MORAL AGENCY VAN LERAREN: EEN BLESSING IN DISGUISE?

Moraliteit in de uitvoering van onderwijsbeleid

Masterscriptie Friso Lijftogt

26 augustus 2019

Universiteit Utrecht

MORAL AGENCY VAN LERAREN: EEN BLESSING IN DISGUISE?

Moraliteit in de uitvoering van onderwijsbeleid

26 augustus 2019

Utrecht

Masterscriptie Publiek Management

Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)

Friso Lijftogt

f.j.lijftogt@students.uu.nl

6059007

Begeleider: MSc. Erik-Jan van Dorp

Tweede lezer: dr. Stephan Grimmelikhuijsen

Universiteit Utrecht

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 1
Samenvatting 2
Leeswijzer 3
1. INLEIDING 4
1.1 Stand van zaken in het voortgezet onderwijs 4
1.2 Een moreel perspectief op beleidsuitvoering 4
1.3 Moral agency van leraren: drie aspecten 6
1.4 Omgang met situaties van ruis: coping 7
1.4 Moral agency van leraren in het klaslokaal 8
2. PROBLEEMSTELLING 10
2.1 Doelstelling 10
2.2 Vraagstelling 10
2.3 Relevantie 11
2.3.1 Wetenschappelijke relevantie 11
2.3.2 Maatschappelijke relevantie 11
2.3.3 Professionele relevantie 12
3. THEORETISCH KADER 13
3.1 Handelingsvrijheid in de uitvoering van beleid 13
3.2 Moral agency van leraren: interpreteren, compromissen sluiten en prioriteiten stellen 15
3.2.1 Prioriteren van doelen en middelen 16
3.2.2 Compromissen sluiten 17
3.2.3 Interpreteren van abstract beleid en vage signalen 18
3.3 Ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan 19
3.3.1 Ruis als botsing tussen de prestatielogica en professionele logica 19
3.3.2 Ruis en moral agency 21
3.3.3 Beleidsvervreemding 21
3.4 Copingstrategieën in de uitvoering van beleid 22
3.5.1 Classificatiesysteem coping 22
3.5.2 Morele stress 24
3.5.3 Pro-actieve coping: actieve agents 24
3.6 Samenvatting en conceptueel model 25
4.METHODE 27
4.1 Kwalitatief onderzoek 27
4.2 Selectie en werving van respondenten 28
4.3 Methoden van dataverzameling 30

4.3.1 Semigestructureerde diepte-interviews 30
4.3.2 Vignetten 31
4.3.3 Toegang tot data 32
4.4 Analyse 33
4.5 Kwaliteitscriteria 33
5. RESULTATEN 35
5.1 Resultaten vignetten 35
5.1.1 Het bieden van maatwerk 36
5.1.2 Overgangseisen 38
5.1.3 Registreren van gegevens 41
5.2 Diepte-interviews 45
5.2.1 Handelingsvrijheid 45
5.2.2 Situaties van ruis 55
5.2.3 Coping met ruis 60
6.CONCLUSIE & DISCUSSIE 66
6.1 Hoe komt het moral agency van leraren tot uiting in de uitvoering van onderwijsbeleid? 66
6.2 Theoretische bijdrage 68
6.3 Methodologische beperkingen 68
6.4 Theoretische beperkingen 69
6.5 Aanbevelingen 69
6.5.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek 69
6.5.2 Professionele aanbevelingen 70
7. Literatuur 72
Bijlage 1: Onepager 75
Bijlage 2: Topiclijst semigestructureerde diepte-interviews 76
Bijlage 3: Vignetten 79
Bijlage 4: Toestemmingsformulier 90
Bijlage 5: Codeboom 91
5.1 Codeboom vignetten 91
5.2 Codeboom interviews 93

VOORWOORD

Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van de master Publiek Management. Als student aan deze master leer je publieke organisaties te doorgronden en grip te krijgen op het functioneren ervan. Voorafgaand aan mijn periode aan de USBO studeerde ik Humanistiek aan de gelijknamige Universiteit voor Humanistiek. De overgang van geesteswetenschappen naar sociale wetenschappen zou ik willen omschrijven als een overgang van holisme naar fragmentatie. Het loslaten van het geheel en het omarmen van losse eenheden stimuleerde mij om iets 'zweverigs' als moraliteit te verbinden met iets tastbaars als publieke dienstverlening. Dit verslag is het resultaat van een masterscriptie waarbij gepoogd is een brug te slaan tussen beide wetenschappelijke domeinen. Door het gesprek aan te gaan met leraren, heb ik geprobeerd om door te dringen tot de onderstroom van het klaslokaal, daar waar holisme en fragmentatie elkaar ontmoeten.

De maanden van het scriptieproces zijn beladen geweest. Het eenzame traject heeft veel van mij gevraagd, waarbij pieken en dalen elkaar in rap tempo opvolgden. Ik heb veel moed en energie kunnen putten uit het enthousiasme waarmee de respondenten verslag hebben gedaan. Ik wil alle deelnemers dan ook hartelijk danken voor de interessante en oprechte gesprekken die gevoerd zijn. Daarnaast wil ik mijn begeleider Erik-Jan van Dorp hartelijk danken voor zijn open, geduldige houding en ondersteuning gedurende het scriptietraject. Erik-Jan heeft mij op kritieke momenten weten op te peppen en te motiveren om door te zetten, uitmondend in dit eindresultaat. Ook wil ik mijn dank uitspreken aan mijn familie waar ik terecht kon voor een rustige, koele werkplek en een luisterend oor voor mijn bedenkingen en gedachtegangen.

Ik kijk met gemengde gevoelens terug op het scriptietraject. Wellicht ben ik wat naïef geweest om moraliteit met het klaslokaal te verbinden. Ik ben gewaarschuwd dat het kiezen van een onderwerp als moraliteit de moeilijkheidsgraad verhoogt. Dat heb ik gemerkt, maar daardoor denk ik gegroeid te zijn als mens en heb ik grenzen tot buiten mijn comfortzone verlegd. Hierbij wil ik nogmaals mijn dank uitspreken aan Erik-Jan die mij met zijn aanstekelijke optimisme door de scriptie heeft geloodst.

SAMENVATTING

Zoals de (onder)titel al verraadt, heeft dit onderzoek betrekking op moraliteit in de uitvoering van onderwijsbeleid door leraren in het voortgezet onderwijs. Waar vroeger het docentschap liefkozend 'het mooiste beroep dat er is' werd genoemd, is er vandaag de dag een meer negatieve connotatie aan verbonden. Hoge werkdruk, uitpuilende plofklassen en personeelstekorten maken dat leraren protesteren, demonstreren en in het primair onderwijs zelfs tot staken overgaan. Hoe kan deze kanteling worden omgebogen?

Wanneer leraren onderwijsbeleid uitvoeren worden zij in verschillende richtingen getrokken waarbij zij enerzijds aan maatschappelijke eisen hebben te voldoen, anderzijds gebonden zijn aan organisationele beperkingen (Lipsky, 1980; Zacka, 2017). Leraren beschikken over handelingsvrijheid, waardoor zij beleid op verschillende manieren kunnen aanvliegen. Dit betekent tevens dat leraren op verschillende manieren kunnen omgaan met de drukken die beleidsuitvoering hen oplegt (Lipsky, 1980).

Het doel van deze scriptie is om te verkennen hoe het *moral agency* van leraren tot uiting komt in de uitvoering van onderwijsbeleid. Dit *moral agency* valt uiteen in drie aspecten of vermogens: het interpreteren van abstract beleid, het sluiten van compromissen tussen waarden en het stellen van prioriteiten in doelen en middelen (Zacka, 2017). Deze auteur veronderstelt dat uitvoerenden van beleid *moral agents* zijn die persoonsgebonden betekenis en inhoud geven aan beleid. Om het onderzoeksdoel te behalen is kwalitatief, empirisch onderzoek verricht waarbij middels diepte-interviews en vignetten inzicht is verkregen in de wijzen waarop leraren onderwijsbeleid van inhoud en betekenis voorzien.

De resultaten tonen aan dat leraren persoonlijke oordelen over concrete situaties en concreet beleid vellen. Die persoonlijke oordelen geven richting aan het *moral agency* van leraren: ze bepalen hoe leraren beleid interpreteren, hoe ze compromissen sluiten en prioriteiten stellen in doelen en middelen. Wanneer de persoonlijke oordelen die leraren vellen over concrete situaties niet overeenkomen met de regels, afspraken en procedures in het beleid, voelen leraren zich beperkt in de uitvoering van onderwijsbeleid. Wanneer de persoonlijke oordelen wel overeenkomen met het beleid, dan voelen zij de ruimte om die persoonlijke oordelen mee te nemen in de wijze waarop zij onderwijsbeleid uitvoeren. Het *moral agency* van leraren komt daarmee op zowel beperkende als in staat stellende wijze tot uiting, waarbij de verhouding van de persoonlijke oordelen tot de organisationele beperkingen centraal staat.

Wanneer scholen het *moral agency* van leraren weten te kanaliseren, stimuleren en cultiveren kan het docentenberoep in ere hersteld worden. Het *moral agency* van leraren is daarmee een blessing in disguise: een oplossing vanuit een wellicht onverwachte hoek.

LEESWIJZER

De inhoudsopgave geeft al een eerste beeld van waar de scriptie heen gaat. Ter verheldering wordt in deze paragraaf aangegeven waar de verschillende hoofdstukken betrekking op hebben en hoe deze in elkaar overlopen.

In hoofdstuk 1 maakt de lezer kennis met moraliteit in het klaslokaal. Tevens wordt in dit eerste hoofdstuk een tip van de sluier opgelicht van de theorie die in het onderzoek aan bod komt. Zo worden belangrijke thema's en begrippen voor het eerst genoemd en worden deze in context van het maatschappelijke probleem geplaatst. Kortom wordt de lezer op weg geholpen en geprikkeld om zich door de scriptie heen te bewegen, waarbij concrete voorbeelden van leraren dienen ter verduidelijking.

Hoofdstuk 2 brengt een eerste focus aan door de concrete onderzoeksvraag en deelvragen te beschrijven waar het onderzoek antwoord op beoogt te geven. Deze vraag wordt van legitimatie voorzien door de wetenschappelijke, maatschappelijke en professionele relevantie te onderbouwen.

Zodra de belangrijke thema's en de afgebakende onderzoeksvraag aan de lezer zijn tentoongesteld, worden die thema's en de onderzoeksvraag in hoofdstuk 3 ontleed door deze in stukjes te hakken en aan de hand van literatuuronderzoek te definiëren en operationaliseren.

Hoofdstuk 4 brengt de lezer op de hoogte van de gehanteerde wetenschappelijke benadering, het ontwerp, de gehanteerde methoden voor dataverzameling en hoe de gedefinieerde thema's geanalyseerd zijn.

De voorgaande hoofdstukken vormen de opbouw naar de resultaten, die in hoofdstuk 5 als kroonstuk gepresenteerd worden. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de twee gehanteerde methoden voor dataverzameling.

In hoofdstuk 6 komen de hoofdstukken 1 tot en met 5 samen, waarbij de meest belangrijke en overkoepelende inzichten kenbaar worden gemaakt. Tevens wordt kritisch gereflecteerd op (het verloop van) het onderzoek, uitmondend in aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 7 biedt ten slotte een overzicht van de gehanteerde wetenschappelijke en empirische literatuur.

1. INLEIDING

1.1 STAND VAN ZAKEN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

De media hebben de afgelopen jaren veel over negatieve aspecten van en tendensen in het onderwijs geschreven. Zo demonstreren leraren in het primair onderwijs vanwege te hoge werkdruk, te grote klassen en een te laag salaris. De Inspectie van het Onderwijs waarschuwt voor het verliezen van grip op de kwaliteit van het onderwijs door schoolbesturen en voor toenemende lerarentekorten in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Bovendien stopt grofweg een derde van alle jonge leraren in het voortgezet onderwijs vóór hun dertigste met lesgeven (PBT, 2018). De inspectie benoemt echter ook een positief punt: scholen leveren in algemene zin hogere prestaties dan voorgaande jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Tegelijkertijd bevinden ze dat er, ondanks de formulering van wettelijke taken in het voortgezet onderwijs, geen overeenstemming bestaat over de notie van 'goed onderwijs'. Scholen hebben zich te conformeren aan vastgestelde basiscriteria en wettelijke eisen, maar kunnen tot op zekere hoogte zelf bepalen hoe zij invulling geven aan de kwaliteit van het onderwijs. Dat doen zij door beleid voor hun school te formuleren.

1.2 EEN MOREEL PERSPECTIEF OP BELEIDSUITVOERING

Van leraren wordt gevraagd en verwacht dat zij dat onderwijsbeleid uitvoeren. In onderwijsbeleid zitten waarden, normen en overtuigingen besloten die via de politiek democratisch tot stand zijn gekomen (Bekkers, 2012). Leraren zijn als *street-level bureaucrats* (verder: SLB's) verplicht om die maatschappelijk gegronde waarden, normen en overtuigingen uit te dragen in de uitoefening van hun beroep (Van Ewijk, 2015). Anders gezegd voeren leraren onderwijsbeleid uit waarbij de burger als belastingbetaler eisen stelt aan de dienstverlening die maatschappelijk geworteld is. Volgens Noordegraaf (2015) hebben leraren als uitvoerende professionals (SLB's) weinig tot geen invloed op de totstandkoming van het beleid, omwille van hun lage hiërarchische positie. In het verlengde daarvan stelt Lipsky (1980) dat SLB's binnen de grenzen van de beleidsstructuren handelen, maar zelf niet de kerndoelen van het beleid opstellen. Kortom zijn leraren verplicht om onderwijsbeleid uit te voeren dat maatschappelijk gegrond is en hebben zij zelf weinig invloed op de waarden, normen en overtuigingen die in onderwijsbeleid besloten zitten.

Een moreel perspectief op beleidsuitvoering vertrekt vanuit de opvatting dat de implementatie van beleid van een andere orde is dan de totstandkoming van beleid (Zacka, 2017). Deze auteur pleit voor een *bottom-up* benadering van beleid, waarbij de interactie tussen de SLB en de burger centraal wordt gesteld. Het gaat volgens Zacka (2017) dus veel meer om hoe het beleid tot uitvoering wordt gebracht, dat is immers hoe de samenleving in contact komt met het beleid. Sterker nog, in zijn ogen voorziet de samenleving scholen van legitimiteit op basis van concrete interacties met dat beleid, die via de leraar als SLB plaatsvinden.

Onderwijsbeleid biedt echter niet altijd houvast. Zo kan beleid abstract of tegenstrijdig geformuleerd zijn, kan het onverenigbare eisen stellen waardoor leraren genoodzaakt zijn om compromissen te sluiten, of om prioriteiten van de leraar vragen in context van beperkte middelen en een overvloed aan regels (Zacka, 2017). Hierdoor hebben leraren zelf invulling te geven aan onderwijsbeleid (Lipsky, 1980; Zacka, 2017). Aldus Noordegraaf (2015) hebben leraren als SLB's algemene richtlijnen uit het beleid toe te passen op specifieke gevallen en situaties. Maar de regels, afspraken en procedures uit onderwijsbeleid kunnen niet altijd klakkeloos uitgevoerd worden, aangezien zich op scholen situaties kunnen voordoen die om persoonlijk en anderszins menselijk handelen vragen (Lipsky, 1980; Zacka, 2017). Zacka (2017) vindt daarom dat leraren die onderwijsbeleid in interactie met burgers uitvoeren ''*moral agents"* zijn (p. 12). In zijn ogen is de uitvoering van beleid een morele opgave, aangezien van SLB's gevraagd wordt betekenis te verlenen aan het beleid.

Daar waar onderwijsbeleid an sich geen concrete handelingsvoorschriften biedt, hebben leraren betekenis toe te kennen aan het beleid. In het verlengde daarvan stelt Leeman (2015) dat leraren op persoonlijke wijze betrokken zijn bij de uitoefening van hun beroep. Zacka (2017) nuanceert deze opvatting door te benadrukken dat de betekenis die leraren verlenen aan beleid onvermijdelijk en noodzakelijkerwijs persoonlijk gestuurd wordt. In de uitvoering van beleid hebben leraren zich dan ook te beroepen op drie vermogens van het moral agency: interpreteren van vaag beleid, compromissen tussen waarden sluiten en het prioriteren van doelen en middelen. Zacka (2017) stelt echter dat er geen objectieve criteria bestaan waaraan leraren kunnen afmeten wanneer zij 'juiste' handelingen hebben verricht. Lipsky (1980) benadrukt dat leraren over handelingsvrijheid beschikken waardoor zij flexibel om kunnen gaan met de vastgelegde regels, afspraken en procedures in onderwijsbeleid zodat zij responsief kunnen handelen in unieke situaties met specifieke kenmerken. Volgens Zacka (2017) hebben leraren dan ook een balans te vinden tussen rigide beleidsopvolging en eigen inschattingen, zodat zij de dienstverlening zo goed mogelijk kunnen afstemmen op de wensen en eisen die de samenleving aan hen stelt.

Kortom wordt in de morele invalshoek op beleidsuitvoering specifiek gekeken naar de processen van betekenisverlening die leraren toekennen aan onderwijsbeleid wanneer zij de vertaalslag van beleid naar uitvoering maken. Aangezien leraren persoonlijk betrokken zijn bij de uitvoering van onderwijsbeleid en de processen van betekenisverlening persoonlijk gestuurd worden, is het interessant om die processen nader te bekijken.

1.3 MORAL AGENCY VAN LERAREN: DRIE ASPECTEN

Deze morele invalshoek op beleidsuitvoering door SLB's is volgens Zacka (2017) onderbelicht. Volgens Leeman (2015) geldt dat ook meer specifiek in het onderwijs: *''In het gangbare onderzoek krijgt die dimensie nauwelijks aandacht''* (p. 297). Zacka (2017) beargumenteert dat beleidsuitvoering onvermijdelijk moreel geladen is, omdat van leraren gevraagd wordt om abstract onderwijsbeleid te interpreteren, om compromissen tussen waarden te sluiten en om prioriteiten te stellen tussen doelen en middelen. Samen omvatten deze drie aspecten of vermogens het *moral agency* van leraren in de uitvoering van onderwijsbeleid.

Het eerste aspect dat Zacka (2017) noemt is het vermogen van SLB's om abstract beleid en vage signalen te interpreteren. Zo kan onderwijsbeleid voorschrijven om te allen tijde orde en rust in het klaslokaal te bewaren. Leraren kunnen verschillende opvattingen over rust en orde hebben, zoals ze ook eigenzinnige manieren kunnen ontwikkelen om de gewenste sfeer te bewerkstelligen. Het is dan zaak dat leraren kunnen aanvoelen wat een passende manier kan zijn om orde en rust te handhaven, in lijn met de algemene voorschriften uit het beleid. Wanneer een leraar een ongebruikelijke strategie toepast om orde en rust te handhaven, kan dat vragen oproepen bij leerlingen en hun ouders. Het interpreteren van vage signalen of abstract beleid nodigt uit tot diverse handelingswijzen waar leraren in de uitvoering van onderwijsbeleid voor kunnen kiezen.

Het tweede aspect behelst het sluiten van compromissen tussen waarden. Voor leraren geldt dan dat zij soms tussen meerdere onverenigbare waarden moeten kiezen in de uitvoering van onderwijsbeleid. Een leraar levert dan van de verschillende waarden iets in om toch het onderwijsbeleid te kunnen uitvoeren. Zo kan een leraar het belangrijk vinden om persoonlijke aandacht aan leerlingen te geven, maar door tijdgebrek en grote klassen wordt het onmogelijk gemaakt om die aandacht aan iedere leerling te besteden. Hierdoor heeft de leraar een compromis te sluiten tussen hetzij persoonlijke aandacht aan individuele leerlingen hetzij gelijke behandeling van iedere leerling. Het compromis dat een leraar kan sluiten is om een selecte groep leerlingen meer aandacht te geven en de resterende groep op een andere manier te compenseren, bijvoorbeeld door minder streng huiswerk te controleren. Dit vraagt om een afweging, wanneer en waarom weegt het een zwaarder dan het ander?

