een interactief element in zich. Masterclasses daarentegen zijn gericht op kennisoverdracht vanuit de VO-raad naar de schoolleiders. Door middel van de lezing van een spreker waarbij een actueel onderwerp uit de praktijk wordt belicht (VO-academie, n.n.b.) wordt deze kennis overgedragen. Op basis van de verkregen informatie kunnen de schoolleiders met behulp van de verkregen inzichten werken aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Handreikingen bevatten actuele kennis, tips en praktijkvoorbeelden. De handreikingen zijn, bijvoorbeeld in het geval van Stap 2, opgebouwd uit wetenschappelijke- en praktijkkennis over strategisch HRM en een lerende cultuur in professionele schoolorganisaties. De handreikingen kunnen worden gebruikt als naslag- en reflectiewerk (VO-raad, 2017c). De schoolleiders passen het personeelsbeleid aan waardoor, bijvoorbeeld door middel van cursussen, de kwalificatie van het personeel wordt verbeterd. Betere docenten leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, zo is de verwachting.

### 1.3. Doorwerking van beleid door middel van projecten

Het sectorakkoord bevat een aantal thema’s die worden gegroepeerd naar projecten. De projectleiders in de sectororganisaties hebben te maken met de schoolleiders (en andere actoren) van de aangesloten scholen. Deze schoolleiders hebben uiteenlopende opvattingen, visies en belangen over hoe beleid geformuleerd wordt binnen hun organisatie. De projectleiders hebben ideeën over hoe de doelstellingen van het project bereikt kunnen worden. Op welke manier kunnen er dan toch resultaten, zoals doorwerking worden bereikt. Kunnen strategieën en procesmanagement er aan bijdragen om te komen tot doorwerking van de afspraken uit het sectorakkoord, als specifieke vorm van beleidsimplementatie. Verdient een strategische procesaanpak in deze situatie de voorkeur omdat daarbij specifieke voorwaarden en acties kunnen worden gehanteerd. “Veelal wordt geconstateerd dat de inhoudelijke aspecten van verandering dermate complex zijn, dat een uitdrukkelijke en gerichte aandacht voor de procesaspecten noodzakelijk is om een veranderingsproces met succes te kunnen doorlopen” (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In ’t veld, 2002, p. 13).

Doorwerking komt niet vanzelf tot stand “Outcomes depend heavily on the resources and actors present in the microimplementing environment. These are likely to vary strongly from site to site, therefore broad variations in outcomes will occur” (Matland, 1995, p. 166).. Daarvoor is een strategische aanpak nodig. De procesarchitect heeft een strategie nodig om de strategische aanpak vorm te kunnen geven. Hij gebruikt daarvoor procesmanagement.

Het aansturen van het project met behulp van procesmanagement gebeurt door middel van implementatiestrategieën. Er zijn verschillende implementatiestrategieën. Om de strategieën in te delen is gebruik gemaakt van de theorie van Noordegraaf, Van der Meulen, Bos, Van der Steen en Pen (2010).

Uit de literatuur blijkt dat er bij de keuze voor een implementatiestrategie geen sprake is van een “one-best-way”. Er zijn verschillende typen projectleiders met allemaal hun eigen stijl. Zo kan de projectleider ook kiezen om een bepaalde managementstijl te hanteren, in dit geval is dit de strategie om beleid te implementeren. Het hangt van de situatie af welke strategie het beste kan worden toegepast. Dat wordt door Noordegraaf en anderen (2010) uitgelegd als: “Passend bij de contouren van het probleem en de eigenschappen van de betrokken organisaties en mogelijk zelfs daarbinnen werkzame personen” (2010, p. 74).

Hooijenbergh en Choi (2001, p. 408-409) stellen dat procesarchitecten zich bij het managen niet alleen richten op het minimaliseren van discontinuïteit. De architecten zijn zich tevens bewust van zowel de flexibiliteit als de noodzaak tot aanpassing aan emergente strategieën en andere exogene invloeden.

Gelet op de complexiteit van de projecten bij de VO-raad ligt de nadruk in dit onderzoek, naar verwachting, op de interactieve implementatiestrategie.

#### 1.4. Onderzoeksvragen

Het kernprobleem is te achterhalen op welke manier de doorwerking van beleid georganiseerd kan worden om een zo goed mogelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs te krijgen (doorwerking). Doel van het onderzoek is om te analyseren hoe de VO-raad hiermee omgaat. Welke keuzes maakt de VO-raad, hoe gebeurt dat, en op welke wijzen dragen de uitkomsten van die keuzes bij aan doorwerking. Dat leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

*Op welke wijzen en onder welke voorwaarden kunnen sectororganisaties de projecten organiseren door middel van procesmanagement zodat er doorwerking van beleid ontstaat bij de leden?*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden worden zes deelvragen behandeld, onderverdeeld in theoretische en empirische deelvragen:

##### 1.4.1. Theoretische deelvragen

1. Wat is implementatie, vertaling en doorwerking van beleid?

Implementatie is het geheel aan acties om te komen van sectorafspraken naar doorwerking van beleid (Stals, 2012). Implementatie maakt onderdeel uit van de beleidscyclus. “Beleid betreft de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen” (Bovens et al., 2012, p. 69). Bij implementatie worden de beleidsvoornemens en politieke beslissingen in omgezet in daadwerkelijke uitvoering. “Veel beleid is pas doeltreffend wanneer het door een aantal organisaties in nauwe onderlinge samenwerking wordt uitgevoerd” (Bovens et al., 2012, p. 71). Het antwoord op deze vraag geeft aan hoe de afspraken uit het sectorakkoord via implementatie leiden tot vertaling van beleid dat uitmondt in doorwerking van beleid door middel van concrete acties en meetbare resultaten in de scholen.

2. Hoe kan procesmanagement bijdragen aan beleidsimplementatie?

Doorwerking van beleid is een vorm van beleidsimplementatie. Beleidsimplementatie houdt in dat de voornemens en politieke beslissingen daadwerkelijk plaatsvinden in bestuurlijke optredens (Bovens et al., 2012, p. 71). Beleidsimplementatie vindt in deze casus plaats via projecten in een complexe omgeving. Immers er zijn veel mensen met verschillende opvattingen, visies en belangen betrokken bij dit project. Daarom een ligt een strategische aanpak voor de hand. Procesmanagement stuurt de processen aan die moeten leiden tot beleidsimplementatie. In het antwoord op deze vraag wordt ingegaan op hoe dat proces plaatsvindt.

3. Onder welke voorwaarden en via welke acties kan doorwerking versterkt worden?

Verdient een strategische procesaanpak de voorkeur dan kunnen daarbij specifieke voorwaarden en acties worden gehanteerd. “Veelal wordt geconstateerd dat de inhoudelijke aspecten van verandering dermate complex zijn, dat een uitdrukkelijke en gerichte aandacht voor de procesaspecten noodzakelijk is om een veranderingsproces met succes te kunnen doorlopen” (De Bruijn et al., 2002, p. 13). Het managen van beleidsprocessen door middel van deze voorwaarden en via acties beïnvloedt de uitkomsten in de vorm van doorwerking van beleid. In het antwoord op deze vraag wordt aangegeven in hoeverre deze beïnvloeding de doorwerking versterkt.

#### 1.4.2. Empirische deelvragen

4. Hoe werkt sectorbeleid door in het voortgezet onderwijs?

Doorwerking van beleid kan in verschillende gradaties tot stand komen. Primaire, secundaire en tertiaire doorwerking. De gradatie is afhankelijk van de ‘diepte’ waar het beleid ingrijpt het onderwijssysteem van de scholen. Uit de projectinformatie van de VO-raad kan worden vastgesteld wat het doel van de doorwerking is. De interventies van de verschillende projecten geven dat aan.

Het antwoord op deze vraag geeft inzicht in de wijze waarop en de mate waarin de doorwerking plaatsvindt.

5. Hoe past de VO-raad procesmanagement toe?

Het doel van het project is om de leidinggevenden van de organisaties waarop het beleid is gericht, te ondersteunen waardoor deze mensen in staat zijn om het beleid te laten doorwerken binnen deze organisaties. De projecten zijn complex indien deze ambigue en gepolitiseerde elementen bevatten (Noordegraaf, 2015, p. 160). De vrijwilligheid en vrijblijvendheid van deelname aan een project vergroot de complexiteit voor de procesarchitect. De sectororganisatie kan de leden niet dwingen maar wil via overtuigingskracht bereiken dat het beleid doorwerkt bij zoveel mogelijk leden. Het antwoord op deze vraag geeft aan op welke manier de VO-raad de processen binnen de verschillende projecten aanstuurt.

6. Hoe dragen de voorwaarden en acties bij aan doorwerking van sectorbeleid?

De voorwaarden en de te ondernemen acties van De Bruijn et al. (2002) zijn geformuleerd in meetbare, observeerbare gebeurtenissen waardoor het wetenschappelijke onderzoek uitvoerbaar is (Boeije, 't Hart, Hox, 2009, p. 136). Variabelen zijn gedefinieerd. “Definiëren is het zo nauwkeurig mogelijk vastleggen van de betekenis van een begrip door middel van een omschrijving” (Boeije et al., 2009, p. 136-137). Daardoor kunnen de concepten van De Bruijn et

al. (2002) worden omschreven als indicatoren en gemeten worden bij de respondenten. Aan de hand van deze indicatoren zijn interviewvragen opgesteld. Het antwoord op deze vraag geeft op basis van de empirische waarnemingen aan hoe de voorwaarden en acties in de praktijk bijdragen aan de doorwerking van sectorbeleid.

## 1.5 Perspectief en aanpak

In het sectorakkoord zijn met het ministerie van OCW afspraken gemaakt over het gewenste beleid om verbetering van de kwaliteit van het onderwijs te krijgen. In een proces van interactie beginnen ze met verschillende inzichten over de manier waarop de doelstellingen kunnen worden bereikt. In het beste geval bereiken ze overeenstemming, maar in plaats daarvan kunnen zij ook blijven verschillen over de uitkomsten (De Bruijn et al., 2002, p. 234). De verwachting is dat in deze situatie een zuiver instrumentele aanpak onvoldoende resultaat oplevert. Er zijn strategieën en procesmanagement nodig om in dit geval doorwerking van het sectorakkoord in de scholen te bereiken. Kickert et al. (1999, p. 168) onderscheiden twee niveaus waarop strategieën ingrijpen. Op het niveau van de sturing en op niveau van het netwerk. Strategieën gericht op het niveau van de sturing zijn gericht op de beïnvloeding van het interactieproces. Strategieën gericht op het netwerk zijn gericht op het instrumentele niveau. Het kernprobleem is om te achterhalen op welke manier de doorwerking van beleid georganiseerd kan worden om een zo goed mogelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs tot stand te brengen.

Er moet daarom een antwoord komen op de vraag hoe de doorwerking van beleid georganiseerd is om dit doel te bereiken.

Doorwerking van beleid in scholen is gedefinieerd als concrete acties van schoolleiders gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. De eindverantwoordelijke schoolleiders staan centraal in dit onderzoek omdat zij de doorwerking van beleid in de scholen bewerkstelligen. De schoolleider staat aan het hoofd van een schoollocatie en bepaalt wat er gebeurt op die locatie. Het schoolbestuur faciliteert de schoolleiders daarbij en bewaakt de samenhang tussen de scholen binnen de scholengemeenschap.

De acties van schoolleiders leiden tot concrete acties en meetbare resultaten. Er is sprake van een win-win situatie als alle betrokkenen hun doelen bereiken. Dat betekent niet dat iedereen de doelen op hetzelfde niveau bereikt maar het geeft de betrokkenen een gevoel van progressie (Kickert et al., 1999, p. 173-175). In deze casus bereikt het ministerie van OCW dat het gewenste beleid wordt doorgevoerd door de scholen. Tegelijkertijd bereiken de scholen dat de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd door het toepassen van dit beleid. De VO-raad heeft als procesarchitect een belangrijke bijdrage geleverd aan dit proces.

## 1.6. Relevantie

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de wetenschappelijke en de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

### 1.6.1. Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van deze scriptie ligt ingebed in de vraag hoe doorwerking van beleid ontstaat. Hoe kan in een sectorakkoord afgesproken beleid, leiden tot implementatie en daarmee tot doorwerking van het beleid. In hoeverre zijn de elementen van de empirische waarnemingen te relateren aan het theoretisch kader. Op basis daarvan wordt duidelijk wat de

validiteit is van de verschillende strategieën die bestaan voor het bereiken van doorwerking van beleid. Daarnaast blijkt in welke mate het gehanteerde procesmanagement hieraan heeft bijgedragen.

Door de kenmerken van de implementatiestrategieën van Noordegraaf et al. (2010) toe te passen op de kenmerken van procesmanagement ontstaat er een model waarin de implementatiestrategieën gekoppeld worden aan een managementstijl. De verschillen tussen project- en procesmanagement, veroorzaakt door de ambiguïteit en de complexiteit van het geheel, spelen daarin een belangrijke rol.

### 1.6.2. Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie zit in het feit dat door de koppeling van het procesmanagement aan het theoretisch kader duidelijk wordt op welke manier en in welke mate doorwerking van beleid plaatsvindt. De VO-raad is nu halverwege de periode waarin het sectorakkoord van toepassing is. Met de lessen die getrokken worden uit het verleden, wordt er naar de toekomst gekeken voor het resterende aantal jaren van het sectorakkoord. Er worden aanbevelingen gedaan over welke aanpak van procesmanagement het beste doorwerking van beleid kan worden bereikt. De VO-raad heeft na dit onderzoek een beter beeld gekregen van hoe de doorwerking van beleid kan worden bereikt.

## 1.7. Leeswijzer

In hoofdstuk één staat het kernprobleem beschreven waarop dit onderzoek gericht is en de manier waarop dit probleem kan worden opgelost.

Vervolgens zijn in hoofdstuk twee de ontwikkelingen van governance in het onderwijs geschetst.

In hoofdstuk drie is het theoretische kader voor dit onderzoek uiteengezet. Het gaat hier om implementatiestrategieën, het aansturen van processen in complexe projecten en het daarmee bereiken van doorwerking van beleid.

In hoofdstuk vier is de methodologische verantwoording beschreven.

In hoofdstuk vijf is de analyse besproken over of en hoe de VO-raad een 'implementatiestrategie' hanteert in het licht van complexe projecten. Daarnaast is beschreven of de VO-raad daarbij procesmanagement toepast, hoe dat gebeurt, en op welke wijzen dat aan doorwerking bijdraagt.

In hoofdstuk zes is antwoord gegeven op de deelvragen waarna er een antwoord op de hoofdvraag is geformuleerd. Naar aanleiding hiervan zijn conclusies getrokken en zijn er aanbevelingen gedaan.

## 2. Governance in het Voortgezet Onderwijs

### 2.1. Inleiding

In dit contexthoofdstuk wordt beschreven wat de ontwikkelingen in het Voorgezet Onderwijs zijn geweest. Door een terugtrekkende overheid en deregulering was er behoefte om de samenhang binnen het voortgezet onderwijs te verbeteren, met het oog op effectieve en efficiënte realisatie van beleidsdoelstellingen (Encyclo, 2017). Kenniscentra hebben daarvoor het governancemodel ontwikkeld. De Onderwijsraad heeft een adviserende rol gehad in het opzetten van een governancemodel in de onderwijswereld (Onderwijsraad, 2006). Zij hebben adviezen uitgebracht over onderwijsbestuur, onderwijstoezicht en onderwijsrelaties (Onderwijsraad, 2006, p. 1). Het ministerie van OCW wil dat er beleid geïmplementeerd wordt op scholen. Daarvoor worden er afspraken gemaakt met de sectoren in het onderwijs. De betrokken partijen hebben er belang bij dat er onderwijs van goede kwaliteit wordt geleverd. De VO-raad kreeg de rol om erop toe te zien dat de afspraken uit het sectorakkoord door de scholen in het voortgezet onderwijs geïmplementeerd worden. Dit heet binnen de VO-raad de sectorontwikkeling (VO-raad, n.n.b.)

Daarnaast behartigt de VO-raad de belangen van de scholen in het voortgezet onderwijs bij overheid, politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

### 2.2. Governance in het onderwijs

Governance heeft betrekking op ‘het besturen’. Dat betekent kortweg; het sturen, beheersen en toezicht houden op een organisatie, gericht op een effectieve en efficiënte realisatie van beleidsdoelstellingen. Er wordt daarnaast door middel van communicatie verantwoording afgelegd tegenover de belanghebbenden (Onderwijsraad, 2006, p. 11).

Governance gaat over het waarborgen van het professioneel handelen van het bestuur. Er wordt daarbij gekeken naar het “deskundig en zorgvuldig handelen gericht op de realisering van de specifieke doelstellingen van de onderwijsinstelling, met inachtneming van de wettelijke verplichtingen waaraan de instelling dient te voldoen” (Onderwijsraad, 2006, p. 12). Hiervoor wordt steeds vaker de term “good governance” gebruikt.

Door de terugtrekkende overheid en deregulering hebben scholen meer autonomie gekregen (Akker, 2006). Hieraan ten grondslag ligt de gedachte dat de succesvolle vernieuwing van het onderwijs gebaat is bij actieve betrokkenheid van de deelnemers zelf. De gedachte hierachter is dat er niet één juiste manier is om goed onderwijs te organiseren. Daarom worden scholen daarin vrijgelaten.

Als het om het realiseren van het sectorakkoord gaat worden scholen extra gestimuleerd. OCW geeft in een video het volgende aan: “Van elke school wordt verwacht dat ze het geld uit de prestatie box inzetten om resultaat te behalen op de doelen uit het sectorakkoord. Daar is het geld immers voor” (OCW, 2014, 2015). Zo wordt er door het ministerie gestimuleerd om te voldoen aan bepaalde verwachtingen. Governance moet er voor zorgen dat de ruimte die de onderwijsinstellingen hebben gekregen ook goed benut wordt. In de loop der jaren is de VO-raad



steeds nadrukkelijker in het gat gestapt dat de terugtrekkende overheid heeft achtergelaten door middel van de code goed bestuur (10 jaar VO-raad, 2016, p. 20) (VO-raad, 2016c)<sup>1</sup>.

Er is een sectorakkoord gesloten tussen het ministerie en de VO-raad (namens de leden). De VO-raad ondersteunt bij de leden de mensen die daadwerkelijk betrokken zijn bij het realiseren van de afspraken uit het sectorakkoord. De VO-raad is een vereniging die onder andere de doelstelling heeft om de kwaliteit en ontwikkeling van het voortgezet onderwijs in Nederland te bevorderen (VO-raad, merkpaspoort). De VO-raad ondersteunt het bereiken van deze doelstelling door een dienstverlenende houding aan te nemen jegens de leden en de medewerkers van de leden de ruimte te bieden om zich te ontwikkelen. De gedachte achter het sectorakkoord is dat de scholen in Nederland zelf de regie hebben bij het toekomstbestendig maken van het onderwijs (VO-raad, Sectorakkoord VO scholen in beweging, 2015).

### 2.3. Bestuurs- en sectorakkoorden

In 2011 is er voor het eerst een bestuursakkoord gesloten (Rijksoverheid, 2011). Het bestuursakkoord werd gesloten voor een periode van 2011 tot 2015. Het was een uitdaging voor het bestuur van de VO-raad om uiteindelijk draagvlak te creëren onder de leden (10 jaar VO-raad, 2016, p. 9). Dat is niet gelukt. Vanwege gebrek aan draagvlak onder de leden werd er in 2013 een andere weg ingeslagen. In 2013 en 2014 werd er input opgehaald bij de scholen voor een nieuw akkoord (Van Oostrom & De Wit, persoonlijke communicatie, 24-05-2017). In overleg tussen de VO-raad en het ministerie van OCW is besloten om de input te verwerken in een aanvulling op het bestuursakkoord en dat een sectorakkoord te noemen. De nadruk kwam te liggen op het sectorakkoord. “De overeenkomst tussen het bestuursakkoord en het sectorakkoord is dat beide gesloten zijn tussen ons en het ministerie. Het verschil is dat voor het sectorakkoord input is opgehaald bij de leden. De sector staat achter het laatste akkoord, vandaar de naam sectorakkoord. Het is niet langer een document voor bestuurders” (De Wit, persoonlijke communicatie, 22-05-2016). De leden van de VO-raad committeren zich er aan. De VO-raad is daarbij niet zelf verantwoordelijk voor de implementatie van de afspraken maar dat zijn de leden.



---

Intern ligt het wel gevoelig. Welk mandaat heeft de raad precies om zich namens de leden met sectorontwikkeling bezig te houden? Die vraag komt op tafel bij de totstandkoming van het eerste bestuursakkoord in 2011

10 jaar VO-raad, 2016, p. 22

---



### 2.4. Implementatie van het sectorakkoord

Uit bovenstaand citaat blijkt dat er in het begin geen zekerheid was over welke rol de VO-raad zou moeten vervullen. De meningen van de leden waren verdeeld over of de VO-raad enkel de

---

<sup>1</sup> De code goed bestuur geeft invulling aan de term good governance door het stellen van regels

rol van belangenbehartiger op zich moest nemen, of zich ook bezig mocht gaan houden met de sectorontwikkeling.

Door het aannemen van de ondersteuningsrol in de sectorontwikkeling poogt de VO-raad te voldoen aan zijn eerste doelstelling, namelijk: het faciliteren van schoolbestuurders en schoolleiders bij de uitvoering van hun taak, zodat de kwaliteit van het onderwijs wordt bevorderd (VO-raad, 2015d). De VO-raad heeft nog een doelstelling, namelijk: de belangenbehartiging van het voortgezet onderwijs bij overheid, politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (VO-raad, n.n.b.). Aan deze twee doelstellingen wordt gewerkt door twee afdelingen binnen de VO-raad. De beleidsafdeling en de afdeling sectorontwikkeling. Beide afdelingen werken aan beide doelstellingen (VO-raad, n.n.b.). De VO-raad heeft in 2014 met individuele scholen gesproken tijdens de VO2020-tour en heeft geconcludeerd dat er vijf ambities zijn om het onderwijs te verbeteren (zie paragraaf 2.5). Dit heeft geleid tot het sectorakkoord.

*Het sectorakkoord als basis voor de huidige ondersteuningsstructuur*

“De gemaakte kwaliteitsafspraken stralen ambitie uit en dragen bij aan de juiste condities om deze ambities te kunnen realiseren. Onderdeel hiervan is een kwalitatief hoogstaande, tijdelijke ondersteuning voor de scholen, die direct bijdraagt aan het realiseren van de in dit sectorakkoord gemaakte kwaliteitsafspraken.” (OCW, 2014, p. 27)

De uitvoering van het akkoord vindt plaats via projecten waarbij de sectororganisatie een ondersteunende rol aanneemt (VO-raad, strategische notitie projecten, 2015). De daadwerkelijke uitvoering is aan de individuele scholen. Als een project slaagt, vindt er op de individuele scholen doorwerking van beleid plaats. Er is sprake van doorwerking op scholen als door beleidsverandering meetbare resultaten worden geboekt. Scholen zijn niet verplicht om mee te doen aan projecten. Een uitzondering hierop is nieuw beleid dat in een wetswijziging is vastgelegd. Dat zal binnen een school doorgevoerd moeten worden. Daarbij kan er gekozen worden voor ondersteuning vanuit de VO-raad, maar dat is niet verplicht.

## 2.5. Projecten

De VO-raad kent vijf projecten. De projecten zijn onderverdeeld in verschillende interventies. Het vijfde project (de gezonde school) is niet in het onderzoek opgenomen omdat het beperkt in omvang is. De VO-academie is niet onderzocht omdat de doelstelling is om schoolleiders en bestuurders op te leiden. De focus ligt hierbij niet direct op het mogelijk maken van doorwerking van beleid. Leerling 2020 (een project van Schoolinfo, wat op afstand georganiseerd is door de VO-raad) wordt buiten beschouwing gelaten omdat de VO-raad slechts beperkte invloed kan uitoefenen op het te voeren beleid bij Schoolinfo. Vier projecten worden onderzocht in dit onderzoek. Het gaat om de projecten Maatwerk, Stap 2, Steunpunt opleidingsscholen en Steunpunt passend onderwijs.

Drie van de onderzochte projecten zijn gebaseerd op de ambities uit het sectorakkoord. Eén van de vier onderzochte projecten is opgezet aan de hand van een wetswijziging. Dat is meegenomen in dit onderzoek als contrastcase om te toetsen op welke manier doorwerking van beleid buiten het sectorakkoord tot stand komt. In de sub paragrafen hieronder wordt er een omschrijving gegeven van deze projecten. Alle vier de onderzochte projecten hebben te maken met een

verantwoording naar het ministerie toe voor de verkregen subsidiegelden. De projecten zijn in het projectplan niet op eenzelfde manier gestructureerd waardoor de weergave van deze projecten in de volgende paragrafen tevens niet gestructureerd is.

In de accolade hiernaast (VO-raad, 2016b) worden de vijf geformuleerde ambities uit het sectorakkoord weergegeven. Sommige ambities vormen een basis voor één project, terwijl er ook meerdere projecten zijn die op één ambitie gericht zijn. De ambities zijn niet één op één aan een project te koppelen. De projecten vallen uiteen in interventies die uiteindelijk zorgen voor de huidige ondersteuningsstructuur. In het sectorakkoord wordt de ondersteuningsstructuur omschreven als “een kwalitatief hoogstaande, tijdelijke ondersteuning voor de scholen, die direct bijdraagt aan het realiseren van de in dit sectorakkoord gemaakte kwaliteitsafspraken” (OCW, 2014, p. 27).

#### Sectorakkoord VO

- 1: de leerling centraal met onderwijs op maat
- 2: eigentijds onderwijs d.m.v. ICT en digitaal lesmateriaal.
- 3: curriculumontwikkeling ten behoeve van 21st century skills zoals samenwerken, ondernemerschap en creativiteit.
- 4: het onderwijs te verbinden met het bedrijfsleven of vervolgonderwijs.
- 5: scholen en schoolleiders zijn lerende organisaties.

#### 2.5.1. Maatwerk

“Het project Maatwerk ondersteunt bestuurders en schoolleiders in het voortgezet onderwijs bij het vormgeven van meer maatwerk ten einde onderwijs te realiseren dat recht doet aan de individuele talenten en interesses van alle leerlingen, dat leidt naar een passende afsluiting en een succesvolle doorstroom naar en aansluiting met het toeleverend- en vervolgonderwijs” (VO-raad, 2016a). De primaire doelgroep van projectmaatwerk zijn de bestuurders en schoolleiders. Daarnaast wordt er ondersteuning geboden aan leraren, decanen/LOB-coördinatoren en vertegenwoordigers uit het toeleverend- en vervolgonderwijs, welke de secundaire doelgroep vorm (VO-raad, 2016a).

Het project is gestart met het doel om scholen te ondersteunen bij hun ontwikkeling naar meer maatwerk en de landelijke beweging naar meer maatwerk te versnellen (VO-raad, 2016a). Om daar te komen wordt er onderscheid gemaakt in vier groepen.

De eerste groep bestaat uit scholen die nog niet bewust bezig zijn met het onderwerp. De tweede groep ziet de waarde van maatwerk in maar weten niet hoe ze dit vorm kunnen geven. De derde groep heeft ideeën over wat zij willen maar lopen tegen vraagstukken aan en worden graag geholpen. De vierde groep bevat scholen die verder gevorderd zijn in hun ontwikkeling.

Het project zal met een groep scholen nieuwe kennis ontwikkelen waarvoor pilots en andere experimenten worden opgezet. Er zal hiervoor kennisverspreiding plaatsvinden (VO-raad, 2016a).

Project maatwerk bestaat uit vier thema's (welke zijn terug te zien in de tabel met doelstellingen hieronder). De thema's vallen uiteen in interventies die zijn onderzocht zoals: 'Lente- en zomerscholen', 'maatwerkdiploma' en het 'Plusdocument'. Meer inhoudelijke informatie over

project maatwerk is te vinden via de link in de voetnoot<sup>2</sup>. Door middel van interventies wordt ondersteuning geboden om doorwerking van beleid te bereiken, zodat er onderwijs wordt georganiseerd dat recht doet aan de individuele talenten en interesses van alle leerlingen.