Het derde aspect is het vermogen van SLB's om prioriteiten te kunnen stellen in doelstellingen en beschikbare middelen. Zo kan het voorkomen dat leraren met verouderde, onhandige digitale systemen werken die veel tijd en energie kosten. Leraren die tentamencijfers, resultaten van schriftelijke overhoringen, absentielijsten en andere statistieken moeten bijhouden en verantwoorden kunnen hier last van ondervinden. Een mogelijk gevolg is dat leraren overuren moeten maken om toch alle statistieken te verwerken. Leraren die principieel

geen extra tijd willen of kunnen vrijmaken, kunnen ervoor kiezen om gedurende de lessen tijd te besteden aan de verwerking van resultaten in de digitale systemen. Hierdoor blijft minder tijd over voor daadwerkelijk lesgeven. Indien een leraar besluit dat het daadwerkelijk lesgeven voor hem zwaarder weegt dan het registreren van gegevens, komt dat tot uitdrukking in de uitvoering van onderwijsbeleid. Dergelijke kwesties kunnen ertoe leiden dat leraren persoonlijke doelstellingen opstellen en losgezongen raken van de oorspronkelijke doelstellingen in het beleid.

1.4 Omgang met situaties van ruis: coping

Bovenstaande aspecten van de morele invalshoek op beleidsuitvoering tonen aan dat leraren meer moeten doen dan slechts beleid uitvoeren en gehoor geven aan bevelen. Als *moral agents* dienen leraren gevoel te ontwikkelen voor de drie bovenstaande vermogens (Zacka, 2017). Leraren maken dus een vertaalslag van beleid naar praktijk door persoonlijk gestuurde processen van betekenisverlening. Van leraren wordt verwacht dat zij die vertaalslag weten te maken op een manier die aansluit op de wensen en eisen van de samenleving enerzijds, en binnen de grenzen en beperkingen die de organisatie hen oplegt anderzijds. Daarbij zijn zij in de ogen van Zacka (2017) *moral agents* die menselijke inschattingen maken en oordelen vellen. Echter werken leraren in organisationele omgevingen waarbij die processen van betekenisverlening en persoonlijke betrokkenheid ondermijnd worden (Zacka, 2017). In de woorden van Lipsky (1980) werken SLB's zoals leraren in tegenstrijdigheid. Leraren zijn enerzijds verplicht om zich te conformeren aan de regels, afspraken en procedures in het beleid, maar moeten in de dagelijkse interactie tevens responsief handelen en flexibel met het beleid omgaan. Hierbij kunnen leraren onzeker worden, of gevoelens van stress en spanning ervaren wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren. In gevallen als deze kan 'ruis' ontstaan tussen het onderwijsbeleid en de uitvoering ervan. Deze situaties vragen om omgangswijzen, zodat het beleid weer beheersbaar en uitvoerbaar kan worden gemaakt (Lipsky, 1980).

De omgangswijzen met gevoelens van stress, spanning en onzekerheid voortkomend uit de drukken die SLB's ervaren in de uitvoering van publiek beleid is herhaaldelijk onderzocht. Lipsky (1980) staat aan de basis van het onderzoeken van deze omgangswijzen met spanning door het concept 'coping' te introduceren. Lipsky (1980) beschouwt coping als de strategieën die SLB's ontwikkelen in de omgang met spannings- en stressvolle situaties in de uitvoering van (publiek) beleid. Lipsky (1980) identificeerde dat een veel voorkomende wijze van coping bestaat uit het ontwikkelen van concepties van het werk en de cliënten door SLB's, om het beleid beheersbaar en uitvoerbaar te maken. Deze concepties zouden de druk en spanning die SLB's voelen verminderen en het mogelijk maken om het beleid uit te voeren. Meer recent onderzoek naar coping door SLB's resulteerde in het indelen van copingstrategieën in categorieën (Tummers et al., 2015). Uit dit onderzoek bleek tevens dat, van alle onderzochte

beroepen, het vooral leraren zijn die met spanningsvolle situaties omgaan door een copingstrategie te kiezen die in het voordeel van de leerlingen is, vaak ten koste van zichzelf.

Daarnaast heeft Tummers (2014) onderzoek verricht naar welke oorzaken ertoe leiden dat publieke professionals (SLB's) weerstand tegen nieuw beleid ervaren. Weerstand is hier opgevat als de bereidheid van de professional om het beleid uit te voeren. Uit het onderzoek bleek dat leraren relatief weinig waarde hechten aan de mate van invloed die zij kunnen uitoefenen op het onderwijsbeleid. Daarentegen wordt gesuggereerd dat leraren het wel belangrijk vinden dat het beleid van toegevoegde waarde is voor de leerlingen of de samenleving als geheel. Wanneer zij dat niet zo ervaren, is het volgens bovenstaand onderzoek aannemelijk dat leraren weerstand voelen tegen het onderwijsbeleid. Er kan op verschillende manieren worden omgegaan met die weerstand, bijvoorbeeld door bepaalde taken te verwaarlozen of zelfs het beleid te saboteren. Het is daarom relevant mee te nemen hoe het percipiëren van onderwijsbeleid als zinloos zijn neerslag vindt in de processen van betekenisverlening die leraren toekennen bij het maken van de vertaalslag van beleid naar uitvoering.

1.4 Moral agency van leraren in het klaslokaal

In deze paragraaf wordt een voorbeeld gegeven waarbij een leraar maatschappijleer een beroep doet op zijn *moral agency* bij de uitvoering van nieuw onderwijsbeleid.

Door een herziening van het onderwijsbeleid zijn de klassen waaraan de leraar lesgeeft ineens veel groter geworden. Bovendien vindt het schoolbestuur dat er meer aandacht aan verplichte examenvakken als Nederlands en wiskunde moet worden gegeven, ten koste van keuzevakken als geschiedenis en maatschappijleer. Hierdoor moet de leraar maatschappijleer het doen met substantieel minder middelen dan voorgaande jaren: het aantal beschikbare computers per klas wordt naar beneden geschroefd, de lessen worden vaker in de kleinere lokalen gegeven en de beamers zijn meestal voor de examenvakken gereserveerd. Bovendien wil het schoolbestuur dat er vaker getoetst wordt; wekelijks vinden *multiple choice* toetsen plaats, waarbij leerlingen getoetst worden op hun kennis van het actuele nieuws. Door deze ontwikkelingen voelt de leraar maatschappijleer zich benadeeld: de klassen worden groter, de beschikbare middelen worden echter ingeperkt én de leraar moet wekelijks toetsen afnemen en de resultaten ervan registreren, naast de bestaande registratietaken. De leraar ondervindt hinder van deze wijzigingen in het onderwijsbeleid en zal een manier moeten vinden om hiermee om te gaan. De leraar is immers verplicht het beleid uit te voeren. De leraar ervaart de ontstane situatie als stressvol: het beleid moet uitgevoerd worden, maar dat zal op een andere manier moeten worden aangepakt dan voorgaande jaren. In andere woorden heeft de leraar opnieuw betekenis en invulling te geven aan het beleid, zodat het uitvoerbaar wordt.

Het stoort de leraar enorm dat het schoolbestuur weliswaar aangeeft dat dit schooljaar minder middelen beschikbaar zijn, maar dat iedere week opnieuw moet blijken of het grote of kleine lokaal wordt toegewezen, en of wel of geen beamer aanwezig is. Hierdoor weet de leraar nooit waar hij aan toe is en wat hij kan verwachten. Dit zit een goede voorbereiding in de weg. De leraar maatschappijleer begrijpt bovendien niet zo goed waar deze wijzigingen in het beleid vandaan komen, het ging immers voorgaande jaren altijd prima. In andere woorden ervaart de leraar deze situatie als 'ruis' tussen het beleid en de uitvoering ervan. De leraar ervaart het nieuwe beleid als ongunstig, omdat hij een hogere werkdruk ervaart en meer taken moet verrichten terwijl hij daar minder middelen voor beschikbaar heeft ten opzichte van voorgaande jaren. Hij interpreteert het nieuwe beleid als stressvol en spanningsvol, hij wil immers zijn leerlingen niet duperen en zelf goed blijven presteren.

De leraar besluit dat hij absoluut niet zonder beamer kan, aangezien hij veel documentaires en ander beeldmateriaal gebruikt tijdens het lesgeven. De computers kunnen hij en zijn leerlingen wel missen, als het moet gebruiken zijn leerlingen hun smartphones wel. De leraar vindt het bovendien belangrijk dat de leerlingen leren discussiëren en debatteren. Hij vindt dat hij daar de grote lokalen voor nodig heeft. Om die redenen benadert de leraar maatschappijleer zijn collega's en worden onderling afspraken gemaakt over toegang tot de grotere lokalen met beamer, zodat hij op zijn manier les kan geven.

Tenslotte heeft de leraar zich nog te verhouden tot het verplicht afnemen van de actualiteitentoets. Hij heeft er in principe niets op tegen, de leraar vindt het zelf immers belangrijk dat zijn leerlingen de actualiteit meenemen in de lessen. Hij heeft echter wel een hekel aan het bijhouden van alle bijkomende registraties, zeker aangezien de digitale systemen waar hij in moet werken traag zijn en vaak vastlopen. De leraar besluit om de toetsen wel af te nemen, maar zet de resultaten niet in het systeem. Mocht de afdelingsleider erom vragen, dan kan hij deze immers alsnog verwerken en het scheelt hem in de tussentijd veel tijd en energie.

Uit bovenstaand voorbeeld komt naar voren dat ook leraren gewone mensen zijn. Mensen met ideeën, gevoelens, voorkeuren en overtuigingen. Deze menselijkheid van beleidsuitvoering door leraren is terug te zien in de manieren waarop de leraar maatschappijleer inhoud en betekenis geeft aan het nieuwe beleid. Dat doet de leraar door zich te beroepen op zijn *moral agency*: de leraar interpreteert het beleid, sluit compromissen en stelt prioriteiten tussen doelen en middelen. In het voorbeeld heeft de leraar gebruikgemaakt van zijn handelingsvrijheid door op basis van zijn eigen gevoelens, opvattingen en overtuigingen om te gaan met de situaties van ruis die hij heeft ervaren in de uitvoering van het nieuwe onderwijsbeleid.

2. PROBLEEMSTELLING

In dit tweede hoofdstuk wordt uiteengezet welk doel deze scriptie voor ogen heeft, waarbij de gehanteerde onderzoeksvragen worden benoemd en de relevantie van het onderzoek wordt neergezet.

2.1 DOELSTELLING

Op basis van bovenstaande context is het kennisdoel van deze scriptie om te achterhalen hoe het *moral agency* van leraren tot uiting komt bij de uitvoering van onderwijsbeleid. Dat inzicht ontstaat door het *moral agency* op twee manieren onder een vergrootglas te leggen. Ten eerste wordt het *moral agency* van leraren verkend in context van de handelingsvrijheid die zij bezitten in het uitvoeren van onderwijsbeleid. Ten tweede door na te gaan in hoeverre het *moral agency* van leraren tot uiting komt bij het hanteren van een copingstrategie wanneer zij ruis ervaren tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan.

2.2 VRAAGSTELLING

Om het doel van de scriptie te behalen, is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

> ***Hoe komt het moral agency van leraren tot uiting bij de uitvoering van onderwijsbeleid?***

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag zijn twee deelvragen geformuleerd:

1. *In hoeverre komt het moral agency van leraren tot uiting in de handelingsvrijheid die zij bezitten bij de uitvoering van onderwijsbeleid?*
2. *In hoeverre komt het moral agency van leraren tot uiting wanneer zij een copingstrategie hanteren bij situaties van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan?*

Om antwoord te geven op deze vragen is een kwalitatieve, empirische onderzoeksbenadering gehanteerd. Door langdurige gesprekken te voeren met leraren van vier verschillende scholen hebben zij de ruimte gekregen om verslag te doen van concrete voorbeelden uit de praktijk. Op basis hiervan ontstond een beeld van wat er in de hoofden van leraren omgaat wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren. In tweede instantie zijn situatieschetsen in de vorm van vignetten afgenomen. Het moral agency van de leraren kon zo uit vaststaande, gegeven situaties worden afgeleid.

2.3 Relevantie

2.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Beleidsuitvoering door SLB's is vanuit technisch (Lipsky, 1980) en politiek (Bekkers, 2012) perspectief benaderd. De handelingsvrijheid van SLB's wordt in deze perspectieven centraal gesteld. Zacka (2017) voegt een morele dimensie toe aan beleidsuitvoering door SLB's. Deze morele invalshoek op beleidsuitvoering maakt het mogelijk om op vernieuwende wijze naar de uitvoering van onderwijsbeleid door leraren te kijken, namelijk door het *moral agency* van leraren centraal te stellen. Leeman (2015) onderstreept dat wetenschappelijk onderzoek amper oog heeft voor deze morele invalshoek van beleidsuitvoering door leraren. In bestaand onderzoek naar omgangswijzen met spanningsvolle situaties in de uitvoering van beleid wordt dan ook slechts beperkt of geen aandacht besteed aan de rol van *moral agency* in de uitvoering van beleid. In het werk van onder andere Tummers et al. (2015) wordt vooral het technische perspectief gehanteerd, geïntroduceerd door Lipsky (1980) bij het bestuderen van de omgang met spanningsvolle situaties door SLB's.

Door de morele invalshoek op beleidsuitvoering centraal te stellen, draagt dit onderzoek bij aan verbreding van het wetenschappelijke debat over beleidsuitvoering. Jilke & Tummers (2018) laten zien dat een technische invalshoek op coping ook morele consequenties kan hebben. Zo bleek dat leraren leerlingen prioriteren die in hun ogen hard werken en hulp nodig hebben. Inzicht in het *moral agency* van leraren draagt als zodanig bij aan onderzoeken die vanuit een meer technische invalshoek naar coping en beleidsuitvoering kijken.

De bevindingen kunnen tevens bijdragen aan wetenschappelijk gegronde kennis over het managen van scholen en onderwijsinstellingen en de totstandkoming van onderwijsbeleid, met name in context van bedrijfsmatige en klantgeoriënteerde dienstverlening zoals aangekaart door onderzoekers als Evetts (2009) en Thunman (2016).

2.3.2 Maatschappelijke relevantie

Van Ewijk (2015) onderstreept dat onderwijsbeleid waarden en principes die door de samenleving worden gedragen tot uitdrukking beoogt te brengen. Zacka (2017) benadrukt dat de samenleving publieke organisaties zoals scholen van legitimiteit voorziet op basis van de wijze waarop SLB's het beleid uitvoeren, meer dan op basis van het beleid zelf. Om die redenen is het maatschappelijk relevant te verkennen hoe het *moral agency* van leraren tot uiting komt in het uitvoeren van onderwijsbeleid. Leraren voorzien het beleid van inhoud en betekenis op basis van hun *moral agency*; het kleurt de handelingsvrijheid en omgangswijzen met situaties van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan. Dit kan van invloed zijn op de legitimiteit die de samenleving aan scholen toekent. Uit het onderzoek van Ewalt & Jennings (2004) bleek immers dat wanneer SLB's weerstand tegen beleid ervaren, die

weerstand in een extreem geval de legitimiteit die leerlingen en hun ouders aan het beleid toekennen in het geding kunnen brengen.

Daarnaast staat onderwijsbeleid de laatste jaren onder druk. Met name de stakingen van leraren uit het primair onderwijs omwille van werkdruk en te grote klassen hebben onderwijsbeleid op de politieke agenda gezet. Onderzoek dat vanuit moreel perspectief naar beleidsuitvoering kijkt, kan bijdragen aan de ervaren kloof tussen onderwijsbeleid en de praktische uitvoering ervan. Bovendien kunnen beleidsmakers en schoolbesturen inzichten uit onderzoek dat vertrekt vanuit morele invalshoeken meenemen bij het opstellen van onderwijsbeleid.

2.3.3 Professionele relevantie

Inzichten uit deze scriptie kunnen tot slot bijdragen aan de professionalisering van leraren. Zo kan het erkennen van *moral agency* in het lerarenberoep, deze vermogens positioneren in wat Wilensky (1964) de *technical base* en *service ethos* noemt. In zijn tijd zag Wilensky al dat professionaliteit constant in beweging is. Hij gaf aan dat organisationele routines ertoe kunnen leiden dat de professional (SLB) de cliënt uit het oog verliest. Meer actueel nemen onderzoekers als Evetts (2009) een soortgelijke verschuiving van professionaliteit waar. Zo waarschuwt Evetts voor de veranderende professionaliteit van beleidsuitvoerenden door de invloed die het bedrijfsmatiger maken van publieke organisaties met zich meebrengt. Dit *''organizational professionalism''* erodeert de professionele normen en waarden van SLB's waardoor zij anders naar hun werk gaan kijken (Evetts, 2009, p. 248). Het verkennen van het *moral agency* van leraren kan een tegenreactie zijn op deze ontwikkelingen die ook in het onderwijs plaats hebben gevonden. Voor Noordegraaf (2015) is professionaliteit het leren omgaan met contrasten in het werk, bijvoorbeeld door het professioneel handelen te koppelen aan organisationele contexten (p. 200). In context van deze veranderende professionaliteit en opgaven die leraren voorstaan, kan het zinvol zijn om het *moral agency* in beleidsuitvoering door leraren te erkennen en positioneren. De leraar staat immers de taak voor om een vertaalslag te maken van het onderwijsbeleid naar het klaslokaal, waarbij de samenleving als kritische toeschouwer toekijkt en het werk van leraren legitimeert op basis van die vertaalslag naar de concrete uitvoering.

3. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk worden theoretische concepten uit de onderzoeksvragen aan de hand van literatuur gedefinieerd. Deze concepten hebben betrekking op beleidsuitvoering door SLB's in het algemeen en leraren in het bijzonder. De bespreking van de concepten dient ter structurering van huidige kennis en beschikbare theorieën met betrekking tot *moral agency* in context van handelingsvrijheid en copingstrategieën. Hiermee wordt tevens een brug geslagen tussen de technische invalshoek van beleidsuitvoering (Lipsky, 1980; Tummers et al., 2012; Tummers et al., 2013; Tummers et al. 2015; Vink et al., 2015) en de morele invalshoek (Van Ewijk, 2015; Zacka, 2017).

Als zodanig worden in dit hoofdstuk de volgende concepten respectievelijk besproken: 1) de handelingsvrijheid van leraren in de uitvoering van onderwijsbeleid, 2) het *moral agency* van leraren, 3) het ontstaan van situaties van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan en 4) de omgangswijzen of copingstrategieën die leraren hanteren in situaties met ruis. Aangezien de handelingsvrijheid het voor leraren mogelijk maakt om als *moral agent* te fungeren, wordt dit concept als eerste besproken.

3.1 HANDELINGSVRIJHEID IN DE UITVOERING VAN BELEID

Lipsky (1980) stelt dat de essentie van SLB's bestaat uit het maken van keuzes over mensen door andere mensen. Bij het maken van keuzes in het dagelijks werk beschikken SLB's over een zekere mate van discretie. Dat wijst Lipsky toe aan de ingewikkelde situaties waarmee SLB's van doen hebben en die zich niet lenen om gereduceerd te worden tot vastgestelde formats. Tevens vragen de ingewikkelde situaties vaak om een menselijk oordeel en een flexibele omgangswijze. Lipsky (1980) geeft aan dat SLB's de verantwoordelijkheid dragen om persoonlijke en passende reacties op individuele burgers en situaties op te stellen en uit te dragen. Als zodanig ontstaan handelswijzen die responsief zijn voor individuele gevallen (Lipsky, 1980, p. 160). Deze responsiviteit is relevant voor leraren in het voortgezet onderwijs, omdat zij met diverse jonge mensen werken, met grote onderlinge verschillen.

Zacka (2017) gaat mee in deze redenatie door te onderstrepen dat beleidsimplementatie meer betekent dan het opvolgen van de voorschriften, richtlijnen en regels uit het beleid. Bij de uitvoering van beleid hebben SLB's eigen doelen op te stellen, complexe vraagstukken vast te stellen en dienen zij afwegingen te maken, oplossingen te vinden en te handelen in een omgeving zonder objectieve criteria. In de ogen van Zacka overstijgen SLB's hiermee de technische discretie (2017, p. 63). Tevens benadrukt hij dat het beleid geïmplementeerd wordt op responsieve wijze en dient aan te sluiten op de behoeften van individuele gevallen en situaties. Zacka zet zich af tegen Lipsky door te spreken over een onvermijdelijk normatieve en morele dimensie van *street-level* werk. Zacka ziet de omgang met ambigue doelen,

beperkte middelen, onzekere en onvoorspelbare omstandigheden namelijk als een morele opgave. De in de inleiding geschetste situaties waar leraren mee van doen krijgen ziet Zacka als morele vraagstukken, waarbij het *moral agency* van de leraar onvermijdelijk een rol speelt bij het tot uitvoering kunnen brengen van onderwijsbeleid.

Lipsky (1980) omschrijft dat het handelen van SLB's in sterke mate beïnvloed en gestructureerd wordt door het beleid en de organisatie waar de SLB werkzaam is. Lipsky beargumenteert dat juist wanneer handelingswijzen sterk voorgeschreven en vastgelegd zijn in beleid, SLB's zich daar automatisch selectief op hebben te beroepen. Deze selectiviteit lijkt ruimte te bieden voor het *moral agency* van leraren zoals omschreven door Zacka (2017), bijvoorbeeld door de nadruk te leggen op beleidsregels en -procedures die in de ogen van leraren prioriteit dienen te krijgen. Bovendien maakt de handelingsvrijheid van leraren het mogelijk om in het voordeel of nadeel van mensen te kunnen handelen (Lipsky, 1980). Handelingsvrijheid is relevant voor leraren, aangezien zij relatief gezien onder beperkt toezicht en controle staan bij het lesgeven aan leerlingen. Bovendien vraagt de zelfstandige aard van het lerarenberoep van leraren dat zij zelf vraagstukken kunnen oplossen. Aansluitend verlangt de samenleving dat leraren flexibel omgaan met het voorgeschreven beleid, het gaat immers om menselijke interacties en individuele gevallen (Zacka, 2017). Hierdoor betekent de uitvoering van onderwijsbeleid door leraren het vinden van een balans tussen rigide beleidsopvolging en hun eigen inschattingen over goed handelen in de betreffende individuele gevallen. Het concept handelingsvrijheid kan een rol spelen in het vinden van die balans, gestuurd door het *moral agency* van leraren. Zo bekeken zijn Lipsky en Zacka het eens dat het handelen van SLB's zowel persoonlijk is alsmede gebonden aan de organisatie(structuur).

Bekkers (2012) spreekt daarentegen juist over de politieke aard van handelingsvrijheid. Hij omschrijft de discretionaire ruimte die uitvoerenden van beleid hebben als *''beleidsvrijheid''* en stelt vervolgens dat deze beleidsvrijheid in zich meedraagt dat individuele ambtenaren meerdere handelsalternatieven tot hun beschikking hebben en daar uiteindelijk een keuze over hebben te maken (Bekkers, 2012, p. 217).

Garofalo & Geuras (1999) stellen dat wanneer van ambtenaren verwacht wordt dat zij zowel ethisch als technisch kunnen handelen, per definitie een zekere mate van discretie aan hen wordt toegewezen. Deze auteurs leggen een concreet verband tussen moreel handelen en het uitoefenen van discretie en oordeelsvorming. Freidson (2001) stelt dat het recht op discretie binnen beroepsgroepen onder andere samenvalt met morele betrokkenheid bij het werk (p. 34). Hij geeft net als Lipsky en Zacka aan dat discretie relevant is omdat het beroepsbeoefenaars in staat zou stellen om producten of diensten af te stemmen op de behoeften van individuele cliënten en omstandigheden (Freidson, 2001, p. 111).

Maynard-Moody & Musheno (2012) geven een andere kleur aan het concept van handelingsvrijheid. Zij onderzochten de perceptie van morele waardigheid die SLB's van hun cliënten hebben. Daarbij ondervonden ze dat SLB's niet in abstracties denken, maar in concrete termen, dat zij in het hier en nu dienen te handelen. Op basis daarvan concludeerden de onderzoekers dat handelingsvrijheid voornamelijk door pragmatisme wordt gestuurd.

Tot zover schrijven bovenstaande auteurs handelingsvrijheid toe aan diverse aspecten van het werk dat SLB's verrichten: responsiviteit en selectiviteit (Lipsky, 1980), keuzevrijheid (Bekkers, 2012), ethiek (Garofalo & Geuras, 1999) en morele betrokkenheid (Freidson, 2001). Zacka (2017) maakt zich los van de technische invalshoek op beleidsuitvoering, door het zien van handelingsvrijheid als onvermijdelijk gestuurd door het *moral agency* van leraren. Dit moral agency wordt in de komende paragraaf uiteengezet.

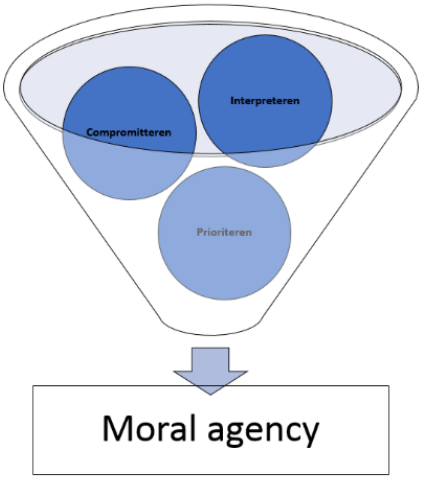
3.2 Moral agency van leraren: interpreteren, compromissen sluiten en prioriteiten stellen

Nu vastgesteld is dat handelingsvrijheid vanuit zowel technische als morele invalshoek op beleidsuitvoering relevant is, kan worden bekeken hoe het *moral agency* van leraren zich verhoudt tot die handelingsvrijheid. Zodoende wordt het theoretische concept *moral agency* uiteengerafeld en gepositioneerd aan de hand van theorie waarbij beide invalshoeken worden meegenomen.

Zacka (2017) begint zijn betoog voor de waarde van moraliteit in publieke dienstverlening met een opvatting over de vermogens waarover SLB's in zijn ogen dienen te beschikken: *''The proper implementation of public policy depends on their capacity to act as sensible moral agents who can, among other things, interpret vague directives, strike compromises between competing values, and prioritize the allocation of scarce resources.''* (Zacka, 2017, p. 4). Het interpreteren van vage signalen en beleid, het sluiten van compromissen tussen tegenstrijdige waarden en verantwoordelijkheden en het prioriteren van doelen en middelen vormen daarmee de kern van de morele invalshoek op beleidsuitvoering door SLB's. Zacka ziet echter dat de omgeving en de omstandigheden en factoren waarin en waarmee SLB's werken, het cultiveren van die vermogens in de weg zit. In plaats van dat publieke organisaties die drie vermogens stimuleren, worden deze in de ogen van Zacka ondermijnd en afgekapt: *''Street-level bureaucrats must perform them in an environment that is particularly challenging – one that forces them to contend not only with drastic limitations in resources (…) but also with incompatible objectives, unrealistic targets, arcane rules and an endless stream of emotionally trying encounters with clients''* (Zacka, 2017, p. 11).

Kortom wordt onder *moral agency* verstaan:

> De uitoefening van de drie vermogens 1) prioriteiten stellen, 2) compromissen sluiten en 3) interpreteren door leraren die ondermijnd worden door de omgeving waar diezelfde leraren werkzaam in zijn.



3.2.1 Prioriteren van doelen en middelen

Deze morele insteek op beleidsuitvoering is niet geheel nieuw. De drie vermogens of aspecten zijn door andere auteurs eerder behandeld, maar vanuit een andere invalshoek ingestoken. Zo erkende Lipsky in zijn klassieke werk al dat publieke organisaties vaak conflicterende of vage doelstellingen hanteren (1980, p. 40). Hij schrijft dat onder andere toe aan het verschil tussen doelstellingen die meer cliënt-georiënteerd zijn en doelstellingen die vanuit het perspectief van de organisatie zijn geformuleerd. SLB's werken in directe interactie met hun cliënten en willen deze zo responsief mogelijk bedienen, terwijl de organisatie vooral baat heeft bij een zo efficiënt en effectief mogelijke dienstverlening voor zoveel mogelijk cliënten (Lipsky, 1980, p. 44-45). Zo is het aannemelijk dat scholen een zo hoog mogelijk aantal leerlingen wil laten slagen voor het eindexamen, met een zo hoog mogelijk cijfergemiddelde. Hoe die weg er naartoe eruitziet, is meer het gebied van de leraar, als uitvoerende van het beleid. Deze leraar ziet natuurlijk ook graag dat al zijn of haar leerlingen slagen, maar heeft daarbij meer oog voor de ontwikkeling die zijn leerlingen doormaken en de inhoudelijke vakkennis die zij gedurende het schooljaar opdoen. Wanneer schoolbesturen besluiten om hun doelstellingen te kwantificeren in slagingspercentages en daarbij targets stellen aan leraren, zou dat in lijn met de opvattingen van Zacka (2017) het *moral agency* van leraren kunnen aantasten. Zacka (2017) veronderstelt zelf dat het prioriteren van doelen en middelen boven andere doelen en middelen leidt tot het nastreven van een oriëntatie, bestaande uit voorkeuren en gewoontes van de SLB's die iets zeggen over de manier waarop hij of zij het werk uitvoert (p. 85). Leraren vernauwen op die manier hun perceptie van wat zij beogen te doen en waar zij zich op focussen, en maken op die manier de vertaalslag van beleid naar uitvoering beheersbaar en uitvoerbaar (Zacka, 2017).

Kortom slaat Lipsky (1980) vanuit technische invalshoek een brug tussen organisationele doelen en middelen enerzijds en persoonlijke behoeften in de uitvoering van die doelen en middelen door SLB's anderzijds. Zacka (2017) vertrekt juist vanuit een morele invalshoek door aan te kaarten dat het prioriteren van doelen en middelen iets zegt over de persoonlijke betrokkenheid bij de uitvoering van onderwijsbeleid door individuele leraren.

3.2.2 Compromissen sluiten

Het sluiten van compromissen tussen waarden is vrij recent behandeld in onderzoek van Vink et al. (2015). Deze auteurs spreken van een moreel conflict wanneer sprake is van een situatie waarin twee of meer waarden en/of verantwoordelijkheden met elkaar in conflict staan. SLB's twijfelen bij het ervaren van morele conflicten over wat het juiste is om te doen, hoe te handelen. Deze morele conflicten uiten zich volgens Vink et al. (2015) vaak aan de hand van rolconflicten. Dergelijke rolconflicten dwingen SLB's te handelen op een manier die niet alle relevante partijen tevredenstelt. Zo kan een leraar een rolconflict ervaren in een situatie waarbij hij een pestprotocol doorbreekt in het belang van zijn of haar leerlingen. De schoolleiding zal niet blij zijn dat het protocol is doorbroken, maar de leraar kan de situatie dusdanig ernstig hebben ingeschat dat hij of zij zich genoodzaakt voelde om in te grijpen. SLB's zouden regelmatig met morele conflicten te maken krijgen. Dat schrijven Vink et al. (2015) toe aan drie factoren: 1) publieke middelen zijn schaars, waardoor waarden onvermijdelijk in strijd met elkaar komen te staan, 2) publieke dienstverlening is menselijk werk, iedere keuze die individuele SLB's maken draagt een moreel oordeel over het beleid in zich en 3) opkomst van bedrijfsmatige waarden in publieke dienstverlening die vaak in strijd zijn met waarden van SLB's.

Tummers et al. (2012) spreken van een rolconflict wanneer uitvoerende professionals (SLB's) in de uitvoering van beleid te maken krijgen met verschillende vereisten die zij niet met elkaar kunnen verenigen. Ze identificeren drie rolconflicten van SLB's in relatie tot hun bereidheid om beleid uit te voeren. De auteurs hebben kwantitatief enquête-onderzoek verricht naar de bereidheid van GGZ-professionals om nieuw beleid uit te voeren. Voor deze groep SLB's geldt dat wanneer zij rolconflicten ervaren, zij inderdaad minder bereid zijn om beleid uit te voeren dan wanneer ze geen rolconflicten ervaren. Het rolconflict met de meeste invloed op de bereidheid om beleid uit te voeren bleek het beleid-professional rolconflict. Dit type rolconflict doet zich voor wanneer de inhoud van beleid in conflict staat met de professionele waarden van de SLB. Hieruit volgt dat wanneer scholen meer bedrijfsmatige waarden nastreven en dat zijn neerslag vindt in concrete beleidsregels, procedures en afspraken, leraren regelmatig rolconflicten kunnen ervaren wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren.

Zacka (2017) ziet het sluiten van compromissen als een noodzakelijk gegeven, aangezien SLB's zoals leraren door verschillende *''normative considerations''* uit elkaar zouden worden getrokken (p. 254). Het uitvoeren van onderwijsbeleid dat zowel efficiënt, eerlijk, responsief en respectvol moet verlopen, ziet Zacka (2017) als onmogelijk en dus moeten leraren compromissen sluiten zodat zij een balans vinden tussen de pluraliteit aan overwegingen. In het verlengde van Ewijk (2015) zouden leraren tevens compromissen sluiten wanneer waarden in het geding zijn, waarvoor geldt dat er een verplichting is aan de samenleving om

deze uit te dragen en na te streven. Daar waar zij met onverenigbare vereisten te maken krijgen, sluiten leraren compromissen. Vanuit morele invalshoek zouden leraren bezig zijn met het balanceren op een koord van maatschappelijk gegronde waarden (Van Ewijk, 2015) en organisationele doelstellingen (Lipsky, 1980; Zacka, 2017), waarbij leraren genoodzaakt zijn om compromissen te sluiten (Zacka, 2017).

3.2.3 Interpreteren van abstract beleid en vage signalen

Ten derde is ook het interpreteren van abstract beleid en onduidelijke signalen in het wetenschappelijke debat aan de orde geweest. Zoals in de inleiding geschetst wordt van leraren verwacht dat zij onderwijsbeleid uitvoeren. Doordat zij over handelingsvrijheid beschikken, kunnen zij tot op zekere hoogte zelf invulling geven aan het beleid. Echter maakt hun positie als 'frontlinie-professional' dat zij te laag in de hiërarchie staan om de koers te bepalen die de school in beleidscontext inslaat (Noordegraaf, 2015). Desalniettemin onderstreept Lipsky (1980) wel dat deze frontlinie professionals, ofwel SLB's, in zekere mate het beleid 'maken' door de betekenis die ze eraan toekennen en de invulling die ze geven aan het onderwijsbeleid en de uitvoering ervan. Lipsky wijst dit 'maken' van het beleid door SLB's toe aan de eerder aangehaalde concepties die SLB's zouden ontwikkelen van hun werk om het beleid beheersbaar en uitvoerbaar te maken. Door de handelingsvrijheid die SLB's genieten in de uitoefening van hun beroep, kan de uitvoering van onderwijsbeleid gestuurd worden door de uniciteit van individuele SLB's. Lipsky (1980) concludeert dan ook dat het onderwijsbeleid samenvalt met de concepties van het beleid die individuele SLB's ontwikkelen. Leraren blijven door hun hiërarchische positie echter gebonden aan de richtlijnen van de school, wat veronderstelt dat deze persoonlijke invulling aan het beleid beperkt blijft.

Zacka (2017) erkent de noodzaak tot interpretatie in het dagelijkse werk van SLB's. Hij ziet dat zelfs als onvermijdelijk, omdat beleid op zichzelf vaak niet volledig recht doet aan de concrete situaties waarmee SLB's, zoals leraren, van doen krijgen. Bovendien is beleid vaak abstract of vaag geformuleerd, waardoor van leraren gevraagd wordt om een vertaalslag naar het concrete te maken. In lijn met het sluiten van compromissen en prioriteren van doelen en middelen, ziet Zacka het interpreteren van beleid en bevelen als onoverkomelijk en onvermijdelijk. Om responsief te handelen in individuele gevallen en unieke omstandigheden zijn interpretaties van het beleid en die situaties onvermijdelijk bij het uitvoerbaar maken van beleid (Zacka, 2017). Zacka (2017) vervolgt zijn betoog voor het belang van interpretatie met de veronderstelling dat deze interpretatie vaak persoonsgebonden tot stand komt en daardoor per SLB kan verschillen. De interpretatie zou gestuurd worden door de persoonlijke achtergrond, waarden en overtuigingen van de SLB. Aangezien de interpretatie van het beleid persoonsgebonden tot stand komt (Zacka, 2017) en de concepties van het beleid die SLB's

ontwikkelen het beleid ‘maken’ (Lipsky, 1980) is het aannemelijk dat het aspect interpretatie een belangrijke rol speelt voor leraren wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren.

3.3 Ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan

Tot zover is ondervonden dat leraren over handelingsvrijheid beschikken wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren, en dat zij als *moral agents* gevoel dienen te ontwikkelen voor de drie vermogens van wat Zacka (2017) *moral agency* noemt. Het uitvoeren van onderwijsbeleid is zo bekeken een complexe opgave waar leraren gevoelens van druk en spanning kunnen ervaren, zeker wanneer het *moral agency* van leraren door de school wordt ondermijnd. Wanneer leraren een beroep doen op hun handelingsvrijheid (Lipsky, 1980) en *moral agency* (Zacka, 2017) om onderwijsbeleid uit te voeren, kan dat voor gevoelens van spanning en onzekerheid zorgen. In gevallen als deze biedt het beleid *an sich* geen concrete handelingsvoorschriften. Hierdoor kan ‘ruis’ tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan door de leraar bestaan. Deze ruis wordt in deze paragraaf theoretisch gedefinieerd aan de hand van Noordegraaf (2015), en gepositioneerd in context van handelingsvrijheid (Lipsky, 1980, Zacka, 2017) en *moral agency* (Zacka, 2017). Geen van deze auteurs maakt zelf gebruik van het begrip ‘ruis’, maar zij schetsen een toestand waardoor frictie, spanning, stress, frustratie, weerstand of andere belemmeringen in de uitvoering van beleid kunnen ontstaan. Deze toestanden worden besproken, waarbij de afgeleide definitie van ruis expliciet wordt benoemd.

3.3.1 Ruis als botsing tussen de prestatielogica en professionele logica

Noordegraaf (2015) onderscheidt drie logica’s die gehanteerd kunnen worden in het bestuderen van publieke organisaties. Het focussen op een van deze lenzen geeft een ander beeld van de organisatie weer. In deze paragraaf worden de lenzen van de prestatielogica en de professionele logica gehanteerd bij het kijken naar scholen en het ontstaan van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan.

Noordegraaf (2015) ziet scholen zelf als complexe publieke organisaties waarvan de aspiraties die zij hebben lastig te meten, verkrijgen en toe te wijzen zijn (p. 113). Het bieden van onderwijs van hoge kwaliteit en de samenleving voorzien van gedegen educatie zijn immers ambigue termen waar verschillende partijen verschillende ideeën over hebben. Noordegraaf (2015) omschrijft dat de publieke dienstverlening van scholen van doen heeft met het toepassen van kennis en inzichten die zich beperkt lenen om gestandaardiseerd te worden of in routines vatten. Zacka (2017) beschrijft daarentegen dat publieke organisaties de taken van SLB’s juist simplificeren en standaardiseren, vast te leggen in regels en procedures zodat zij hun werk op geroutineerde wijze kunnen uitvoeren. In feite moeten SLB’s zoals leraren onderling vervangbaar zijn (Zacka, 2017, p. 115). Lipsky (1980) voorziet een soortgelijke ontwikkeling,

hij stelt dat publieke dienstverlening steeds bureaucratischer wordt omdat de handelingen universeel behoren te zijn, in context van gelijke behandeling voor iedereen (p. 73). Deze drang naar standaardisatie, universaliteit en gelijke behandeling komt niet uit de lucht vallen. De publieke dienst wordt immers gefinancierd door belastinggeld, waardoor scholen sociaalrechtvaardig verplicht zijn om effectief en efficiënt te functioneren (Moore, 2013). Noordegraaf (2015) omschrijft dat het echter lastig is om vast te stellen wanneer publiek dienstverlenende organisaties zoals scholen efficiënt en effectief opereren.