Als de procesarchitect van project maatwerk de doelstellingen op een zodanige manier inricht dat de scholen de doelstellingen halen, is er sprake van het realiseren van doorwerking van beleid. De doelstellingen van dit project zijn (VO-raad, 2016a):

Figuur 1

Flexibele leerroutes en vormen van examinering	- 59% van de scholen varieert in uren onderwijs per leerling
	- 57% van de scholen biedt vakken op verschillende niveaus aan
	- 33% van de scholen biedt de mogelijkheid om een of meerdere vakken eerder af te sluiten met een examen
	- 76% van de scholen biedt ruimte in het curriculum waarin leerlingen zich kunnen verdiepen en verbreden
Voorkomen van onnodig zittenblijven	- Het landelijk percentage zittenblijvers is gedaald naar 4,8%
Succesvolle aansluiting en doorstroom	- 55% van de scholen gebruikt doorstroominformatie om de onderwijskwaliteit te verbeteren
	- 50% van de scholen heeft LOB-beleid van de school geïmplementeerd in de onderwijspraktijk, zodat leerlingen goed worden voorbereid op hun vervolgopleiding
Monitoren en zichtbaar maken van cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling	- Alle scholen zijn geïnformeerd over het belang van het toetsbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de leerontwikkeling van de leerling en de verschillende manieren en typen van toetsen.
	- 46% van de scholen geeft een plusdocument af

Bron: VO-raad (2016a) Aanvraagbundel 2017 totaal

Om de doelstellingen van het project te bereiken wordt er samengewerkt met een aantal partijen, namelijk; de PO-raad, MBO raad, de Vereniging Hogescholen, LAKS, LICA en het aansluitingsplatform van de VSNU. Voor inhoudelijke afstemming worden de bestaande relaties met netwerken als VO-MBO (vsv), VvSL en VO-HO en het LOWAN benut. Het ministerie van OCW is betrokken in de vorm van flexibilisering van wet- en regelgeving zoals het experiment regelluwe scholen. Om uiteindelijk doorwerking van beleid te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat de VO-raad rekening houdt met de met opvattingen, visies en belangen van deze partijen en deze in lijn brengt met de doelstellingen zoals deze verwoord zijn in het sectorakkoord.

### 2.5.2. Stap 2

Dit project richt zich op de ontwikkeling van professionele schoolorganisaties met een ambitieuze leercultuur. In project Maatwerk wordt gekeken naar het bereiken van ambities voor de leerlingen. De doelstelling van Stap 2 is dat het bereiken van de ambities gekoppeld wordt aan

<sup>2</sup> VO-raad (2017a) *Maatwerk* Geraadpleegd via: <https://www.vo-raad.nl/themas/maatwerk>

een professionele schoolorganisatie. Hiervoor stelt de school een doelstelling vast om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren zodat de ambities bereikt kunnen worden (VO-raad, 2016a).

Om die doelstelling te realiseren is personeel nodig dat over de juiste vaardigheden en expertise beschikt, dat gemotiveerd is om bij te dragen aan het realiseren van de doelen of de ambitie en dat de ruimte en de middelen krijgt om dit uit te voeren (VO-raad, 2016a).

Net als het project Maatwerk valt Stap 2 uiteen in interventies. Schoolleiders kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van een zelfevaluatie(Schoolfie), een collegiale visitatie, leernetwerken, handreiking strategisch HRM.

Via de Schoolfie krijgt een schoolleider inzicht in de stand van zaken van zijn/haar school. “Het invullen van de Schoolfie leidt tot verbeterd inzicht in de eigen leercultuur en het eigen personeelsbeleid en versterkt het urgentiebesef om actief aan de slag te gaan met de (verdere) ontwikkeling richting een professionele schoolorganisatie” (VO-raad, 2016a). Via de Schoolfie kunnen er gerichte ambities en ontwikkelingsvragen geformuleerd worden voor het verder realiseren en versterken van het ambitieuze leerklimaat in de school. Het instrument Schoolfie kan worden gebruikt als zelfevaluatie-instrument. Daarnaast kan dit de start zijn voor een collegiale visitatie.

De Spiegel personeel en school faciliteert besturen en scholen bij het verkrijgen van inzicht in de staat van hun strategisch HRM en geeft aanbevelingen ten aanzien van de (verdere) versterking daarvan (VO-raad, 2016a). Door een vragenlijst uit te zetten onder de medewerkers wordt dit inzicht verkregen.

De collegiale visitatie bestaat uit een bezoek van collega-professionals van schoolleiders als relatieve buitenstaander die onderbouwde feedback geven aan de school.

Deze feedback wordt geformuleerd op basis van het onderzoek van de collega-professionals (zoals het bestuderen van documenten, het voeren van gesprekken, het observeren van de lespraktijk en de Schoolfie) (VO-raad, 2016a). Na de visitatie is bij de schoolleiders bekend waar zij staan met de schoolontwikkeling en de ambitieuze leercultuur die zij hierbij wensen en wat medewerkers nodig hebben om zelf en samen met anderen lerend en in ontwikkeling te blijven (VO-raad, 2016a).

Leernetwerken zijn een vraagbaak voor scholen om samen te leren over thema's rondom de professionele schoolorganisatie. Elk netwerk kent een procesbegeleider die inhoudelijke expertise. De scholen werken samen aan ontwikkelplannen en leren van elkaars ervaringen door het delen van “best practices” (VO-raad, 2016a).

Stap 2 kent een vijftal handreiking strategisch HRM, te weten: Meer differentiatie in de klas, ICT-vaardigheden en e-didactiek, Begeleiding startende leraren, Bevoegd aan de slag en Meer master-opgeleide docenten (VO-raad, 2016a). De handreikingen kunnen de scholen ondersteunen om de hierboven genoemde onderwerpen onderdeel te maken van het strategisch HRM.

Stap 2 werkt samen met de NVP (de Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement en organisatieontwikkeling) en NPDI (Nationaal Platform Duurzame Inzetbaarheid), project

Maatwerk, de VO-academie, Leerling 2020, het ministerie van OCW, de onderwijsinspectie, VOION en de Onderwijscoöperatie.

Naast de bovengenoemde interventies kunnen schoolleiders kunnen ook advies vragen aan de ledenadviseurs of een regiocoördinator. Meer informatie over Stap 2 is te vinden via de link in de voetnoot<sup>3</sup>. Om uiteindelijk doorwerking van beleid te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat de VO-raad rekening houdt met de met opvattingen, visies en belangen van deze partijen en deze in lijn brengt met de doelstellingen zoals deze verwoord zijn in het sectorakkoord.

### 2.5.3. Steunpunt opleidingsscholen

Steunpunt opleidingsscholen (hierna: SOP) heeft als uitgangspunt het versterken van onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling. Een steunpunt van, voor en door opleidingsscholen dat bijdraagt aan de professionalisering van leraren, de ontwikkeling van scholen en het versterken van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs<sup>4</sup>. Schoolleiders leren via sprekers en andere schoolleiders hoe zij bij kunnen dragen aan de professionalisering van het onderwijs binnen hun school. Op een opleidingsschool worden leraren op de werkplek opgeleid om te werken in het voortgezet onderwijs. Een academische opleidingsschool is een opleidingsschool die het opleiden van leraren verbindt met het door de leraar in opleiding verrichten van praktijkgericht onderzoek en schoolontwikkeling (VOION, n.n.b.).

Het steunpunt kent twee doelstellingen. De eerste is “het samen opleiden, met een focus op de uitbreiding van het aantal opleidingsplaatsen en het verbeteren van de kwaliteit van samen opleiden” (VO-raad, 2016a). De tweede doelstelling is “De professionalisering van de leraar waarin onderwerpen als bevoegd onderwijspersoneel, masterambitie en begeleiding startende leraar centraal staan” (VO-raad, 2016a).

Er vindt binnen dit project samenwerking plaats met hbo- en wo-lerarenopleidingen. Te weten; de ICL/ VSNU en ADEF/ VH net als project Maatwerk, project Steunpunt passend onderwijs, project Stap 2, VO-academie, PO-raad, MBO-raad, het ministerie van OCW en leerling 2020.

Om uiteindelijk doorwerking van beleid te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat de VO-raad rekening houdt met de met opvattingen, visies en belangen van deze partijen en deze in lijn brengt met de doelstellingen zoals deze verwoord zijn in het sectorakkoord.

### 2.5.4. Steunpunt passend onderwijs

Het Steunpunt Passend Onderwijs VO (hierna: SPO) is opgezet naar aanleiding van de Wet passend onderwijs (Jolink, persoonlijke communicatie, 29-05-2017). Het betreft een stelselwijziging en is niet opgenomen in het sectorakkoord. Het organiseren van passend onderwijs werd eerder centraal aangestuurd. De stelselwijziging houdt in dat het organiseren van passend onderwijs is gegaan van centrale aansturing naar decentrale samenwerkingsverbanden. Schoolbesturen mogen in een samenwerkingsverband zelf bepalen hoe zij zelf zaken aanpakken. Dat vraagt om heel veel maatwerk en advies (Jolink, persoonlijke communicatie, 29-05-2017).

---

<sup>3</sup> VO-raad (n.n.b.) *Strategisch HRM & lerende cultuur met Stap 2* Geraadpleegd via: <https://www.vo-raad.nl/themas/328/onderwerpen/378/hoofdstukken/378>

<sup>4</sup> PO-raad, VO-raad (n.n.b.) *Versterking onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling* Geraadpleegd via: <http://steunpuntopleidingsscholen.nl>

Het SPO heeft als doel om iedere leerling een passende plek in het onderwijs te bieden. Schoolleiders ontvangen graag extra handvatten om in de praktijk vorm te kunnen geven aan passend onderwijs. Denk daarbij aan extra aandacht voor de verbinding met jeugdhulp, om zo onderwijs-zorgarrangementen mogelijk te maken binnen regulier en speciaal onderwijs. Daardoor zijn meer jongeren in staat om, in tegenstelling tot een plek in het speciaal onderwijs, een plek in het reguliere onderwijs te vinden. De ondersteuning vanuit Steunpunt passend onderwijs valt uiteen in drie taken.

De eerste taak is het verstrekken van informatie om bij schoolleiders en bestuurders kennis te vergroten en kennisontwikkeling te stimuleren. De tweede taak is de netwerkfunctie, namelijk het bevorderen van samenwerking en faciliteren van kennisdeling. De derde taak is het advies geven en ondersteuning bieden bij actuele vraagstukken.

Om deze doelen te bereiken wordt er samengewerkt met de VO-academie, project Stap 2, project Maatwerk, het ministerie van OCW, leerling 2020, PO-Raad, Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (LESCO), Nederlands Jeugd Instituut (NJI), NSV-NVL, AOb en CNV, Ingrado & gedragswerk, AOC-raad, SPV en landelijk werkverband praktijkonderwijs / personele unie praktijkonderwijs, Handicap+studie expertisecentrum.

Om uiteindelijk doorwerking van beleid te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat de VO-raad rekening houdt met de met opvattingen, visies en belangen van deze partijen en deze in lijn brengt met de doelstellingen zoals deze verwoord zijn in het sectorakkoord.

## 2.6. Slot

De VO-raad kiest bij de uitvoering van de afspraken uit het sectorakkoord in eerste instantie voor een instrumentele aanpak door de uitvoering in projecten te organiseren. Er zijn echter, zowel bij de VO-raad als bij de leden, veel mensen betrokken met uiteenlopende opvattingen, visies en belangen. Wat opvalt is dat alle projecten veel partijen kennen waarmee wordt samengewerkt. Dat geeft aan hoe complex de materie is. Een instrumentele aanpak levert in deze situatie onvoldoende resultaat op, zo is de verwachting. Om vanuit complexe projecten doorwerking van het sectorakkoord als specifieke vorm van beleidsimplementatie te bereiken zijn strategieën en procesmanagement nodig. Dit onderzoek is erop gericht om te analyseren of en hoe de VO-raad een implementatiestrategie hanteert in het licht van complexe projecten, of ze procesmanagement toepast, hoe dat gebeurt, en op welke wijze dat aan doorwerking bijdraagt.

### 3. Theorie: managen van projecten via processen

#### 3.1. Inleiding

Er ligt een sectorakkoord waarin afspraken staan tussen het ministerie van OCW en de VO-raad. Die afspraken moeten leiden tot doorwerking van beleid op scholen waardoor de kwaliteit van het onderwijs verbetert. Het proces om te komen tot doorwerking van beleid wordt door de VO-raad ondersteund door de afspraken uit het sectorakkoord onder te verdelen in thema's en die onder te brengen in projecten. De projecten gebruiken interventies om tot de gewenste doorwerking van beleid te komen. De VO-raad kiest hiermee voor een instrumentele aanpak.

Zowel de projectleiders binnen de VO-raad als de schoolleiders binnen de scholen hebben uiteenlopende opvattingen, visies en belangen. Dit maakt het complex om doorwerking te bereiken. In een proces van interactie beginnen ze met verschillende inzichten over de manier waarop de doelstellingen kunnen worden bereikt. In het beste geval bereiken ze overeenstemming, maar in plaats daarvan kunnen zij ook blijven verschillen over de uitkomsten (De Bruijn et al., 2002, p. 234). De verwachting is dat in deze situatie een zuiver instrumentele aanpak onvoldoende resultaat oplevert. Er zijn strategieën en procesmanagement nodig om in dit geval doorwerking van het sectorakkoord in de scholen te bereiken. Kickert et al. (1999, p. 168) onderscheiden twee niveaus waarop strategieën ingrijpen. Op het niveau van de sturing en op niveau van het netwerk. Strategieën gericht op het niveau van de sturing zijn gericht op de beïnvloeding van het interactieproces. Strategieën gericht op het netwerk zijn gericht op het instrumentele niveau. Het kernprobleem is om te achterhalen op welke manier de doorwerking van beleid georganiseerd kan worden om een zo goed mogelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs tot stand te brengen.

De theoretische verkenning biedt inzicht in de wetenschappelijke gedachtevorming over complexe projecten, over de te hanteren implementatiestrategieën bij de processen en over de uitkomsten van doorwerking van beleid. De theorieën kaderen het onderzoek in.

#### 3.2. Complexiteit

De complexiteit in projecten ontstaat door het feit dat er veel mensen bij betrokken zijn zoals de projectleider en schoolleiders die uiteenlopende opvattingen, visies en belangen hebben. Taken en problemen worden anders geïnterpreteerd waardoor men het niet eens is over de inhoud van het probleem en de manier waarop de oplossing kan worden bereikt (Noordegraaf, 2015, p. 160). Er is sprake van ambiguïteit dat leidt tot misverstanden en onzekerheden, en beïnvloedt daarmee de uitkomsten in negatieve zin. Ambiguïteit heeft niet alleen invloed op het bereiken van de doelen maar ook op het proces daar naartoe (Matland, 1995, p. 158).

“There is a need to understand the complexity of projects and that all the different deviations that arise cannot be planned for in advance. The deviations occurring are based on uncertainty or ambiguity” (Hällgren, Maaninen-Olsson, 2002, p. 25).

*“projects should be understood as embedded in its surrounding context. The project is, not very surprisingly, affected by the context in which it is executed, and it also, in turn, affects the surrounding context. The case study shows that the project was dependent on knowledge not only from the members of the project team, but also from the permanent organization, other projects, suppliers, and consultants.*



*mainly due to the allocation problems and the deviations and uncertainties arising from customer involvement.” (Hällgren et al., 2005, p. 25)*

Uit de theorie blijkt dat bij een complex project een zuivere instrumentele aanpak naar verwachting onvoldoende resultaat zal opleveren. Hällgren en anderen benadrukken in de volgende zin: “The solution is instead found in actions within the project, putting focus on the interpretation of a situation” (Hällgren et al., 2002, p. 25) dat het noodzakelijk is om te komen tot onderlinge afstemming. Onzekerheid en ambiguïteit leidt tot verschillende acties afhankelijk van de manier waarop het probleem kan worden opgelost (Hällgren et al., 2002, p. 17).

Er is een aantal factoren die meespelen bij het kiezen van een passende strategie (Noordegraaf et al., 2010, p. 21):

- Is het vraagstuk helder, of kan er niet een eenduidig beeld worden geschetst van het probleem. (ambiguïteit)
- Is er sprake van overeenstemming of is er gebrek aan overeenstemming? (conflict)

Gepolitiseerde issues zijn niet alleen controversieel, ze zijn meestal ook ambigu. Dat uit zich op twee manieren (Noordegraaf, 2015, p. 160). Als eerste kan er iets duidelijk op het spel staan, maar de situatie is daarbij te dubbelzinnig. Taken en problemen worden anders geïnterpreteerd en daardoor is het moeilijk om consensus te vinden. Als tweede kan de omgeving zorgen voor ambiguïteit. Dit kan ontstaan door de diversiteit in de sector waarin het beleid wordt geformuleerd. De gemeenschappelijke deler is dat alle organisaties waarop het beleid betrekking heeft, verschillen in opvatting over de manier waarop dat bereikt kan worden. De wijze waarop een project georganiseerd is, bepaalt het proces dat moet leiden tot doorwerking van beleid.

### 3.3. Doorwerking van beleid

Doorwerking van beleid in scholen is gedefinieerd als concrete acties van schoolleiders gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Dit leidt tot concrete acties en meetbare resultaten. Er is sprake van een win-win situatie als alle betrokkenen hun doelen bereiken. Dat betekent niet dat iedereen de doelen op hetzelfde niveau bereikt maar het geeft de betrokkenen een gevoel van progressie (Kickert et al., 1999, p. 173-175). In deze casus bereikt het ministerie van OCW dat het gewenste beleid wordt doorgevoerd door de scholen. Tegelijkertijd bereiken de scholen dat de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd door het toepassen van dit beleid. De VO-raad heeft als procesarchitect een belangrijke bijdrage geleverd aan dit proces.

Binnen een complex project is er gebruik gemaakt van interventies om tot doorwerking van beleid te komen. De interventies in deze projecten hebben allen verschillende doelen. Het ene project kent maatregelen die ‘dieper’ in de schoolorganisaties ingrijpen dan het andere project. Het bereik van deze projecten is daardoor anders.

Binnen een interventie worden er bijeenkomsten en/of masterclasses georganiseerd en handreikingen voor de medewerkers van scholen opgesteld. Een voorbeeld van bijeenkomsten is de VO2020-tour waarbij input wordt opgehaald bij schoolleiders en bestuurders. Deze bijeenkomsten hebben een interactief element in zich. Masterclasses daarentegen zijn gericht op kennisoverdracht vanuit de VO-raad naar de schoolleiders. Door middel van de lezing van een spreker waarbij een actueel onderwerp uit de praktijk wordt belicht (VO-academie, n.n.b.) wordt

deze kennis overgedragen. Op basis van de verkregen informatie kunnen de schoolleiders met behulp van de verkregen inzichten werken aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Handreikingen bevatten actuele kennis, tips en praktijkvoorbeelden. De handreikingen zijn, bijvoorbeeld in het geval van Stap 2, opgebouwd uit wetenschappelijke- en praktijkkennis over strategisch HRM en een lerende cultuur in professionele schoolorganisaties. De handreikingen kunnen worden gebruikt als naslag- en reflectiewerk (VO-raad, 2017c). De schoolleiders passen het personeelsbeleid aan waardoor, bijvoorbeeld door middel van cursussen, de kwalificatie van het personeel wordt verbeterd. Betere docenten leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, zo is de verwachting.

Met betrekking tot het bereik van de interventie zijn er drie vormen van doorwerking van beleid te onderscheiden.

De eerste vorm is een primaire doorwerking van beleid. Hierbij gaat het erom dat beleid een positieve werking heeft op actoren waardoor het beleid een richtinggevende functie krijgt. De uitgangspunten zijn erkend en men is bereid hier consequenties aan te verbinden (Penninkhof, 2013, p.22). Het beleidsdocument is veranderd, waarna dit nieuwe document als uitgangspunt geldt. De actoren passen hun gedrag aan op basis van het beleidsdocument.

De tweede vorm van doorwerking houdt in dat een beleidsinstrument invloed heeft op het gedrag van de medewerkers binnen de organisaties waarop het beleidsinstrument is gericht (Penninkhof, 2013, p.23). De medewerkers ontwikkelen zich door actie te ondernemen op basis van de interventie vanuit het project. De actie leidt in dat geval tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs omdat de medewerkers zich ontwikkelen. Dit betekent dat er sprake is van secundaire doorwerking als een beleidsinstrument effect heeft op het gedrag van de individuen binnen de organisatie.

De derde vorm houdt dit in dat doorwerking van beleid ervoor zorgt dat de schoolleiders actie ondernemen. De docenten veranderen op basis daarvan hun gedrag waardoor de resultaten van leerlingen verbeteren. Dit is een tertiaire doorwerking van beleid. Bovens et al. (2012, p. 86) stellen dat “een maatschappelijk probleem moet worden opgelost door een verandering in het gedrag van bepaalde burgers en organisaties te bewerkstelligen”. In die context betekent dit dat, als de overheid actie onderneemt, het gedrag van burgers verandert. Als deze situatie wordt vertaald naar dit onderzoek, houdt dit in dat doorwerking van beleid ervoor zorgt dat de schoolleiders actie ondernemen, waardoor de kwaliteit van het onderwijs verbetert.

De drie vormen van doorwerking zijn gevisualiseerd in onderstaand schema.

Figuur 2



### 3.4. Implementatiestrategieën

Om doorwerking van beleid te bereiken hanteert de VO-raad een projectmatige aanpak. Gebleken is dat een zuiver instrumentele aanpak naar verwachting onvoldoende resultaat oplevert. Er is immers sprake van ambiguïteit en complexiteit. Er is een meer strategische aanpak gewenst om de deelnemers in het netwerk te activeren om het bereiken van de doelen mogelijk te maken. Het activeren van het netwerk houdt in dat interactieprocessen in gang moeten worden gezet om specifieke problemen op te lossen zodat de gewenste doelen worden bereikt (Kickert et al., 1999, p. 47).

“Outcomes depend heavily on the resources and actors present in the microimplementing environment. These are likely to vary strongly from site to site, therefore broad variations in outcomes will occur” (Matland, 1995, p. 166). Doorwerking komt niet vanzelf tot stand. Daarvoor is een strategische aanpak nodig. De procesarchitect heeft een strategie nodig om de strategische aanpak vorm te kunnen geven. Hij gebruikt daarvoor procesmanagement. Het aansturen van het project met behulp van procesmanagement gebeurt door middel van implementatiestrategieën. Er zijn verschillende implementatiestrategieën. Om de strategieën in te delen is gebruik gemaakt van de theorie van Noordegraaf et al. (2010).

De eerste strategie is er een waar het proces gepland is en het primaat bij de beleidsmakers ligt, de hiërarchische implementatiestrategie. Hierbij stelt de projectleider van de sectororganisatie een plan vast en legt een tijdsplan op aan de leden waar zij zich aan moeten houden. Hierop wordt toezien door de projectleider

Bij de tweede strategie is er sprake van initiatief vanuit de projectleiders en is er ruimte om te leren en te ontdekken, de decentrale implementatiestrategie. Dit leren en ontdekken gaat aan de hand het emergent handelen waarvoor ruimte is in deze strategie. Hierbij ligt het initiatief bij de

projectleider van de sectororganisatie en liggen de kaders vast. De uitvoering wordt overgelaten aan het veld.

De derde strategie bevat een gepland proces en een primaat bij de leidinggevende van de organisatie waarop het beleid is gericht. Daarbij is er sprake van een participatieve implementatiestrategie. De uitvoering krijgt via het veld en ‘bottom up’ processen gestalte en er is een duidelijk plan. Het initiatief ligt bij de leidinggevendenden.

De vierde strategie bevat een emergent proces en een primaat bij de leidinggevende van de organisatie waarop het beleid is gericht. Daarbij is er sprake van een interactieve implementatiestrategie. Hierin proberen de projectleiders van de sectororganisatie samen met de leidinggevendenden via wederzijdse aanpassing tot doelen en uitvoering te komen. Het is een lerende situatie waarbij gaandeweg het proces er aanpassingen kunnen worden doorgevoerd.

Hieronder volgt een schematische weergave van de hierboven uiteengezette implementatiestrategieën.

Figuur 3

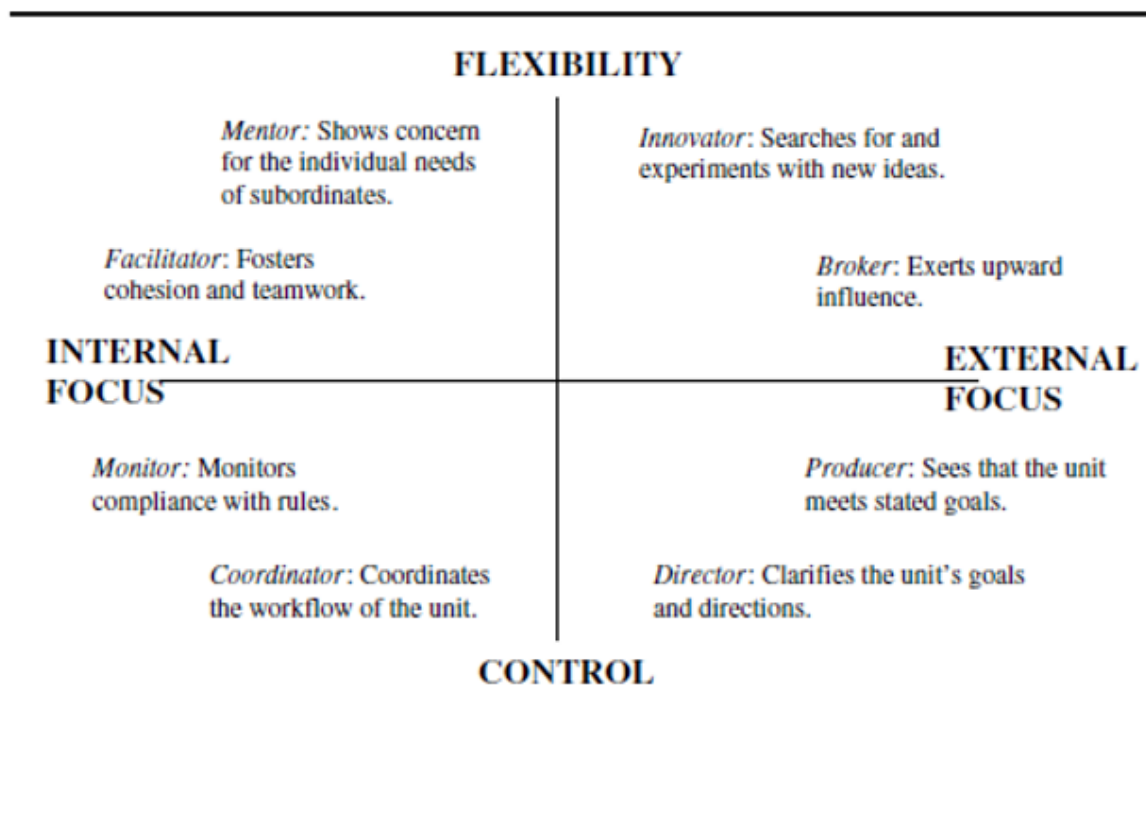
		Proces	
		Gepland	Emergent
Primaat	Top down	<i>Hiërarchische implementatie</i> Toezicht, standaardisering via regels	<i>Decentrale implementatie</i> Standaardisering van output
	Bottom up	<i>Participatieve implementatie</i> Standaardisering van vaardigheden en kennis	<i>Interactieve implementatie</i> Wederzijdse aanpassing, samenwerking

Bron: Noordegraaf, Van der Meulen, Bos, Van der Steen, Pen (2010) Strategische sturing? Implementatiestrategieën van het ministerie van OCW

Uit de literatuur blijkt dat er bij de keuze voor een implementatiestrategie geen sprake is van een “one-best-way”. Er zijn verschillende typen projectleiders met allemaal hun eigen stijl. Zo kan de projectleider ook kiezen om een bepaalde managementstijl te hanteren, in dit geval is dit de strategie om beleid te implementeren. Het hangt van de situatie af welke strategie het beste kan worden toegepast. Dat wordt door Noordegraaf en anderen (2010) uitgelegd als: “Passend bij de contouren van het probleem en de eigenschappen van de betrokken organisaties en mogelijk zelfs daarbinnen werkzame personen” (2010, p. 74).

Hooijenberget al. (2001, p. 408-409) stellen dat procesarchitecten zich bij het managen niet alleen richten op het minimaliseren van discontinuïteit. De architecten zijn zich tevens bewust van zowel de flexibiliteit als de noodzaak tot aanpassing aan emergente strategieën en andere exogene invloeden. Dit werkt zich uit in onderstaand schema.