Om daar toch handen en voeten aan te geven, kunnen publieke organisaties zoals scholen een lens hanteren die oog heeft voor dergelijke meetbare eenheden. Noordegraaf (2015) ziet dat het hanteren van deze lens, die hij de prestatielogica noemt, meer de nadruk legt op het inzichtelijk maken van prestaties en verantwoording afleggen. Het valt te beargumenteren dat publieke organisaties als scholen die dergelijke invalshoek hanteren, hun dienstverlening en beleid meetbaar maken, kwantificeren en standaardiseren. Noordegraaf (2015) ziet dat prestatiegericht naar publieke organisaties kijken maatschappelijk gedreven is, onder andere door economische omstandigheden en om mondige burgers tegemoet te komen. Gelet op de publieke aard van scholen draagt het schoolbestuur namelijk de verantwoordelijkheid om onder andere verantwoording af te leggen, prestaties inzichtelijk te maken en op de kosten te letten.

Om uit die kwantificering te stappen, kan vanuit een lens naar publieke organisaties gekeken worden, met oog voor de complexiteit, subjectiviteit en dynamiek van de publieke dienstverlening. Noordegraaf (2015) noemt deze lens de professionele logica. Vanuit deze lens worden de sociale en interpretatieve aspecten van de organisatie erkend (p. 141). Het managen en organiseren van publieke organisaties, bekeken vanuit de professionele logica vat hij als: *''An ongoing process of managing complex and often precarious cases, by professional workers who need expertise, knowledge and experience to interpret cases and treat them effectively''* (Noordegraaf, 2015, p. 116). Kortom zijn scholen vanuit de professionele logica complexe publiek dienstverlenende organisaties waarbij leraren als uitvoerende professional in interactie met leerlingen en hun ouders waardevolle diensten verlenen. Deze lens lijkt de leefwereld van leraren als uitgangspunt te gebruiken voor het organiseren en managen van scholen. De daaruit voortkomende interactie vraagt om menselijk handelen, flexibiliteit en responsiviteit. Het hanteren van de lens van de professionele logica lijkt tot dusver ruimte te laten voor het *moral agency* van leraren in de uitvoering van onderwijsbeleid. De erkenning van complexiteit en dynamiek in de dienstverlening geeft immers de ruimte voor de drie vermogens van het moral agency om tot uiting te komen, zonder deze in schematische of anderszins statistische weergave te vatten (Noordegraaf, 2015).

De verschillen tussen beide perspectieven zijn aanzienlijk. Aangenomen kan worden dat de onderwijsinspectie en schoolbesturen meer vanuit de prestatielogica naar scholen kijken, terwijl leraren als uitvoerende professional juist eerder geneigd zijn de professionele logica als lens aan te nemen. Ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan wordt in dit onderzoek dan ook opgevat als:

> De frictie en spanningen voortkomend uit de grenzen en beperkingen die leraren worden opgelegd vanuit de prestatielogica enerzijds, en de behoeften en verlangens van leraren in de uitvoering van onderwijsbeleid in directe interactie met leerlingen vanuit de professionele logica anderzijds.

3.3.2 Ruis en moral agency

Deze ruis kan in context van *moral agency* verschillende vormen aannemen. Zo omschrijft Lipsky (1980) dat leidinggevenden en managers baat hebben bij het behalen van resultaten in lijn met de organisatiedoelstellingen en kijken zij naar de kosten om de beoogde prestaties af te leveren. Terwijl SLB's juist belang hebben bij het invullen van het werk in lijn met hun persoonlijke voorkeuren (Lipsky, 1980, p. 19). Het zijn immers de leraren die in direct contact staan met leerlingen en ouders en te midden van de complexe dienstverlening hebben te functioneren. Kijkende naar het element van doelen en middelen prioriteren, kan ruis ontstaan wanneer de belangen en behoeftes van leraren afwijken van de belangen en behoeftes van schoolbesturen. Met oog voor het element van compromissen sluiten kunnen afwegingen die leraren maken in het nastreven van waarden vanuit de professionele logica of de prestatielogica ruis opleveren aangezien deze niet verenigbaar zijn. Tenslotte kan het interpreteren van abstract onderwijsbeleid en vage bevelen ruis opleveren, aangezien het beleid ingestoken is vanuit de prestatielogica en leraren juist vanuit de professionele logica onderwijsbeleid uitvoeren.

3.3.3 Beleidsvervreemding

De Inspectie van het Onderwijs en het PBT nemen negatieve ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs waar, bestaande uit toenemende lerarentekorten en het hoge percentage leraren dat op jonge leeftijd stopt met lesgeven. Het onderzoek naar weerstand tegen nieuw beleid door Tummers (2014) heeft oorzaken in kaart gebracht voor het ervaren van beleidsvervreemding door publieke professionals. De twee belangrijkste dimensies zijn 1) machteloosheid: *''de mate van invloed die publieke professionals ervaren op het beleidsprogramma dat ze uitvoeren''* en 2) zinloosheid: *''de perceptie van professionals over de toegevoegde waarde van het beleid voor de samenleving of hun eigen cliënten''* (Tummers, 2014, p. 5). Een belangrijke bevinding was dat de dimensie van zinloosheid sterk van invloed is op de ervaren weerstand tegen (nieuw) beleid. De negatieve ontwikkelingen die de Inspectie van het Onderwijs en het PBT waarnemen, in combinatie met bovenstaande bevinding

suggereren dat wanneer leraren onderwijsbeleid als zinloos percipiëren, zij weerstand tegen beleid ervaren en in sommige gevallen zelfs stoppen met lesgeven. Deze ontwikkelingen zetten aan tot het verkennen van het *moral agency* van leraren wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren. De mate van zinloosheid en machteloosheid die leraren ervaren wordt in dit onderzoek meegenomen bij het verkennen van 'ruis' tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan.

3.4 Copingstrategieën in de uitvoering van beleid

Tot zover is de veronderstelde handelingsvrijheid van leraren bij de uitvoering van onderwijs uiteengezet, en zijn zowel de drie vermogens van het *moral agency* van leraren als het ontstaan van 'ruis' tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan gedefinieerd. Aangezien leraren over handelingsvrijheid beschikken en het *moral agency* van leraren persoonlijk tot stand komt, wordt die handelingsvrijheid op persoonlijke wijze gestuurd door het *moral agency* van leraren. De situaties van 'ruis' die kunnen ontstaan tussen het beleid en de uitvoering ervan vragen om omgangswijzen zodat leraren het beleid kunnen uitvoeren. Deze omgangswijzen worden in onderstaande secties centraal gesteld en theoretisch gedefinieerd.

De manieren waarop leraren omgaan met 'ruis' in de beleidsuitvoering kan persoonlijk en daardoor per leraar verschillend zijn (Tummers et al., 2013; Vink et al., 2015). Omgangswijzen is in context van beleidsuitvoering veelvuldig behandeld door academici. Lipsky (1980) wordt gezien als een van de grondleggers van het concept '*coping*'. Lipsky (1980) introduceert dit concept door *coping* toe te schrijven aan het ontwikkelen van concepties van het werk, in het bijzonder bij situaties die voor spanning en stress zorgen. Lipsky (1980) maakt onderscheid tussen drie vormen van coping door SLB's in het implementeren van publiek beleid: 1) de vereisten van de cliënt aanpassen, 2) de doelstellingen van het werk aanpassen en 3) de perceptie van cliënten aanpassen.

3.5.1 Classificatiesysteem coping

Onderzoeken naar coping door SLB's vertrekken vaak vanuit deze indeling, maar de onderzoekers hebben er ook kritiek op. Zo geven Vink et al. (2015) aan dat de indeling niet uitputtend is en dat overlap bestaat tussen vormen van coping. Tummers et al. (2015) hebben via systematisch literatuuronderzoek coping geconceptualiseerd waardoor ze een meer precieze indeling tot stand konden brengen. Hierbij werd gefocust op coping dat gedragsmatig tot uiting werd gebracht in interactie met cliënten. Het classificatiesysteem van Tummers et al. (2015) deelt coping in drie abstracte categorieën in, gebaseerd op het werk van Skinner et al (2003). Hieronder scharen ze meer specifieke wijzen waarop 'frontline workers' ofwel SLB's omgaan met stressvolle situaties. Het classificatiesysteem wordt in gesimplificeerde vorm schematisch weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Categorie	Manier van coping	Uitingen van coping	Voorbeeld leraar
Naar cliënten toe bewegen (handelen in het voordeel van de cliënt)	Regels buigen	Aanpassen van regels om aan vereisten van de cliënt te voldoen	Leerling toch een tentamen laten maken ondanks schenden aanwezigheidsplicht
	Regels breken	Tegen de regels in handelen om de cliënt tegemoet te komen	Leerling laten slagen ondanks onvoldoende cijfers
	Persoonlijke hulpbronnen inzetten	Inzetten van middelen die buiten het reguliere takenpakket vallen	Leerling na schooltijd helpen met huiswerk
	Prioriteren tussen cliënten	Meer middelen toewijzen aan bepaalde cliënten	Meer aandacht schenken aan leerlingen die vaker hun huiswerk af hebben dan anderen
Van cliënten weg bewegen (handelen in het voordeel van de SLB)	Routines ontwikkelen	Op gestandaardiseerde wijze omgaan met cliënten	Ontwikkelde vuistregels en trucjes iedere les toepassen
	Rantsoeneren	De publieke dienst minder toegankelijk maken voor de cliënt	Geen taken uitvoeren die buiten de vaste werkzaamheden vallen
Tegen cliënten keren (confrontaties met de cliënt)	Rigide regels opvolgen	Strakke naleving van de regels	Geen uitzonderingen maken, ook niet bij onderscheidende gevallen
	Agressie tonen	Vaak in reactie op agressief gedrag van de cliënt	Dreigen met geweld in conflict met leerlingen

Tabel 1: classificatiesysteem coping, afgeleid van Tummers et al. (2015).

Tummers et al. (2015) concluderen dat coping van SLB's zich het vaakst onder de categorie 'naar cliënten toe bewegen' liet scharen. Hieruit kan worden opgemaakt dat SLB's in algemene zin bereid zijn om zich op pragmatische gronden aan te passen aan de wensen en behoeften van de cliënt, zodat ze hem of haar kunnen helpen. Zelfs in stressvolle situaties. De meest voorkomende manier van coping in deze categorie bleek het buigen van de regels. Blijkbaar vinden leraren dat zij in context van druk, stress en/of spanning ten gunste van de leerling hebben te handelen. Dat doen ze voornamelijk door de regels aan te passen, in het voordeel van de leerling.

3.5.2 Morele stress

Onderzoeken naar omgangswijzen met ruis tussen beleid en uitvoering vanuit moreel perspectief zijn spaarzaam en beperkt. Een onderzoek dat een morele invalshoek op beleidsuitvoering in context van coping aanraakt is uitgevoerd door Thunman (2016). Hij onderzocht de manieren waarop SLB's omgaan met stressvolle situaties, voortgekomen uit *New Public Management*-gedreven hervormingen. In dit onderzoek werd de stress die SLB's ervoeren als *''moral stress''* bestempeld, stress die voorkomt wanneer een SLB weet wat moreel de juiste handeling is voor een cliënt, maar waarbij de SLB beperkt wordt om die handeling uit te voeren (Thunman, 2016, p. 60). Thunman ziet het bieden van weerstand tegen beleid als concrete copingstrategie voor het door NPM geïnspireerde beleid. Het onderzoek bracht drie vaak gehanteerde copingstrategieën tegen moral stress voort. 1) Het verwaarlozen van taken die tegen de morele verantwoordelijkheden van de SLB ingaan; 2) het herzien van de werkstijl zodat deze in overeenstemming komt met de professionele ethiek van het beroep en 3) het valsspelen of rommelen met geregistreerde gegevens zodat deze meer in lijn komen met de professionele vaststelling van de SLB. Thunman (2016) komt tot de conclusie dat SLB's deze drie copingstrategieën hanteren zodat ze hun dagelijks werk beter kunnen afstemmen op hun identiteit en professionele oordeel. Het aanpassen van hun werk aan de behoeften van de cliënt werd door de respondenten van het onderzoek bezien als handelen in lijn met hun professionele waarden. Deze drie copingstrategieën vallen grotendeels samen met geïdentificeerde invloeden van NPM op professionals in het publieke domein door Evetts (2009). Zo waarschuwt Evetts voor het verwaarlozen van taken die beperkt of niet meetbaar zijn, zoals minder tijd voor de cliënt als gevolg van meer administratieve handelingen en de afname van creativiteit door de neiging naar standaardisatie die NPM met zich meebrengt.

3.5.3 Pro-actieve coping: actieve agents

Een laatste artikel waarbij copingstrategieën centraal staan is geschreven door Noordegraaf et al. (2015). Deze auteurs zetten zich af tegen het beeld dat bovenstaande onderzoekers van uitvoerende professionals dan wel SLB's schetsen: weerloos slachtoffer van overheidsinvloeden. In plaats daarvan bezien zij SLB's liever als *''actieve agents''* die op

proactieve wijze kunnen omgaan met de drukken, verwachtingen, eisen en uitdagingen die zij in hun werk ervaren (Noordegraaf et al., 2015, p. 288). Hierbij introduceren zij het begrip *''professioneel vermogen''*, waarbij ze suggereren dat de SLB zelf de controle heeft en als zodanig actief kan anticiperen op dilemma's (Noordegraaf et al., 2015, p. 297). Concrete omgangswijzen van deze proactieve, meer positieve coping zijn 1) om advies vragen; 2) reflectie op dilemma's bij het anticiperen voor het handelen en 3) het delen van de persoonlijke visie met relevante actoren in de nabije omgeving. Deze visie op coping biedt op andere wijze perspectieven voor leraren om op basis van hun moral agency om te gaan met situaties van ruis om onderwijsbeleid uit te voeren.

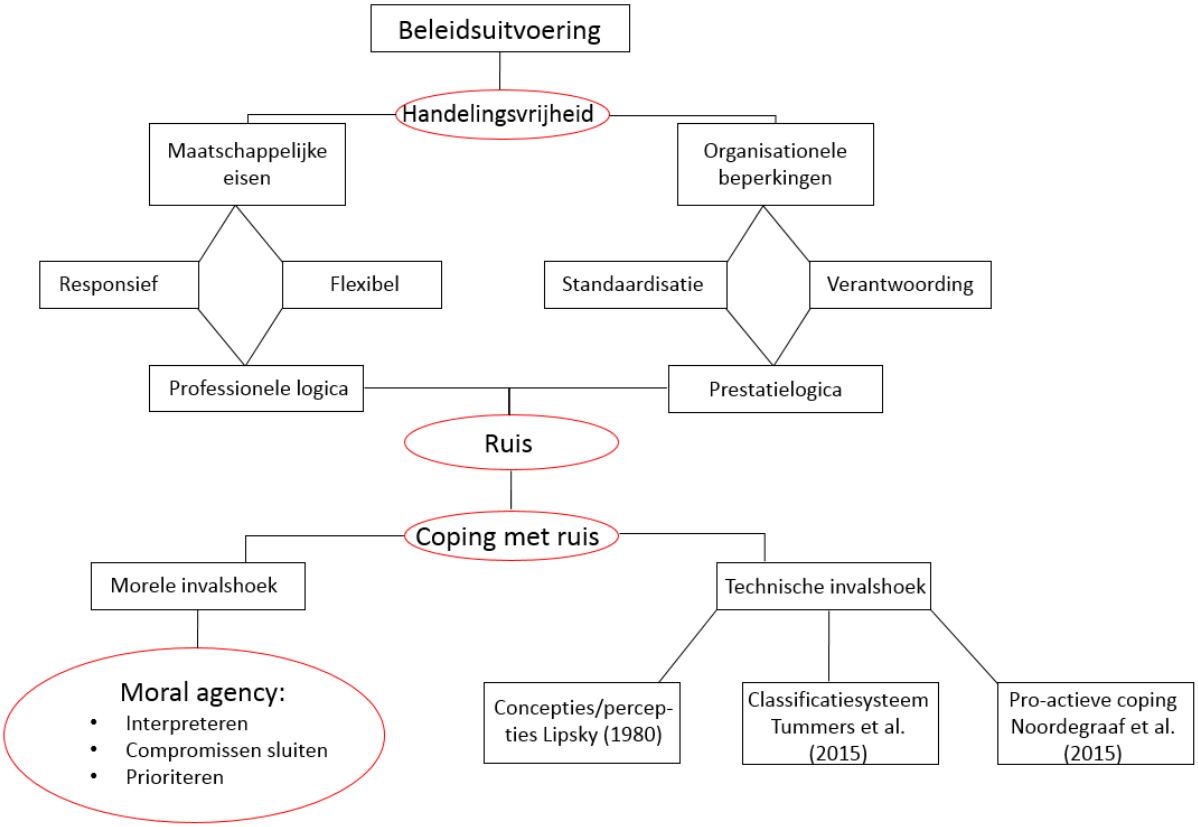
3.6 Samenvatting en conceptueel model

Ter afsluiting van het theoretisch kader wordt een samenvatting gegeven van de besproken context en theorie en worden deze visueel weergegeven in de vorm van een conceptueel model. Dit model geeft schematisch de onderlinge relaties tussen de verschillende theoretische concepten weer. Als zodanig vormt dit conceptueel model de theoretische kern van dit onderzoek. Het model loopt van boven naar beneden waarbij de zwarte lijnen de relaties tussen de begrippen aangeven. De rood omlijnde vakken geven de theoretische concepten aan die in deze scriptie centraal zijn gesteld.

Zoals in de inleiding aangekaart, bezitten leraren over handelingsvrijheid wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren. Hierdoor kunnen zij op verschillende manieren betekenis verlenen aan het beleid. Deze handelingsvrijheid wordt op twee manieren gestructureerd. Enerzijds hebben leraren rekening te houden met de eisen die de maatschappij stelt aan de dienstverlening. De samenleving verlangt namelijk dat leraren flexibel omgaan met de regels in het beleid, zodat zij tot responsieve handelingen komen die aansluiten bij specifieke gevallen. Deze wensen en eisen sluiten in grote lijnen aan op de leefwereld van de leraar, die vanuit de professionele logica naar de organisatie kijkt. Anderzijds wordt de handelingsvrijheid van leraren gestructureerd door de grenzen die de organisatie hen oplegt. Actoren als schoolbesturen en de Inspectie van het Onderwijs zien erop toe dat het werk van leraren ook bureaucratische kenmerken vertoont, bijvoorbeeld door het opstellen van vaststaande regels en procedures. Tevens worden leraren verplicht om administratieve taken te verrichten en deze gegevens te verantwoorden. De leefwereld van schoolbesturen en de Inspectie van het Onderwijs bekijkt vanuit de lens van de prestatielogica naar de organisatie.

De prestatielogica en professionele logica met focus op betreffende leefwerelden zijn voor leraren lastig met elkaar te verenigen: ze staan in conflict met elkaar. Zo kunnen leraren het lastig vinden om flexibel om te gaan met regels en responsieve handelingen te verrichten, terwijl zij tegelijkertijd gebonden zijn aan protocollen, procedures en afspraken waarbij zij zich tevens hebben te verantwoorden. De ruis die hieruit ontstaat vraagt om copingstrategieën die deze ruis wegnemen en het beleid weer uitvoerbaar maakt.

Deze omgang met ruis wordt in deze scriptie vanuit twee perspectieven bekeken. Zo is veel onderzoek verricht dat vanuit technische invalshoek naar coping kijkt, waarbij het werk van Lipsky (1980) aan de basis staat, Tummers et al. (2015) een concreet classificatiesysteem van coping hebben ontwikkeld en waar Noordegraaf et al. (2015) een meer positieve visie op coping introduceren. Het tweede perspectief op omgang met ruis, tevens het centrale punt van focus in deze scriptie, zijn de drie vermogens van het *moral agency* van leraren aldus Zacka (2017). De theorie schrijft voor dat leraren zich onvermijdelijk beroepen op hun *moral agency* wanneer zij beleid uitvoeren, daar waar zij op basis van menselijke oordelen en inschattingen beleid uitvoeren. Dat *moral agency* komt in dit onderzoek op drie dimensies tot uiting: door abstract beleid te interpreteren, door compromissen tussen waarden te sluiten en door prioriteiten te stellen in doelen en middelen.



Figuur 1: visualisatie thema's en concepten uit het theoretisch kader

4.METHODE

Nu de context, de probleemstelling en theoretische concepten in kaart zijn gebracht, wordt in dit hoofdstuk het type onderzoek benoemd. Daarna worden gemaakte keuzes rondom zowel de werving en selectie van respondenten als de methoden voor dataverzameling behandeld. Er wordt afgerond met een kritische bespreking van relevante kwaliteitscriteria.

4.1 KWALITATIEF ONDERZOEK

Het onderzoek heeft een kwalitatieve en empirische insteek. Op die manier ontstaat begrip over hoe het *moral agency* van leraren tot uiting komt in context van handelingsvrijheid en bij het hanteren van copingstrategieën bij situaties van ruis bij de uitvoering van onderwijsbeleid. De vraagstelling van dit onderzoek houdt als zodanig verband met de manieren waarop leraren betekenis toekennen aan hun werkomgeving en hoe dat samenhangt met de wijze waarop ze handelen. Het onderzoeksdoel wordt behaald door leraren individueel te spreken en vignetten af te nemen. De kwalitatieve insteek geeft ruimte en biedt mogelijkheden om diepgaande informatie over het relatief gevoelige onderwerp te verkrijgen. Het onderzoek is van beschrijvende en verklarende aard, zonder daar normatieve oordelen aan te hangen. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is het onderzoek zowel inductief als deductief ingestoken. Het onderzoek is deductief aangezien de topiclijst bij de interviews en de vragen bij de vignetten sterk gestoeld zijn op de theoretische concepten. Als zodanig werd het mogelijk om bestaande theorie te versmallen en te nuanceren. Tevens kent dit onderzoek een inductieve insteek, aangezien nieuwe kennis over het *moral agency* van leraren wordt gegenereerd. Deze inductieve benadering is tevens toegepast bij het construeren van het concept ‘ruis’. Vergaarde data, zoals de gesproken taal van respondenten, worden geïnterpreteerd. Boeije (2012) benadrukt dat het bij kwalitatief onderzoek draait om het *‘’beschrijven en interpreteren vanuit de betekenis die mensen zelf aan die verschijnselen geven’’* (p. 26). Deze notie wordt in dit onderzoek bewaakt door de praktijkvoorbeelden en -ervaringen van leraren in context van de omschreven theoretische concepten te plaatsen, zonder deze expliciet te noemen of op te leggen.

In dit onderzoek zijn 23 leraren van vier middelbare scholen in Utrecht en Arnhem intensief bestudeerd. Hierbij zijn semigestructureerde diepte-interviews en vignetten afgenomen. In secties 4.2 en 4.3 wordt nadrukkelijk stilgestaan bij zowel de werving en selectie van respondenten als methoden voor dataverzameling. Bij de intensieve bestudering van leraren zijn deze individuele leraren centraal gesteld. Door leraren van verschillende scholen te spreken, werd het mogelijk om de contexten van de afzonderlijke scholen te overstijgen. De contexten van de scholen zijn enkel meegenomen in het meenemen van de openbare schoolplannen ter voorbereiding van de dataverzameling. Door de individuele gesprekken met

leraren centraal te stellen, werd het mogelijk om het *moral agency* van individuele leraren te achterhalen.

4.2 Selectie en werving van respondenten

Vanwege de beperkte grootte van dit onderzoek konden niet alle leraren van de betreffende scholen geïnterviewd worden. Normaliter wordt bij kwalitatief onderzoek gebruikgemaakt van doelgerichte steekproeven, zodat gericht gezocht kan worden naar respondenten die veel en rijke informatie kunnen geven (Verhoeven, 2014). Om een uitspraak te kunnen doen over de populatie van het onderzoek was het zaak om een representatief beeld van de verschillende scholen te krijgen. Om die representatie te bereiken, hebben kennismakingsgesprekken plaatsgevonden. De contactpersonen van deze scholen bestonden uit de onderzoekscoördinator, de conrector en een medewerker van de overkoepelende stichting. Alle vier de scholen zijn benaderd met een *onepager* (zie bijlage 1) waarin het onderzoek is toegelicht. In de kennismakingsgesprekken is het (doel van het) onderzoek concreter en met meer context toegelicht. Tijdens deze gesprekken is besproken dat de school ruimtes faciliteert om de interviews af te nemen en bleek dat de scholen geïnteresseerd zijn in een korte, schriftelijke terugkoppeling. Aansluitend zijn de kennismakingsgesprekken gebruikt om de sneeuwbalmethode voor het selecteren van respondenten te gebruiken. Deze sneeuwbalmethode bestond voornamelijk uit het advies voor geschikte kandidaten in de ogen van de contactpersoon. De respondenten die uit de sneeuwbalmethode rolden, zijn vervolgens op basis van een *convenience sample* (Patton, 2002) geselecteerd op het criterium van beschikbaarheid. Hier kwamen de uiteindelijke respondenten uit voort. Het doel was om een uitspraak te doen over leraren in het voortgezet onderwijs in Nederland. De gehanteerde sneeuwbalmethode en gelegenheidssteekproef brengen een beperking met zich mee. Steekproeven met een hoger (verwacht) informatiegehalte had de mate van generaliseerbaarheid van de conclusies kunnen verhogen (Flyvbjerg, 2006). De respondenten zijn vervolgens via mail benaderd. In de tabel op de volgende pagina wordt een schematisch overzicht gegeven van de gesproken respondenten, waarbij de originele namen zijn vervangen door pseudoniemen.

Naam (pseudoniem)	Geslacht	Vakdocent	Bevoegdheid	Werkervaring (jaren)	Tijdsduur interview (minuten)
Yara	Vrouw	Duits	Tweedegraads	15	68
Renske	Vrouw	Wiskunde	Tweedegraads	11	64
Ilse	Vrouw	Geschiedenis Maatschappijleer Mens & Maatschappij	Eerstegraads	10	50
Anja	Vrouw	Aardrijkskunde	Eerstegraads	Onbekend	60
Annelot	Vrouw	CKV	Eerstegraads	19	74
Carmen	Vrouw	Nederlands Geschiedenis	Eerstegraads	39	41
Joris	Man	Maatschappijleer Mens& Maatschappij	Eerstegraads	3	52
Anniek	Vrouw	Biologie	Eerstegraads	16	42
Annemarije	Vrouw	Frans	Onbekend	30	46
Willeke	Vrouw	Frans	Eerstegraads	Onbekend	38
Robert	Man	Geschiedenis	Eerstegraads	Onbekend	30
Jacobien	Vrouw	Engels	Eerstegraads	14	58
Charlaine	Vrouw	Engels	Eerstegraads	18	56
Annelies	Vrouw	Biologie	Eerstegraads	30	43
Berend	Man	Nederlands	Eerstegraads	33	36
Beatrijs	Vrouw	Wiskunde	Eerstegraads	7	33
Bastiaan	Man	Aardrijkskunde	Onbekend	14	26
Dirk	Man	Aardrijkskunde	Tweedegraads	2	39
Dennis	Man	Tekenen	Eerstegraads	Onbekend	57
Katrine	Vrouw	Aardrijkskunde	Onbekend	18	32
Leonard	Man	Geen	Geen	13	32
Rick	Man	Aardrijkskunde	Eerstegraads	11	38
Sandra	Vrouw	Toneel	Tweedegraads	2	37

Tabel 2: schematische weergave respondenten

4.3 METHODEN VAN DATAVERZAMELING

In deze paragraaf worden de twee methoden voor dataverzameling afzonderlijk van elkaar besproken. Hierbij wordt de keuze voor deze concrete methoden verantwoord, wordt kritisch gereflecteerd op de keuzes voor deze methoden en wordt de functie van deze methoden in relatie tot de onderzoeksvraag neergezet.

4.3.1 SEMIGESTRUCTUREERDE DIEPTE-INTERVIEWS

Er zijn 23 semigestructureerde diepte-interviews afgenomen. De gesprekken duurden gemiddeld 39 minuten, met een enkele uitzondering van 26 minuten en een uitschieter van 74 minuten. De keuze voor semigestructureerde diepte-interviews is tweeledig. Ten eerste lenen individuele gesprekken met diepgang zich voor het wellicht wat gevoelige onderwerp en krijgen de leraren in een-op-een gesprekken de ruimte en gelegenheid om uitgebreid te vertellen over praktijkvoorbeelden en -ervaringen. Het tweede argument om te kiezen voor het semigestructureerde karakter is om de focus op de concepten handelingsvrijheid, *moral agency* en copingstrategieën bij situaties van ruis te bewaken. Open, ongestructureerde interviews verliezen deze focus terwijl gesloten interviews juist de benodigde ruimte voor persoonlijke inbreng belemmeren. Overwogen is om interviews af te nemen in een focusgroep, vanwege pragmatische en inhoudelijke voordelen zoals omschreven door Rabiee (2004). Toch is voor individuele interviews gekozen om dichtbij de individuele ervaringen van leraren te blijven, en omdat er planmatige complicaties ontstonden.

De semigestructureerde diepte-interviews kenden twee doelen: ten eerste is het *moral agency* van individuele leraren bij de uitvoering van onderwijsbeleid besproken. Ten tweede is dat *moral agency* in context van handelingsvrijheid en de omgang met situaties van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan geplaatst. Ter ondersteuning van die doelen zijn de interviews gestructureerd aan de hand van een topiclijst (zie bijlage 2). Deze topiclijst maakt een vertaalslag tussen de theoretisch gefundeerde concepten en de leefwereld van de leraren, die in de ogen van Maynard-Moody & Musheno (2012) van meer pragmatische aard zou zijn. Het was daarbij belangrijk om niet in abstracte termen en concepten te vervallen. De topiclijst is gedurende de dataverzameling herhaaldelijk aangepast, voornamelijk om het abstractieniveau te verlagen en meer ruimte te bieden voor illustrerende praktijkvoorbeelden van de leraren. Daar is voor gekozen omdat uit de eerste interviews bleek dat leraren het over het algemeen lastig vonden te omschrijven, te achterhalen welke waarden en/of overtuigingen besloten zaten in situaties van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering daarvan. Bovendien is het oorspronkelijke idee om per theoretisch concept een illustrerend voorbeeld uit de praktijk te achterhalen, verwaterd. Daarvan is afgestapt aangezien de praktijkvoorbeelden vaak betrekking hadden op meerdere theoretische aspecten. Bedoelde

aanpassing heeft ten tweede plaatsgevonden omdat respondenten het in algemene zin prettiger vonden om zelf met praktijkvoorbeelden te komen en die vervolgens in context van het onderzoeksdoel te bespreken.

4.3.2 Vignetten

Om de data voortkomend uit de individuele gesprekken te ondersteunen zijn vignetten afgenomen (zie bijlage 3). Deze vignetten zijn gestoeld op ontwikkelingen uit het rapport van de Inspectie van het Onderwijs (2019), op data vergaard bij de kennismakingsgesprekken met de contactpersonen van de scholen en uit de theoretische concepten uit de literatuur. Deze vignetten zijn vervolgens in de eerste twaalf interviews behandeld. Al vroeg bleek dat deze vignetten qua inhoud niet altijd even goed aansloten op de contexten van de scholen, en soms bleken de vignetten niet of nauwelijks herkenbaar voor de leraren. Om die reden is de inhoud van de vignetten gaandeweg grondig aangepast en in een enkel geval compleet herschreven. Ook is één compleet nieuwe vignet toegevoegd.

Na de eerste twaalf interviews zijn de definitieve vignetten ontstaan. Deze vignetten zijn vervolgens schriftelijk afgenomen bij 15 leraren van twee van de deelnemende scholen. Deze leraren hebben de vignetten volledig anoniem ingevuld, er is geen data over deze respondenten verzameld. In overleg met de contactpersonen is een dagdeel afgesproken, waarbij leraren in de docentenkamer benaderd zijn met het verzoek om de schetsen in te vullen. De situatieschetsen zijn afgenomen onder zowel leraren die deelnamen aan de interviews als andere leraren. Daarvoor is gekozen enerzijds om praktische redenen, anderzijds ook om het representatieve beeld van de scholen te verhogen. Ook bij deze methode van dataverzameling is gepoogd om dichtbij de leefwereld van de respondenten te blijven. Zo werden de vignetten ‘situatieschetsen’ genoemd en zijn abstracte, theoretische termen naar begrijpelijke spreektaal vertaald. Het was hierbij essentieel om dichtbij de betekenis van de concepten en begrippen te blijven. Om dit te bewaken zijn de situatieschetsen op taal gecontroleerd door iemand uit mijn persoonlijke netwerk die voor de klas staat. Naderhand zijn de ingevulde vignetten genummerd, om de antwoorden van de respondenten te ordenen voor de analyse.

De drie definitieve vignetten vertrekken respectievelijk vanuit de drie aspecten of vermogens van het *moral agency* van leraren zoals omschreven door Zacka (2017): 1) het interpreteren van vage signalen en/of abstract beleid, 2) het sluiten van compromissen tussen waarden en/of verantwoordelijkheden en 3) het prioriteren in de toewijzing van middelen aan cliënten. Deze drie aspecten of vermogens zijn vervolgens gekoppeld aan: a) de praktijkvoorbeelden van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering daarvan uit de eerste interviews, b) de thema’s die de contactpersonen van de scholen in de kennismakingsgesprekken hebben

aangedragen en c) algemene trends en ontwikkelingen in het onderwijs op basis van het rapport van de Inspectie van het Onderwijs (2019).

De vignetten zijn voorzien van drie tot vijf open, maar beknopte vragen die relatief kort beantwoord konden worden. Deze vragen zijn toegespitst op de literatuur die vanuit technische invalshoek naar beleidsuitvoering en coping kijken. Bij de vragen staan centraal: de wijzen waarop het concrete beleid uit de vignetten worden geïnterpreteerd (Lipsky, 1980; Zacka, 2017), de bereidheid om beleid uit te voeren (Tummers, 2014; Tummers et al., 2012; Tummers et al., 2015), weerstand tegen beleid en beleidsvervreemding (Tummers, 2014) en copingstrategieën bij de uitvoering van beleid (Lipsky, 1980; Noordegraaf et al., 2015; Thunman, 2016; Tummers et al., 2015; Vink et al., 2015). Doordat de inhoud van de vignetten stoelt op de drie vermogens van het *moral agency* van SLB's, en de vragen zich op de technische invalshoek van beleidsuitvoering richten, werd het mogelijk om beide invalshoeken met elkaar te verbinden. De vignetten droegen op die manier bij aan het begrijpen en verklaren van het *moral agency* van leraren in het voortgezet onderwijs.

De semigestructureerde diepte-interviews en situatieschetsen dragen ieder op hun eigen manier bij aan het beantwoorden van de verklarende en begrijpende onderzoeksvraag. De interviews boden meer ruimte voor enerzijds illustrerende praktijkvoorbeelden van ruis tussen beleid en uitvoering, anderzijds voor het verkennen van het moral agency in context van handelingsvrijheid en die situaties van ruis. De vignetten, deels gestoeld op de verkregen praktijkvoorbeelden, zijn meer specifiek gefocust op de situaties van ruis en de concrete copingstrategieën in de omgang met die situaties.

4.3.3 Toegang tot data

Nadat toestemming is verkregen van de contactpersonen om leraren te spreken, zijn toestemmingsformulieren (zie bijlage 4) opgesteld. Iedere respondent heeft na afloop van het interview dit formulier ondertekend. Voorafgaand aan het interview is de respondent ingelicht over de aard van het onderzoek en is tevens aangegeven dat discreet en vertrouwelijk met de gegevens zal worden omgegaan. Bovendien is aangegeven dat de onderzoeksbevindingen niet herleidbaar tot de individuele leraar beschreven zullen worden. Dit vond plaats middels anonimisering en door gebruik te maken van pseudoniemen. Een ander aandachtspunt betrof het recht van de respondenten om zich te allen tijde terug te trekken of afstand te nemen van het onderzoek en de gedane uitspraken. Op die manier is de privacy van de respondenten gewaarborgd. De VSNU (2004) onderstreept het principe van 'eerlijkheid en zorgvuldigheid', waarmee verwezen wordt naar een realistische communicatie van onderzoeksresultaten. Wanneer de scholen om toelichting vragen over het verloop van het onderzoek zal daarover

verantwoording worden afgelegd. Deze wijze van rapportage en verantwoording dient om te waarborgen dat het onderzoek volgens de ethische voorschriften verloopt.

4.4 ANALYSE

De geschreven teksten die uit de interviews en vignetten voort zijn gekomen *''bevatten de natuurlijke taal van de onderzochte personen en zijn uitvoerig en ongestructureerd''* (Boeije, 2012, p. 60). Deze ruwe onderzoeksgegevens zijn geïnterpreteerd en geanalyseerd met behulp van het softwareprogramma AtlasTi. In dit programma zijn de manuscripten van de interviews en uitwerkingen van de vignetten gecodeerd. Hierbij is de onderzoeksslang van Boeije (2012) afgelopen. Tevens is in de beginfase van het coderen gebruikgemaakt van *topic coding* zoals omschreven door Richards (2014). Na de eerste vijf interviews en de zeven opeenvolgende interviews hebben dataverzameling en analyse elkaar op basis van een iteratief proces afgewisseld (Verhoeven, 2014). Hierdoor heeft een verschuiving in focus van theoretische concepten plaatsgevonden. Uit deze eerste interviews bleek namelijk dat de respondenten met name ruis ervaren in de spanning die ontstaat tussen de verschillen in leefwereld van schoolbestuur en die van leraren. Deze focus is doorgezet bij de resterende interviews.

4.5 KWALITEITSCRITERIA

Om de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek te waarborgen, werd met drie criteria expliciet rekening gehouden. Deze criteria zijn zoals behandeld door Verhoeven (2014) en Boeije (2012) in het onderzoek verweven. Onafhankelijkheid vormde het eerste criterium voor kwaliteit van het onderzoek. Onafhankelijkheid wordt hier opgevat als het aannemen van een neutrale houding bij het verrichten van het onderzoek (Verhoeven, 2014). Deze neutrale houding is aangenomen door de leraren geen woorden in de mond te leggen. Meer concreet is *het moral agency* van leraren niet verondersteld of opgelegd als de respondenten daar zelf geen aanzet toe gaven.

Een tweede criterium behelst de betrouwbaarheid van de resultaten. Met betrouwbaarheid wordt vaak verwezen naar het vermijden van toevallige fouten in het onderzoek (Verhoeven, 2014; Boeije, 2012). De betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten is gewaarborgd door de interviews op te nemen met een audiorecorder en verbatim uit te schrijven. Daarnaast zijn alle interviews afgenomen binnen de schoolomgeving waar de leraren werkzaam in zijn. Tenslotte is tijdens het interviewen de techniek van samenvatten herhaaldelijk toegepast, waardoor gecontroleerd is of het gegeven antwoord zoals bedoeld over is gekomen (Verhoeven, 2014).

Een derde kwaliteitscriterium heeft betrekking op de validiteit van het onderzoek. Deze mate van generaliseerbaarheid van de conclusies valt zoals eerder aangegeven samen met de gehanteerde steekproef (Flyvbjerg, 2006). De respondenten zijn geselecteerd op basis van een combinatie van de sneeuwbalmethode en gelegenheidssteekproef (Patton, 2002). De keuze voor een steekproef met een hoger (verwacht) informatiegehalte, had de validiteit van dit onderzoek kunnen verhogen (Flyvbjerg, 2006). Anders gezegd is de mate waarop conclusies uit dit onderzoek op scholen van andere leraren toegepast kunnen worden verlaagd door de keuze voor een sneeuwbalmethode en gelegenheidssteekproef.