Figuur 4



Bron: Hooijenbergh, Choi (2001) The impact of organizational characteristics on leadership effectiveness models. An examination of leadership in a private and public sector organization

### 3.5. Aansturen van complexe projecten via processen

Wanneer gebleken is dat projecten complex en ambigu zijn en er een keuze gemaakt is voor een strategie om een project te managen, is aan de orde om te kijken onder welke voorwaarden en op welke wijzen het proces is georganiseerd om het gestelde doel van doorwerking van beleid te bereiken.

Het doel van het project is om de leidinggevenden van de organisaties waarop het beleid is gericht, te ondersteunen waardoor deze mensen in staat zijn om het beleid te laten doorwerken binnen deze organisaties. De projecten zijn complex indien deze ambigue en gepolitiseerde elementen bevatten.

De vrijwilligheid en vrijblijvendheid van deelname aan een project vergroot de complexiteit voor de procesarchitect. “Since some of the actors whose cooperation is required may disagree with the policy goals, successful implementation depends on either having sufficient power to force one's will on the other participants or having sufficient resources to be able to bargain an agreement on mean” (Matland, 1995, p. 164). De sectororganisatie kan de leden niet dwingen maar wil via overtuigingskracht bereiken dat het beleid doorwerkt bij zoveel mogelijk leden.

Kickert et al. (1999, p. 48) geven aan dat een mogelijkheid is om in een complexe situatie een interactief arrangement te creëren. “For example by entering into a gentlemen’s agreement, a cooperative agreement, a contract, or a joint venture”. Om ervoor te zorgen dat deze

overeenkomst kan worden bereikt is een flexibele houding van de procesarchitect vereist Hooijenberget al. (2001, 411). Matland (1995, p. 165-170) geeft tevens aan dat bij een hoge mate van complexiteit een flexibele houding van de procesarchitect nodig is. Daar is de ondersteuning van de sectororganisatie op gericht. Om dit te bereiken is een proces nodig dat helpt om de interactieve relatie tussen de leidinggevendenden van de organisaties waarop het beleid is gericht en de projectleiders van de sectororganisatie tot stand te laten komen. Dit staat schematisch weergegeven in de figuur hierboven uit de theorie van Hooijenberget al. (2001, p. 408). Dat proces wordt aangestuurd door een implementatiestrategie. De kenmerken van deze aanpak komen overeen met die van de interactieve implementatiestrategie van Noordegraaf et al. (2010).

Er is sprake van verschillen van inzicht over wat er gedaan moet worden om te komen tot doorwerking van beleid. Er zijn meerdere theorieën bekend die elementen bevatten om complexe projecten aan te sturen zoals Matland, (1995), Kickert et al. (1999), Hooijenberget al. (2001), Hällgren et al. (2005) en De Bruijn et al. (2002). In dit onderzoek is gekozen om de theorie van De Bruijn et al. (2002) te hanteren. De theorie van De Bruijn et al. (2002) komen het meeste overeen met de elementen in dit onderzoek.

### 3.5.1. De voorwaarden

De Bruijn et al. (2002) noemen vier voorwaarden waaraan het management van een proces moet voldoen om te komen tot doorwerking van beleid. De eerste voorwaarde is *openheid*. De projectleider heeft een beeld van hoe de doelstelling van het project bereikt kan worden, maar hij/zij dient open te staan voor inbreng en perspectieven van andere deelnemers. Alle partijen kunnen aangeven wat hen interessant lijkt en invloed uitoefenen op de agenda van het project (De Bruijn, 2002, p. 53).

De tweede voorwaarde is *bescherming van core values*. Er bestaat een risico voor de leidinggevendenden van de organisaties waarop het beleid is gericht, om deel te nemen aan het proces omdat het doel van een project wellicht anders is dan de missie of visie van hun organisatie. Dit verschijnsel wordt ondervangen door ervoor te zorgen dat de organisaties ten alle tijden hun kernwaarden kunnen blijven behouden en dat de leidinggevendenden het proces kunnen doorlopen in een “veilige omgeving” (De Bruijn et al., 2002, p.54).

De derde voorwaarde voor degelijk procesmanagement is *voortgang*. Er kan in theorie eindeloos overlegd worden in een open setting waarbij het belangrijk is dat niemand's kernwaarden in gevaar worden gebracht. Hierdoor kan “stroperige besluitvorming” ontstaan (De Bruijn et al., 2002, p.54). Er dient voor de voortgang van het proces voldoende noodzaak aanwezig te zijn. Alle partijen moeten het nut inzien van tijdige besluitvorming.

De vierde voorwaarde heeft betrekking op de *inhoud*. Het is noodzakelijk dat, los van de tijdigheid, de bescherming van de eigen waarden en door deel te nemen in een open proces, de inhoud niet uit het oog wordt verloren (De Bruijn et al., 2002, p.54).

Figuur 5

Voorwaarde	concept
Openheid	De projectleider heeft een beeld van hoe de doelstelling van het project bereikt kan worden, maar hij/zij dient open te staan voor inbreng en perspectieven van andere deelnemers. Alle deelnemers kunnen aangeven wat hen interessant lijkt en invloed uitoefenen op de agenda.
Bescherming van core values	Ervoor zorgen dat de organisaties ten alle tijden hun kernwaarden kunnen blijven behouden en dat de leidinggevendenden het proces kunnen doorlopen in een veilige omgeving.
Voortgang	Er dient voor de voortgang van het proces voldoende noodzaak aanwezig te zijn. Alle partijen moeten het nut inzien van tijdige besluitvorming.
Inhoud	Het is noodzakelijk dat, los van de tijdigheid, de bescherming van de eigen waarden en door deel te nemen in een open proces, de inhoudt niet uit het oog wordt verloren

Bron: De Bruijn, Ten Heuvelhof, In't Veld (2002) Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming

### 3.5.2. De acties

Als een projectleider voldoet aan de voorwaarden om te kunnen functioneren als procesmanager gaat hij/zij concreet invulling geven aan het proces. De Bruijn et al. (2002 p. 72-86) noemt een aantal activiteiten die ondernomen worden om tot een goed procesontwerp te komen. “Afhankelijk van de inhoudelijke complexiteit van de kwestie en de ernst van de belangentegenstellingen zijn er meer of minder van deze activiteiten geboden” (p. 72).

Allereerst vindt er een probleemverkenning tussen de leidinggevendenden van de organisaties waarop het beleid is gericht en de projectleider van de sectororganisatie plaats. De projectleider is de procesarchitect. Leidinggevendenden die invloed willen uitoefenen op het proces, zich zorgen maken over het verloop, of iets willen realiseren, melden zich bij de procesarchitect. Het tweede element van de probleemverkenning gaat over de bereidheid van de actoren om te handelen. Deze *sense of urgency* moet aanwezig zijn.

Er wordt in een actorenscaan informatie verzameld over de standpunten, belangen, kansen, bedreigingen en incentives van de leidinggevendenden van de organisaties waarop het beleid is gericht. Het is noodzakelijk dat de core values van deze organisaties worden beschermd. Een core value is “een waarde die voor existentie van een partij cruciaal van belang is” (De Bruijn et al., 2002 p. 121).

Vervolgens noemt De Bruijn et al. (2002, p. 77) dat het noodzakelijk is om een quick scan configuratie uit te voeren. Er vindt een inventarisatie plaats om na te gaan of de interventie gebruikt wordt door leidinggevendenden waarvoor deze interventie bestemd is.

Na de quick scan wordt er gekeken naar inhoudelijke koppelingen van dilemma's (De Bruijn et al., 2002, p. 79). Als er sprake is van strijdigheid wordt dit geformuleerd in de vorm van een dilemma. Nadat deze dilemma's benoemd zijn, ordent de procesarchitect ze in een soort beslissingsboom of in een package deal (De Bruijn et al., 2002, p. 81). Er hoeft volgens De Bruijn et al. (2002) geen inhoudelijke keuze gemaakt te worden omdat de betrokken partijen zullen opmerken dat hun standpunt wordt erkend door de procesarchitect. Het bespreken van dilemma's en oplossingen overwegen is kenmerkend voor procesmanagement (De Bruijn et al., 2002, p. 80).

Vervolgens noemen De Bruijn et al. (2002, p. 84) de procesmatige dilemma's waarmee rekening moet worden gehouden. Er worden over een aantal onderwerpen afspraken gemaakt. Als het gaat om de eerder geformuleerde dilemma's moeten beiden "kampen" zich kunnen vinden in het proces wat geconstrueerd wordt door de procesarchitect (De Bruijn et al., 2002, p. 84).

Als laatste wordt besproken dat er een test gedaan kan worden van het procesontwerp (2002, p. 86). Er kan een *prima facie-test* (een pilot; test in beperkte kring) worden uitgevoerd. Hierbij wordt er bekeken of het proces het belang van de deelnemers dient, of het kans van slagen heeft, of het aansluit op eerder vastgestelde incentives en of er garanties zijn voor het commitment. Uit de test blijkt dan of het procesontwerp eventueel aangepast moet worden.

Figuur 6

Actie	concept
Probleemverkenning	Stakeholders, waaronder leden, die invloed willen uitoefenen op het proces melden zich bij de procesarchitect. Er is sprake van een <i>Sense of urgency</i> .
Actorenscaan	Er wordt in deze fase informatie verzameld over de standpunten, belangen, kansen, bedreigingen en incentives van actoren. Daardoor wordt duidelijk of een lid een voor of tegenstander is van een bepaald project.
Quick scan configuratie	Er vindt een inventarisatie plaats om na te gaan of de interventie gebruikt wordt door leidinggevendenden waarvoor deze interventie bestemd is.
Inhoudelijke koppelingen van dilemma's	Er kunnen zich inhoudelijke opvattingen van partijen voordoen die voor een deel strijdig zullen zijn. Dit kan gedeeltelijk worden opgelost door deze strijdigheid te benoemen als een dilemma.
Procesmatige dilemma's	Er worden over een aantal onderwerpen afspraken gemaakt. Als het gaat om de eerder geformuleerde dilemma's moeten beiden "kampen" zich kunnen vinden in de het proces wat geformuleerd wordt door de procesarchitect (De Bruijn et al., 2002, p. 84). Daarvoor dienen er spelregels opgesteld te worden rondom het project.



Test van het procesontwerp

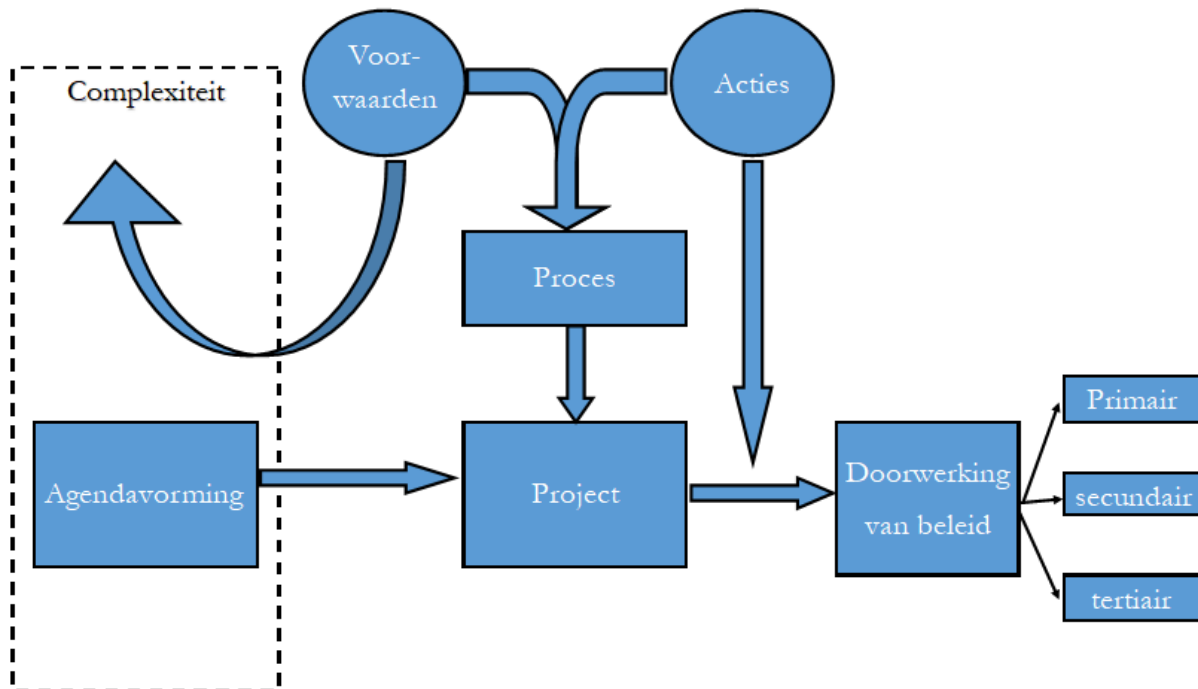
Er wordt bekeken of het proces het belang van de deelnemers dient en of een verdere uitwerking van een project een kans van slagen heeft. Pilot.

Bron: De Bruijn, Ten Heuvelhof, In't Veld (2002) Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming

### 3.6. Theoretisch model

De theorieën die in dit hoofdstuk zijn belicht zijn schematisch in het volgende model weergegeven.

Figuur 7



Dit model geeft het volgende weer. De materie die het sectorakkoord bevat is complex. In de agendavorming is het sectorakkoord tot stand gekomen. De VO-raad ondersteunt het bereiken van de doorwerking van beleid door middel van projecten. Omdat er veel deelnemers zijn aan zowel de kant van de VO-raad als aan de kant van de scholen met uitlopende opvattingen, visies en belangen komt deze doorwerking niet vanzelf tot stand maar is er sprake van een complex project. Een zuiver instrumentele aanpak leidt naar verwachting niet tot resultaat. Daarom worden de projecten aangestuurd via processen. Het aansturen gebeurt via procesmanagement, waarvoor voorwaarden en acties zijn geformuleerd. Daarnaast oefenen derden invloed uit op het totstandkoming van doorwerking van beleid. Afhankelijk van de 'diepte' waarin doorwerking in de scholen plaatsvindt kan de doorwerking worden onderverdeeld in primaire, secundaire en tertiaire doorwerking.

### 3.7. Conclusie

Het kernprobleem is om te achterhalen op welke manier de doorwerking van beleid georganiseerd kan worden om een zo goed mogelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs tot stand te brengen. Er is sprake van complexe projecten.

De complexiteit in projecten ontstaat onder meer door het feit dat er veel mensen bij betrokken zijn zoals de projectleider en schoolleiders die uiteenlopende opvattingen, visies en belangen hebben. De verwachting is dat in deze situatie een zuiver instrumentele aanpak onvoldoende resultaat oplevert. Er zijn strategieën en procesmanagement nodig om in dit geval doorwerking van het sectorakkoord in de scholen te bereiken.

Doorwerking van beleid in scholen is gedefinieerd als concrete acties van schoolleiders gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Dit leidt tot concrete acties en van meetbare resultaten. Om doorwerking van beleid te bereiken hanteert de VO-raad een projectmatige aanpak. Gebleken is dat een zuiver instrumentele aanpak naar verwachting onvoldoende resultaat oplevert. Er is immers sprake van ambiguïteit en complexiteit. Er is een meer strategische aanpak gewenst om de deelnemers in het netwerk te activeren om het bereiken van de doelen mogelijk te maken.

De procesarchitect heeft een strategie nodig om de strategische aanpak vorm te kunnen geven. Hij gebruikt daarvoor procesmanagement. Het aansturen van het project met behulp van procesmanagement gebeurt door middel van implementatiestrategieën

Wanneer er een keuze gemaakt is voor een strategie om een project te managen, is aan de orde om te kijken onder welke voorwaarden en op welke wijzen het proces is georganiseerd om het gestelde doel van doorwerking van beleid te bereiken. De Bruijn et al. (2002) noemen vier voorwaarden waaraan het management van een proces moet voldoen om te komen tot doorwerking van beleid. Als een projectleider voldoet aan de voorwaarden om te kunnen functioneren als procesmanager gaat hij/zij concreet invulling geven aan het proces door middel van zes acties. Waarna er doorwerking van beleid ontstaat, zo is de verwachting.

## 4. Design en aanpak

### 4.1. Onderzoeksaanpak

Het kernprobleem in dit onderzoek is te achterhalen op welke manier de doorwerking van beleid georganiseerd kan worden om een zo goed mogelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs te krijgen (doorwerking). De basis hiervoor is het sectorakkoord dat gesloten is tussen het ministerie van OCW en de VO-raad. De VO-raad ondersteunt de scholen bij het bereiken van de ambities uit het sectorakkoord. Daarvoor heeft de VO-raad projecten opgezet.

Bij deze projecten zijn veel mensen betrokken met verschillende opvattingen, visies en belangen. De verwachting is dat een zuiver instrumentele benadering onvoldoende resultaat oplevert. Er is immers sprake van complexe projecten. Daarom is door de VO-raad gekozen voor een meer strategische aanpak. In deze aanpak zijn de verschillende belangen met elkaar in verband gebracht. De gemeenschappelijke deler is dat alle organisaties waarop het beleid betrekking heeft, verschillen in opvatting over de manier waarop dat bereikt kan worden. Voor het managen van processen die complexe projecten aansturen is een implementatiestrategie nodig. Daarnaast oefent de omgeving van het project invloed uit op de doorwerking van beleid.

De informatie die nodig is om de onderzoeksvragen te beantwoorden, vereist dat er in dit onderzoek met betrokkenen is gesproken over de manier waarop het proces is ingericht. Belangrijk is dat daarbij ook verdiepende vragen kunnen worden gesteld om de complexe materie goed in beeld te krijgen. Daarom is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Dit houdt in dat bevindingen rijke, diepgaande data bevat waarin de context goed begrepen kan worden (Bryman, 2012, p. 408). Er kunnen dan tijdens de interviews verdiepende vragen gesteld worden.

### 4.2. Post-positivistisch onderzoek

Positivistische onderzoekers gaan ervan uit dat ze een begrip volledig kunnen omschrijven op basis van gedane experimenten en observaties. Er is slechts een enkelvoudige methode om op geldige wijze kennis te verkrijgen, namelijk de methode van de natuurwetenschappen (Zammito, 2004, p.8). Op basis van deze methodiek kan de waarheid worden blootgelegd. Feitelikheden worden onderzocht (op basis van causaliteit) en zijn niet aan interpretatie onderhevig. Dat is de kern van de positivistische manier van onderzoek doen (Dooremalen, De Regt, Schouten, 2007, p. 133).

In dit geval gaat het om sociaal wetenschappelijk onderzoek. Een onderzoeker in deze vorm van onderzoek is zich er van bewust dat er ook andere zaken mee kunnen spelen en invloed kunnen hebben op de relatie tussen oorzaak en gevolg. Er is niet altijd direct een causaal verband tussen oorzaak en gevolg. Deze vorm van onderzoek wordt postpositivisme genoemd (Dooremalen et al., 2007, 182-183)

Het onderzoek richt zich op het proces dat ertoe moet leiden dat de afspraken uit het sectorakkoord worden omgezet in doorwerking van beleid in de scholen. Daarbij zijn zowel aan de kant van de VO-raad als aan de kant van de scholen veel mensen betrokken. Behalve deze groep mensen is er ook invloed uit de omgeving van de VO-raad en de scholen. Bijvoorbeeld in het project Steunpunt opleidingsscholen hebben de universiteiten invloed op de manier waarop doorwerking van beleid plaatsvindt. De universiteiten financieren de opleidingsscholen en willen dan ook zeggenschap over hoe de opleiding is ingericht. In het project zijn via interventies

maatregelen genomen die de doorwerking van beleid tot stand moeten brengen. Tussen de maatregel en de uitkomst, namelijk de doorwerking van beleid, hoeft geen een-op-een causaal verband te bestaan. De verwachting is namelijk dat ook anderen invloed uitoefenen op dit proces, waarvan zojuist een voorbeeld is genoemd. Uit het vorenstaande blijkt dat er kenmerken van postpositivisme aanwezig zijn. Daarom is voor post positivistisch onderzoek gekozen.

### 4.3. Onderzoeksdesign

Swanborn stelt dat er gekozen kan worden voor een casestudie als de onderzoeker geïnteresseerd is in het onderlinge gedrag van mensen in complexe projecten. Daarvoor kunnen één of meerdere cases geëxploreerd worden om het ingewikkelde netwerk van sociale relaties, percepties, opinies, attitudes en gedragingen te verhelderen (Swanborn, 2013, p. 67). In dit onderzoek gaat het er om de processen te bestuderen die, in verschillende complexe projecten, leiden naar doorwerking van beleid. Het is mogelijk om een precieze casestudie te doen omdat er is voortgebouwd op bestaande literatuur (Swanborn, 2013, p. 51), in dit geval over procesmanagement. Voor het onderzoek zijn vier complexe projecten van de VO-raad geselecteerd. Het gaat om Maatwerk, Stap 2, Steunpunt passend onderwijs en Steunpunt opleidingsscholen<sup>5</sup>.

### 4.4. Dataverzameling

De eerste fase in het onderzoek is een probleemverkenning door middel van een literatuurstudie. Er zijn wetenschappelijke artikelen opgezocht in een wetenschappelijke online databank over beleidsimplementatie. De strekking van deze artikelen is samengevat in een theoretisch raamwerk. Daarin zijn belangrijke passages uit de teksten over doorwerking van beleid, complexiteit, proces- en projectmanagement en strategieën opgenomen.

In de tweede fase is er een casuselectie gedaan. Dit heeft geleid tot een onderzoek van een viertal projecten binnen de VO-raad. Het onderzoek bij de VO-raad begon met een zekere focus, namelijk het uitgangspunt dat de projecten van de VO-raad complexe materie bevatten. In dat geval, ligt het voor de hand om semigestructureerde interviews af te nemen omdat er dan specifieke zaken beter kunnen worden onderzocht (Bryman, 2012, p. 472).

De selectie van respondenten vormt de derde fase. Er is voor gekozen om binnen het onderzoek die mensen te interviewen die daadwerkelijk betrokken zijn bij het tot stand komen van de doorwerking van beleid. Uit informele gesprekken met medewerkers van de VO-raad blijkt, dat dit bij de schoolleiders het geval is. Vanwege de diversiteit in het onderwijslandschap is er geen definitie van het begrip schoolleider. Een schoolleider is iemand die leidinggeeft binnen een schoolorganisatie. Daaronder vallen in dit onderzoek (algemeen) directeur(en), directieleden, rectoren, conrectoren, afdelingsconrectoren en teamleiders. Bij gebrek aan voldoende schoolleiders binnen project Maatwerk is er voor gekozen om een decaan te interviewen. Hij houdt zich bezig met loopbaanoriëntatietrajecten voor leerlingen en was betrokken bij de interventie met de naam 'plusdocument'.

De ondervraagde respondenten zijn geen representatieve weergave van het totaal aantal schoolleiders binnen de sector van het voortgezet onderwijs. Er zijn namelijk zo'n 6.000 schoolleiders in het land. Echter, er is wel een aantal criteria gebruikt om respondenten te

---

<sup>5</sup> Voor een beschrijving zie paragraaf 2.5

selecteren. Zo zijn zij allen betrokken bij projecten doormiddel van deelname aan bijvoorbeeld klankbordgroepen, ambassadeurs, themacommissies, regiocoördinatoren en werkgroepen. Er zijn lijsten opgevraagd van de mensen die daarin zitting nemen. Daaruit zijn alle deelnemers op de lijsten aangeschreven met het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. Vervolgens zijn alle mensen die gereageerd hebben opgenomen in het onderzoek.

De schoolleiders en de decaan spreken ook met andere schoolleiders die niet actief betrokken zijn bij een project. De actieve schoolleiders weten hierdoor wat er speelt onder de minder actieve schoolleiders waardoor ze een totaalbeeld hebben van de situatie. Veel respondenten gaan jaarlijks naar het VO-congres, regiobijeenkomsten en masterclasses waar zij andere schoolleiders spreken. Zij geven aan dat zij daar hun netwerk opbouwen. Daardoor is de representativiteit van dit onderzoek zoveel mogelijk gewaarborgd.

De populatie is eerst verdeeld in meerdere deelpopulaties waarna uit de verschillende deelpopulaties, onderzoekseenheden zijn getrokken. Binnen het bureau van de VO-raad is eerst bekeken welke schoolleiders actief waren in klankbordgroepen, als ledenadviseur of als ambassadeur. Vervolgens is gekeken welke klankbordgroepen en welke functies (ledenadviseurs, ambassadeurs) bij welke projecten hoorden en zijn de schoolleiders onderverdeeld in groepen van de projecten.

Van elk project zijn er minimaal twee schoolleiders geïnterviewd, die betrokken zijn bij dat project. Dit kan zijn in de rol van ledenadviseur, ambassadeur of als lid van een klankbordgroep binnen het project. Alle scholen hebben de opdracht om afspraken uit het sectorakkoord uit te voeren. Deelname aan projecten is niet verplicht, waardoor de situatie kan voorkomen dat scholen het beleid implementeren zonder deel te nemen aan projecten. Ook aan twee geselecteerde schoolleiders uit deze groep is gevraagd waarom zij geen tot nauwelijks gebruik maken van de ondersteuning van de VO-raad.

Er is uiteindelijk aan een groep van dertien schoolleiders gevraagd hoe het proces binnen het project verloopt en of dit leidt tot doorwerking van beleid. Aan de schoolleiders die niet deelgenomen hebben aan een project is gevraagd waarom ze dat niet deden. Hieronder is schematisch weergegeven wat de achtergronden zijn van de respondenten.

Figuur 8

	Grootte bestuur	Denominatie	Regio	Onderwijsniveaus
<b>Respondent 1</b>	Klein	Protestants christelijk	Oost	vmbo / mavo-t
<b>Respondent 2</b>	Groot	Protestants christelijk	West	mavo / havo / vwo
<b>Respondent 3</b>	Klein	Openbaar	West	mavo / havo / vwo
<b>Respondent 4</b>	Klein	Openbaar	Oost	vmbo / mavo / havo / vwo
<b>Respondent 5</b>	Klein	Openbaar	Zuidwest	vmbo / mavo / havo / vwo
<b>Respondent 6</b>	Klein	Openbaar	West	havo / vwo
<b>Respondent 7</b>	Klein	Protestants christelijk	Midden	mavo / havo / vwo
<b>Respondent 8</b>	Klein	Openbaar	Zuid	pro / vmbo / havo
<b>Respondent 9</b>	Klein	Openbaar	Noord	vmbo / mavo / havo / vwo
<b>Respondent 10</b>	Groot	Katholiek	Zuid	pro / vmbo
<b>Respondent 11</b>	Midden	Katholiek	West	vmbo / mavo / havo / vwo
<b>Respondent 12</b>	Klein	Protestants christelijk	Oost	havo / vwo
<b>Respondent 13</b>	Klein	Protestants christelijk	Oost	vmbo / mavo-t

Bron: Scholen op de kaart

Daarnaast zijn de projectleiders van alle vier de projecten geïnterviewd. Tevens is een delegatie van beleidsadviseurs van de VO-raad geïnterviewd die betrokken is bij de totstandkoming van het sectorakkoord.

Figuur 9

Stap 2	SPO	SOP	Maatwerk	N.V.T.
1 projectleider	1 projectleider	1 projectleider	1 projectleider	2 beleidsadviseurs
2 schoolleiders	2 schoolleiders	2 schoolleiders	2 schoolleiders	2 schoolleiders

In de vierde fase zijn empirische waarnemingen gedaan. Er zijn in een periode van zes maanden verschillende vergaderingen bijgewoond binnen de VO-raad en zijn er verschillende informele gesprekken gevoerd met projectleiders en het afdelingshoofd sectorontwikkeling. De informele gesprekken en vergaderingen hebben geleid tot een boek met fieldnotes. Daarnaast zijn er semigestructureerd interviews afgenomen bij de projectleiders. Deze interviews zijn uitgewerkt in transcripten van opnames. Samen met interne documenten van de VO-raad vormen de fieldnotes en transcripten de dataverzameling.