De interne validiteit van dit onderzoek is bewaakt door bij de interviews goed door te vragen. Sociaal wenselijke antwoorden zijn gepoogd te overkomen door de anonimiteit en privacy van de leraren te garanderen. Hierbij is nadrukkelijk verwezen naar de onepager (zie bijlage 1). De zuiverheid van de getrokken conclusies in dit onderzoek is gewaarborgd door de interpretatie die de individuele leraren toekenden aan de gesprekken mee te nemen in de analyse.

5. RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten weergegeven. De vignetten en diepte-interviews worden gescheiden van elkaar behandeld. Zoals aangegeven zijn de vignetten inhoudelijk gebaseerd op de drie aspecten van het *moral agency* van SLB's aldus Zacka (2017). De vignetten worden in de komende paragrafen achtereenvolgens behandeld en vormen daarmee de structuur voor de bespreking van de resultaten van de vignetten.

Vervolgens worden de onderzoeksresultaten uit de diepte-interviews weergegeven. Hierbij worden de theoretische concepten handelingsvrijheid, situaties van ruis en coping met situaties van ruis als leidraad aangehouden. Binnen het concept handelingsvrijheid worden de drie aspecten van het *moral agency* van leraren respectievelijk afgelopen. Het concept interpretatie is gehanteerd om het concept situaties van ruis weer te geven. De aspecten compromissen sluiten en prioriteiten stellen vormen de structuur voor het concept coping met situaties van ruis.

Bij de uiteenzetting van de resultaten van zowel de vignetten als de interviews worden fragmenten ingeleid, weergegeven en van betekenis voorzien. Om het resultatenhoofdstuk compact te houden, vindt synthese met de theorie door de resultaten heen plaats.

5.1 RESULTATEN VIGNETTEN

Zoals omschreven worden eerst de drie vignetten respectievelijk behandeld. Verschillen en overeenkomsten in de antwoorden van de respondenten worden weergegeven en besproken. Subthema's die in de analyse zijn ontstaan worden systematisch afgelopen. De resultaten van de vignetten geven een eerste beeld van hoe het *moral agency* van leraren tot uiting komt in de uitvoering van onderwijsbeleid. De subkoppen zijn genummerd en geven aan waar en hoe de subkop gepositioneerd is. Het eerste getal (5) geeft het hoofdstuk aan, het tweede getal (1) staat voor vignet als methode voor dataverzameling, het derde getal geeft aan welke vignet behandeld wordt (1, 2 of 3) en het vierde getal (1, 2, 3 of 4) laat zien welk subthema besproken wordt. Aan het eind van deze paragraaf worden de behandelde subthema's in het kader van overzichtelijkheid per vignet schematisch weergegeven.

5.1.1 Het bieden van maatwerk

Het eerste vignet (zie bijlage 3, situatieschets 1) beschrijft een actuele ontwikkeling op middelbare scholen. Steeds vaker worden lesmethoden gehanteerd waarbij leraren oog dienen te houden voor onderlinge verschillen tussen leerlingen. Het idee achter het bieden van maatwerk is dat leerlingen zich beter kunnen ontwikkelen. Scholen stimuleren hun leraren om maatwerk te bieden, maar laten de concrete invulling daarvan bij de leraar zelf. Zij zijn immers de experts in het lesgeven. Het vignet is gebaseerd op het eerste aspect of vermogen van *moral agency*: het interpreteren van vage signalen en/of abstract beleid. Kortom schrijft het onderwijsbeleid aan leraren voor om maatwerk te bieden, maar hoe dat er concreet uit moet zien blijft vaag en onduidelijk. De ruis die hieruit kan ontstaan, vraagt om een omgangswijze.

5.1.1.1 Responsiviteit

De respondenten is gevraagd hoe zij de taak die hen voorligt, het ontwikkelen van maatwerk als lesmethode, interpreteren. Daar zijn zij sterk eensgezind in. De antwoorden van de respondenten laten zich scharen onder de noemer responsiviteit. De respondenten zien het namelijk als hun taak om onderscheid te maken tussen leerlingen op basis van de behoeften die zij hebben:

> *''Duidelijk overzicht houden over welke leerling op welke manier/hoeveel hulp nodig heeft. Nadenken over verschillende leerstijlen/behoeften en mijn lessen zo inrichten dat ze voor zoveel mogelijk leerlingen geschikt zijn. Soms een uitzondering maken voor een individu. Bijvoorbeeld een opdracht op een computer laten maken of een opdracht aanpassen.''* (Respondent 10)

Een aantal respondenten geeft aan een zekere vrijheid te ervaren bij hoe maatwerk aan leerlingen te bieden:

> *''Ik kan zelf bepalen welke middelen ik hiervoor inzet, hoe ik meet dat leerlingen de doelen halen en hoe ik mijn registraties doe.''* (Respondent 4). Een enkeling geeft aan dat het soms niet lukt om maatwerk te leveren: *'' (…) dit komt vaak door mijn gebrek aan tijd, niet zozeer het nut niet zien of niet weten hoe.''* (Respondent 7)

Hoewel de methode van maatwerk bewust vaag en abstract was omschreven, interpreteren de respondenten de taak die hen voorligt op overwegend gelijke wijze. Dat is opmerkelijk, zeker wanneer die constatering in verband wordt gebracht met de opvatting van Zacka (2017) dat het interpreteren van abstract en vaag beleid vaak persoonsgebonden tot stand komt en daardoor in theorie een pluraliteit aan verschillende interpretaties op zou leveren.

5.1.1.2 Vrijheid en tijdgebrek

De respondenten zijn het in grote lijnen met elkaar eens over de bereidheid om de methode van maatwerk uit te voeren. De meest genoemde factoren zijn de tijd en vrijheid die de leraren krijgen om de methode uit te voeren: *''Om deze vorm uit te kunnen voeren moet de methode daar ruimte voor geven. Mijn lessen moeten daarop aangepast zijn.''* (Respondent 6). Andere respondenten geven aan die vrijheid ook te ervaren: *''Die ruimte en vrijheid krijgen wij ook van de school, zo lang het goed gaat.''* (Respondent 9)

Kortom valt de bereidheid van de respondenten om maatwerk te bieden samen met hun perceptie van de vrijheid en tijd die ze krijgen om hun lessen voor te bereiden. Dit inzicht sluit aan op twee van de behandelde theorieën. De bevinding komt ten eerste overeen met de opvatting van Maynard-Moody & Musheno (2012), die achterhaalden dat de handelingsvrijheid van SLB's voornamelijk gestuurd wordt door pragmatisme. De bevinding sluit ten tweede aan op het onderzoek van Tummers et al. (2012), die ondervonden dat de bereidheid van SLB's om beleid uit te voeren daalt wanneer zij vereisten uit het beleid niet kunnen verenigen met hun professionele waarden, attitudes en gedragingen. Wanneer leraren het gevoel hebben dat ze te weinig vrijheid en tijd krijgen om de methode uit te voeren, zijn zij dus minder bereid om maatwerk te bieden. Zoals omschreven hebben de meest genoemde argumenten in context van bereidheid om de methode van maatwerk bieden uit te voeren betrekking op het eigenbelang van de leraar (vrijheid en tijd), in plaats van het belang van de leerlingen.

5.1.1.3 Ruimte voor meepraten

De helft van de respondenten geeft aan dat zij het gevoel hebben zich niet te kunnen verzetten tegen de methode als zij het daar niet mee eens zijn. Respondent 3 licht dat als volgt toe: *''Vaak is het zo in het onderwijs 'dat het helaas toch niet anders kan'. En daar moeten we ons dan maar bij neerleggen.''* De andere helft van de respondenten geeft aan juist wel het gevoel te hebben te kunnen meepraten of inspraak te hebben als zij het niet eens zijn met de methode: *''Ik heb het gevoel dat er ruimte is om alternatieven aan te dragen en/of een kritische blik te werpen. Doordat ik de mogelijkheid tot inspraak ervaar, is mijn bereidheid groter.''* (Respondent 7). Deze tweedeling suggereert dat de gepercipieerde mogelijkheid tot inspraak sterk gebonden is aan persoonlijke ervaringen van leraren.

5.1.1.4 Binnen persoonlijke grenzen

Op twee respondenten na kiezen alle leraren bij het bieden van maatwerk aan leerlingen voor een copingstrategie in het voordeel van de leerling. Daarbij noemen de meesten wel dat er grenzen zitten aan hun inspanningen: *''(…) ik ben altijd bereid om leerlingen wat extra's te geven, mits dat niet de werkdruk voor mij op grote schaal doet toenemen.''* (Respondent 1). Een enkeling geeft aan een routinematige copingstrategie te kiezen, en beargumenteert dat ook die copingstrategie in het voordeel van de leerling is: *''Voorspelbaarheid is belangrijk. (…)*

Als ik dingen helder heb is dat beter te uiten naar leerlingen." (Respondent 2). Deze bevinding is opmerkelijk in context van de categorisatie van copingstrategieën door Tummers et al. (2015). Dat leraren neigen naar een copingstrategie in het voordeel van de leerling komt overeen met bovenstaand onderzoek. De indeling van Tummers et al. (2015) suggereert verder dat het hanteren van een copingstrategie in het voordeel van de leerling ten koste gaat van de leraar. De respondenten geven aan daar persoonlijke grenzen voor op te stellen, zodat ze dat persoonlijke nadeel binnen de perken houden.

Samenvattend blijkt uit de antwoorden van de respondenten dat zij de taak die hen voorligt, het ontwikkelen van de methode van maatwerk, soortgelijk interpreteren. Responsief handelen naar individuele gevallen en leerlingen zien zij hierbij als leidend. Bij de uitvoering van die methode kijken de leraren naar zowel hun eigen behoeften als naar die van de leerlingen. De meesten van hen geven aan dat zij bereid zijn om leerlingen tegemoet te komen, maar stellen wel persoonlijke grenzen op voor hoe ver ze daarbij gaan: *''Ik ben altijd bereid om leerlingen wat extra's te geven, mits dat niet de werkdruk voor mij op grote schaal doet toenemen''* (Respondent 1). Tevens is interessant dat de enkele respondent die voor een routinematige copingstrategie koos, aangaf dat ook in het belang van de leerling te doen, terwijl de categorisatie van Tummers et al. (2015) in tabel 1 (pagina 28) veronderstelt dat het ontwikkelen van routines juist beoogt om het eigenbelang van de leraar te dienen. Het ontwikkelen van routines wordt door deze respondent dus gemotiveerd uit belang van de leerling, terwijl de theorie voorschrijft dat standaardiseren van werk uit eigenbelang voortkomt.

5.1.2 Overgangseisen

Het tweede vignet (zie bijlage 3, situatieschets 2) bestaat uit een case waarbij leraren een overgangsadvies uitbrengen over een leerling die een twijfelgeval is. De respondenten staan voor een dilemma, ze hebben een keuze te maken voor het toekennen van waarde aan relevante factoren bij het geven van een overgangsadvies. In de case worden twee concrete factoren genoemd: behaalde cijfers en mate van zelfstandigheid. Het vignet is bewust strak neergezet, maar de vragen bieden ruimte aan de respondenten om zelf elementen, factoren of andere gedachten toe te voegen aan het geschetste dilemma. Het gaat bij deze vignet om het tweede aspect of vermogen van het *moral agency* van leraren, het sluiten van compromissen tussen waarden.

5.1.2.1 Het totale plaatje

De respondenten is gevraagd hoe zij de afweging tussen de factoren die op het spel staan interpreteren. De helft van de respondenten interpreteert de afweging zoals in de case staat beschreven: *''Ik moet bepalen of Bart voldoende in huis heeft om over te gaan. Daarbij kijk ik naar cijfers en zelfstandigheid/groeiproces."* (Respondent 1). De andere helft voegt daar een

andere factor aan toe: *''We kijken naar het totale plaatje. (…) Daar moet je naar luisteren, anders gaan docenten te veel naar hun eigen vak kijken.''* (Respondent 9)

De tweede helft van de respondenten kent dus een extra dimensie toe aan de afweging, door iets toe te voegen wat niet in de vignet stond beschreven. Zij interpreteren de afweging dus als incompleet en herinterpreteren de beschreven afweging naar een nieuwe. Deze toevoegingen lopen sterk uiteen. Het initiatief van deze respondenten om de afweging in hun ogen compleet te maken, sluit aan op wat Zacka (2017) vaststelt in het kader van persoonlijke sturing bij het maken van morele afwegingen en het sluiten van compromissen. Zo zouden de afwegingen die SLB's maken iets zeggen over wat de SLB's belangrijk vinden en waar zij waarde aan hechten. Het zien van 'het totale plaatje' blijkt dan ook iets wat verschillende respondenten belangrijk vinden. In lijn met Lipsky (1980) geeft deze bevinding tevens weer dat leraren concepties van beleid ontwikkelen. De geschetste afweging in het beleid deed in de ogen van de helft van de respondenten geen recht aan de concrete situatie, dus ontwikkelden deze respondenten concepties bij het maken van de vertaalslag naar de uitvoering van het beleid. De respondenten die geen nieuwe factoren aan de afweging hebben toegevoegd, vonden de afweging blijkbaar herkenbaar en volledig.

5.1.2.2 Focus op behaalde cijfers

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat zij bij het geven van een overgangsadvies met name naar de behaalde cijfers kijken, ten koste van de mate van zelfstandigheid die de leerling heeft laten zien. Daarbij noemen deze respondenten vrijwel allemaal als reden dat het schoolsysteem nou eenmaal zo werkt: *''Het eindexamen is ook een toets. Superleuk die zelfstandigheid, maar als je slecht scoort op toetsen is het eindexamen ook een hel en dat moet je zo'n kind niet aan doen.''* (Respondent 8)

Respondent 7 vindt deze keuze te *''zwart-wit''* en kan hier *''geen algemeen antwoord op geven.''* Hiermee geeft deze respondent weer aan dat de geschetste afweging niet genuanceerd genoeg is. Hieruit volgt dat, op de enkele uitzondering na, geen van de respondenten de twee factoren die de afweging vormen, cijfers en zelfstandigheid, als onverenigbaar of uitsluitend zag. Hierdoor ervaren de respondenten volgens Vink et al. (2015) geen moreel conflict. Bovendien laat deze bevinding zien dat het geven van een overgangsadvies op basis van harde regels die in dit geval nadelig uitpakken voor de leerling, niet tegen de waarden of overtuigingen van de respondenten ingaat.

5.1.2.3 Leerlingen gaan boven regels

Vervolgens is de respondenten gevraagd hoe hun overgangsadvies eruit zou zien voor een leerling die qua cijfers niet over mag, maar die wel een hoge mate van zelfstandigheid heeft getoond. Hiermee is gepoogd een copingstrategie te achterhalen voor de spanning die

ontstaat bij het maken van de keuze voor het overgangsadvies. De meeste respondenten geven aan meer gewicht toe te kennen aan de mate van zelfstandigheid en de leerling daardoor een positief overgangsadvies te geven. Het meest genoemde argument wordt gevat in de volgende fragmenten: *''Cijfers zijn gewoon een meting, meer niet.''* (Respondent 2). Of: *''het is juist belangrijk bij twijfelgevallen zoveel mogelijk informatie te geven en de relevante aspecten te betrekken en argumenten goed te wegen.''* (Respondent 7).

Het is opmerkelijk dat ook de respondenten die bij het maken van de afweging tussen de meespelende factoren en waarden de voorkeur gaven aan behaalde cijfers (zie sectie 5.1.2.2), toch van standpunt veranderen en besluiten een positief overgangsadvies te geven in een concrete situatie waarbij een leerling betrokken is, omwille van de getoonde zelfstandigheid. Hier komt duidelijk het menselijke en responsieve karakter van het werk van leraren naar voren, zoals omschreven in de theorie. Zo onderstreept Zacka (2017) de menselijke aard van beleidsuitvoering, waarbij in dit geval leraren keuzes maken die gevolgen hebben voor andere mensen (Lipsky, 1980). Aansluitend verwacht de samenleving, in dit geval de leerling en de ouders, dat leraren flexibiliteit tonen, en dat zij – waar zij daar reden toe zien – een menselijk oordeel vellen over individuele gevallen (Zacka, 2017).

Een beperkt aantal respondenten heeft *moral stress* zoals omschreven door Thunman (2016) ervaren. Zo schetsen zij het beeld dat zij denken te weten dat een positief overgangsadvies beter is voor de leerling, maar dat de cijfereisen die het beleid voorschrijft hier tegenin gaat. Tegelijkertijd hanteerde geen van deze respondenten een copingstrategie die Thunman (2016) identificeerde bij het omgaan met deze vorm van stress. Interessant is dat wanneer respondenten geconfronteerd worden met een concrete situatie waarbij de leerling de gevolgen van het besluit van de leraar ondergaat, zij inderdaad voor een menselijke, flexibele keuze gaan ten koste van het vastklampen aan de harde regels en voorwaarden die vastgelegd zijn in het beleid.

5.1.2.4 Professioneel oordeel

Alle respondenten geven aan het gevoel te hebben dat hun advies serieus in overweging wordt genomen bij het uiteindelijke besluit om de leerling wel of niet over te laten gaan naar het nieuwe schooljaar. *''Ik denk dat we met veel ervaren en professionele collega's een besluit kunnen maken dat voor ons gevoel het beste past voor de situatie van elke individuele leerling.''* (Respondent 7). De respondenten tonen hiermee aan dat zij op basis van hun professionele oordeel een passend besluit kunnen nemen, wat vervolgens bepalend is voor het uiteindelijke advies. Hiermee wordt bovenstaande bevinding, dat leraren geen copingstrategie hanteren die aansluit op *moral stress* zoals omschreven door Thunman (2016), verduidelijkt. Aangezien leraren het gevoel hebben dat hun advies en professioneel

oordeel gehoord worden, en in een concrete situatie toch de voorkeur van de twijfel kunnen geven aan de leerling ten koste van de harde cijfereisen hoeven zij niet te copen met die moral stress.

Samenvattend blijkt dat de respondenten in grote lijnen het voordeel van de twijfel geven aan de leerling bij het geven van overgangsadvies. Wanneer de afweging vanuit abstractie concreet wordt gemaakt, wordt meer waarde toegekend aan het belang van de leerling dan aan de regels en procedures die leidend zijn bij het geven van overgangsadvies. Bij het komen tot een compromis voegt de helft van de respondenten elementen toe aan de afweging, zodat deze voor hen compleet wordt.

5.1.3 Registreren van gegevens

Het derde en laatste vignet (zie bijlage 3, situatieschets 3) behelst een case waarbij wordt omschreven dat scholen mede omwille van politiek gegronde redenen het registreren van gegevens stimuleren. Hierdoor zijn leraren meer tijd kwijt aan administratieve taken die verantwoord moeten worden. De vragen zijn erop gericht om te achterhalen hoe leraren daarmee omgaan. Tevens wordt het nut van deze registratiehandelingen openlijk ter discussie gesteld. Deze case heeft betrekking op het derde aspect of vermogen van het *moral agency* van leraren: het prioriteren van doelen en middelen.

5.1.3.1 Het effect moet duidelijk zijn

Wanneer de respondenten gevraagd wordt hoe zij het beleid van veel registraties interpreteren, geven de meesten van hen aan dat zij een kritische houding aannemen tegenover dat beleid. *''Cijfers zijn schijncontrole.''* en *''het registreren is doorgeslagen''* (Respondent 9) zijn illustrerende fragmenten. Verder geven verschillende respondenten aan dat zij willen weten wat de functie van het registreren is:

''Indien het de kwaliteit van onderwijs zou moeten dienen (en dus ook de leerling) dient de relatie tussen het vastgelegde werk en het effect van verbetering vooraf te zijn vastgelegd/duidelijk te zijn. Zo niet dan vul ik niks in.'' (Respondent 13)

Het is opmerkelijk dat veel van de respondenten bij het interpreteren van de maatregel meteen schakelen naar de functie ervan en daar een oordeel over vellen.

5.1.3.2 Het moet nuttig zijn

Bijna alle respondenten geven aan dat hun bereidheid tot acceptatie van het beleid voor registratie van gegevens samenvalt met het nut dat het heeft: *''Wanneer dit mijns inziens ontbreekt is mijn bereidheid niet aanwezig.''* (Respondent 12). Een enkeling verwijst terug naar de politiek gegronde aard van het beleid door aan te geven dat de bereidheid om het beleid uit te voeren samenvalt met: *''hoeveel vertrouwen de overheid toont in haar*

onderwijspersoneel." (Respondent 6). Deze fragmenten suggereren dat leraren zelf oordelen welke concrete registraties zij nuttig vinden en welke niet.

Het is opmerkelijk dat woorden als 'nut' (Respondent 1, 7, 12) en 'functie' (Respondent 12, 13) herhaaldelijk terugkomen. Zowel bij de wijze waarop de respondenten het beleid rondom registraties interpreteren, als bij hun omschrijving van hun bereidheid om het nieuwe beleid uit te voeren. Het nut en de functionaliteit van gegevens registreren lijkt hiermee onder de professionele waarden en attitudes van leraren te vallen. Zo bekeken zorgt de toename van registratiehandelingen ervoor dat leraren een beleid-professional conflict ervaren zoals omschreven door Vink et al. (2015). Kan het registreren van statistische gegevens worden bezien als het gevolg van het nastreven van bedrijfsmatige waarden in publieke organisaties? Volgens Vink et al. (2015) zouden deze waarden in conflict staan met de professionele waarden van SLB's. Op basis van de bevinding dat leraren veelal kijken naar het nut of de functionaliteit van het nieuwe beleid, lijkt het erop dat die waarden prima met elkaar te verenigen zijn. Bedrijfsmatige waarden zoals standaardisatie, verantwoording en meetbaarheid dienen immers vaak ter verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van publieke dienstverlening (Noordegraaf, 2015).

5.1.3.3 Je hebt je te schikken

Het merendeel van de respondenten (Respondenten 2, 7, 8, 9, 11) geeft vervolgens aan dat, als zij zich niet kunnen vinden in dit beleid, zij niet het gevoel hebben zich ertegen te kunnen verzetten: *''Als de school dit invoert, na overleg met de Medezeggenschapsraad dan hebben docenten zich te schikken."* Of: *''(…) als je als onderwijzend personeel je mond opentrekt word je door de samenleving gezien als zeurpiet en vanuit de overheid komt er weinig verbetering."* (Respondent 8). Een argument dat genoemd wordt door een respondent die wel ruimte voelt om zich te verzetten wordt in het volgende fragment gevat: *''Door dit te bespreken met collega's om eenstemmigheid te bereiken en niet alleen te staan."* (Respondent 13).

De meerderheid van de respondenten geeft hiermee aan het idee te hebben geen invloed te kunnen uitoefenen op beleid omdat, als de koers eenmaal ingeslagen is, daar niet meer van afgeweken wordt. Voorts blijkt dat bevindingen van Tummers (2014) omtrent gepercipieerde zinloosheid (beperkte toegevoegde waarde van) en machteloosheid (weinig invloed op) het beleid betreffende registratiehandelingen slechts minimaal terug te zien zijn in dit onderzoek. Wanneer leraren het nut of de functie van het registreren van gegevens niet of beperkt inzien, zijn zij inderdaad minder bereid om die handelingen te blijven verrichten. De leraren ervaren zeer weinig tot geen mogelijkheden om het beleid te veranderen, maar dat heeft geen gevolgen op de uitvoering van het beleid.

5.1.3.4 HET HOORT ERBIJ

Op een enkeling (Respondent 13) na kiezen alle respondenten voor een omgangswijze met het beleid waarbij zij zelf kunnen kiezen wat zij belangrijk genoeg vinden om te registreren, en ze zijn bereid daarvoor over te werken. Het volgende fragment geeft deze keuze weer:

''Af en toe overwerken hoort bij het docent zijn. Dingen die ertoe doen voer ik in, in het belang van de leerling'' (Respondent 2). Een andere respondent nuanceert zijn keuze: *''Ik doe het in het belang van de school, dat vind ik belangrijk. Ik zou graag horen dat het belangrijk is om te doen, dan doe ik het namelijk eerder.''* (Respondent 9)

De eensgezindheid van de respondenten in hun keuze voor een omgangswijze met het beleid toont wederom aan dat leraren best bereid zijn om wat van zichzelf op te offeren bij het registreren van gegevens, maar zij moeten wel het belang ervan inzien.

De enkeling die voor de omgangswijze koos waarbij hij enkel en alleen het beleid rondom registraties uitvoert als het echt niet anders kan, motiveert zijn antwoord als volgt: *''Docenten dienen om te overleven in het altijd wisselende overheidsbeleid sterk te staan en niet n' importe quoi met alles mee te doen, maar hoog-kritisch te staan ten opzichte van het opportunistische politieke gedrag.''* (Respondent 13). Uit deze uitspraak valt op te maken dat weerzin tegen de politiek gegronde aard van de maatregel voor deze respondent tot uiting komt in het zo min mogelijk uitvoeren van het beleid.

De respondenten geven massaal aan zelf een oordeel te (willen) vellen over welke registraties zij van belang vinden, en zijn vervolgens sporadisch bereid om daarvoor over te werken. Deze bevinding strookt met de ontwikkeling van concepties aldus Lipsky (1980), waarbij de leraar zich een beeld vormt van wat hij van belang vindt bij het maken van beleid, om daar vervolgens een handelingswijze op te baseren. De bereidheid om over te werken is terug te zien in de copingstrategie *'moving towards clients'*, meer concreet in de manier van coping door 'persoonlijke hulpbronnen inzetten' zoals gecategoriseerd en geclassificeerd door Tummers et al (2015).

Samenvattend blijkt dat het registreren van gegevens emoties oproept bij de respondenten. Het is iets wat leeft, en waar iedereen wat van vindt. Er ontstaat een opmerkelijke tweedeling waar respondenten zowel aangeven dat zij bereid zijn om gegevens te registreren als zij er zelf het nut van inzien, maar dat zij tevens het gevoel hebben het gewoon te moeten doen en dat het onderdeel van het werk is. Deze paragraaf wordt afgerond met een schematische weergave van de behandelde subthema's per vignet.

Vignet	Aspect moral agency	Subthema 1	Subthema 2	Subthema 3	Subthema 4
1. Bieden van maatwerk	Interpreteren	Responsivi-teit	Vrijheid & tijdgebrek	Ruimte voor meepraten	Binnen persoonlijke grenzen
2. Overgangseisen	Compromissen sluiten	Het totale plaatje	Focus op behaalde cijfers	Leerlingen boven regels	Professioneel oordeel
3. Registreren van gegevens	Prioriteren	Het effect moet duidelijk zijn	Het moet nuttig zijn	Je hebt je te schikken	Het hoort erbij

Tabel 3: schematische weergave subthema's per vignet

5.2 DIEPTE-INTERVIEWS

In de vorige paragrafen zijn onderzoeksresultaten voortkomend uit de vignetten weergegeven en in synthese gebracht met de theorie. In de komende secties worden overeenkomsten en verschillen in de onderzoeksbevindingen voortkomend uit de diepte-interviews behandeld. Hierbij zijn zoals aangegeven de theoretische concepten handelingsvrijheid, situaties van ruis en coping met situaties van ruis als structuur aangehouden. De drie concepten van het *moral agency* van leraren worden binnen het concept handelingsvrijheid neergezet. Bij de uiteenzetting van het concept situaties van ruis wordt het aspect interpreteren gehanteerd. Tenslotte worden de aspecten compromissen sluiten en prioriteiten stellen binnen het concept coping met situaties van ruis geplaatst. Weer zijn concrete fragmenten uitgangspunt voor bespreking van de onderzoeksbevindingen en vindt synthese met de theorie binnen de resultatensectie plaats. Net als bij de vignetten geven de genummerde subkoppen de structuur van de resultaten aan.

5.2.1 HANDELINGSVRIJHEID

Handelingsvrijheid is in de theorie als noodzakelijk verklaard voor het vellen van menselijke oordelen betreffende ingewikkelde situaties die vaak om flexibele omgangswijzen vragen, waarbij responsief handelen vanuit de samenleving gewenst is. Tevens wordt deze handelingsvrijheid gestuurd door de organisationele beperkingen die leraren opgelegd worden. Om onderwijsbeleid op legitieme wijze uit te voeren, dienen leraren een balans te vinden in het enerzijds conform opvolgen van regels, anderzijds in het maken van eigen inschattingen. De handelingsvrijheid die leraren ervaren in de uitvoering van onderwijsbeleid, komt in onderstaande resultatensectie aan bod.

5.2.1.1 HANDELINGSVRIJHEID: INTERPRETATIE

Zoals herhaaldelijk omschreven, is het noodzakelijk en onvermijdelijk dat leraren onderwijsbeleid interpreteren. In onderstaande sectie wordt ondervonden wat de consequenties zijn van het op verschillende manieren kunnen interpreteren van beleid in context van de handelingsvrijheid die zij bezitten in de uitvoering van onderwijsbeleid.

5.2.1.1.1 BETEKENISGEVING AAN ABSTRACT BELEID

Het eerste subthema van handelingsvrijheid waarbij op leraren een beroep wordt gedaan om onderwijsbeleid en concrete situaties te interpreteren, behelst het toekennen van betekenis aan onderwijsbeleid dat vaag, abstract of tegenstrijdig is geformuleerd. De respondenten hebben aan de hand van praktijkvoorbeelden verteld over hun percepties van en ervaringen met beleid dat niet klakkeloos overgenomen kon worden, maar waar een beroep op hen werd gedaan om betekenis toe te kennen aan het beleid. In andere woorden werd van leraren gevraagd om het beleid en concrete situaties te interpreteren, en op basis van die interpretatie zelf tot handeling komen.

Verschillende respondenten geven aan dat hun ervaring van handelingsvrijheid samenvalt met de wijzen waarop beleidsregels zijn geformuleerd. Een eerste illustrerend praktijkvoorbeeld van dergelijke ervaringen met beleid komt van Charlaine:

> *''We hebben een hele werkgroep gehad, twee jaar geleden, dat ging over de schoolregels. Die moesten dan zo eenvoudig mogelijk zijn. Dat is natuurlijk wel fijn, dat ze zo eenvoudig mogelijk zijn. Maar dan heb je dus meer ruimte voor persoonlijke interpretatie. Er staat bijvoorbeeld niet in: geen pet op tijdens de les. Maar je zou dus kunnen bedenken, dat dat onwenselijk is. Maar we hebben dus niet die regels.''*

Het is opmerkelijk dat in de ogen van Charlaine eenvoudige regels tot meer ruimte voor interpretatie leiden. Een situatie met eenvoudige regels doet vermoeden dat er juist minder bewegingsruimte is in het uitdragen van die regels.

Een ander illustrerend praktijkvoorbeeld met betrekking tot de formulering van beleidsregels komt van Jacobien:

> *''Soms is een regel heel duidelijk maar dan moet je nog wel kijken wat er nou daadwerkelijk is gebeurd. En dan zit daar vaak het probleem, niet in de vaagheid van de regel. Maar in van wat vind ik wenselijk gedrag? Of wat vind ik te laat? Of wat vind ik luxeverzuim? Daar zit het!''*

Deze en bijbehorende fragmenten tonen aan dat de eenvoud en duidelijkheid van regels geen garantie bieden voor het simpelweg kunnen uitdragen en handhaven van die regels, omdat ze om interpretatie vragen. In andere woorden doen dat soort regels in de ogen van deze respondenten geen recht aan de concrete situaties waar de regel betrekking op heeft. Zij voelen de noodzaak om het gat dat ontstaat tussen de beleidsregel en de concrete situatie op te vullen door zelf betekenis toe te kennen aan de beleidsregel en de concrete situatie. Deze notie strookt met Lipsky (1980) zijn opvatting over de noodzaak tot het vellen van menselijke oordelen over situaties die zich niet in formats laten vangen. Het laat tevens zien dat leraren betekenis toekennen aan het beleid door beleid te interpreteren dat niet klakkeloos tot uitvoering kan worden gebracht (Zacka, 2017).

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop leraren abstract beleid interpreteren, zijn citaten uit het schoolplan van de scholen aan de respondenten voorgelegd. Hen is vervolgens gevraagd hoe zij de inhoud van de citaten interpreteren. Ter illustratie worden de meest typerende en kenmerkende bevindingen van twee scholen weergegeven.

Voor school 1 is het volgende citaat gebruikt: ''*Een veilige en zorgzame leeromgeving waar men oog en hart voor elkaar heeft. Dat betekent voor de docent dat in 2020 er een leer- en*

leefgemeenschap is waar we met elkaar werken aan veiligheid, vertrouwen en duurzame relaties vanuit een positieve grondhouding'' (Schoolplan school 1).

Een eerste constatering is dat alle respondenten van deze school het citaat op unieke wijze interpreteren. Iedere respondent geeft een andere invulling aan *''een veilige en zorgzame leeromgeving''* en *''duurzame relaties vanuit een positieve grondhouding''*. Dat komt doordat de interpretatie van respondenten stoelt op persoonlijke ervaringen. Zo vertelt Ilse over haar ervaring in een vergadering, waar een collega zich negatief uitte over leerlingen:

> *''Toen zei de afdelingsleider die er toen was: maar zo wordt hier niet over leerlingen gepraat! Het ging over pubers die toch niets doen, echt heel negatief. (…) En toen dacht ik van oké, dat vind ik wel echt een hele goede afspraak.''*

Ilse interpreteert *''het werken aan duurzame relaties vanuit een positieve grondhouding''* dus op basis van een ervaring die aansluit op wat zij als duurzame relaties en een positieve grondhouding ziet. Aangezien de respondenten van deze school allemaal een eigen ervaring aanhaalden om hun interpretatie van het citaat weer te geven, liepen de interpretaties sterk uiteen. Deze bevinding strookt met het onderzoek van Maynard-Moody & Musheno (2012) die ondervonden dat SLB's veelal niet in abstracte termen (zoals waarden) denken, maar gewend zijn om juist concreet en pragmatisch gegrond te werken en denken. Ten tweede kan worden vastgesteld dat interpretatie van beleid inderdaad gestuurd wordt door persoonlijke opvattingen van SLB's (Zacka, 2017).

Aan respondenten van school 3 is het volgende citaat uit het schoolplan voorgelegd: *''De school verzorgt volgens een doordacht concept onderwijs van hoge kwaliteit waarmee leerlingen zich actief en medeverantwoordelijk voorbereiden op hun volgende bestemming in het onderwijs''* (Schoolplan school 3).

In tegenstelling tot de respondenten van school 1, zijn de leraren van school 3 meer eensgezind in hun interpretatie van het citaat. Zo geven sommigen van hen aan dat ze *''leerlingen medeverantwoordelijk voorbereiden''* door *''keuzes bij leerlingen te leggen''* (Annelies, Bastiaan). Drie van de respondenten van deze school relativeren het citaat door aan te geven dat ze deze en soortgelijke zinnen uit het beleid als *''streven''* (Berend, Dirk) of *''mooie richtlijn''* (Beatrijs) zien. Het interpreteren van dergelijke beleidszinnen als streven en richtlijn, maakt dat respondenten van deze school de vrijheid ervaren om op verschillende manieren invulling te geven aan het beleid, en daarmee aan hun handelingsvrijheid.

5.2.1.1.2 ONDUIDELIJKE ROLOMSCHRIJVINGEN

Het tweede subthema dat inzicht geeft in de rol van interpretatie bij de ervaren handelingsvrijheid van leraren komt voort uit de onduidelijke rolomschrijvingen die leraren in rollen naast hun rol als vakdocent ervaren. Een groot aantal van de respondenten die naast vakdocent ook mentor of sectieleider zijn, geven aan dat het voor hen onduidelijk is wat van hen wordt verwacht in die rollen. Yara beschrijft die onduidelijkheid over de rol als mentor in context van de kwestie of zij haar telefoonnummer aan haar leerlingen en ouders moet verstrekken. Ze vindt het lastig dat sommige collega's dat wel doen, maar anderen ook weer niet.

> *''Ik doe dat dus bijvoorbeeld niet. Het gaat er ook om dat je mag zeggen om vijf uur is het klaar. Maar inderdaad ik hoef dan ook in het weekend niet bereikbaar te zijn want dan werk ik niet. Dus ik vind inderdaad die scheiding tussen privé-werk wel belangrijk. Dat is soms heel lastig.''*

Uit deze en soortgelijke fragmenten blijkt dat leraren in hun mentorrol bij zichzelf na hebben te gaan en vast te stellen wat hun grenzen aan die rol zijn. Dat vraagt om een stukje betekenisgeving, in context van die rol.

Dennis is sectieleider en ervaart iets soortgelijks:

> *''We hebben geen inwerkgids. In de vier jaar dat ik sectieleider ben heb ik dat woord ook niet laten vallen (…) Dus wie zit er überhaupt in mijn sectie? Wat zijn de emailadressen? Dat is wel waar het mis gaat. (…) En daar denk ik wel dat docenten iets missen, dat ze niet 100% ingeplugd zijn in dit is het beleid, dit is wat we doen, dit is vakspecifiek de toepassing.''*

Bovenstaande fragmenten geven de ambigue invullingen weer die de respondenten aan de bijkomende rollen geven. Aangezien er geen concrete inwerkgidsen of soortgelijke rolomschrijvingen bestaan, hebben zij zelf betekenis toe te kennen aan die rol. Aangezien het beleid geen handelingsvoorschriften biedt, hebben zij zelf concrete situaties te interpreteren en naar eigen zin invulling te geven aan die rol. De grens die Yara voor zichzelf opstelt, het niet verstrekken van haar telefoonnummer aan ouders en leerlingen is een persoonlijke keuze die voortkomt uit de persoonlijke interpretatie en betekenisgeving aan het beleid door Yara. De eigenzinnige invulling die de respondenten geven aan de onduidelijke rollen van mentor en sectieleider is te verklaren aan de hand van de theorie, aangezien Zacka (2017) ondervond dat processen van interpretatie en betekenisverlening onvermijdelijk persoonsgebonden tot stand komen. Een andere mentor had op persoonlijk gegronde redenen immers kunnen bepalen om zijn of haar telefoonnummer wel te delen.

5.2.1.2 HANDELINGSVRIJHEID: COMPROMISSEN SLUITEN

Om onderwijsbeleid te kunnen uitvoeren, wordt van leraren gevraagd dat zij compromissen sluiten tussen waarden in hun rol als docent. Het sluiten van dergelijke compromissen is in context van handelingsvrijheid zeer beperkt teruggekomen.

5.2.1.2.1 ONVERENIGBARE UITERSTEN

Drie respondenten hebben te maken gehad met een situatie waarbij twee onverenigbare uitersten op het spel stonden. Een van hen is Joris, hij vindt dat de keuze voor een van de twee uitersten situatieafhankelijk is: *"Ik denk dat privacy bijt met veiligheid. Die sluiten elkaar ergens wel uit. Maar dat is logisch. (…) Dus je moet gewoon kijken per situatie aan welke waarden je de doorslag geeft."* Joris laat zijn oordeel over de kwestie voor het nastreven van één waarde van de situatie afhangen. Hiermee geeft hij aan dat hij compromissen niet op principiële basis sluit, maar dat zijn afweging en uiteindelijke keuze op de concrete situatie is gebaseerd.