Voorafgaand aan de interviews is aan de schoolleiders verteld dat alle gegevens geanonimiseerd worden. De gegevens van de projectleiders zijn niet geanonimiseerd. Hen is vooraf medegedeeld dat als er gesproken wordt over de projectleider van een specifiek project, dat maar één persoon kan zijn. Zij zijn zich daarvan bewust. Respondenten zijn niet verplicht om een antwoord te

geven en er is gevraagd of het gesprek opgenomen mag worden. De schoolleiders zijn geïnterviewd in hun eigen school. Daarmee is getracht een veilige omgeving te creëren waardoor zij zo valide mogelijk antwoord geven op de vragen. De medewerkers van de VO-raad zijn buiten de werkplek geïnterviewd. Dat wil zeggen dat de interviews buiten of elders in het kantoorpand zijn afgenomen. Om ervoor te zorgen dat de antwoorden een zo goed mogelijk beeld geven van de werkelijkheid zijn de transcripten geaccordeerd door alle respondenten. Zij hebben de kans gekregen om nuanceringen/aanpassingen aan te dragen. Daar waar nuanceringen of wijzigingen zijn voorgesteld door de respondenten is hieraan gehoor gegeven door het transcript aan te passen. Daarbij is in het dataverwerkingsprogramma NVivo aangegeven wat het oorspronkelijke antwoord was en wat de wijziging betreft.

#### 4.5. Operationalisering

In deze paragraaf zijn de voorwaarden en de te ondernemen acties van De Bruijn et al. (2002) geformuleerd in meetbare, observeerbare gebeurtenissen waardoor het wetenschappelijke onderzoek uitvoerbaar is (Boeijs et al., 2009, p. 136). Variabelen moeten gedefinieerd worden. “Definiëren is het zo nauwkeurig mogelijk vastleggen van de betekenis van een begrip door middel van een omschrijving” (Boeijs et al., 2009, p. 136-137). Daardoor kunnen de concepten van De Bruijn et al. (2002) worden omschreven als indicatoren en gemeten worden bij de respondenten. Aan de hand van deze indicatoren zijn interviewvragen opgesteld. In onderstaande tabel is een schematische weergave opgenomen van deze operationalisering.

## 4.5.1. Schematische weergave operationalisering

Concepten	Omschrijving van de concepten	Geoperationaliseerde omschrijving van het concept (indicatoren)
<i>De vier voorwaarden</i>		
Openheid	De projectleider heeft een beeld van hoe de doelstelling van het project bereikt kan worden, maar hij/zij dient open te staan voor inbreng en perspectieven van andere deelnemers. Alle deelnemers kunnen aangeven wat hen interessant lijkt en invloed uitoefenen op de agenda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De projectleider betreft de leden bij het maken van besluiten.</li> <li>• De projectleider promoot het door de leden actief leveren van input binnen een bepaalde tijdsperiode. Dit kan georganiseerd worden via (elektronische) (nieuws)brieven of bijeenkomsten.</li> </ul>
Bescherming van core values	Ervoor zorgen dat de scholen ten alle tijden hun kernwaarden kunnen blijven behouden en dat de schoolleiders het proces kunnen doorlopen in een veilige omgeving.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De projectleider houdt tijdens het project rekening met de visie en missie van de scholen.</li> <li>• Indien er op grotere schaal elementen worden gevonden die in strijd zijn met de visies en missies van de scholen onderneemt de projectleider actie om het project aan te passen.</li> </ul>
Voortgang	Er dient voor de voortgang van het proces voldoende noodzaak aanwezig te zijn. Alle partijen moeten het nut inzien van tijdige besluitvorming.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een tijdsplan bekend bij de projectleider en de deelnemers.</li> <li>• De projectleider en de deelnemers spannen zich redelijkerwijs in om ervoor te zorgen dat alle partijen zich aan het tijdsplan houden.</li> </ul>
Inhoud	Het is noodzakelijk dat, los van de tijdigheid, de bescherming van de eigen waarden en door deel te nemen in een open proces, de inhoudt niet uit het oog wordt verloren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De deelnemers kunnen na afloop van een project aantonen wat zij ontwikkeld hebben (behaalde leerdoelen). Er kan aangegeven worden welke rol het project daarin heeft gespeeld.</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>De projectleider toetst of het eindproduct van een project (kwalitatief) voldoet aan de verwachtingen van de deelnemers.</li> </ul>
<i>De zes acties</i>		
Probleemverkenning	Stakeholders, waaronder leden, die invloed willen uitoefenen op het proces melden zich bij de procesarchitect. Er is sprake van een <i>Sense of urgency</i> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>De projectleider toetst of de deelnemers een gevoel hebben van sense of urgency om een probleem aan te pakken.</li> <li>De deelnemers zijn van mening dat zij voldoende mogelijkheden hebben om “aan de bel te trekken” als zij vinden dat er iets niet goed gaat.</li> <li>De projectleider vraagt aan de deelnemers of zij van mening zijn dat hun problemen, zodra ze dit melden, tijdig worden opgepakt door de VO-raad.</li> </ul>
Actorenscaan	Er wordt in deze fase informatie verzameld over de standpunten, belangen, kansen, bedreigingen en incentives van actoren. Daardoor wordt duidelijk of een lid een voor of tegenstander is van een bepaald project.	<ul style="list-style-type: none"> <li>De VO-raad maakt deelname van de leden aan een project aantrekkelijk door inzichtelijk te maken wat de kansen zijn van deelname.</li> <li>De deelnemers ervaren deelname aan een project als een vrije keuze en ervaren een positieve prikkel om deel te nemen.</li> </ul>
Quick scan configuratie	Er vindt een inventarisatie plaats om na te gaan of de interventie gebruikt wordt door schoolleiders waarvoor deze interventie bestemd is.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er wordt door de VO-raad gekeken of er een verband is tussen de deelnemende scholen aan een project (alleen grote, of juist alleen kleine scholen?)</li> <li>De VO-raad bekijkt of er een bepaald type scholen (in omvang, visie) afhaakt op een project. Als dit het geval is worden mogelijkheden verkend om het project anders op te zetten. Het resultaat van de</li> </ul>

		afweging wordt medegedeeld aan de deelnemers.
Inhoudelijke koppeling dilemma's	Er kunnen zich inhoudelijke opvattingen van partijen voordoen die voor een deel strijdig zullen zijn. Dit kan gedeeltelijk worden opgelost door deze strijdigheid te benoemen als een dilemma.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De projectleider moet ook zijn kennis gebruiken om opvattingen te signaleren die strijdig zijn met het project of met elkaar.</li> <li>• De deelnemers voelen zich gehoord en zijn van mening dat het nuttig is om dilemma's aan te kaarten.</li> </ul>
Procesmatige dilemma's	Er worden over een aantal onderwerpen afspraken gemaakt. Als het gaat om de eerder geformuleerde dilemma's moeten beiden "kampen" zich kunnen vinden in de het proces wat geformuleerd wordt door de procesarchitect (De Bruijn et al., 2002, p. 84). Daarvoor dienen er spelregels opgesteld te worden rondom het project.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De VO-raad maakt op basis van verzamelde input van de leden afwegingen op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- zorgvuldigheid versus snelheid</li> <li>- besluitvorming bij meerderheid of unanimititeit</li> <li>- de deelname van veel versus weinig leden (minimale bezettingsgraad?)</li> <li>- vertrouwelijkheid versus openbaarheid</li> <li>- de voorwaarden om deel te nemen en uit te treden</li> <li>- regels rondom adviesorganen, werkgroepen, etc.</li> <li>- planning en budget.</li> </ul> </li> </ul>
Test van het procesontwerp	Er wordt bekeken of het proces het belang van de deelnemers dient en of een verdere uitwerking van een project een kans van slagen heeft.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De scholen worden uitgenodigd om deel te nemen aan een pilot. De deelnemers kunnen actief input leveren.</li> <li>• De VO-raad vraagt na afloop van de pilot actief om feedback bij de deelnemers.</li> <li>• De deelnemers zien dat de VO-raad actief omgaat met de feedback die zij hebben gegeven tijdens de pilot.</li> </ul>

#### 4.6. Data-analyse

Bij de geoperationaliseerde concepten in paragraaf 4.5.1. zijn interviewvragen bedacht die aansluiten op de geoperationaliseerde omschrijving. De interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van de indicatoren. Er is, voordat er begonnen is met de daadwerkelijke analyse, een codeboom opgezet. In een kwalitatief dataverwerkingsprogramma (NVivo) zijn tien codes aangemaakt voor de vier voorwaarden en de zes te ondernemen acties. Binnen deze tien codes zijn bij iedere code een aantal van vier sub codes aangemaakt. Deze staan voor de projecten.

Vervolgens zijn de data verzameld. Daarbij zijn, naast de vooraf bedachte interviewvragen, verdiepende vragen gesteld. Alle antwoorden op de (verdiepende) vragen zijn gelabeld. De antwoorden op deze vragen zijn gekoppeld aan de eerder genoemde indicatoren. De enkele keer waar een indicator niet uitmondt in een interviewvraag is gekozen voor een documentenanalyse.

Nadat de interviews zijn opgenomen en getranscribeerd zijn er passages geselecteerd en daar zijn codes aan gehangen. Er is ook doorgevraagd wanneer er onduidelijkheden waren en ook die antwoorden zijn met de codes toegewezen aan de geoperationaliseerde concepten.

In het geval dat de respondenten een onderwerp ter sprake hebben gebracht wat niet vooraf was aangegeven, is dit in het dataverwerkingsprogramma gesorteerd onder het concept “overig”. Op die manier is er gekeken of respondenten vanuit hun eigen ervaring, uit eigen beweging, zaken willen aanstippen. Naar gelang meerdere respondenten hetzelfde onderwerp ter sprake brengen is dit meegenomen in het onderzoek.

Nadat binnen ieder concept onderzocht is in hoeverre er is voldaan aan de kenmerken geformuleerd in paragraaf 4.5.1. is duidelijk in hoeverre “de projectleider als de procesarchitect” aanwezig is.

#### 4.7. Betrouwbaarheid & validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn van belang voor goed onderzoek. Als een onderzoek niet betrouwbaar is of niet valide kan er weinig waarde worden gehecht aan de uitkomsten van het onderzoek.

Bij betrouwbaarheid draait het om de repliceerbaarheid van het onderzoek. Het onderzoek is vrijwel onmogelijk te repliceren omdat de onderzoeker een kans heeft gekregen om stage te lopen binnen de VO-raad. Niet iedere onderzoeker die dit onderzoek wil repliceren zal daartoe in staat zijn. Dit is ondervangen door uitgebreide beschrijvingen te geven van gebeurtenissen en transcripten van interviews beschikbaar te stellen.

Bij de validiteit van het onderzoek gaat het om de integriteit van de getrokken conclusies die voortvloeien uit het gedane onderzoek. Er zijn verschillende aspecten die uiteenvallen in interne validiteit en externe validiteit (Bryman, 2012, p. 717).

##### Betrouwbaarheid & validiteit

Bij betrouwbaarheid gaat het er om dat er bij meerdere metingen hetzelfde uit het onderzoek komt. Bij validiteit gaat het er om of er gemeten wordt wat zorgt voor een juiste beantwoording van de onderzoeksvraag.

Een weegschaal die gewicht in ‘cm’ weergeeft is niet valide. Een weegschaal die gewicht weergeeft in ‘kg’ is wel valide. Geeft de weegschaal vervolgens bij meerdere metingen hetzelfde gewicht? Dan is deze betrouwbaar.

#### 4.7.1. Interne validiteit

Bij de gehouden interviews is er een goed beeld geschetst van de ondersteuning van de VO-raad en de beweegredenen en motivatie van de deelnemers om mee te doen aan een project.

In dit onderzoek vindt deductieve toetsing plaats. Verschillende auteurs die aangehaald worden in dit onderzoek veronderstellen een relatie tussen de variabelen uit de onderzoeksvraag (Matland, 1995, Kickert et al. 1999, Hooijenbergh et al. 2001, Hällgren et al. 2005 en De Bruijn et al. 2002). De verwachting is, gezien eerdere aangetoonde relaties in andere onderzoeken, dat er een hoge mate van interne validiteit is. Met name omdat het causale verband tussen ondersteuning en doorwerking is aangetoond in de hierboven genoemde theorieën. Daarnaast is er in interviews gevraagd of de schoolleiders voortgang hebben geboekt. Als die vraag positief beantwoord is, is de vervolgvraag waar dat succes aan te danken is. Daarbij is de veronderstelde relatie getoetst.

#### 4.7.2. Externe validiteit

Bij de externe validiteit staat de generaliseerbaarheid centraal. Gelden de verzamelde data voor alle leden van de sectororganisatie, dus ook voor de groep die niet onder dit onderzoek viel? De generaliseerbaarheid hangt af van de representativiteit van de onderzoeksgroep.

Het is in dit onderzoek niet nodig om de gehele populatie of een groot gedeelte daarvan te onderzoeken. Eerder is uiteengezet dat er schoolleiders worden betrokken bij het onderzoek die actief bezig zijn met het project. Deze actieve schoolleiders hebben een beeld van wat er in het werkveld speelt, omdat zij zitting nemen in klankbordgroepen of ledenadviseur/ambassadeur zijn. Door middel van gesprekken met andere schoolleiders verzamelen zij de kennis die zij nodig hebben om een beeld te krijgen van wat er in het werkveld speelt. Zo wordt er een zo veel mogelijk representatief beeld geschetst.

#### 4.8. Slot

In deze paragraaf is uiteengezet op welke manier het onderzoek is opgezet. Het onderzoek is kwalitatief van aard en heeft kenmerken van postpositivisme. Er is zowel bij de VO-raad als bij de schoolleiders een selectie gemaakt van de respondenten die bij het onderzoek zijn betrokken. Het is niet nodig een grootschalig onderzoek te doen omdat deze respondenten een zodanige kennis hebben dat verwacht mag worden dat de representativiteit zoveel mogelijk is gewaarborgd. De theoretische concepten zijn geoperationaliseerd in meetbare indicatoren. Die indicatoren zijn gebruikt voor het opstellen van de interviewvragen. Voor de data-analyse is gebruik gemaakt van een codeboom. Het repliceren van het onderzoek is vrijwel onmogelijk. Dit wordt echter ondervangen door uitgebreide beschrijvingen weer te geven van gebeurtenissen en transcripten beschikbaar te stellen. De verwachting is dat er een hoge mate van zowel interne als externe validiteit zal zijn binnen dit onderzoek.

## 5. Resultaten per project

### 5.0. Inleiding

In dit hoofdstuk staat beschreven welke projecten in dit onderzoek zijn betrokken. Er is een beschrijving gegeven van de projecten en daarbij is een verband gelegd met het theoretisch kader en de onderzoeksmethodologie. Vervolgens zijn de empirische waarnemingen per project vermeld en is beschreven wat de resultaten van het onderzoek zijn. Deze resultaten zijn gevisualiseerd op basis van het theoretisch model. Het hoofdstuk is afgesloten met een overkoepelende analyse van de vier projecten in het licht van de theorie.

### 5.1. Maatwerk

Het project Maatwerk ondersteunt bestuurders en schoolleiders in het voortgezet onderwijs bij het vormgeven van meer maatwerk ten einde onderwijs te realiseren dat recht doet aan de individuele talenten en interesses van alle leerlingen, dat leidt naar een passende afsluiting en een succesvolle doorstroom naar en aansluiting met het toeleverend en vervolgonderwijs (VO-raad, 2016a). Het recht doen aan de individuele talenten van leerlingen gaat onder andere via het plusdocument (VO-raad, 2017b). Via het plusdocument worden separaat van het diploma (sociale) vaardigheden, extra opgedane ervaring zoals deelname aan de leerlingenraad of schoolkrant vermeld, net als de extra vakken waarin leerlingen geen examen doen (VO-raad, 2017b). Dat is de eerste interventie die onderzocht is.

De tweede onderzochte interventie binnen project Maatwerk is het Maatwerkdiploma. Leerlingen kunnen vakken op verschillende niveaus afronden wat zichtbaar wordt gemaakt op het diploma. Leerlingen kunnen de vakken waarin zij excelleren dan op een hoger niveau afsluiten.

De derde onderzochte interventie betreft de lente- en zomerscholen. “Op een lente- of zomerschool worden leerlingen in twee vakantieweken bijgespijkerd in een of enkele vakken waar ze nog onvoldoende op scoren” (CNV, 2016). Als de leerlingen in staat zijn om hun achterstand in te halen dan gaan zij alsnog over naar het volgende schooljaar.

#### 5.1.1. Complexiteit

De interventies zijn gebaseerd op de afspraken uit het sectorakkoord. De VO-raad, die het sectorakkoord met het ministerie van OCW heeft gesloten, ondersteunt de schoolleiders bij het uitvoeren van de interventies. Dat doet de VO-raad door deze interventies onder te brengen in een project. De schoolleiders zijn niet verplicht om deel te nemen aan de interventies. De VO-raad streeft ernaar dat de interventies op zoveel mogelijk scholen worden ingevoerd.

Er zijn veel mensen (projectleider en schoolleiders) betrokken bij deze interventies. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat niet alle scholen meedoen aan dit project. Eén derde van alle scholen heeft een plusdocument ingevoerd en 488 van de 635 scholen is een lente- of zomerschool (VO-raad, 2017b). Niet iedere schoolleider neemt deel aan alle interventies. Deze schoolleiders verschillen in opvattingen en visies over deze interventies.

Taken en problemen worden anders geïnterpreteerd waardoor men het niet eens is over de inhoud van het probleem en de manier waarop de oplossing kan worden bereikt (Noordegraaf, 2015, p. 160). Dit is ambiguïteit, wat kan leiden tot misverstanden en onzekerheden. Daarmee kunnen de uitkomsten in negatieve zin beïnvloed worden. Ambiguïteit heeft niet alleen invloed

op het bereiken van de doelen, maar ook het proces daar naartoe (Matland, 1995, p. 158). In dit geval is er sprake van ambiguïteit omdat zowel de mening van de projectleider als de schoolleiders verschillen, als het feit dat niet iedere schoolleider aan de interventies deelneemt.

Daarnaast wordt er, om de doelstellingen van het project te bereiken, samengewerkt met een aantal partijen, namelijk: de PO-raad, MBO raad, de Vereniging Hogescholen, LAKS, LICA, VSNU, VO-MBO (vsv), VvSL, VO-HO en het LOWAN.

Uit de manier waarop de interventies georganiseerd zijn blijkt dat het om een complex project gaat. Een zuiver instrumentele benadering leidt, zo is de verwachting, in dit geval niet tot implementatie van beleid omdat de VO-raad zelf niet kan zorgen voor doorwerking van beleid. De VO-raad is afhankelijk van de medewerking van de schoolleider. Daarnaast zijn er schoolleiders die niet deelnemen aan de interventies en zijn er andere partijen betrokken.

Om met behulp van de interventies doorwerking van beleid mogelijk te maken, is een meer strategische aanpak nodig. Door middel van deze aanpak worden deelnemers in het netwerk geactiveerd om het bereiken van de doelen mogelijk te maken. Het activeren van het netwerk houdt in dat interactieprocessen in gang worden gezet om specifieke problemen om te lossen zodat de gewenste doelen worden bereikt (Kickert et al., 1999, p. 47).

### 5.1.2. Implementatiestrategie

Het project is complex en ambigu. Uit de theorie blijkt dat een zuiver instrumentele aanpak naar verwachting onvoldoende resultaat oplevert. Een strategische aanpak van het project betekent dat er procesmanagement nodig is om het project aan te sturen. De procesarchitect (projectleider) heeft een implementatiestrategie nodig om het project aan te sturen. Uit de literatuur blijkt dat er bij een keuze voor een implementatiestrategie geen sprake is van “one-best-way”. Het hangt van de situatie af welke strategie het beste kan worden toegepast (Noordegraaf et al., 2010, p. 74).

De deelname aan het project vrijwillig en vrijblijvend. Dit vergroot de complexiteit voor de procesarchitect (Matland, 1995, p. 164). De sectororganisatie kan de leden niet dwingen, maar wil via overtuigingskracht bereiken dat het beleid doorwerkt bij zoveel mogelijk leden. Daartoe is er overleg tussen de projectleider en de schoolleiders. Dit gebeurt onder andere in een klankbordgroep. Daarnaast is er met de andere betrokken partijen overlegd. De overleggen kunnen leiden tot aanpassing van het project.

De projectleider heeft, zoals eerder aangegeven, zelf geen mogelijkheid om te zorgen dat het beleid doorwerkt binnen de scholen. De projectleider is hierbij afhankelijk van de schoolleider. Daarom is overleg tussen de projectleider en de schoolleiders noodzakelijk zodat de schoolleiders kunnen zorgen voor doorwerking van beleid. In een interactieve implementatie strategie proberen de projectleiders van de sectororganisatie samen met de leidinggevenden via wederzijdse aanpassing tot doelen en uitvoering te komen. Het initiatief ligt bij de leidinggevenden (Noordegraaf et al., 2010).

In dit project is sprake van een lerende situatie waarbij gaandeweg het proces er aanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Hierbij is een flexibele opstelling van de projectleider noodzakelijk (Hooijenbergh et al., 2001, p. 408).

### 5.1.3. Voorwaarden

In paragraaf 5.1.1. is gebleken dat dit project complex is en de interactieve implementatiestrategie is toegepast. Via de interactieve implementatiestrategie wordt het project gemanaged. Vervolgens is aan de orde om te kijken onder welke voorwaarden dat proces is georganiseerd. De Bruijn et al. (2002) noemen vier voorwaarden waaraan het management van het proces moet voldoen om te komen tot doorwerking van beleid.

De eerste voorwaarde is openheid. De schoolleiders geven aan dat zij genoeg betrokken worden bij de besluitvorming binnen het project. Schoolleiders hebben regelmatig de mogelijkheid om enquêtes in te vullen. Daarbij is door hen aangegeven dat daar niet altijd gebruik van is gemaakt. Dat komt door tijdsgebrek bij de schoolleiders, iets waar de VO-raad weinig aan kan veranderen. De projectleider staat open voor (ongevraagde) feedback en past zo nodig het project aan. De projectleider gebruikt haar “voelsprietten” om op bijeenkomsten te signaleren of er iets speelt binnen het project (Kummeling, persoonlijke communicatie, 13-6-2017).

De tweede voorwaarde betreft de bescherming van de core values. Er is voor de schoolleiders voldoende ruimte om het project in lijn te brengen met de visie en missie van de scholen. “Er is altijd genoeg ruimte voor om je eigen sausje er overheen te gooien. Er is [binnen project maatwerk] wel ruimte voor maatwerk” (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 07-06-2017). Men is continu met elkaar in gesprek en als dat geen uitkomst biedt, is er op basis van wetenschappelijk onderzoek bekeken of dat een oplossing voor het probleem kan bieden (Kummeling, persoonlijke communicatie, 13-6-2017).

De derde voorwaarde gaat over de voortgang. Er is een tijdspad bekend bij de respondenten, maar het wordt meer ervaren als een richtlijn dan als een harde eis. Op de vraag of de VO-raad actie onderneemt als het tijdspad in het project in het geding komt is geantwoord: “Nou nee, minimaal. Dan wordt het gewoon een jaar verschoven.” Het gevolg is dat het project niet binnen het geplande tijdspad is afgerond. Dit hangt in belangrijke mate samen met het feit dat het project vrijwillig en vrijblijvend is.

De vierde voorwaarde betreft de inhoud. De respondenten hebben na afloop van het project voldoende inhoudelijke progressie geboekt. De respondenten geven aan dat de medewerkers van de VO-raad betrokken zijn bij de schoolleiders. De projectleider geeft aan dat zij regelmatig peilen bij de schoolleiders of zij nog steeds de goede dingen doen middels een evaluatieformulier na een bijeenkomst of een enquête (Kummeling, persoonlijke communicatie, 13-6-2017).

Tijdens het onderzoek is gebleken, dat als de schoolleiders geen incentive ervaren om mee te doen, zij niet deelnemen aan interventies van het project. De schoolleiders zien graag waarom deelname aan het project positief uitwerkt voor hun school. Door de schoolleiders mee te laten praten over een project kan de projectleider de schoolleiders inzicht bieden in de voordelen van het project en kan het project naar de wensen van de schoolleiders worden aangepast. De projectleider blijkt zich dat te realiseren want die heeft overleggen met de schoolleiders en probeert in het project rekening te houden met de wensen van de schoolleiders. Daardoor is de kans groter dat zij vervolgens deelnemen aan het project. Deze wijze van aanpak is in dit onderzoek draagvlak genoemd. Dit draagvlak blijkt voor het slagen van het project noodzakelijk te zijn.

#### 5.1.4. Acties

Als een projectleider voldoet aan de voorwaarden om te kunnen functioneren als procesmanager gaat hij/zij concreet invulling geven aan het proces (De Bruijn et al., 2002, p. 72-86). Er zijn een aantal activiteiten die ondernomen worden om tot een goed procesontwerp te komen. Naast het feit dat er is voldaan aan de voorwaarden voor procesmanagement kan de procesarchitect, in dit geval de projectleider, overgaan tot actie om het bereiken van de gewenste doorwerking van beleid te stimuleren. Er zijn een zestal acties die leiden tot procesmanagement, waarna er doorwerking van beleid ontstaat.

De eerste actie betreft een probleemverkenning. De respondenten geven aan dat zij voldoende middelen hebben om bij de VO-raad “aan de bel te trekken” als zij van mening zijn dat er iets niet goed gaat binnen de sector. Daarnaast zijn zij van mening dat hun problemen tijdig worden aangepakt. De projectleider toetst niet actief of de leden een gevoel van urgentie ervaren om een probleem aan te pakken. “De bijeenkomsten zitten binnen no-time vol” (Kummeling, persoonlijke communicatie, 13-06-2017). Hieruit kan worden opgemaakt dat er voldoende urgentie is bij de leden.

De tweede actie betreft een actorenscaan. De respondenten zijn in zekere mate ‘verleid’ door de medewerkers van de VO-raad om deel te nemen aan het project. Daarbij wordt aangegeven dat de intrinsieke motivatie van de schoolleider daarbij een grote rol speelt. Er worden op de website van de VO-raad voorbeelden geven van succesverhalen van schoolleiders die hebben deelgenomen aan het project. De ambassadeurs worden in staat gesteld om hun verhaal te vertellen, er worden praktijkbeschrijvingen weergegeven op de website en voorafgaand aan masterclasses is voor de deelnemers duidelijk wat daarvan de leerdoelen zijn.

Beeldend voorbeeld van een quick scan configuratie (de derde actie) binnen project maatwerk is die van de lente- en zomerscholen. Als het gaat om de zomerscholen bleek dat er twee provincies waren die achterliepen als het ging om deelname aan dit project. Toen onderzocht werd welke scholen er in het land gebruik maakten van de interventie lente- en zomerscholen bleek dat te gaan om scholen met een hoog percentage zittenblijvers. Het project is erop gericht het percentage zittenblijvers te verlagen. Dat betekent dat de interventie voor deze scholen bedoeld is. In de twee provincies die achterliepen bleken er minder scholen te zijn met een hoog percentage zittenblijvers.

De inhoudelijke koppeling van dilemma’s vormt de vierde te ondernemen actie. Er zijn in dit project geen strijdige opvattingen geconstateerd. De schoolleiders geven daarnaast aan dat zij worden gehoord door de sectororganisatie als zij een probleem aankaarten.

De vijfde te ondernemen actie is een procesmatige koppeling van de dilemma’s. Project maatwerk kent een klankbordgroep. Hierin zijn medewerkers van scholen opgenomen die betrokken zijn bij een bepaalde interventie binnen het project. Er wordt naar gestreefd om vanuit iedere interventie iemand zitting te laten nemen in de klankbordgroep wat tot nu toe lukt (Kummeling, persoonlijke communicatie, 13-06-2017). Daardoor maakt de VO-raad op basis van input van de medewerkers van de scholen een afweging als het gaat om de procesmatige inrichting van het project.



De zesde actie is een test van het ontwerp. De schoolleiders vinden een test van een interventie nuttig. Als schoolleiders mogen deelnemen aan een pilotgroep is de verwachting dat er alleen schoolleiders deelnemen die positief tegenover het onderwerp staan waarop de interventie betrekking heeft (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 07-06-2017). Er is binnen dit project sprake van een test. Er wordt een test gedaan op een school waarna er geëvalueerd wordt. Na elke ronde worden er aanpassingen gedaan. Als de school positief tegenover de test stond is het de bedoeling dat meer scholen enthousiast worden van deze interventie. Er ontstaat daardoor een olievlekwerking (Kummeling, persoonlijke communicatie, 13-06-2017).

De in dit project geconstateerde voorwaarden en acties voldoen aan de voorwaarden en de acties van De Bruijn et al. (2002) uit het theoretisch kader. Zoals in paragraaf 5.1.3. is beschreven, blijkt dat er in dit project ook draagvlak nodig is om te komen tot een succesvolle doorwerking van beleid. Dit element is niet opgenomen in het theoretisch kader, maar blijkt wel van wezenlijk belang om de gewenste doorwerking van beleid te bereiken.

### 5.1.5. Doorwerking

Doorwerking van beleid in scholen is gedefinieerd als concrete acties van schoolleiders gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Dit leidt tot concrete acties en meetbare resultaten. Er is sprake van een win-win situatie als zowel de projectleider als de schoolleiders hun doelen bereiken. Naar verwachting bereikt niet iedereen de doelen op hetzelfde niveau maar het geeft de betrokkenen een gevoel van progressie (Kickert et al., 1999, p. 173-175). De scholen bereiken dat de kwaliteit van het onderwijs verbetert. De VO-raad heeft als procesarchitect hieraan een belangrijke bijdrage geleverd.

De mate waarin doorwerking plaatsvindt, is per project verschillend. Er zijn maatregelen die 'dieper' in de schoolorganisaties ingrijpen dan anderen. Het bereik van de interventies binnen de projecten is daardoor anders.

De eerste vorm van doorwerking van beleid is primaire doorwerking. Die heeft een positieve werking op de actoren waardoor het beleid een richtinggevende functie krijgt (Penninkhof, 2013, p. 22). Secundaire doorwerking heeft invloed op het gedrag van de medewerkers binnen de organisatie waarop het beleidsdocument betrekking heeft (Penninkhof, 2013, p.23). Tertiaire doorwerking vindt plaats als docenten hun gedrag veranderen waardoor de resultaten van de leerlingen verbeteren (Bovens et al. 2012, p. 86).

Hieronder zijn de empirische waarnemingen in verband gebracht met de theorie over doorwerking. Voor dit project worden de interventies plusdocument en lente- en zomerscholen besproken.

Degenen die deelnemen aan het project zijn bij het invoeren van het plusdocument in voldoende mate ondersteund, zo blijkt uit de gesprekken met de schoolleiders. Het plusdocument is echter nog niet op alle scholen ingevoerd. Dat komt omdat deelname aan het project vrijwillig en vrijblijvend is. Er is geen prikkel om mensen te motiveren om de gemaakte afspraken te realiseren. Als de schoolleider het plusdocument invoert op de school betekent dit dat de leerling een document meekrijgt wat de kansen in zijn/haar onderwijsontwikkeling vergroot. Dit is een vorm van tertiaire doorwerking van beleid.

Een andere interventie binnen dit project is de lente- en zomerschool. Een school die in de meivakantie onderwijs aanbiedt om leerlingen over te laten gaan naar het volgende leerjaar heet in de volksmond een lenteschool. Wanneer het onderwijs plaatsvindt in de zomervakantie heet het een zomerschool.

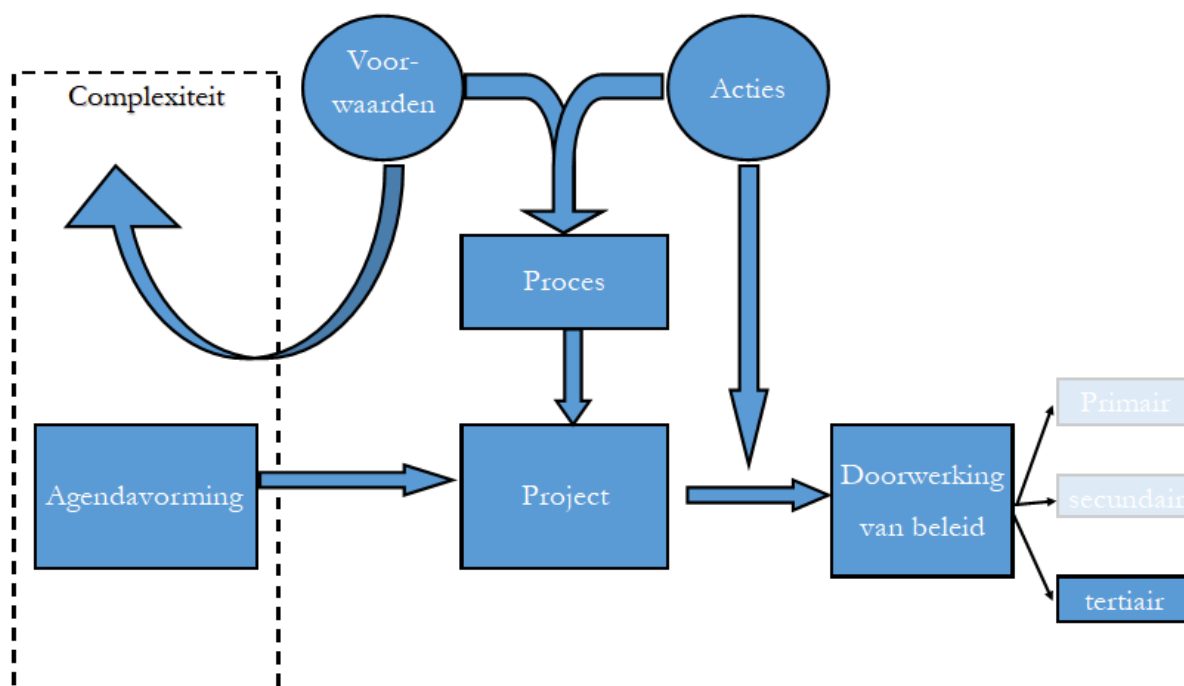
Bij de lenteschool is niet vast te stellen of de leerlingen, als gevolg van het extra onderwijs, overgaan omdat in de loop van het schooljaar wordt gewerkt aan het verbeteren van de resultaten van de leerlingen. Daarmee is de koppeling van de activiteiten van de lenteschool aan het wel of niet zitten blijven niet meer eenduidig vast te stellen.

In het geval van de zomerschool is dit wel vast te stellen. Leerlingen die aan het einde van het schooljaar in beginsel blijven zitten, maar na de zomerschool wel overgaan, hebben dit resultaat geboekt dankzij de zomerschool. Dit betekent dat in het geval van de zomerschool er sprake is van tertiaire doorwerking van beleid. In het geval van de lenteschool is de tertiaire doorwerking niet vast te stellen omdat er geen meetbare resultaten zijn. De leerling kan namelijk in de periode tussen de meivakantie en de zomervakantie op eigen kracht betere schoolresultaten behalen (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15-05-2017).

### 5.1.6. Tussenconclusie

Dit schema geeft het theoretisch model weer.

Figuur 10



In de agendavorming zijn in het sectorakkoord de onderwerpen van dit project tot stand gekomen. De VO-raad ondersteunt het bereiken van de doorwerking van beleid door middel van dit project. Uit het onderzoek blijkt dat het project ambigu en complex is. Daarom is ervoor gekozen het project aan te sturen via een proces. Het aansturen gebeurt via procesmanagement waarvoor voorwaarden en acties zijn geformuleerd. Uit het onderzoek blijkt dat aan de

voorwaarden is voldaan en dat de acties zijn ondernomen. Omdat het beleid rechtstreeks invloed heeft op de resultaten van de leerlingen is er alleen sprake van tertiaire doorwerking.

## 5.2. Stap 2

De doelstelling van Stap 2 is dat het bereiken van de ambities uit het sectorakkoord gekoppeld wordt aan een professionele schoolorganisatie. Hiervoor stelt de school een doelstelling vast om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren zodat de ambities bereikt kunnen worden (VO-raad, 2016a).

Stap 2 kent een aantal interventies. De eerste is de zelfevaluatie (Schoolfie). Hiermee kunnen schoolleiders zien in hoeverre zij een ambitieus leerklimaat hebben ontwikkeld op hun school omdat de medewerkers een vragenlijst invullen waarna voor de schoolleiders inzichtelijk is gemaakt hoe het beleid op hun scholen werkt. De Schoolfie wordt als voorloper gebruikt voor de collegiale visitatie (VO-raad, 2017c).

Deze collegiale visitatie is de tweede interventie die Stap 2 kent. Collega's van andere scholen – door Stap 2 getrainde peer-visitatoren – komen dan op bezoek om mee te kijken en bevindingen te delen over de door de schoolleider gestelde ontwikkelvraag. Zij geven terug in hoeverre het beeld dat van de school is geschetst (o.a. in de Schoolfie) overeenkomt met wat zij zien tijdens de visitatie (VO-raad, 2017c)

Via de spiegel personeel en school kunnen scholen zien hoe medewerkers het strategisch HRM binnen de organisatie ervaren. Daarnaast zijn er leernetwerken. Als schoolleiders zich verder willen verdiepen in een specifiek thema kunnen zij zich aansluiten bij een leernetwerk in hun regio. Dat kan naar aanleiding van de Schoolfie, collegiale visitatie of Spiegel Personeel & School, maar ook om aan de slag te gaan met een ander thema rondom de ontwikkeling van de school (VO-raad, 2017c).

De laatste interventie betreft een vijftal handreikingen waar schoolleiders gebruik van kunnen maken, te weten: Meer differentiatie in de klas, ICT-vaardigheden en e-didactiek, Begeleiding startende leraren, Bevoegd aan de slag en Meer master-opgeleide docenten (VO-raad, 2016a).

### 5.2.1. Complexiteit

Stap 2 is ontstaan door het samenvoegen van twee projecten, namelijk “versterking strategisch HRM” met “ambitieuw leerklimaat”. Het ministerie van OCW was voornemens om de subsidies voor versterking strategisch HRM beschikbaar te stellen voor andere organisaties in plaats van de VO-raad. Men was kennelijk niet tevreden over de uitkomsten van het project. Uiteindelijk is bij de VO-raad besloten om versterking strategisch HRM samen te voegen met ambitieuw leerklimaat waardoor het ministerie akkoord is gegaan met het behoud van dit project.

Net als bij het project Maatwerk zijn scholen niet verplicht om mee te werken of deel te nemen aan de interventies. De schoolleiders verschillen in opvattingen en visies over deze interventies. De taken en problemen worden anders geïnterpreteerd waardoor men het niet eens is over de inhoud van het probleem en de manier waarop de oplossing kan worden bereikt (Noordegraaf, 2015, p. 160). Los van de verschillen die er zijn onder de schoolleiders en de projectleider hebben de medewerkers van Stap 2 te maken met het ministerie van OCW. Op directieniveau (bij zowel de VO-raad als het ministerie) is er discussie geweest over de opzet van het project. Alle vier de

onderzochte projecten hebben te maken met een verantwoording naar het ministerie toe voor de verkregen subsidiegelden, maar project Stap 2 heeft te maken gehad met meer inmenging vanuit het ministerie als gevolg van de eerder genoemde ervaring. Daarom had het project aan het begin wat meer tijd nodig om op te starten en de opzet af te stemmen met het ministerie. Stap 2 is minder populair onder de schoolleiders omdat het te maken heeft met de randvoorwaarden van goed onderwijs. Voor Maatwerk lopen ze meer warm omdat dat over de leerlingen gaat, daar worden schoolleiders meer enthousiast van (Blom, persoonlijke communicatie, 13-06-2017).

De VO-raad is afhankelijk van de medewerking van de schoolleiders en de acceptatie van het gevoerde beleid door het ministerie. De verschillen in opvattingen, visies en belangen van deze partijen maakt het project ambigu en complex. Dit heeft invloed op het bereiken van de doelen, net als het proces daar naartoe (Matland, 1995, p. 158). Door een strategie te hanteren in een netwerkverband kunnen deelnemers worden geactiveerd om deel te nemen aan het proces waardoor de gewenste doelen bereikt worden (Kickert et al., 1999, p. 47). Er is tevens een meer strategische aanpak nodig omdat er veel wordt samengewerkt met andere stakeholders zoals bijvoorbeeld: de NVP (de Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement en organisatieontwikkeling), NPDI (Nationaal Platform Duurzame Inzetbaarheid), Project Maatwerk, de VO-academie, Leerling 2020, het ministerie van OCW, de onderwijsinspectie, VOION en de Onderwijscoöperatie.

### 5.2.2. Implementatiestrategie

Een strategische aanpak van het project betekent dat er procesmanagement nodig is om het project aan te sturen. “We hebben bij Stap 2 een missie om strategisch HRM onder de aandacht te brengen bij schoolleiders” (Blom, persoonlijke communicatie, 13-06-2017). Om de doelen van deze missie te kunnen bereiken, heeft de projectleider een implementatiestrategie nodig om het project aan te sturen. Er is geen “one-best-way” als het gaat om deze aansturing (Noordegraaf et al., 2010, p.74). Het is afhankelijk per project welke strategie het beste past om te hanteren.

In dit project is er bij de aansturing van de processen sprake van een interactieve implementatiestrategie. Dit komt onder meer vanwege het feit dat de vrijwilligheid en vrijblijvendheid van het project de complexiteit vergroot voor de procesarchitect (Matland, 1995, p. 164). De projectleider streeft ernaar om zo veel mogelijk schoolleiders te laten deelnemen waardoor het van belang is dat de bereidheid om deel te nemen wordt vergroot. Vanwege de complexiteit vindt er veel overleg plaats met medewerkers en interne- en externe genoemde partners. In een interactieve implementatiestrategie proberen de projectleiders van de sectororganisatie samen met de leidinggevenden tot wederzijdse aanpassingen te komen (Noordegraaf et al., 2010). Dat is in Stap 2 het geval. Er is een behoefteonderzoek onder honderd scholen gedaan. Dat heeft geleid tot aanpassingen van het project. Daarnaast geven de ledenadviseurs adviezen die worden meegenomen. Er is daarmee sprake van wederzijdse aanpassingen en er is samengewerkt om tot de doorwerking van beleid op scholen te komen.

### 5.2.3. Voorwaarden

Omdat het project complex is (zie 5.2.1.) is er een implementatiestrategie gehanteerd om te komen tot doorwerking van beleid. Vervolgens is er gekeken onder welke voorwaarden dat proces kan worden georganiseerd. De Bruijn et al. (2002) noemen vier voorwaarden waaraan het management van het proces moet voldoen om te komen tot doorwerking van beleid.

De eerste voorwaarde voor het procesmanagement is openheid. De medewerkers van het project staan open voor input en (ongevraagde) feedback. Er is een mindset over de doorwerking van beleid gevormd door de schoolleiders. De medewerkers van Stap 2 zijn duidelijk over de doelen die de interventies hebben (Blom, persoonlijke communicatie, 13-06-2017).

De tweede voorwaarde betreft de bescherming van core values. Het project houdt voldoende rekening met de visie en de missie van de scholen omdat er ruime mogelijkheden zijn om beleid lokaal in te richten. Bijvoorbeeld geeft een respondent aan dat gesprekken die worden gevoerd als sparend zijn ervaren. Er wordt geen blauwdruk opgelegd of andere instrumenten aangereikt om de doelstelling te bereiken. Het gaat altijd om uitwisselen van kennis over wat is de situatie op de school, en dan komen visie en missie ook aan de orde. Welke stappen zijn gezet om op weg te gaan, waar zitten de knelpunten en waar kan het beter (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 02-06-2017).

Als het gaat om de derde voorwaarde, de voortgang, geven de respondenten aan dat er geen tijdspad bekend bij is bij hen. Eén respondent geeft zelfs aan dat de criteria waaraan moet worden voldaan eerder worden bijgesteld, zodat de doelen kunnen worden gehaald, dan dat er wordt geprobeerd om de doelstellingen, binnen de gestelde termijn, te bereiken (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 02-06-2017). De projectleider geeft aan dat zij vanuit het project duidelijk communiceren welke duur een interventie heeft, maar dat de “afhechting voor verbetering vatbaar is”. “Een leernetwerk wordt door ons begeleid voor een aantal bijeenkomsten. Daarna gaan ze zelfstandig verder. Zij hebben de voortgang dan in eigen hand”(Blom, persoonlijke communicatie, 13-06-2017). De schoolleiders kunnen namelijk stoppen met het project wanneer zij dit willen. De VO-raad heeft geen “stok om mee te slaan” om ervoor te zorgen dat de doelen gehaald worden, los van het feit dat de medewerkers van de VO-raad aangeven dat zij zelf geen stok willen. Zij zijn er immers voor de schoolleiders en bestuurders.

De vierde voorwaarde betreft de inhoud. De respondenten geven aan dat er een duidelijke inhoudelijk doordachte aanpak ligt van strategisch human resource management (SHRM). Eén respondent geeft aan: “De VO-raad is er vooral in de beginfase geweest om met elkaar de mindset te krijgen van waar praten we nu over. Ik vond het belangrijks dat de cursus die we toen gevolgd hebben, inzicht heeft gegeven in de mogelijkheden die SHRM-beleid ons biedt. Dat heeft voor mij een beetje de doorbraak bewerkstelligd. [...] Door de kennis aan te reiken van zo zit het, zorg je dat de mensen verder komen” (Respondent 13, persoonlijke communicatie 08-06-2017).

Draagvlak is net als bij Maatwerk in dit project noodzakelijk om doorwerking van beleid mogelijk te maken. Schoolleiders maken minder snel tijd voor interventies die zorgen voor de randvoorwaarden van onderwijs. Zij zijn meer gericht op de aandacht voor de leerlingen. Er is door scholen zelf geen initiatief genomen op het gebied van strategisch HRM en ambitieus leerklimaat. Dat komt onder meer omdat de scholen hun energie stoppen in de kwaliteit van het onderwijs. Daarop worden ze namelijk getoetst door de onderwijsinspectie. Het sectorakkoord, met de afspraken en ambities die daaruit voortvloeien, maken geen onderdeel uit van het toetsingskader van de onderwijsinspectie. De projectleider blijkt zich dat te realiseren want die heeft overleggen met de schoolleiders en probeert in het project rekening te houden met de

wensen van de schoolleiders. Vanwege die reden is er door de VO-raad onder honderd scholen een onderzoek gedaan. De ambities uit het sectorakkoord op zichzelf worden niet gezien als mandaat om over te gaan tot uitvoering. “het is een uitvloeisel van het sectorakkoord, dat is via de leden, maar ik denk niet dat het zo voelt” (Blom, persoonlijke communicatie, 13-06-2017). Er is dus via een extra check bekeken of de leden wel bereid zijn om deel te nemen aan interventies van een dergelijk project.

#### 5.2.4. Acties

Naast het feit dat er is voldaan aan de voorwaarden voor procesmanagement kan de procesarchitect, in dit geval de projectleider, overgaan tot actie om het bereiken van de gewenste doorwerking van beleid te stimuleren. Daardoor wordt er een concrete invulling gegeven aan het proces (De Bruijn et al., 2002, p. 72-86). Er zijn een zestal acties binnen het procesmanagement, die er toe leiden dat doorwerking van beleid ontstaat.

De eerste actie betreft een probleemverkenning. De schoolleiders hebben voldoende middelen om bij de VO-raad aan de bel te trekken als zij daar behoefte aan hebben. De schoolleiders kunnen op verschillende manieren contact opnemen met de medewerkers van de VO-raad. Dit kan op een laagdrempelige wijze.

De tweede actie betreft de actorenscaan. Het gaat er hier om dat de sectororganisatie inzichtelijk maakt wat de voordelen zijn van deelname aan een interventie. “Ik ontvang wel informatie over allerlei zaken maar ik selecteer dan heel sterk naar waar de behoefte van de school of van het bestuur ligt. Ik ervaar dat er voldoende informatie te vinden is, maar daar moet je wel naar op zoek, maar dat vind ik ook logisch eigenlijk. Ik werd persoonlijk benaderd om mee te doen. Dat vind ik ook wel heel belangrijk (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 24-05-2017). Deze respondent geeft aan dat hij niet aan alles wat de VO-raad organiseert deelneemt, maar dat hij weldegelijk voldoende informatie kan vinden over de zaken waarin hij wel geïnteresseerd is. Dit is in lijn met wat de overige respondenten binnen dit project hebben aangegeven.

De derde actie is een quick scan configuratie. De projectleider geeft aan dat er een doelgroepenonderzoek is gedaan. Daaruit blijkt dat er zowel grotere als kleinere schoolbesturen gebruik maken van de interventies van Stap 2. Er wordt binnen het project gezocht naar manieren om daarop te anticiperen (Blom, persoonlijke communicatie, 13-06-2017).

De vierde actie betreft de inhoudelijke koppeling van dilemma's. De respondenten geven aan dat het nuttig is om dilemma's aan te kaarten bij de VO-raad. “Ze geven je de mogelijkheid om vragen te stellen. Als je dat niet doet prima. Als je dan wel vragen hebt, los van de sessies die ze hebben, dan zijn ze altijd bereid om een antwoord te geven” (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 26-05-2017). De respondenten kunnen met hun dilemma's naar de VO-raad toe en geven aan dat zij daarmee goed geholpen worden. De projectleider stelt dat het project Stap 2 een missie heeft. “Het project zelf is eigenlijk een grote tegenstrijdigheid. Om hem nog even wat groter te maken. We roepen altijd dat we vraag gestuurd werken maar eigenlijk hebben we een missie. We proberen iets aan te wakkeren, dat is niet echt vraag gestuurd werken” (Blom, persoonlijke communicatie, 13-06-2017).

Het antwoord van de projectleider is niet in lijn met hetgeen de schoolleiders ervaren. De projectleider zegt dat het project een agenda kent terwijl de respondenten niet het gevoel hebben dat hen iets wordt opgelegd.

Als het gaat om de procesmatige dilemma's wordt de groep met ledenadviseurs van Stap 2 op regelmatige basis geconsulteerd. De projectleider vraagt naar de wensen en behoefte van de schoolleiders via de ledenadviseurs als het gaat om de planning van masterclasses, peer-visitaties en dergelijke.

Er is bij Stap 2 sprake geweest van een pilot waarbij de deelnemers is gevraagd om feedback. De schoolleiders geven aan dat zij positief tegenover een pilot staan. "Ik ben zelf wel gecharmeerd van pilots, want wat je ook aanpakt je kunt altijd onverwachte dingen tegenkomen. Je kunt altijd iets vroegtijdig aanpakken" (Respondent 5, 02-06-2017). Vervolgens is hen door de projectleider medegedeeld wat er is gedaan met deze feedback.

De in dit project geconstateerde voorwaarden en acties voldoen aan de voorwaarden en de acties van De Bruijn et al. (2002). Zoals in paragraaf 5.2.3. is beschreven blijkt dat er tevens draagvlak nodig is om te komen tot succesvolle doorwerking van beleid. Dit element is niet opgenomen in het theoretisch kader, maar blijkt wel van wezenlijk belang om de gewenste doorwerking van beleid te bereiken.

#### 5.2.5. Doorwerking

Doorwerking van beleid in scholen is gedefinieerd als concrete acties van schoolleiders gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Dit leidt tot concrete acties en meetbare resultaten. De projectleider ondersteunt de schoolleiders bij het ontwikkelen van doorwerking van beleid.

Hieronder zijn de empirische waarnemingen in verband gebracht met de theorie over doorwerking. Voor dit project worden de interventies handreiking strategisch HRM, Schoolfie, spiegel personeel en school en de collegiale visitatie besproken.

De schoolleiders die de noodzaak inzien van het invoeren van strategisch HRM binnen de scholen nemen deel aan het project. Zij ervaren ondersteuning vanuit de VO-raad. Er is sprake van een win-win situatie als zowel de VO-raad als de schoolleiders de doelen bereiken. Weliswaar niet op hetzelfde niveau, maar alle partijen hebben een gevoel van progressie (Kickert et al., 1999, p. 173-175). Het doel van project Stap 2 is om strategisch HRM beleid onder de aandacht te brengen bij scholen. Het resultaat is dat er bij deelnemende scholen aan de verschillende interventies strategisch HRM-beleid is ingevoerd (Respondent, 4, 5, persoonlijke communicatie, 24-05-2017, 02-06-2017). Dit heeft tot gevolg dat er in het geval van een vacature ander personeel (bevoegd, met meer kwalificaties) wordt aangenomen en docenten op een andere manier worden ondersteund bij het geven van lessen. Dit leidt ertoe dat de onderwijskwaliteit verbetert, wat ten goede komt aan de resultaten van de leerlingen.

De schoolleider past aan de hand van de interventies Schoolfie, spiegel personeel en school en handreikingen het beleid binnen de school aan. Deze interventies geven namelijk aan wat er anders kan in de school waarna de schoolleider het beleid verandert. Daardoor is er sprake van primaire doorwerking bij deze interventies. Het aanpassen van het beleid kan tevens tot gevolg

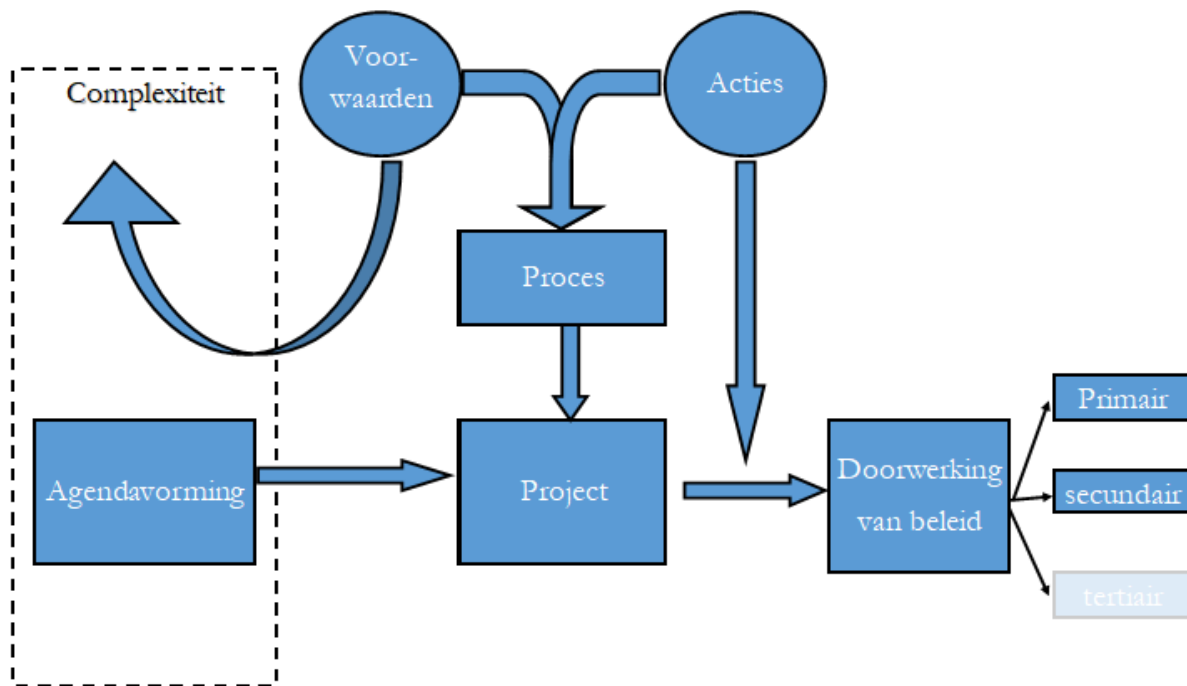
hebben dat docenten cursussen volgen binnen de school. Indien dat gebeurt is er sprake van secundaire doorwerking. Dit is in lijn met wat Penninkhof (2013, p. 23) stelt omdat verandering van het beleid invloed heeft op gedrag van de medewerkers waarop het beleid betrekking heeft. Dit kan er vervolgens toe leiden tot tertiaire doorwerking indien het invloed heeft op de resultaten van de leerlingen. Of deze laatste stap van tertiaire doorwerking heeft plaatsgevonden, maakt geen deel uit van dit onderzoek.

De collegiale visitatie is een voorbeeld van secundaire doorwerking van beleid omdat deze de schoolleiders aanzet tot het ondernemen van acties. De schoolleider krijgt zo een beter beeld van de school als organisatie. Er vindt een soort benchmark plaats, waarna er kan worden besloten om een aantal wijzigingen door te voeren.

### 5.2.6. Tussenconclusie

Dit schema geeft het theoretisch model weer.

Figuur 11



In de agendavorming zijn in het sectorakkoord de onderwerpen van dit project tot stand gekomen. De VO-raad ondersteunt het bereiken van de doorwerking van beleid door middel van dit project. Uit het onderzoek blijkt dat het project ambigu en complex is. Daarom is ervoor gekozen het project aan te sturen via een proces. Het aansturen gebeurt via procesmanagement waarvoor voorwaarden en acties zijn geformuleerd. Uit het onderzoek blijkt dat aan de voorwaarden is voldaan en dat de acties zijn ondernomen. Er is in dit project sprake van primaire en secundaire doorwerking van beleid.

### 5.3. Steunpunt opleidingsscholen

Het Steunpunt opleidingsscholen heeft als uitgangspunt het versterken van onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling. Een steunpunt van, voor en door opleidingsscholen dat bijdraagt aan de professionalisering van leraren, de ontwikkeling van scholen en het versterken



van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs (PO-raad, VO-raad, n.n.b.). Het Steunpunt opleidingsscholen valt in tegenstelling tot projecten Maatwerk en Stap 2 niet uiteen in meerdere interventies. Op een opleidingsschool worden leraren op de werkplek opgeleid om te werken in het VO. Een academische opleidingsschool is een opleidingsschool die het opleiden van leraren verbindt met het door de leraar in opleiding verrichten van praktijkgericht onderzoek en schoolontwikkeling (VOION, n.n.b.). Het Steunpunt opleidingsscholen is opgezet met- en wordt mede beheerd door de PO-raad. Er wordt in de rest van het onderzoek bij dit project alleen gefocust op het aandeel dat de VO-raad heeft binnen het steunpunt opleidingsscholen.

### 5.3.1. Complexiteit

Het project Steunpunt opleidingsscholen heeft als doelstelling het versterken van onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling.

Er maken voornamelijk opleidingscoördinatoren en lerarenopleiders gebruik van de diensten van het steunpunt. Uit empirische waarnemingen blijkt dat dit niet de juiste mensen zijn om te betrekken bij activiteiten van het steunpunt omdat degenen die gebruik maken van de diensten van het steunpunt niet degenen zijn die zorgen voor doorwerking van beleid binnen de school. Dit zijn namelijk de schoolleiders. De ondervraagde schoolleiders maken geen gebruik van de diensten van het steunpunt en geven aan daar ook geen behoefte aan te hebben (Respondent 7, 10, 11, persoonlijke communicatie, 07-06-2017, 06-06-2017, 09-06-2017). Geconstateerd wordt dat de schoolleiders minder positief tegenover het Steunpunt opleidingsscholen staan dan de opleidingscoördinatoren en de lerarenopleiders. Deze laatste groep maakt namelijk in tegenstelling tot de schoolleiders wel gebruik van de diensten van het steunpunt. De taken en problemen worden anders geïnterpreteerd door deze twee groepen. Men is het niet eens over de inhoud en daardoor verschillen de partijen van mening over de manier waarop een oplossing kan worden bereikt (Noordegraaf, 2015, p. 160).

Het Steunpunt opleidingsscholen zet enquêtes uit onder de aanwezigen van activiteiten van het steunpunt. Daarnaast vindt er een jaarlijkse evaluatie plaats aan het einde van het jaar. Daaruit blijkt dat het steunpunt een waardering van 7,9 krijgt op een schaal van 10. In de enquête zijn vooral projectleiders, coördinatoren of programmamanagers van de opleidingsschool bevroegd. Slechts in enkele gevallen is de schoolleider bevroegd. Dit verklaart de “gap” tussen de waardering van het steunpunt uit het tevredenheidsonderzoek en de antwoorden van de respondenten over dit project in dit onderzoek (DUO, 2016).

“We bereiken de schoolleiders niet zo goed. Wij hebben vooral lerarenopleiders en coördinatoren in onze doelgroep. We merken dat als je dat in de school wil borgen, dan heb je daar faciliteiten voor nodig” (Wirtz, persoonlijke communicatie, 29-5-2017). De schoolleiders verschillen van de VO-raad in opvattingen en visies over welke rol er voor de VO-raad is weggelegd. Zij vragen de benodigde informatie op via andere routes (Respondenten 6,7,10, persoonlijke communicatie, 29-05-2017, 07-06-2017, 06-06-2017). De schoolleiders die op de school moeten zorgen voor doorwerking van beleid maken geen gebruik van de diensten van het steunpunt, wat de situatie complex maakt. Respondent (KW) gaf het volgende aan: “ wij hebben meegedaan aan een project samen opleiden in de school waar ook een onderzoek aan gekoppeld was. Alle informatie komt

niet zo zeer van de VO-raad maar meer van Utrecht omdat dat de penvoerder<sup>6</sup> is van het samenwerkingsverband”.

Het project is tevens complex door de samenwerking van de vele partijen welke allen verschillende visies, opvattingen en belangen hebben. In het geval van Steunpunt opleidingsscholen gaat het om een samenwerking met ICL/ VSNU en ADEF/ VH, Project Maatwerk, Project Steunpunt passend onderwijs, Project Stap 2, VO-academie, PO-raad, MBO-raad, het ministerie van OCW en leerling 2020.

### 5.3.2. Implementatiestrategie

Vanwege de complexiteit van het project volstaat een instrumentele aanpak niet, zo is de verwachting. Door middel van een strategische aanpak worden deelnemers geactiveerd om problemen op te lossen in netwerkverband via interacties zodat de gewenste doelen worden bereikt (Kickert et al., 1999, p. 47). Het hangt van de situatie af welke strategie het beste kan worden toegepast door de project (Noordegraaf et al., 2010, p. 74).

Steunpunt opleidingsscholen heeft een klankbordgroep waarin wordt overlegd en samenwerkt. “Mensen willen graag met ons meepraten. Mede omdat we het georganiseerd hebben van, voor en door opleidingsscholen voelen mensen zich ook eigenaar” (Wirtz, persoonlijke communicatie, 29-05-2017). Uit een gesprek met de projectleider blijkt dat het steunpunt flexibel is ingericht, waarbij er rekening wordt gehouden met de behoeften en de wensen van de opleidingscoördinatoren. Er wordt via overleggen zoals regiobijeenkomsten en klankbordgroepen aan de opleidingscoördinatoren en lerarenopleiders gevraagd waar zij behoefte aan hebben. Er wordt via deze weg tevens input opgehaald voor het projectplan van het steunpunt. “We spelen in op de ontwikkelingen die we zien. Het hebben van een klankbordgroep helpt daarbij. Als zij iets zien, dan helpt dat voor mij wel als ze zeggen dat ze daar tegenaan lopen” (Wirtz, persoonlijke communicatie, 29-05-2017). Er vindt wederzijdse aanpassing plaats en er wordt samengewerkt. Daardoor is er sprake van de interactieve implementatiestrategie van Noordegraaf et al. (2010). Omdat er gaandeweg het project aanpassingen plaatsvinden is een flexibele houding van de projectleider gewenst (Hooijenbergh et al., 2001, p. 408). Uit de empirische waarnemingen blijkt dat er aanpassingen zijn gedaan aan de hand van een behoefteonderzoek en evaluatieformulieren. Dat komt overeen met hetgeen is genoemd in de theorie.

De projectleider hanteert een interactieve implementatiestrategie waardoor er kennis wordt overgedragen aan opleidingscoördinatoren en lerarenopleiders. Dit is echter geen doorwerking van beleid waarop dit onderzoek zich richt. Het toetsen van de empirische waarnemingen aan de voorwaarden en acties uit de theorie heeft daarom niet plaatsgevonden. Een interactieve implementatiestrategie vanuit het project jegens de schoolleiders ontbreekt namelijk. Dit project kan daarom in dit onderzoek niet bijdragen aan het antwoord op de vraag op welke wijzen en onder welke voorwaarden projecten kunnen worden georganiseerd waardoor doorwerking van beleid ontstaat.

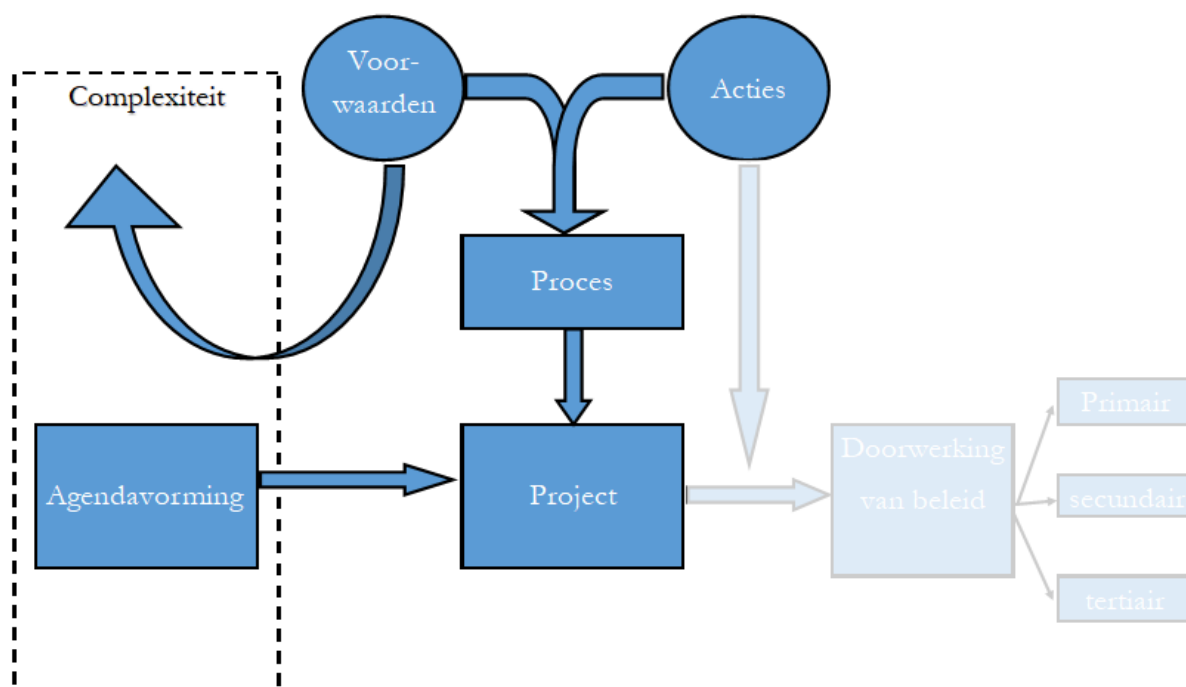
---

<sup>6</sup> Het instituut (universiteit, hogeschool) die de subsidieaanvraag doet

### 5.3.3. Tussenconclusie

Dit schema geeft het theoretisch model weer.

Figuur 12



In de agendavorming is in overleg met het ministerie van OCW het Steunpunt opgezet mede op basis van het sectorakkoord (Wirtz, persoonlijke communicatie, 29-5-2017). Uit empirische waarnemingen blijkt dat dit project ambigu en complex is. Voor de aansturing wordt er daarom een interactieve implementatiestrategie gehanteerd. Dit houdt in dat de procesarchitect aanpassingen van het project maakt waar nodig en dat er via samenwerking, doorwerking van beleid wordt gerealiseerd. De aanpassingen worden gedaan en er wordt samenwerkt in een project. Echter, de schoolleiders die zorgen voor de doorwerking van beleid op scholen zijn niet tot nauwelijks betrokken bij dit proces. Daardoor ontstaat er geen doorwerking van beleid waarop dit onderzoek zich richt. Dit project kan daarom in dit onderzoek niet bijdragen aan het antwoord op de vraag op welke wijzen en onder welke voorwaarden projecten kunnen worden georganiseerd waardoor doorwerking van beleid ontstaat.

## 5.4 Steunpunt passend onderwijs

Het Steunpunt passend onderwijs heeft als doel om iedere leerling een passende plek in het onderwijs te bieden. Schoolleiders ontvangen graag extra handvatten om in de praktijk vorm te kunnen geven aan passend onderwijs. Het betreft een wetwijziging en is niet opgenomen in het sectorakkoord. Ieder schoolbestuur neemt aan de hand van deze wetwijziging, zitting in een regionaal samenwerkingsverband. Dit project vormt de contrastcase in dit onderzoek vanwege de wettelijke basis die ten grondslag ligt aan het ontstaan van dit project.

### 5.4.1. Complexiteit

Het ministerie heeft via de Wet passend onderwijs (Wpo) gezorgd voor een stelselwijziging in het voortgezet onderwijs. Ondersteuning voor leerlingen met een ‘rugzak’ wordt niet langer centraal

aangestuurd, maar georganiseerd via decentrale samenwerkingsverbanden. Het ministerie heeft deze wijziging verplicht in de vorm van wetgeving.

De VO-raad faciliteert schoolbestuurders en -leiders bij het vervullen van hun taak om te zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs wordt bevorderd. Om die reden ondersteunt de VO-raad ook de leden bij deze stelselwijziging. Dat gebeurt in de vorm van een steunpunt (VO-raad, 2016a). Als de schoolleiders vragen hebben kunnen zij terecht bij het steunpunt. Het steunpunt brengt ook de leden met elkaar in contact, zodat ze van elkaars oplossingen kunnen leren. De VO-raad heeft hier, in tegenstelling tot de overige drie projecten, gekozen voor een andere invulling van de rol, die ze vervullen. Bij Maatwerk, Stap 2 en Steunpunt opleidingsscholen is er sprake van een inspanningsverplichting naar het ministerie toe om een aantal zaken in het kader van doorwerking van beleid te bereiken. De projectleiders hebben in deze complexe projecten doelen voor ogen die zij willen realiseren en waarvoor zij een strategie kiezen zodat er doorwerking van beleid kan ontstaan.

Steunpunt passend onderwijs is geen complex project omdat er vraaggericht gewerkt wordt. Het project fungeert als een soort van helpdesk. De projectleider hoeft geen rekening te houden met uiteenlopende opvattingen, visies en belangen. Als er verschillen zijn tussen de directeuren van de samenwerkingsverbanden of schoolleiders fungeert het steunpunt vooral als mediator (Jolink, persoonlijke communicatie, 29-05-2017). Er is geen sprake van een “missie”. Er zijn drie doelstellingen (het verstrekken van informatie, het bevorderen van samenwerking en het bieden van ondersteuning bieden bij actuele vragen vraagstukken). Voor deze taken wordt met een groot aantal instanties samengewerkt. Op basis van gestelde vragen wordt er informatie uitgewisseld. Er spelen daarbij geen visies, inzichten of belangen een rol. Er wordt contact onderhouden met partners om informatie uit te wisselen. De partners hebben hierin geen verschillende standpunten.

Er is binnen het Steunpunt nauwelijks sprake van complexiteit omdat er geen verschillen in opvattingen, visies en belangen zijn over de ondersteuning zelf. De ondersteuning die het steunpunt biedt is nuttig (Respondent 1, 12, persoonlijke communicatie, 12-05-2017, 08-06-2017).

De leden worden geholpen door het steunpunt als zij daartoe de behoefte voelen. De aansturing van de doorwerking van beleid komt niet vanuit de VO-raad maar vanuit het ministerie. De geformuleerde voorwaarden en acties van De Bruijn et al. (2002) zijn daarom niet geschikt als toetsingskader. Er is geen implementatiestrategie bij de projectleider waarneembaar. Dat is ook niet nodig omdat er vanuit de VO-raad geen doorwerking van beleid hoeft te worden bewerkstelligd.

Kickert et al. (1999), Noordegraaf (2015), De Bruijn et al. (2002) en Matland (1995) formuleren een aantal criteria op basis waarvan zij constateren dat een project ambigu en complex is. Uit empirische waarnemingen blijkt dat deze criteria zich in dit project niet voordoen. Het project is vraag gestuurd ingericht waarbij de scholen met hun vragen bij het project terecht kunnen. Dit alles maakt dat er geen sprake is van ambiguïteit en complexiteit.

### 5.4.2. Doorwerking

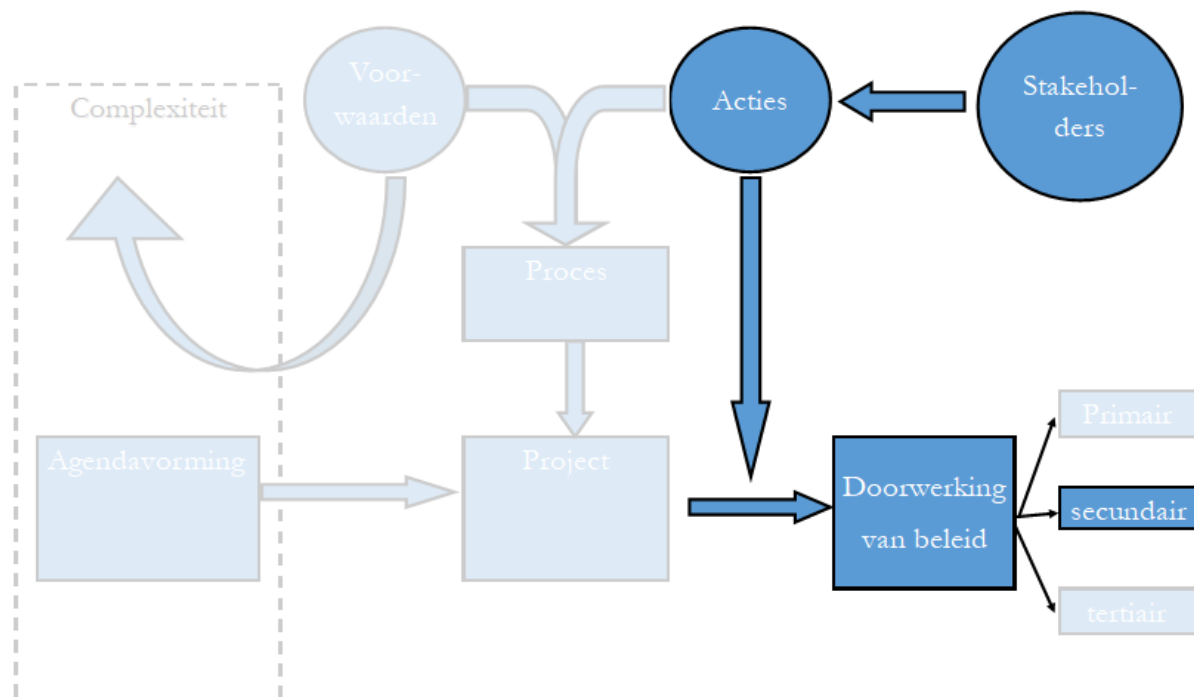
Er vindt secundaire doorwerking van beleid plaats omdat schoolleiders acties ondernemen in samenwerkingsverbanden van passend onderwijs. Er vindt ondersteuning plaats waardoor schoolleiders acties ondernemen. Er is niet onderzocht of dit invloed heeft op de resultaten bij de leerlingen waardoor er tertiaire doorwerking van beleid plaatsvindt.

Het project is een hulpmiddel om vragen te beantwoorden en samenwerking te faciliteren. De schoolleiders waarderen de diensten die het steunpunt levert. Zo is aangegeven: “zelf heb ik heel erg veel plezier gehad van het feit om die scan uit te zetten en binnen het samenwerkingsverband met andere scholen aan te geven: ‘je kan zelf het wiel uitvinden maar je kan ook die scan doen om te zien hoe je school ervoor staat’” (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 12-05-2017). De schoolleiders worden ondersteund bij de doorwerking van beleid. “Het ministerie zegt passend onderwijs dat voer je in en het steunpunt reikt je van alles aan om je te inspireren om dat in te voeren” (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 12-05-2017). De projectleider geeft aan dat 71 van de 75 samenwerkingsverbanden gebruik maken van dit aanbod (Jolink, persoonlijke communicatie, 29-05-2017). Er wordt via enquêtes getoetst of de doelstelling van het project wordt bereikt. De doorwerking van beleid die de schoolleiders bereiken, danken zij mede aan de ondersteuning (door middel van acties) die zij krijgen vanuit de VO-raad.

### 5.4.3. Tussenconclusie

Dit schema geeft het theoretisch model weer.

Figuur 13



Steunpunt passend onderwijs vormt de contrastcase in dit onderzoek. Een belangrijk verschil met de andere drie projecten is dat dit project is ingericht om vragen te beantwoorden, schoolleiders met elkaar in contact te brengen en hen informatie te bieden. Het steunpunt treedt op als

intermediair. In tegenstelling tot de andere drie projecten is hier geen sprake van ambiguïteit en complexiteit.

Vanuit de schoolleiders worden er vragen gesteld. De medewerkers van het project ondernemen actie om de vragen te beantwoorden waarna de schoolleider verder kan met het organiseren van doorwerking van beleid. Uit empirische waarnemingen blijkt dat de verkregen informatie wordt gebruikt om tot doorwerking van beleid te komen. Er vindt doorwerking van beleid plaats. Het wordt echter niet aangestuurd vanuit het project, maar het wordt mogelijk gemaakt door het project.

De acties van de VO-raad ontstaan door vragen vanuit de scholen en samenwerkingsverbanden. De antwoorden op de vragen (de acties) die zij hebben stellen de schoolleiders in staat om tot doorwerking van beleid te komen. Er is echter geen sprake van complexe projecten. Het onderzoek richt zich op de vraag op welke wijzen en onder welke voorwaarden complexe projecten kunnen worden ingericht. Dit project kan daardoor niet bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag op welke wijzen en onder welke voorwaarden sectororganisaties projecten kunnen organiseren zodat er doorwerking van beleid ontstaat bij de leden. In dit project is er geen sprake van complexiteit waardoor procesmanagement niet nodig is om het project te laten slagen.

## 5.6. Samenvatting

Er zijn vier projecten geanalyseerd. Project Maatwerk, Stap 2 en Steunpunt opleidingsscholen zijn gebaseerd op afspraken uit het sectorakkoord (VO-raad, 2016a). Het vierde project is een contrastcase omdat het een stelselwijziging betreft. De verantwoordelijkheden voor passend onderwijs zijn gedecentraliseerd en worden voortaan in samenwerkingsverbanden georganiseerd.

Het verschil is dat bij de eerste drie projecten er geen duidelijke overeenstemming is over het te bereiken doel. Deze drie projecten zijn ambigu en complex (Noordegraaf, 2015, p. 160). Doorwerking van beleid komt niet automatisch tot stand (Matland, 1995, p. 166). Dat vereist een strategische aanpak door middel van processen die worden aangestuurd met een implementatiestrategie (Noordegraaf et al., 2010, p. 1). Daarnaast is een flexibele houding van de projectleiders nodig (Hooijenbergh et al., 2001, p. 408). Geconstateerd is dat deze flexibele houding aanwezig is. Er worden namelijk aanpassingen gedaan binnen het project aan de hand van input van klankbordgroepen en ledenadviseurs. Daarvoor worden tevens behoefteonderzoeken gedaan. Daarmee is meer draagvlak gecreëerd onder de schoolleiders.

Bij het vierde project is er overeenstemming over het te bereiken doel. De stelselwijziging is wettelijk vastgelegd. Dat betekent dat er minder discussie is over de inhoud. Gebleken is dat de schoolleiders vooral behoefte hebben aan een plek waar ze terecht kunnen met vragen over hoe de doorwerking het beste tot stand kan worden gebracht. De VO-raad speelt daarop in door in dit project een steunpunt op te zetten.

De projecten Maatwerk en Stap 2 richten zich op het ondersteunen van de schoolleiders door direct contact met hen te zoeken en de tools te bieden om de doorwerking van beleid te bereiken. Daarvoor heeft de VO-raad deze projecten opgezet. De verschillende afspraken uit het sectorakkoord zijn ondergebracht in interventies. De interventies leiden tot doorwerking van beleid met het doel om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Er zijn verschillen in de effecten die de vier projecten hebben op doorwerking van beleid. Dat komt niet omdat het ene project “het beter doet” dan het andere. Het komt in belangrijke mate door het bereik dat het project heeft en daarmee dat de plaats waar het project ingrijpt in de school anders is. Het ene project reikt ‘dieper’ dan het andere project. Dit is in lijn met de verschillende definities die er zijn over doorwerking van beleid (Penninkhof, 2013, p. 21-23). De activiteiten binnen de projecten Maatwerk en Stap 2 hebben directe invloed op de doorwerking van beleid. Zo kunnen er activiteiten ondernomen worden om de kwaliteit van de docenten te verbeteren, terwijl er ook activiteiten zijn die rechtstreeks invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen.

De interventies lente- en zomerscholen en het plusdocument hebben directe consequenties voor het verbeteren van het onderwijs voor de leerlingen. Dat is aangeduid als tertiaire doorwerking. Bij Stap 2 is er sprake van primaire doorwerking omdat het SHRM beleid is aangepast. Er is sprake van secundaire doorwerking als de schoolleider gebruik maakt van een collegiale peer-visitatie. Op basis daarvan is de verwachting dat, doordat de kwaliteit van de docenten verbetert, dit ook ten goede komt aan het onderwijs van de leerlingen.

Het Steunpunt opleidingsscholen heeft als uitgangspunt het versterken van onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling (VO-raad, 2016a). Er worden bijeenkomsten georganiseerd om kennis over te dragen. Daarvoor is veel belangstelling. Op die manier krijgen opleidingscoördinatoren en lerarenopleiders informatie over dit onderwerp. Het doel wat bereikt moet worden op basis van het sectorakkoord wordt echter zonder de hulp van dit steunpunt gerealiseerd. Dit doen de schoolleiders op basis van informatie die zij ontvangen vanuit de universiteiten en hogescholen. Er vindt daarom wel doorwerking van beleid plaats maar de bijdrage van het project daaraan is beperkt.

Steunpunt passend onderwijs komt niet voort uit het sectorakkoord maar is gebaseerd op een stelselwijziging. Dat betekent dat alle scholen die wijziging moeten implementeren. Ieder schoolbestuur neemt zitting in een regionaal samenwerkingsverband. Een belangrijk verschil in vergelijking met Maatwerk, Stap 2 en Steunpunt opleidingsscholen is dat Steunpunt passend onderwijs vraaggericht werkt. Het steunpunt fungeert in feite als een soort helpdesk.

## 6. Conclusies en implicaties

### 6.1. Inleiding

De scholen in het voortgezet onderwijs worden ondersteund door de VO-raad bij het realiseren van doorwerking van beleid. Deze doorwerking is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen. In dit onderzoek is gekeken op welke manier deze doorwerking vanuit het sectorakkoord met behulp van ondersteuning van de VO-raad op de scholen tot stand komt. Daarbij is onderzocht is op welke manier de doorwerking van beleid georganiseerd is. De antwoorden op de deelvragen geven samen met het antwoord op de hoofdvraag weer op welke wijzen en onder welke voorwaarden de VO-raad de projecten kan organiseren door middel van procesmanagement zodat er doorwerking van beleid ontstaat bij de leden.

### 6.2 Antwoord op de deelvragen

#### 6.2.1. Antwoord op de theoretische deelvragen

1. Wat is implementatie, vertaling en doorwerking van beleid?

Implementatie is het geheel aan acties om te komen van sectorafspraken naar doorwerking van beleid (Stals, 2012). Beleid betreft de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen” (Bovens et al., 2012, p. 69). Bij implementatie worden de beleidsvoornemens en politieke beslissingen omgezet in daadwerkelijke uitvoering. “Veel beleid is pas doeltreffend wanneer het door een aantal organisaties in nauwe onderlinge samenwerking wordt uitgevoerd” (Bovens et al., 2012, p. 71). Dit omzetten van beleid naar uitvoering is de vertaling van beleid.

De complexiteit in projecten ontstaat door het feit dat er veel mensen bij betrokken zijn, zoals de projectleider en schoolleiders die uiteenlopende opvattingen, visies en belangen hebben. Daarnaast wordt samengewerkt met andere organisaties. Daarmee is het geheel complex en er is sprake van ambiguïteit. Taken en problemen worden anders geïnterpreteerd waardoor men het niet eens is over de inhoud van het probleem en de manier waarop de oplossing kan worden bereikt (Noordegraaf, 2015, p. 160). Ambiguïteit leidt tot misverstanden en onzekerheden, en beïnvloedt daarmee de uitkomsten in negatieve zin. Ambiguïteit heeft niet alleen invloed op het bereiken van de doelen maar ook op het proces daar naartoe (Matland, 1995, p. 158).

Doorwerking van beleid is gedefinieerd als *concrete acties van schoolleiders* gericht op het *verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs*. Er is sprake van *concrete acties* en *meetbare resultaten*. Vertaling wordt gezien als het proces om van de afspraken uit het sectorakkoord naar doorwerking van beleid te komen. Binnen een complex project is er gebruik gemaakt van interventies om tot doorwerking van beleid te komen. De interventies in deze projecten hebben allen verschillende doelen. Het ene project kent maatregelen die ‘dieper’ in de schoolorganisaties ingrijpen dan het andere project. Hierdoor ontstaan gradaties van doorwerking. Er zijn drie gradaties te onderscheiden, namelijk primaire, secundaire en tertiaire doorwerking. Bij primaire doorwerking verandert een beleidsdocument. Bij de secundaire doorwerking wordt er door de schoolleider actie ondernomen in de richting van de medewerkers. Bij tertiaire doorwerking is er sprake van een actie van docenten waardoor de leerling betere resultaten bereikt. Alle acties dragen, direct of indirect, bij aan de verbetering aan de kwaliteit van het onderwijs.



Omdat er sprake is van complexe projecten is een zuiver instrumentele aanpak niet voldoende zo blijkt uit het onderzoek. Er is een meer strategische aanpak nodig, die wordt aangestuurd door procesmanagement, om te komen tot doorwerking van beleid.

## 2. Hoe kan procesmanagement bijdragen aan beleidsimplementatie?

Doorwerking van beleid is een vorm van beleidsimplementatie. Beleidsimplementatie houdt in dat de voornemens en politieke beslissingen daadwerkelijk plaatsvinden in bestuurlijke optredens (Bovens et al., 2012, p. 71). Beleidsimplementatie vindt in deze casus plaats via projecten in een ambigue en complexe omgeving. Doorwerking komt niet vanzelf tot stand. Daarvoor is een strategische aanpak nodig. “Outcomes depend heavily on the resources and actors present in the microimplementing environment. These are likely to vary strongly from site to site, therefore broad variations in outcomes will occur” (Matland, 1995, p. 166).

Er zijn vier implementatiestrategieën te onderscheiden (Noordegraaf et al. 2010). De hiërarchische, decentrale, participatieve en interactieve implementatiestrategie. Uit de literatuur blijkt dat er bij de keuze voor een implementatiestrategie geen sprake is van een “one-best-way”. Het hangt van de situatie af welke strategie het best kan worden toegepast. Dat wordt door Noordegraaf en anderen (2010) uitgelegd als: “Passend bij de contouren van het probleem en de eigenschappen van de betrokken organisaties en mogelijk zelfs daarbinnen werkzame personen” (2010, p. 74).

De procesarchitect heeft een strategie nodig om de strategische aanpak vorm te kunnen geven. Hij gebruikt daarvoor procesmanagement. Het aansturen van het project met behulp van procesmanagement gebeurt door middel van de interactieve implementatiestrategie. De Bruijn et al (2002) noemen vier voorwaarden en zes acties. Als een projectleider voldoet aan de voorwaarden om te kunnen functioneren als procesmanager en activiteiten onderneemt om te komen tot een goed procesontwerp, dan draagt dit bij aan het bereiken van doorwerking van beleid.

## 3. Onder welke voorwaarden en via welke acties kan doorwerking versterkt worden?

Verdient een strategische procesaanpak de voorkeur dan kunnen daarbij specifieke voorwaarden en acties worden gehanteerd. “Veelal wordt geconstateerd dat de inhoudelijke aspecten van verandering dermate complex zijn, dat een uitdrukkelijke en gerichte aandacht voor de procesaspecten noodzakelijk is om een veranderingsproces met succes te kunnen doorlopen” (De Bruijn et al., 2002, p. 13).

Het managen van beleidsprocessen door middel van deze voorwaarden en via acties beïnvloedt de uitkomsten in de vorm van doorwerking van beleid. Immers, in een ambigue en complexe omgeving is het van belang dat de deelnemers het eens zijn over het probleem en hoe de oplossing voor dit probleem bereikt kan worden. Door te voldoen aan de voorwaarden en acties, zoals geformuleerd in het theoretisch kader, ontstaat er een situatie waarin de doorwerking van beleid wordt versterkt.

### 6.2.2. Antwoord op de empirische deelvragen

#### 1. Hoe werkt sectorbeleid door in het voortgezet onderwijs?

Doorwerking van beleid kan in verschillende gradaties tot stand komen. Primaire, secundaire en tertiaire doorwerking. De gradatie is afhankelijk van de 'diepte' waar het beleid ingrijpt het onderwijssysteem van de scholen. Uit de projectinformatie van de VO-raad kan worden vastgesteld wat het doel van de doorwerking is. De interventies van de verschillende projecten geven dat aan.

Bij het project Maatwerk worden er acties ondernomen door de medewerkers van het project. Zij ondersteunen de schoolleiders. Door de schoolleiders worden acties ondernomen die direct invloed hebben op de onderwijskwaliteit van de leerlingen. Zo wordt er op scholen een plusdocument ingevoerd waardoor de leerling een soort 'cv' meekrijgt bij zijn of haar diploma. Daarnaast zijn er lente- en zomerscholen waarin leerlingen een extra mogelijkheid krijgen om bevordering naar het volgende leerjaar te bewerkstelligen. In deze gevallen is er sprake van tertiaire doorwerking.

Stap 2 is gericht op het professionaliseren van de schoolorganisatie. De medewerkers van dit project ondersteunen de schoolleiders hierbij door het bieden van handreikingen, tools zoals een Schoolfie en spiegel personeel en school, het organiseren van leernetwerken, het benoemen van ledenadviseurs die de schoolleiders ondersteunen en het aanstellen van regiocoördinatoren. Door gebruik te maken van deze interventies zorgt de schoolleider ervoor dat het beleid, dat invloed heeft op het gedrag heeft van de medewerkers, binnen de school verandert. Als er sprake is van het wijzigen van beleidsdocumenten (bijvoorbeeld door een handreiking strategisch HRM) is er sprake van primaire doorwerking. Als een interventie leidt tot het ondernemen van actie(s) door de schoolleider is er sprake van secundaire doorwerking. Denk daarbij aan het gebruik maken van bijvoorbeeld een collegiale peer-visitatie. Er is bij het project Stap 2 zowel sprake van primaire als secundaire doorwerking.

Bij het project Steunpunt opleidingsscholen is er sprake van doorwerking maar dat is niet gebaseerd op het sectorbeleid van de VO-raad. De informatie die noodzakelijk is voor schoolleiders om te komen tot doorwerking van beleid is uit andere bronnen gehaald, zoals de universiteiten en hogescholen.

Steunpunt passend onderwijs kent een vraaggerichte aanpak. Dit project is niet ambigu en complex en verstrekt voornamelijk informatie aan de hand van vragen van schoolleiders. Daarnaast brengt het steunpunt mensen bij elkaar die te maken hebben met passend onderwijs zodat ze van elkaars ervaringen kunnen leren. Daarnaast wordt er advies gegeven en ondersteuning geboden bij actuele vraagstukken.

#### 2. Hoe past de VO-raad procesmanagement toe?

Het sectorakkoord bevat een aantal thema's die gegroepeerd worden naar projecten. De acties vanuit de projecten worden interventies genoemd. De schoolleiders hebben uiteenlopende opvattingen, visies en belangen over hoe beleid geformuleerd wordt in hun organisatie. De projectleiders hebben ideeën over hoe de doelstellingen van het project bereikt kunnen worden. Daarom is er sprake van ambiguïteit en complexiteit. Er is gebruik gemaakt van een strategische

procesaanpak waarbij specifieke voorwaarden en acties kunnen worden gehanteerd. Het aansturen van projecten door middel van processen gebeurt met behulp van procesmanagement door middel van de interactieve implementatiestrategie. In deze implementatiestrategie proberen de projectleiders samen met de leidinggevendenden via wederzijdse aanpassing tot doorwerking van beleid te komen (Noordegraaf, 2010). Er is sprake van een lerende situatie waarbij gaande weg het proces er aanpassingen zijn doorgevoerd in de projecten.

De projectleiders van de projecten Maatwerk, Stap 2 en Steunpunt opleidingsscholen treden op als procesarchitect. De projectleiders zijn afhankelijk van de schoolleiders. Daarom gaan in gesprek met de deelnemers aan het project. Daarbij hanteren ze de voorwaarden en de acties zoals deze in de theorie zijn omschreven.

Steunpunt passend onderwijs is een project dat vraaggericht werkt. Bij gebrek aan complexiteit in het project is hier geen implementatiestrategie gebruikt waardoor er geen procesmanagement is toegepast.

### 3. Hoe dragen de voorwaarden en acties bij aan doorwerking van sectorbeleid.

Door het voldoen aan de voorwaarden en acties van De Bruijn et al. (2002) zorgt de VO-raad ervoor dat de schoolleiders overgaan tot het daadwerkelijk doorvoeren van beleid. Dat gebeurt door een omgeving te creëren waarin de sectororganisatie de leden betreft bij het maken van besluiten en ze de mogelijkheid biedt om hun wensen mee te geven. Daarnaast houden de projecten rekening met de visie en de missie van de scholen. Door de acties binnen het project te richten op de hier boven genoemde voorwaarden creëert de sectororganisatie een omgeving waarin schoolleiders bereid zijn mee te werken zodat doorwerking van beleid ontstaat.

In twee projecten, Maatwerk en Stap 2, zijn de activiteiten getoetst aan deze voorwaarden en acties. Er is gebleken dat er voldaan is aan deze voorwaarden en acties, op de actorenscan na. Daarnaast is er geconstateerd dat doorwerking van beleid tot stand komt in primaire, secundaire en tertiaire vorm. Door elementen van de theorie van procesmanagement op te nemen in de implementatiestrategie van het project kan doorwerking versterkt worden.

Deelname aan de projecten is voor de schoolleiders vrijwillig en vrijblijvend. De VO-raad wil dat het beleid bij zoveel mogelijk scholen doorwerkt. De sectororganisatie kan de leden niet dwingen maar wil via overtuigingskracht dat doel bereiken. Er is een incentive nodig om te zorgen dat zoveel mogelijk schoolleiders deelnemen aan de projecten. Dat wordt bereikt door schoolleiders vanaf het begin te betrekken bij het project en ze de mogelijkheid te geven om invloed uit te oefenen op de inhoud van het project. In dit rapport wordt dat aangeduid als het creëren van draagvlak.

### 6.3. Antwoord op de hoofdvraag

In deze paragraaf wordt, door middel van een aantal sub paragrafen, met behulp van de antwoorden op de theoretisch en empirische deelvragen een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd. De hoofdvraag luidt:

*Op welke wijzen en onder welke voorwaarden kunnen sectororganisaties de projecten organiseren door middel van procesmanagement zodat er doorwerking van beleid ontstaat bij de leden?*

### 6.3.1. Procesmanagement

Omdat er in deze cases sprake is van complexe projecten, waarmee doorwerking van beleid tot stand komt, is een zuiver instrumentele aanpak niet voldoende, zo blijkt uit het onderzoek. Er is in het geval van complexe projecten, een meer strategische aanpak nodig, die wordt aangestuurd door procesmanagement, om te komen tot doorwerking van beleid. Eerst is onderzocht of er in alle gevallen sprake is van complexiteit. Daaruit blijkt dat niet ieder onderzocht project complex is. Bij de projecten Maatwerk, Stap 2 en Steunpunt opleidingsscholen is er sprake van een ambigue en complexe situatie. Dit komt overeen met de situatie die is omschreven in het antwoord op de theoretische deelvragen. De oorzaak hiervan is tweeledig. Allereerst zijn er in deze projecten veel partijen betrokken, waarmee wordt samengewerkt. Deze partijen verschillen in opvattingen, visies en belangen. Daarnaast wordt er in deze projecten anders gedacht over zowel de problemen als de mogelijke oplossing voor dat probleem, hetgeen in lijn is met de theorie van Noordegraaf (2015, p. 160).

Het vierde project, Steunpunt passend onderwijs, is niet complex en betreft de contrastcase. Dit komt omdat de uitkomst van de doorwerking van beleid is gebaseerd op een wettelijk voorschrift. Bij gebrek aan complexiteit is het hanteren van een strategie en procesmanagement niet noodzakelijk. Daardoor kunnen de resultaten van dit project niet bijdragen aan het formuleren van een antwoord op de onderzoeksvraag.

Het Steunpunt opleidingsscholen is primair gericht op de lerarenopleiders en opleidingscoördinatoren en niet op de schoolleiders, die uiteindelijk moeten zorgen voor het tot stand komen van doorwerking van beleid. In dit onderzoek bestaat de onderzoekspopulatie uit de schoolleiders binnen een school. Omdat de schoolleiders, die zorgen dat er doorwerking van beleid kan ontstaan, niet in het project meedraaien, kunnen de resultaten van het project Steunpunt opleidingsscholen niet bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

De resultaten van de projecten Maatwerk en Stap 2 vormen de basis voor het antwoord op de hoofdvraag omdat in beide gevallen sprake is van een complex en ambigu project dat gemanaged wordt door middel van een implementatiestrategie en procesmanagement. Daarnaast is er sprake van doorwerking van beleid dat ontstaat bij de schoolleiders(primair, secundair) of de leerlingen (tertiair). Bij deze twee projecten is het managen via procesmanagement als noodzakelijk gezien om tot doorwerking van beleid te komen.

### 6.3.2. Voorwaarden en acties

Doorwerking van beleid is een vorm van beleidsimplementatie. Beleidsimplementatie houdt in dat de voornemens en politieke beslissingen daadwerkelijk plaatsvinden in bestuurlijke optredens (Bovens et al., 2012, p. 71). Beleidsimplementatie vindt in deze casus plaats via projecten in een ambigue en complexe omgeving. Doorwerking komt niet vanzelf tot stand. Daarvoor is een strategische aanpak nodig. Het aansturen van het project met behulp van procesmanagement gebeurt door middel van de interactieve implementatiestrategie.

Het managen van processen door middel van de voorwaarden en acties (De Bruijn et al., 2002) beïnvloedt de uitkomsten in de vorm van doorwerking van beleid. Immers, in een ambigue en complexe omgeving is het van belang dat de deelnemers het eens zijn over het probleem en hoe de oplossing voor dit probleem bereikt kan worden. Door te voldoen aan de voorwaarden en

acties, zoals geformuleerd in het theoretisch kader, ontstaat er een situatie waarin de doorwerking van beleid wordt versterkt. Deze voorwaarden en acties worden hieronder uiteengezet.

De eerste voorwaarde is openheid. De schoolleiders geven aan voldoende input te kunnen geven aan de VO-raad over het project en de VO-raad staat open voor (ongevraagde) feedback. Er kunnen regelmatig enquêtes worden ingevuld waarna de procesarchitect zo nodig de opzet van een project aanpast.

De tweede voorwaarde betreft de bescherming van core values. Er is voldoende rekening gehouden met de visie en missie van de scholen. De schoolleiders hebben genoeg ruimte om hun beleid lokaal in te richten. De schoolleiders ervaren niet dat er een blauwdruk wordt opgelegd.

De derde voorwaarde betreft de voortgang. De projectleiders zijn bekend met een tijdspad, voornamelijk omdat de financiering vanuit het ministerie voor een bepaalde duur is vastgesteld. De schoolleiders daarentegen ervaren geen tijdspad. De voornaamste oorzaak die zij zelf noemen is het feit dat de projecten vrijwillig en vrijblijvend zijn. Er is geen verplichting of noodzaak om een doelstelling te halen binnen een bepaalde tijdsperiode. En daarnaast blijkt het mogelijk een doelstelling veel eerder dan na afloop van de tijdsperiode te halen.

De vierde voorwaarde betreft de inhoud. Er ligt een doordachte aanpak. De respondenten boeken inhoudelijke voortgang als zij deelnemen aan een project.

Binnen de projecten Maatwerk en Stap 2 is er voldaan aan de gestelde voorwaarden voor procesmanagement van De Bruijn et al. (2002). Op deze manier is er een milieu gecreëerd waarin de procesarchitect (in dit geval de projectleider) kan overgaan tot actie. Er is een zestal acties.

De eerste actie betreft een probleemverkenning. De schoolleiders hebben genoeg mogelijkheden om aan de bel te trekken als zij een gevoel van urgentie ervaren. De schoolleiders geven aan dat zij tijdig en juist geholpen worden door de VO-raad, als zij bij hen een vraag neerleggen. Bij project maatwerk wordt geen probleemverkenning gedaan. Dat is niet nodig omdat de bijeenkomsten, waarin informatie wordt overgedragen, binnen korte tijd vol zijn geboekt. Daaruit blijkt dat er een mate van urgentie is onder de schoolleiders.

De tweede actie betreft een actorenscaan. Hierin maakt de procesarchitect inzichtelijk wat de voordelen van deelname zijn aan een interventie. Er is aangegeven door de respondenten dat zij door “de bomen het bos niet meer zien”. Schoolleiders krijgen veel informatie op zich af. Er is aangegeven dat het helpt als de informatie meer gestructureerd op de website van de VO-raad wordt aangeboden (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 30-05-2017). De Projectleider van Stap 2 herkent dat standpunt. “Ik krijg soms het gevoel dat schoolleiders ons per toeval vinden [...] Als ik mocht dromen zou ik schoolleiders overzicht bieden” (Blom, persoonlijke communicatie, 13-6-2017).

De derde actie betreft een quick scan configuratie. Uit de analyse blijkt dat deze scan binnen project Stap 2 is uitgevoerd. Daaruit blijkt dat zowel kleine als grote schoolbesturen gebruik maken van interventies van het project. Binnen project maatwerk is tevens een quick scan uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de interventies door de scholen, waarvoor deze bedoeld zijn worden gebruikt.

De inhoudelijke koppeling van dilemma's vormt de vierde actie. Er zijn in het project Maatwerk geen tegenstrijdigheden geconstateerd bij de schoolleiders. De schoolleiders geven aan dat zij, als zij een probleem ervaren, naar tevredenheid worden geholpen.

De procesmatige koppeling van dilemma's vormt de vijfde actie. De klankbordgroep leden van project Maatwerk en de ledenadviseurs van Stap 2 worden op regelmatige basis bevraagd over de procesmatige inrichting van een project. Zo wordt er bijvoorbeeld rekening gehouden met het tijdpad dat een interventie kent.

De zesde te ondernemen actie betreft een test van het ontwerp. De schoolleiders waarderen een test van een interventie als nuttig. De projectleiders geven aan dat er sprake is geweest van een pilot. Bij het ene project zijn er gedurende de looptijd van het project aanpassingen gedaan, waardoor er wordt gesproken over een ontwikkelfase. In andere projecten is er gekozen voor een test, waarbij de pilot wordt stopgezet en er opnieuw wordt begonnen nadat er verbeteringen zijn doorgevoerd. Beide projecten voldoen daarbij aan het lerende karakter, dat het doel is van een pilot.

Er is vastgesteld dat er binnen projecten Maatwerk en Stap 2 voldaan is aan alle vier de voorwaarden en vijf van de zes acties. De actorenscan is niet uitgevoerd bij deze projecten. Als de actorenscan wordt uitgevoerd, is de kans groot dat de VO-raad de eigen doelstellingen sneller kan realiseren. Het is voor de schoolleiders dan duidelijk welke informatie beschikbaar is, die ze kunnen gebruiken om doorwerking van beleid te realiseren.

Door het voldoen aan de voorwaarden en acties van De Bruijn et al. (2002) zorgt de VO-raad ervoor dat de schoolleiders overgaan tot het daadwerkelijk doorvoeren van beleid. Dat gebeurt door een omgeving te creëren waarin de sectororganisatie de leden betreft bij het maken van besluiten en ze de mogelijkheid biedt om hun wensen mee te geven. Daarnaast houden de projecten rekening met de visie en de missie van de scholen. Door de acties binnen het project te richten op de hier boven genoemde voorwaarden creëert de sectororganisatie een omgeving waarin schoolleiders bereid zijn mee te werken zodat doorwerking van beleid ontstaat.

### 6.3.3. Doorwerking van beleid

Er is geconstateerd dat doorwerking van beleid tot stand komt in primaire, secundaire en tertiaire vorm. Bij project Maatwerk is binnen de interventies van het project sprake van tertiaire doorwerking. Stap 2 kent bij sommige interventies een primaire doorwerking terwijl er in andere interventies secundaire doorwerking ontstaat. In de twee geanalyseerde projecten zijn de activiteiten getoetst aan deze voorwaarden en acties. Er is gebleken dat er voldaan is aan deze voorwaarden en acties, op de actorenscan na.

Wanneer de VO-raad een duidelijkere informatievoorziening biedt, kunnen schoolleiders de informatie die zij nodig hebben sneller vinden. Daar kan de VO-raad op inspelen door op de website bij de gezochte informatie in te spelen op het ondersteuningsaanbod dat er is vanuit de projecten. Dit kan resulteren in een hogere opkomst bij interventies van het project.

Naast het theoretisch model, waarin de voorwaarden en acties staan, die doorwerking van beleid mogelijk maken, blijkt uit dit onderzoek dat draagvlak tevens een voorwaarde is om doorwerking van beleid te bereiken. Iedere projectleider heeft aangegeven dat er voorafgaand aan de start van

het project eerst een behoefteonderzoek is gedaan en/of er enquêtes zijn uitgezet en/of er pilots zijn gehouden. Tijdens het project staat de VO-raad open voor input en feedback van de schoolleiders. Dit blijkt een essentieel element te zijn, omdat deelname door de schoolleiders vrijwillig en vrijblijvend is. Als er immers geen draagvlak is en deelname is niet verplicht, zullen er minder schoolleiders deelnemen aan een project. Daardoor komt de doorwerking van beleid in de scholen in het geding.

Los van de vier voorwaarden die De Bruijn et al. (2002) formuleren is draagvlak daarmee een vereiste in het geval dat deelname aan een project vrijwillig en vrijblijvend is. De vrijwilligheid en vrijblijvendheid van de projecten vergroot de complexiteit. De schoolleiders zijn niet verplicht om deel te nemen en de VO-raad heeft geen “stok om mee te slaan”. De projectleiders willen dat ook niet. De projectleiders werken samen met klankbordgroepen en ledenadviseurs. Daarnaast worden er behoefteonderzoeken gedaan om te kijken wat er speelt onder de schoolleiders. Via samenwerking en wederzijdse aanpassing wordt het project gemanaged. Er vinden gaandeweg het project aanpassingen plaats om zoveel mogelijk schoolleiders gebruik te laten maken van interventies binnen het project. Er is daardoor sprake van het creëren van draagvlak.

In complexe situaties vindt er doorwerking van beleid plaats als de procesarchitect binnen het project een implementatiestrategie hanteert. Daarbij wordt het project gemanaged via een proces. In dat proces is er voldaan aan openheid, bescherming van core values, voortgang inhoud en draagvlak. De te ondernemen acties betreffen een probleemverkenning, actorenscaan, quick scan configuratie, inhoudelijke koppeling van dilemma's, inhoudelijke koppeling van procesmatige dilemma's en een test van het ontwerp. Als de procesarchitect via deze voorwaarden en acties een proces organiseert, ontstaat er doorwerking van beleid bij de leden, in dit geval de schoolleiders.

Ten tweede blijkt dat de projecten Maatwerk en Stap 2 niet de enige twee van de onderzochte projecten zijn, die zorgen voor doorwerking van beleid.

Bij het project Steunpunt passend onderwijs, waar geen sprake is van een complexe situatie, komt ook doorwerking van beleid tot stand. Het Steunpunt faciliteert samenwerking, beantwoordt vragen en ondersteunt waar nodig. Het Steunpunt passend onderwijs ondersteunt de schoolleiders waardoor er een secundaire doorwerking van beleid ontstaat bij de schoolleiders die gebruik maken van de diensten van het steunpunt. In het geval van een niet-complexe situatie waarin er bij een onderwerp geen sprake is van botsende opvattingen, visies en belangen en er wel doorwerking tot stand komt, fungeert de inrichting van het project Steunpunt passend onderwijs als doeltreffend voorbeeld.

Het Steunpunt Opleidingsscholen wordt geraadpleegd door lerarenopleiders en opleidingscoördinatoren. Zij waarderen het steunpunt met een 7,9 van de 10 punten. De mensen die gebruik maken van de diensten van het steunpunt zijn echter niet degenen, die zorgen voor de doorwerking van beleid, dat zijn de schoolleiders. De schoolleiders halen hun informatie voornamelijk uit andere bronnen.

Ten derde blijkt dat de mate van doorwerking van het beleid niet zo zeer te maken heeft met het “succes” wat een project boekt. De mate van doorwerking heeft te maken met het bereik van het project. Als zowel project Maatwerk als Stap 2 alle doelstellingen behalen, vindt er in

verschillende gradaties doorwerking plaats. Bij Stap 2 is er sprake van primaire of secundaire doorwerking, terwijl Maatwerk een tertiaire doorwerking kent.

Tot slot blijkt, in termen van acties, de VO-raad niet de enige procesarchitect te zijn. De sectororganisatie heeft te maken met schoolleiders met uiteenlopende opvattingen, visies en belangen. Er zijn andere stakeholders die mede invloed uitoefenen op het proces. De ledenadviseurs van het project Stap 2 hebben contacten met schoolleiders waar zij aan gekoppeld zijn. De schoolleider is afhankelijk van de ledenadviseur binnen project Stap 2. Als de ledenadviseur geen ondersteuning biedt aan de schoolleider die graag gebruik wil maken van de interventies binnen Stap 2 vindt er geen doorwerking van beleid plaats. De schoolleider, die de ondersteuning vraagt, wordt dan namelijk niet geholpen. De projectleider van Stap 2 is daardoor niet de enige procesarchitect in het werkveld. Bij het Steunpunt opleidingsscholen is een soortgelijke situatie van toepassing. De schoolleiders hebben voornamelijk contacten met de universiteiten en hogescholen. De schoolleiders van de opleidingsscholen geven aan niet veelvuldig gebruik te maken van de diensten van het steunpunt, maar de informatie te betrekken van de universiteiten en hogescholen. De projectleider van Steunpunt opleidingsscholen is daardoor, net als de projectleider van Stap 2, niet de enige procesarchitect binnen het project. Procesarchitectuur is kortom gespreid.

## 6.4. Aanbevelingen

In deze sub paragrafen is aandacht besteed aan de academische en praktische aanbevelingen.

### 6.4.1. Academische aanbevelingen

Het theoretisch model van De Bruijn et al. (2002) kent een aantal voorwaarden en acties die doorwerking van beleid versterken. Omdat er uiteenlopende opvattingen zijn over de vraag of iets een probleem is en hoe het moet worden aangepakt, kenmerken projecten zich voortdurend door conflictpotentieel en belangentegenstellingen.

Een onderdeel uit de theorie om deze belangentegenstellingen te kunnen managen betreft de actorenscan. Uit de analyse blijkt dat door de procesarchitecten hiervan geen gebruik is gemaakt. Er treedt daarentegen wel doorwerking van beleid op. Als de actorenscan wordt uitgevoerd, is de kans groot dat de VO-raad de eigen doelstellingen sneller kan realiseren. “De procesarchitect brengt in kaart welke kansen ieder van de actoren ziet met betrekking tot het onderwerp dat de initiatiefnemer in het proces aan de orde wil stellen. Belangrijk is hier ook dat een procesmanager nagaat welke onderwerpen hieraan kunnen worden gekoppeld, opdat een proces aantrekkelijk wordt voor de andere partijen” (De Bruijn et al., 2002, p. 76). Uit het onderzoek blijkt dat de procesarchitect in kaart brengt welke kansen de actoren zien met betrekking tot dit onderwerp. De schoolbesturen leveren namelijk input voor het sectorakkoord. Vervolgens wordt er een behoefteonderzoek gedaan voor interventies binnen het project. Het proces wordt daarmee aantrekkelijk gemaakt voor de andere partijen. Echter, de schoolleiders kunnen de benodigde informatie niet makkelijk vinden. Dit gaat ten koste van de aantrekkingskracht van het project. De projectleiders kunnen aantonen hoe de schoolleiders worden ondersteund binnen een interventie en dat de ondersteuning gewaardeerd wordt door de schoolleiders, maar niet alle schoolleiders worden bereikt. De vraag is of een andere manier van ordenen van de informatie ten goede komt aan het versterken van de doorwerking van beleid. Een vervolgonderzoek naar



de mate waarin een actorenscaan de doorwerking van beleid zal versterken, is daarvoor een mogelijke optie. Hierin kan de “zichtbaarheid” van de informatie van de VO-raad centraal staan.

De tweede mogelijke optie voor een vervolgonderzoek betreft het draagvlak van een project. De projectleiders gebruiken behoefteonderzoeken om te kijken waar behoefte aan is. De VO-raad staat open voor (ongevraagde) feedback. Deelname aan projecten is vrijwillig en vrijblijvend. Het blijkt van groot belang dat er draagvlak wordt gecreëerd, vooral bij aanvang van een project. De empirische waarnemingen die zijn gedaan komen in grote mate overeen met wat de theorie voorschrijft. Dit element, wat draagvlak wordt genoemd, komt niet terug in de gebruikte theorie. Draagvlak blijkt tevens een essentieel element te zijn om te zorgen voor doorwerking van beleid.

In een mogelijk vervolgonderzoek zou het element draagvlak in het theoretisch model een rol kunnen spelen. Daarnaast kan onderzocht worden of het element draagvlak daadwerkelijk bijdraagt aan het mogelijk maken van doorwerking van beleid op de scholen.

De VO-raad heeft eerst een bestuursakkoord gesloten. Daarna ontstonden er problemen over de uitvoering daarvan en is er, na raadpleging van de leden een sectorakkoord tot stand gekomen, als aanvulling op het bestuursakkoord. Een beetje een valse start vanwege het gebrek aan draagvlak. Vervolgens is de afdeling sectorontwikkeling opgezet na de afsluiting van het sectorakkoord. De VO-raad bestaat tien jaar, maar de afdeling sectorontwikkeling werd dit jaar vier. Dit onderzoek vormt een eerste bevestiging naar de afdeling sectorontwikkeling binnen de VO-raad dat wat zij doen, bijdraagt aan de doorwerking van beleid op scholen zodat de kwaliteit van het onderwijs verbetert. Daarbij heeft de VO-raad het heeft in eigen handen genomen door zelf de ondersteuning aan de schoolleiders te organiseren zodat de ambities uit het sectorakkoord gerealiseerd kunnen worden.

#### 6.4.2. Praktische aanbevelingen

##### *Het ministerie*

Het ministerie van OCW maakt prestatieafspraken met de VO-raad. De VO-raad en het ministerie hebben afspraken gemaakt over prioriteiten, doelstellingen, maatregelen en investeringen voor het voortgezet onderwijs (OCW, 2014, p. 1). De VO-raad heeft hierin een stimulerende en ondersteunende rol (OCW, 2014, p. 10). Deze ondersteunende rol kan niet vervuld worden door een instrumentele aanpak uit te rollen. De VO-raad heeft te maken met verschillen in opvattingen, visies en belangen van projectleiders en schoolleiders waardoor projecten complex zijn. De scholen genieten immers een grote mate van beleidsvrijheid vanwege de lumpsum financiering.

Naast de complexiteit van de projecten is deelname aan de projecten vrijwillig en vrijblijvend. De VO-raad kan schoolleiders niet verplichten om afspraken door te voeren. Er is geen “stok om mee te slaan”. Dit heeft tot gevolg dat de projecten worden gemanaged via een implementatiestrategie en procesmanagement.

Naast de twee oorzaken die de projecten complex maken is er een derde factor die meespeelt in het managen van processen bij de VO-raad. De VO-raad is namelijk de belangenbehartiger voor de scholen in het voortgezet onderwijs.

De aanbeveling voor het ministerie van OCW is om bij de formulering van de afspraken rekening te houden met de complexiteit waar de VO-raad mee te maken heeft. De scholen kunnen niet worden gedwongen. Bovendien zijn er verschillende opvattingen, visies en belangen over zowel problemen die er zijn als de oplossingen die voor de problemen worden gekozen. Tijdens het interview met de delegatie van beleidsadviseurs die betrokken waren bij de totstandkoming van het sectorakkoord werd het volgende aangegeven:

“Wanneer vinden wij het sectorakkoord geslaagd? Wanneer zijn wij tevreden? Wat moet er dan bereikt zijn? Die piketpaaltjes hebben we niet geslagen vooraf. Soms zaten we met lastige opgaven zoals ‘alle docenten.. alle leerlingen.. alle scholen.’ terwijl we van tevoren al wisten dat het een ambitie was en geen prestatieafpraak. Dus dat doen we denk ik de volgende keer anders. Verwachtingsmanagement, wanneer zijn we tevreden. (De Wit, Van Oostrom, persoonlijke communicatie, 24-05-2017)

Een suggestie is om afspraken in het sectorakkoord te formuleren op een manier dat ze beter meetbaar zijn. Bijvoorbeeld door af te spreken dat een vooraf vastgestelde percentage van de scholen binnen een vooraf vastgestelde tijdsperiode voortgang moet hebben geboekt. Als er sprake is van realiseerbare doelstellingen, gekoppeld aan een financiële beloning, ontstaat er een situatie die het voor de scholen aantrekkelijk maakt om afspraken te realiseren.

### *De VO-raad*

Een aanbeveling voor de VO-raad is om meer rekening te houden met het bereik van een project. Het bereik bepaalt namelijk de gradatie van doorwerking. De gradatie geeft aan hoe diep de actie ingrijpt in de scholen. Door rekening te houden met het bereik heeft de doorwerking meer kans van slagen. Als er bijvoorbeeld besloten wordt om in een nieuw sectorakkoord de ambitie op te nemen om het percentage zittenblijvers te verlagen met een procentpunt is het noodzakelijk dat er een project opgezet wordt dat een tertiaire doorwerking van beleid kent. Dat betekent in dit voorbeeld dat er acties nodig zijn die direct gericht zijn op het onderwijs voor de leerlingen.

In het geval van Stap 2 (interventie handreikingen) is er sprake van primaire doorwerking van beleid. Primaire doorwerking houdt in dat er een beleidsdocument wordt aangepast. Uiteindelijk zal het aanpassen van een beleidsdocument leiden tot acties van de schoolleider. Dat zal weer leiden tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs waardoor er wellicht minder leerlingen blijven zitten. Dit resultaat is echter pas na verloop van enige tijd zichtbaar.

Het is aan te bevelen om de ambities in een nieuw sectorakkoord af te stemmen op de mogelijkheden die de VO-raad heeft om bijvoorbeeld een bepaald percentage zittenblijvers te verlagen. De VO-raad kan dit niet zelf omdat de acties op de scholen worden ondernomen. Dat betekent dat de VO-raad een inschatting maakt welke interventies ertoe kunnen leiden om dit resultaat te bereiken.

Een tweede aanbeveling aan de VO-raad heeft betrekking op de doelgroep. Op welke manier zorgt de VO-raad ervoor dat de interventies op de juiste doelgroep zijn gericht. De schoolbesturen faciliteren de schoolleiders binnen de scholen. De schoolleiders staan aan het hoofd van een schoollocatie waardoor zij doorwerking van beleid realiseren. De schoolleiders zijn daar een key player in. Voordat een project wordt opgezet is het daarom raadzaam om te kijken

of de interventies uit het project gericht zijn op deze schoolleiders (eventueel bestuurders) en of zij gebaat zijn bij de ondersteuning van het project. Wanneer de interventies op anderen dan de schoolleiders zijn gericht, zal er minder doorwerking van beleid kunnen worden bereikt of zal het bereiken van doorwerking van beleid langer duren.

### *Scholen en schoolleiders*

De derde aanbeveling heeft betrekking op de scholen en schoolleiders. De VO-raad zet projecten op aan de hand van afspraken die gemaakt zijn in het sectorakkoord. Eenmaal vastgesteld gaat de VO-raad voor een aantal jaren aan de slag met bepaalde thema's. De invloedsuitoefening van de schoolleiders en bestuurders is het grootst bij de opstelling van het sectorakkoord. Als het akkoord eenmaal staat, is invloed beperkt mogelijk. Als scholen invloed uit willen oefenen op de agenda van de VO-raad voor de komende jaren is het raadzaam om duidelijk te maken wat de opvattingen, visies en belangen zijn van de school. Vervolgens kan de VO-raad de opvattingen en visies opnemen in het sectorakkoord. Na het sluiten van het sectorakkoord gaat de VO-raad aan de slag als professionele procesarchitect om de scholen te ondersteunen bij het realiseren van de gemaakte afspraken.

Binnen de samenwerkingsverbanden van scholen kunnen er bijeenkomsten worden georganiseerd door scholen. Tijdens de bijeenkomsten kunnen de wensen van de scholen met betrekking tot een nieuw sectorakkoord worden gebundeld tot een advies aan de VO-raad, waarna dit aan de VO-raad kan worden aangeboden.

### **6.6. Slot**

Tijdens de stage bij de VO-raad is kennis gemaakt met de manier waarop de VO-raad de belangen van de scholen in het voortgezet onderwijs behartigt. Daarnaast is een onderzoek gedaan naar de wijze waarop de VO-raad de scholen ondersteunt met de implementatie van beleid. Nadat in het sectorakkoord, als aanvulling op het bestuursakkoord, de afspraken met het ministerie van OCW zijn vastgelegd, heeft de VO-raad er voor gekozen om een aparte afdeling in het leven te roepen. Deze afdeling gaat zich bezighouden met de ondersteuning van de schoolleiders bij het bereiken van doorwerking van beleid in de scholen. Daardoor kan de kwaliteit van het onderwijs worden verbeterd. Dit is de afdeling sectorontwikkeling, die dit jaar vier jaar actief is.

Dit onderzoek vormt een eerste bevestiging dat de afdeling sectorontwikkeling binnen de VO-raad bijdraagt aan de doorwerking van beleid op scholen zodat de kwaliteit van het onderwijs verbetert. De afdeling organiseert onder meer het ondersteunen van de schoolleiders, zodat de ambities uit het sectorakkoord gerealiseerd kunnen worden. De afdeling sectorontwikkeling heeft daartoe projecten opgezet die met gerichte interventies zorgen dat de doorwerking van beleid in de scholen tot stand kan komen. De afdeling doet echter veel meer. Uit het onderzoek blijkt dat de afdeling ook informatie verzamelt door middel van enquêtes en pilots. Daarnaast werkt zij samen met externe organisaties die betrokken zijn bij het onderwijs. Ze deelt de opgedane kennis met de schoolleiders en schoolbesturen via bijeenkomsten. Op deze manier levert de afdeling een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen.

Het onderzoek geeft aan dat het hanteren van een strategische aanpak tot betere resultaten zal leiden dan een zuiver instrumentele benadering van het probleem. Een interactieve

implementatiestrategie (Noordegraaf et al. 2010) en het gebruiken van de voorwaarden en acties (De Bruijn et al., 2002), zijn nodig om de doorwerking van beleid te bereiken. Door in grote mate te voldoen aan de criteria van procesmanagement, bevat de managementstrategie van de VO-raad kenmerken van een professionele procesarchitect waarmee doorwerking van beleid op scholen wordt versterkt.

Daarnaast kan alle informatie die in de projecten verzameld is, met de opgedane ervaringen een nuttige rol spelen wanneer het ministerie van OCW, na afloop van het huidige sectorakkoord, opnieuw afspraken met de sector wil maken. Daarmee kan dan vanaf het begin rekening worden gehouden. Dit zou kunnen leiden tot het efficiënter doorlopen van het proces voor het bereiken van doorwerking van beleid.

Met het vorenstaande ligt er een inspirerende toekomst voor de VO-raad in het verschiet.

## Literatuurlijst

- Akker Albertjan Peters, van den J. (2006, 7 maart) Autonomie scholen kent grenzen. NRC Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2006/03/07/autonomie-scholen-kent-grenzen-11092856-a1181062>
- Ambitions Accountants & Adviseurs (2012, 11 februari). *Op zoek naar een branchevereniging? Hieronder een alfabetische lijst* Geraadpleegd via <http://ambitions.nu/2012/02/11/op-zoek-naar-een-branchevereniging-hieronder-een-alfabetische-lijst/> (6-2-2017)
- Atkinson, R., Crawford, L., Ward, S. (2006) Fundamental uncertainties in projects and the scope of project management. *International Journal of Project Management*, 24, 687–698
- Blom, persoonlijke communicatie, 13 juni 2017
- Boeije, H., 't Hart, H., Hox, J. (2009) *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers
- BOVAG. (2017). *Wat is BOVAG?* Geraadpleegd via: <https://www.bovag.nl/over-bovag> (23-03-2017)
- Bovens, M., 't Hart, P., & Twist, M. van (2012). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- CNV Onderwijs (2016) *Informatiebijeenkomsten over lente- en zomerscholen*. Geraadpleegd via: <https://www.cnvo.nl/actueel/nieuws/onderwijs-nieuws/nieuws-details/article/informatiebijeenkomsten-over-lente-en-zomerscholen/>
- De Bruijn, H. (2011). *Managing professionals*. Auckland: Routledge
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E., & In't Veld, R. (2002). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic service.
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E., (2012). Policy analysis and decision making in a network: how to improve the quality of analysis and the impact on decision making, *Taylor and Francis online*, 20 (4), 232-242.
- De Wit, B. & Van Groningen, M., persoonlijke communicatie, 15 december 2016.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2016) *Tevredenheidsonderzoek Steunpunt Opleidingsscholen Groningen*.
- Dooremalen, H., De Regt, H., Schouten, M. (2007). *Exploring Humans philosophy of science for the social sciences*. Amsterdam: Uitgeverij Boom
- Encyclo (2017) *Governance* Geraadpleegd via: <http://www.encyclo.nl/begrip/Governance>
- Hällgren, M., Maaninen-Olsson, E. (2005) Deviations, ambiguity and uncertainty in a project-intensive organization. *Project management institute*, 36 (3), 17-26
- Hartmann, T., (2012). Wicked problems and clumsy solutions: planning as expectation management. *Sage publications* 11(3), 242-256

Hooijenbergh, R., Choi J. (2001). The impact of organizational characteristics on leadership effectiveness models. An examination of leadership in a private and public sector organization. *Administration & society*, 33(4), 403-410.

Jolink, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017

Kickert, W. J. M., Klijn, E., Koppejan, J. F. M. (1999). *Managing complex networks*. London: Sage publications.

Korsten, A. F. A. (n.n.b.). *Inleiding in de bestuurskunde*. Geraadpleegd via: [https://www.google.nl/artikel \(26-3-2017\)](https://www.google.nl/artikel/26-3-2017)

Kummeling, persoonlijke communicatie, 13 juni 2017

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration research and theory*, 5(2), 145-174.

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (Producent), (2015). *Hoe kan het onderwijs nóg beter?* [Film]. Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). *Sectorakkoord VO 2014-2017*. Den Haag: OCW

MWM<sup>2</sup> experts in online research (2015) *Meerwaarde en waardering van de VO-raad* Amsterdam: Erica Nagelhout, Saskia de Bruijn

MWM<sup>2</sup> experts in online research (2016) *Ledentevredenheid onderzoek herbaalmeting 2016* Amsterdam: Niels Couvreur

Noordegraaf, M., Van der Meulen, M., Bos, A., Van der Steen, M., Pen, M. (2010). *Strategische sturing? Implementatiestrategieën van het ministerie van OCW*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar bestuur.

Noordegraaf, M. (2015). *Public management Performance, professionalism and politics*. New York: Palgrave.

Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen*. Den Haag: Onderwijsraad

Overheid.nl (2008, 15 juli). Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815. Geraadpleegd via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15> (23-03-2017)

Penninkhof, F. (2013). *Doorwerking van bedrijventerreinenbeleid* (Dissertatie). Geraadpleegd via [theses.uvu.nl/handle/123456789/2474](https://theses.uvu.nl/handle/123456789/2474) (20-06-2017).

Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy. An introduction to comparative public administration*. New York: Routledge.

PO-raad, VO-raad (n.n.b.) Versterking onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling Geraadpleegd via: <http://steunpuntopleidingsscholen.nl>

- Rijksoverheid (2011) *Bestuursakkoord VO-Raad – OCW 2012-2015* geraadpleegd via:  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2011/12/15/bestuursakkoord-vo-raad-ocw-2012-2015>
- Rijksoverheid (2014) *Hoe wordt pesten op school aangepakt?* Geraadpleegd via:  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veilig-leren-en-werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/aanpak-pestenschool-03-07-2017>
- Ryan, A. B. (2006) *Post-Positivist Approaches to Research*. In: *Researching and Writing your thesis: a guide for postgraduate students*. MACE: Maynooth Adult and Community Education, 12-26.
- Shenhar, A. J., Dvir, D. (1996) Toward a typological theory of project management. *Research policy*, 25, 607-632
- Springer, M., persoonlijke communicatie, 1 februari 2017.
- Stals, K (2012), *De cirkel is rond: Onderzoek naar succesvolle implementatie van interventies in de jeugdzorg*. Utrecht: Universiteit Utrecht
- Swanborn, P. G. (2013). *Case studies Wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Lemma uitgevers
- Visser, S., Termeer, S (2016). *10 jaar VO-raad. Op de drempel van volwassenheid*. Utrecht: Damen Drukkers.
- VO-academie (n.n.b.) *Masterclass* Geraadpleegd via: <https://www.vo-academie.nl/leervormen/masterclass>
- VO-academie (n.n.b.) *Masterclass* Geraadpleegd via: <https://www.vo-academie.nl/leervormen/masterclass>
- VOION (n.n.b.) *Loopbaan & professionalisering Opleidingsschool* Geraadpleegd via:  
<http://www.voion.nl/programmaliijnen/loopbaan-en-professionalisering/kwaliteit-instroom-nieuwe-docenten/kwaliteit-instroom-nieuwe-docenten/opleidingsschool>
- Voorden, van C. (2006) *Effectiviteit van het Sectorakkoord vo* *Onderzoek naar de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het Sectorakkoord vo* (Dissertatie) Geraadpleegd via:  
<https://thesis.eur.nl/pub/36693/Scriptie-Charlotte-van-Voorden-335844.pdf> (30-06-2017)
- VO-raad & Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2011). *BESTUURSAKKOORD VO-RAAD – OCW 2012-2015*. Den haag: OCW.
- VO-raad & Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit*. Den Haag: OCW.
- VO-raad (2016a). *Aanvraagbundel 2017 totaal*. Utrecht: VO-raad.
- VO-raad (2016c) *Code Goed Onderwijsbestuur* Geraadpleegd via: <https://www.vo-raad.nl/themas/goed-bestuur/onderwerpen/code-goed-onderwijsbestuur> (28-06-2017)
- VO-raad (2017a) *Maatwerk* Geraadpleegd via: <https://www.vo-raad.nl/themas/maatwerk>

VO-raad (2017b) *Plusdocument* geraadpleegd via: <https://www.vo-raad.nl/themas/maatwerk/onderwerpen/plusdocument>

VO-raad (2017c) *Strategisch HRM & lerende cultuur met Stap 2*. geraadpleegd via: <https://www.vo-raad.nl/themas/328/onderwerpen/378/hoofdstukken/378>

VO-raad (24 november 2016b). Cijfers over de VO-sector. Geraadpleegd via: <https://www.vo-raad.nl/sector> (09-12-2016).

VO-raad (n.n.b.) *MERKPASPOORT*. Utrecht: VO-raad

VO-raad (n.n.b.) *Strategisch HRM & lerende cultuur met Stap 2* Geraadpleegd via: <https://www.vo-raad.nl/themas/328/onderwerpen/378/hoofdstukken/378>

VO-raad. (2014). *Toetsingskader projecten VO-raad*. Utrecht: VO-raad.

VO-raad. (2015a). *Ondersteuningsstructuur Sectorakkoord 2014-2017*. Utrecht: VO-raad.

VO-raad. (2015b). *Sectorakkoord VO: scholen in beweging*. Utrecht: VO-raad.

VO-raad. (2015c). *Strategische notitie projecten*. Utrecht: VO-raad.

VO-raad. (2015d). *Wat doet de VO-raad?* Geraadpleegd via: <https://www.vo-raad.nl/over-de-vo-raad/verenigingsorganisatie/wat-doet-de-vo-raad> (09-12-2016).

Willem, A., Buelens, M. (2007). Knowledge Sharing in Public Sector Organizations: The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 581-60

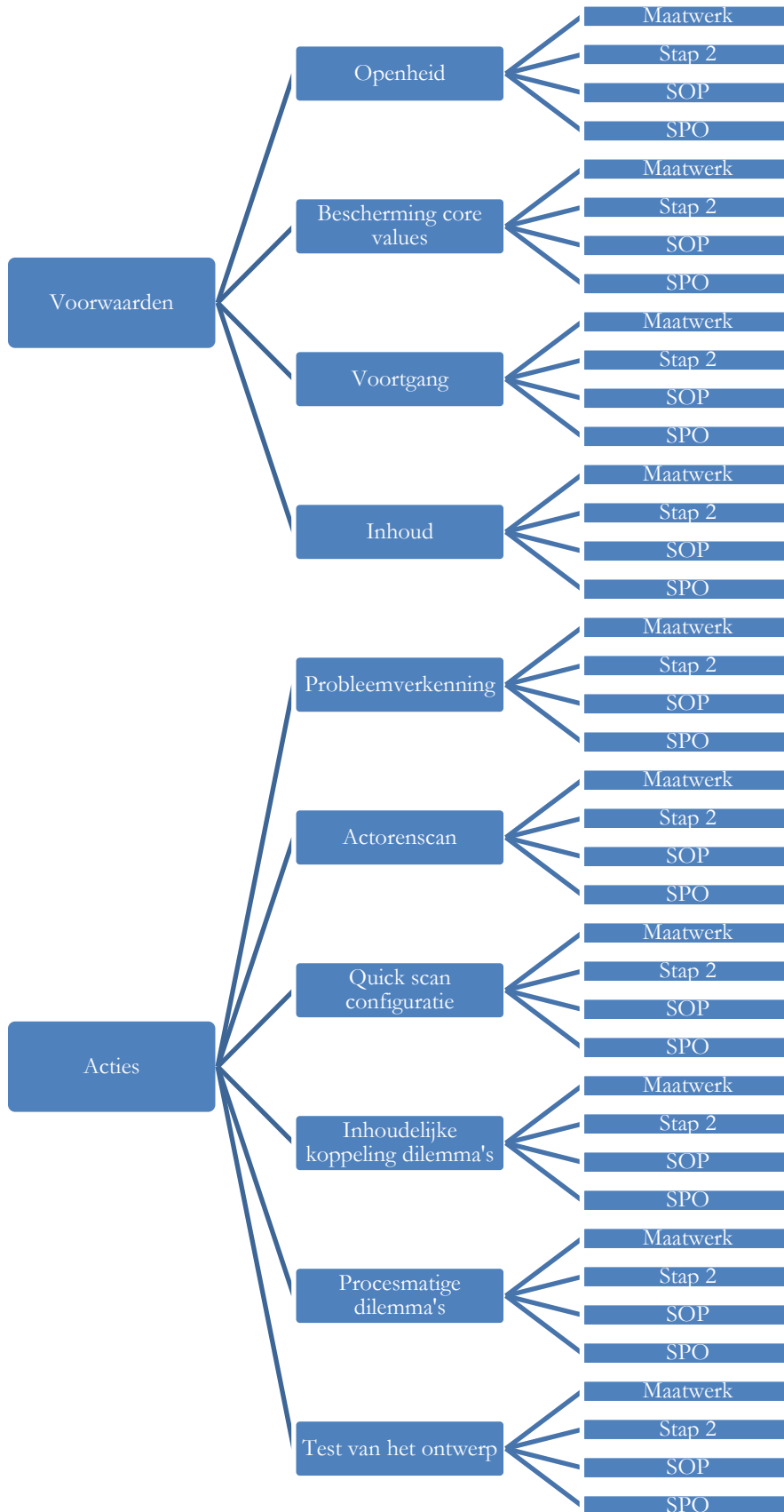
Wirtz, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017

Zammito, J. H. (2004). *A Nice Derangement of Epistemes*. Chicago: The university of Chicago press



Bijlagen

1. Codeboom



## 2. Vragenlijsten

### projectleiders

- 1) Hoe is het project ontstaan, via input, ALV, sectorakkoord, project?
- 2) In welke mate wil je als projectleider betrokken zijn bij de totstandkoming van een sectorakkoord?
- 3) In hoeverre wordt er voor aanvang van een project gekeken of er draagvlak bij de leden voor het project is?
- 4) Heb je het gevoel dat er een mate van urgentie is bij de leden om zaken aan te pakken binnen dit project?
- 5) Hoe beviel de aanpak van het project? Had je daarin wellicht iets anders willen zien gebeuren?
- 6) Zou je schoolleiders, naast projecten, op een andere manier kunnen of willen ondersteunen?
- 7) Hoe gaan jullie om met de veelzijdigheid van de schoolleiders en hun besturen?
- 8) Wat doen jullie met opvattingen die strijdig zijn met het project of met elkaar?
- 9) Laten jullie vooraf zien wat er “te halen valt” bij een deelname van schoolleiders?
- 10) Is er een tijdsplan en hoe komt dit tot stand?
- 11) Hoe worden de leden gestimuleerd zich hieraan te houden?
- 12) Wordt er bekeken wat voor type schoolleiders of bestuurders er deelnemen? In grootte, eventueel denominatie, etc.
- 13) Wordt er om input gevraagd als het bij projecten gaat om de procesmatige inrichting?
- 14) Wordt er na afloop bekeken of het eindproduct (van het project) voldoet aan de verwachtingen van de leden via een enquête, interview, etc.?
- 15) Is er sprake geweest van een pilot voorafgaand aan het project?
- 16) **Indien ja**, werden de leden van de pilotgroep achteraf om feedback gevraagd?
- 17) **Indien ja**, Zijn de leden achteraf geïnformeerd over wat er gebeurd is met hun feedback?
- 18) **Indien nee**, zou een pilot een optie kunnen zijn om draagvlak te creëren?
- 19) Hoe wordt er getoetst of het project voldeed aan de verwachtingen van de schoolleiders?

### beleidsadviseurs

- 1) Ging het opstellen van het sectorakkoord goed? Waarom wel/niet?
- 2) Van bestuursakkoord naar sectorakkoord, waar zit het verschil in en waarom?
- 3) Waar kwam de input voor het sectorakkoord vandaan?
- 4) In hoeverre werd er tussentijds terug gekoppeld binnen de VO-raad?
- 5) In hoeverre werd er rekening gehouden met de implementatie van de afspraken uit het sectorakkoord op scholen?
- 6) Het sectorakkoord staat. Sectorontwikkeling is aan zet. Kunnen jullie beschrijven hoe dat gegaan is? Waarom is er uiteindelijk gekozen voor de aanpak van projecten?
- 7) Een beleidsmedewerker zei in een breed beleidsoverleg: “sectorontwikkeling is de ogen en oren van de VO-raad terwijl onze afdeling de belangen moet behartigen, eigenlijk best gek. Moeten wij niet wat meer ons gezicht laten zien buiten?”. Hoe zien jullie dit?
- 8) Hoe worden schoolleiders op de hoogte gesteld van een (nieuw) sectorakkoord? Hoe gaat dat in z'n werk?

### schoolleiders

- 1) Bent u betrokken bij projecten van de VO-raad, de VO-academie of een adviesorgaan?  
Zo ja, welke?
- 2) Heeft u voor de deelname aan het project voldoende informatie ontvangen over het doel van het project? Ervoer u een positieve prikkel om deel te nemen?
- 3) Wat viel u op bij deze deelname aan een project? (openheid, voortgang, inhoud, draagvlak, monitoring)
- 4) In hoeverre vraagt de VO-raad u om voldoende input tijdens een project, staan ze daarvoor open?
- 5) Is er een tijdspad bij u bekend, worden er maatregelen genomen als de voortgang in het geding komt?
- 6) Staat de VO-raad open voor feedback?
- 7) In hoeverre heeft u na afloop van een project het gevoel dat u voortgang heeft geboekt?
- 8) Speelde de ondersteuning van de VO-raad daarin een rol?
- 9) In hoeverre vraagt de VO-raad u om voldoende input als het gaat om het ontstaan van een nieuw project?
- 10) In hoeverre heeft u het gevoel dat de VO-raad in een project rekening heeft gehouden met de doelstellingen (visie en missie) van uw organisatie?
- 11) In hoeverre toetst de VO-raad of de uiteindelijke ondersteuning die zij hebben geboden voldeed aan uw verwachtingen?
- 12) Ervaart u uw deelname aan een project als vrijwillig en vrijblijvend?
- 13) Wat vindt u van het idee van een testontwerp van een project voordat een project landelijk wordt uitgerold? Zou u bereid zijn om deel te nemen aan zo'n pilotgroep?
- 14) Als u een gevoel van urgentie ervaart, heeft u dan voldoende middelen vanuit de VO-raad om aan de bel te trekken?
- 15) Wat vindt u van de ondersteuning van implementatie d.m.v. projecten überhaupt? Hoe waardeert u deze aanpak?
- 16) Hoe ziet het ideale project van de VO-raad er voor u uit? Wanneer ervaart u de ondersteuning als nuttig?
- 17) Zou de VO-raad u nog op een andere manier kunnen ondersteunen, doelend op de implementatie van het sectorakkoord?