Een ander voorbeeld komt van Jacobien. Zij maakt wel een concrete afweging tussen twee waarden die in haar optiek elkaar uitsluiten:

> *"Dus aan de ene kant moet het pedagogisch klimaat zo zijn dat mensen zich veilig voelen, dat ze tot dingen komen, dat ze verschillende leerstijlen wordt aangeboden. Aan de andere kant moet het ook weer niet zo zijn dat het onvoorspelbaar wordt. Want voorspelbaarheid is ook zeg maar nog wel een ding om goed tot leren te komen, (…) want dat maakt ook dat die sociale veiligheid er is, en zonder sociale veiligheid heb je die pedagogische dingen niet. Dus dat is een complex geheel."*

In tegenstelling tot Joris lijkt de geschetste afweging van Jacobien wel op basis van persoonlijke visie en voorkeuren tot stand te komen. Jacobien erkent de complexiteit van haar afweging en lijkt een eigen inschatting te maken van wat het nastreven van de waarden met zich meebrengt. In lijn met Zacka (2017) maakt Jacobien een afweging tussen de *normative considerations* die voor haar belangrijk zijn, namelijk veiligheid en voorspelbaarheid.

De fragmenten van Joris en Jacobien tonen aan dat de uitvoering van onderwijsbeleid onvermijdelijk leidt tot het maken van keuzes tussen twee al dan niet verenigbare uitersten. Daarbij is de perceptie van de leraar op die uitersten leidend in het maken van de afweging. Hieruit volgen twee bevindingen. Ten eerste worden compromissen van leraren situatieafhankelijk gesloten. Deze bevinding sluit aan op de constatering van Lipsky (1980) dat SLB's in ingewikkelde situaties terechtkomen die om een flexibele omgangswijze vragen. Joris had geen pasklare afweging of compromis, omdat hij dat van de situatie af laat hangen en zo recht kan doen aan de specifieke omstandigheden. Zo kan hij tot responsieve handelingen

komen. Ook is hier de pragmatische insteek van SLB's zoals vastgesteld door Maynard-Moody & Musheno (2012) weer terug te zien. Ten tweede worden compromissen gesloten op basis van persoonlijke inschattingen van de leraar. Deze bevinding komt overeen met de opvatting van Zacka (2017) dat het uitvoeren van beleid gepaard gaat met het vinden van een balans tussen rigide regelopvolging en het maken van eigen inschattingen. Deze twee bevindingen betekenen voor de handelingsvrijheid van leraren dat het sluiten van compromissen naast een technische, ook een morele aangelegenheid is waarbij leraren persoonlijke inschattingen over individuele situaties maken daar waar het beleid *an sich* geen concreet handelingsvoorschrift biedt.

5.2.1.3 HANDELINGSVRIJHEID: PRIORITEREN VAN DOELEN EN MIDDELEN

Tot dusver is ondervonden dat de handelingsvrijheid van leraren in de uitvoering van onderwijsbeleid om betekenisgeving en persoonlijke inschattingen vraagt, zodat leraren tot responsieve handelingen kunnen komen. Vervolgens is aangetoond dat leraren compromissen sluiten op basis van hun perceptie van de afweging die gemaakt dient te worden om onderwijsbeleid uit te voeren. In de komende paragraaf wordt nagegaan in hoeverre het prioriteren van doelen en middelen tot uiting komt in de handelingsvrijheid van leraren in de uitvoering van onderwijsbeleid. Daarbij wordt concreet gekeken naar ambigue doelstellingen, de persoonlijke doelstellingen die respondenten voor zichzelf opstellen en nastreven, naar verwachtingen die in het beleid verscholen liggen en naar de ervaren mate van keuzevrijheid.

5.2.1.3.1 AMBIGUE DOELEN

Het eerste subthema dat het prioriteren van doelen en middelen in context van handelingsvrijheid raakt heeft betrekking op ambigue doelstellingen en verwachtingen.

Ten eerste blijkt dat zeven respondenten persoonlijke doelstellingen formuleren. Zo haalt Beatrijs aan dat ze het belangrijk vindt dat leerlingen hun huiswerk maken. Doen ze dat niet, dan moeten ze een uur nablijven. Daar heeft ze een systeem voor bedacht:

> *"Ik heb het zelf bedacht omdat ik het belangrijk vind dat ze zelf ook keuzes maken. Ik bedoel het leven bestaat uit keuzes maken. Ik moet het doen, zij moeten dat ook doen. Dus die keuzevrijheid hebben ze dus twee keer. En de derde keer moeten ze dan nakomen. (…) Ik hoop dat ze daar in ieder geval iets van leren."*

Bovenstaand fragment laat zien dat de persoonlijke doelstelling van Beatrijs tot stand is gekomen op basis van wat zij belangrijk vindt dat leerlingen leren. Ze geeft daar concreet handen en voeten aan door zelf de regie in handen te nemen wat betreft het nablijven van haar leerlingen.

Een ander voorbeeld van een respondent die persoonlijke doelstellingen heeft opgesteld komt van Annelies. Ze geeft aan dat ze in haar rol als mentor eigen speerpunten uitdraagt:

> *''Ik wil ze bijvoorbeeld allemaal 2 à 3 keer per jaar spreken. Maar er is geen haan die er naar kraait. (…) Het boeit me dan ook eigenlijk niet zo erg. Ik heb mijn eigen mentorleerlingen en daar wil ik voor zorgen.''*

Opmerkelijk aan deze twee fragmenten is dat de respondenten zelf doelstellingen formuleren op gebieden waar zij het gevoel hebben dat de doelstellingen van de school tekortschieten. Zij vullen dat gat op door eigen doelstellingen dan wel speerpunten te formuleren en deze ook uit te dragen. De opvatting van Zacka (2017) dat de uitvoering van beleid vaak neerkomt op het vinden van een balans tussen rigide regelopvolging en eigen inschattingen maken, komt hier sterk in terug. Tevens is het onderscheid tussen organisationele doelstellingen en de doelstellingen van SLB's zoals aangebracht door Lipsky (1980) van toepassing op deze bevinding. De geformuleerde doelstellingen van de respondenten komen voort uit de behoefte die zij als beleidsuitvoerenden hebben in interactie met leerlingen, afwijkend van de bestaande doelstellingen van de school zelf.

Een aantal respondenten laat merken dat zij zich niet of beperkt kunnen vinden in de prioriteiten die de school stelt. Een terugkerend argument voor dat standpunt is dat zij het waarom achter die prioriteiten niet begrijpen. Het volgende fragment van Anja schetst dat beeld:

> *''Het is net alsof er iedere keer verkeerde prioriteiten worden gesteld. Ik denk heus niet dat het kwade opzet is. (…) Ik ben nergens tegen, maar ik wil wel weten waarom! En als mensen mij niet kunnen vertellen waarom ze een bepaald doel nastreven wordt het lastig om er achter te staan.''*

Hieruit blijkt dat voor sommige respondenten niet de vaagheid van doelstellingen, maar het ontbreken van uitleg over de inhoud van die doelstellingen de handelingsvrijheid van deze leraren beperkt. Het kan zijn dat het menselijke karakter van het werk van leraren door dit ervaren onbegrip wordt aangetast, en dat leraren hierdoor vervreemd raken van de beleidsdoelstellingen. Deze bevinding sluit aan op het onderzoek van Tummers et al. (2015) die bevonden dat de ervaren zinloosheid van beleid een significante rol speelt bij het ervaren van weerstand tegen beleid.

5.2.1.3.2 KEUZEVRIJHEID

Het tweede subthema waarbij het prioriteren van doelen en middelen een rol van betekenis speelt in context van handelingsvrijheid behelst de mate van keuzevrijheid die leraren ervaren wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren. De respondenten zijn verdeeld over de mate waarin zij keuzevrijheid denken te hebben bij de uitvoering van onderwijsbeleid. Zeven respondenten zijn er stellig van overtuigd dat ze veel keuzevrijheid hebben. Zo ook Renske:

> *''Eigenlijk het enige wat het onderwijsbeleid vraagt is dat ik de eindcriteria haal met mijn leerlingen. En hoe ik dat doe ben ik volledig vrij in.''*

Deze groep respondenten geeft aan in sterke mate handelingsvrijheid te ervaren. Hieruit valt af te leiden dat zij de ruimte ervaren om eigen doelen en bijbehorende middelen te kunnen prioriteren, binnen de grenzen die de wettelijke eisen stellen.

Er is tevens een groep die een gematigde keuzevrijheid ervaart, zoals Annette:

> *''Dat betekent niet dat je zelf kan kiezen wat je wil doen (…) en natuurlijk wordt er gestuurd maar ik voel me absoluut niet… er is niet een soort personeelsgeleding die zegt: het gaat hier zo of we doen het al jaren zo dus ik wil het graag zo blijven doen.''*

Een ander fragment uit de groep van respondenten die een gematigde keuzevrijheid ervaren komt van Annelies:

> *''Je werkt in een team maar tegelijkertijd kan je toch echt je eigen keuzes maken, je doet dit en dan weer dat, je bent toch een beetje je eigen baas, je kunt je eigen tijd indelen.''*

Leraren uit deze groep ervaren keuzevrijheid op een manier dat ze autonome keuzes kunnen maken, mits deze keuzes vallen binnen de grenzen die het beleid aangeeft.

Negen respondenten geven echter aan weinig keuzevrijheid te ervaren, met als meest genoemde reden *''omdat het moet''* (Yara, Willeke, Sandra en Annemarije).

Een substantieel deel van de respondenten geeft hiermee aan dat zij, ook als ze het niet eens zijn met het beleid, niet de vrijheid voelen om op een andere manier te handelen dan het beleid voorschrijft. Het is opmerkelijk dat een bijna net zo grote groep respondenten een grote mate van keuzevrijheid ervaart. Opmerkelijk is dat de respondenten die deel uitmaken van de groep die wel keuzevrijheid ervaart, vaak aangeven wel binnen de grenzen te blijven. Tot zekere hoogte wordt de notie van Lipsky (1980) dat het handelen van SLB's gestructureerd en beïnvloed wordt door het beleid en de organisatie hierdoor bevestigd.

De respondenten zijn over het algemeen bereid om van de bestaande regels en procedures in het beleid af te wijken, als zij daar reden toe zien. Charlaine geeft een praktijkvoorbeeld:

> *''Ik heb een keer, toen ik nog niet zo lang docent was een keer tegen een meisje gezegd dat ze haar hoed af moest doen, en daardoor voelde ze zich zo opgelaten, want haar hele haar kwam naar beneden, en ik dacht o dat kind voelt zich zo ongemakkelijk nu, dat ik vanaf toen heb besloten, als die kinderen een pet op hebben dan hebben ze er een reden voor, maar dan mogen ze wat mij betreft kiezen van of ze zetten 'm af, of andersom zodat ik in ieder geval het gezicht kan zien. Maar sommige collega's zijn heel streng, die zeggen nee hij moet altijd af.''*

Dit voorbeeld illustreert de opvatting van de meeste respondenten dat zij bereid zijn om van de regels in het beleid af te wijken, indien zij van mening zijn dat leerlingen daar baat bij hebben. Het lijkt erop dat hier om oordeelsvorming van de leraar wordt gevraagd. Hierdoor kwam Charlaine tot een persoonlijke en passende handeling voor die specifieke situatie, waarmee zij in termen van Lipsky (1980) responsief heeft gehandeld.

Het is interessant om te zien hoe het menselijke oordeel van Charlaine, op basis van haar gepercipieerde nut van de regel voor de leerling, ertoe leidde dat ze wilde afwijken van de regel. Charlaine kwam tot een concrete handelingswijze door het belang van de leerling boven de harde regels in het beleid te prioriteren.

Enkele andere respondenten, zoals Dennis, geven aan dat docenten onderling sterk verschillen in hoe rigide ze zich aan de regels houden:

> *''Sommigen hebben hele strakke regels, en anderen dan weer niet. Die vinden dat bepaalde regels niet voor bepaalde leerlingen gelden.''*

Dit inconsequent toepassen van regels heeft in de ogen van Carmen gevolgen voor de leerlingen:

> *''Als bij de ene docent het niet mag en bij de andere wel dan gaan ze dat natuurlijk uitspelen. Dat kost heel veel tijd. Dus je kan beter allemaal wel of allemaal niet. Nu hebben we met de telefoon bedacht, iedere docent mag het zelf bepalen, dat is de regel.''*

Hoewel van regels wordt afgeweken om de leerling tegemoet te komen, vinden veel respondenten dat leerlingen juist baat hebben bij een consequente en rigide toepassing van regels door leraren. De bereidheid van de respondenten om toch van de regels af te wijken vereist oordeelsvorming en dat oordeel lijkt voornamelijk situatieafhankelijk tot stand te komen.

De resultaten met betrekking tot het concept handelingsvrijheid worden in onderstaande tabel schematisch weergegeven.

Moral agency	**Handelingsvrijheid**	**Hoe komt moral agency tot uiting?**
Interpretatie	Betekenisgeving aan abstract beleid	Gat tussen beleid en concrete situatie opvullen door betekenisverlening, gestuurd door persoonlijke oordelen van leraren
	Onduidelijke rolomschrijvingen	Betekenisgeving aan rol buiten docentschap: geen objectieve criteria, dus eigen grenzen bepalen
Compromissen sluiten	Onverenigbare uitersten	Persoonsgebonden afwegingen versus situatieafhankelijke afwegingen
Prioriteiten stellen	Ambigue doelen	Ontwikkeling van persoonlijke doelstellingen waar organisationele doelstellingen tekort schieten, op basis van persoonlijk oordeel
	Keuzevrijheid	Ervaring van keuzevrijheid is persoonsgebonden en afhankelijk van persoonlijk oordeel

Tabel 4: schematische weergave resultaten concept 'handelingsvrijheid'

5.2.2 Situaties van ruis

In deze paragraaf worden de bevindingen met betrekking tot de theoretische concepten 'ruis' en coping met situaties van ruis weergegeven. Hierbij wordt wederom de structuur van de drie aspecten of vermogens van het *moral agency* van leraren aangehouden. Concreet worden de interpretaties van ruis in relatie tot het gelijknamige vermogen tot interpretatie behandeld, en bieden de vermogens compromissen sluiten en doelen en middelen prioriteren gelegenheid om de gehanteerde copingstrategieën bij de geïdentificeerde situaties van ruis aan te tonen. Na ieder aspect wordt een visuele of schematische weergave van de resultaten weergegeven.

5.2.2.1 Situaties van ruis: interpretatie

In onderstaande sectie wordt in eerste instantie weergegeven hoe de respondenten 'ruis' interpreteren. De theorie die vanuit technische invalshoek naar beleidsuitvoering kijkt, bestempelt ruis vaak als belemmering of beperking van de mogelijkheden om beleid uit te voeren. Onderstaande fragmenten en analyse nuanceren dit standpunt.

De respondenten hebben de ruimte gekregen om invulling te geven aan wat zij als ruis in de uitvoering van onderwijsbeleid zien. Hoewel de interpretaties in details sterk van elkaar verschillen, zijn ook overeenkomsten waar te nemen. In deze paragraaf worden de verschillende interpretaties van ruis respectievelijk weergegeven, ondersteund door illustrerende fragmenten.

5.2.2.1.1 Duidelijkheid regels

Ruis ontstaat voor een eerste groep respondenten wanneer er veel ruimte is om beleidsregels op verschillende manieren te interpreteren. Deze interpretatie van ruis wordt illustrerend weergegeven aan de hand van onderstaand fragment van Jacobien. Zij geeft aan dat ruis voor haar ontstaat wanneer er meerdere manieren zijn om beleidsregels te interpreteren:

> *''Ruis is alsof er onduidelijkheid is, maar volgens mij draait het niet om onduidelijkheid, is het allemaal zo duidelijk als wat, alleen heeft iedereen z'n eigen interpretatieverschillen en dat kan je denk ik niet dichtgetimmerd krijgen maar hoe, welke ruimte heb je dan om elkaars interpretatieverschillen recht te doen? Want ruis klinkt alsof het aan de beleidskant duidelijker moet, terwijl ik denk dat je meer ruimte nodig hebt aan de interpretatiekant. (…) ruis is voor mij… dat het niet duidelijk is. Ruis is mist. Terwijl interpretatie gewoon… als je een regel hebt, drie keer te laat is nakomen, daar is geen discussie over. Daar zit geen ruis in. Maar, wat is te laat? Is dat 30 seconden, 2 of 5 minuten? Daar zijn interpretatieverschillen over.''*

Jacobien geeft hiermee aan dat voor haar ruis niet te maken heeft met duidelijkheid van regels, maar met de verschillende manieren waarop zij en haar collega's regels kunnen interpreteren. Ze veronderstelt dat de regel van te laat komen per leraar kan verschillen. Hierdoor biedt ruis

voor haar zowel mogelijkheden als beperkingen: enerzijds voelt zij de vrijheid om zelf betekenis en invulling te geven aan de regel, bijvoorbeeld door vast te stellen wat voor haar te laat komen betekent. Anderzijds lijkt zij te ervaren dat deze ruimte voor interpretatie van regels beperkt is, juist omdat iedere leraar een andere betekenis kan toekennen aan die regel en eigen invulling kan geven aan wat hij of zij onder te laat komen verstaat.

Deze bevinding is opmerkelijk en interessant wanneer deze in verband wordt gebracht met theorie. Zo schrijft Zacka (2017) dat SLB's veel met zaken bezig zijn die lastig te meten en vast te stellen zijn, wat hij *'soft evidence'* noemt (p. 57). Het werken met *soft evidence* betekent volgens Zacka (2017) dat er geen onafhankelijke criteria zijn om vast te stellen of een beslissing de juiste is geweest. Het is opmerkelijk dat de regels, bijvoorbeeld over te laat komen, juist heel duidelijk en meetbaar zijn, maar dat de interpretatieverschillen tussen collega's over die regel ertoe leiden dat de regel niet op eensgezinde wijze wordt uitgedragen door de leraren.

5.2.2.1.2 Beperkte verbondenheid met beleid

Ten tweede geven respondenten aan dat ruis voor hen ontstaat wanneer zij zich niet tot beperkt verbonden voelen met het beleid. Het volgende fragment van Robert illustreert die beperkte verbondenheid:

> *''Ze [het schoolbestuur] hebben speerpunten, als in dit is hoe we dingen willen gaan doen. Als in, dit zijn goede middelen om die doelen te bereiken. En daar kan je meer of minder mee associëren, meer of minder mee verbonden voelen. (…) Ik weet wel dat de mensen die dat niet voelen, zich dat moeilijker laten opleggen.''*

Voor Bastiaan valt die verbondenheid samen met de vrijheid die hij voelt om het beleid te kunnen uitvoeren: *''Het [beleid] op verschillende manieren invliegen.''*

Het ervaren van een gebrekkige verbondenheid met het beleid als oorzaak voor ruis betekent voor deze respondenten dat zij zich belemmerd voelen om onderwijsbeleid uit te voeren. Meer concreet vinden zij het lastiger om onderwijsbeleid uit te voeren als dat beleid minder tot de verbeelding spreekt. Met name wanneer het beleid niet verschillend geïnterpreteerd kan of mag worden, tast dat de verbondenheid aan die leraren met beleid voelen.

In de theorie over de rol van interpretatie bij de uitvoering van beleid is vastgesteld dat de interpretatie van SLB's geleid en gestuurd wordt door de persoonlijke achtergrond, waarden en overtuigingen van de SLB (Leeman, 2015; Zacka, 2017). Wanneer bovenstaande bevinding in verband wordt gebracht met deze theorie, blijkt dat een beperkte verbondenheid met het beleid op basis van de interpretatie van het beleid ervaren wordt. Deze groep respondenten heeft de behoefte om het beleid op persoonlijke wijze te interpreteren, zodat ze zich ermee

verbonden kunnen voelen. Krijgen ze die ruimte niet, dan voelen zij zich belemmerd bij de uitvoering van het onderwijsbeleid.

5.2.2.1.3 Nutteloos beleid

Ten derde geeft een groep respondenten aan dat ruis voor hen ontstaat wanneer zij het nut van beleid niet inzien. Deze nutteloosheid wordt door meerdere respondenten op verschillende manieren van betekenis voorzien. Zo is beleid in de ogen van Carmen zinloos als zij het nut ervan voor zichzelf niet inziet:

> *''Het is natuurlijk altijd interessant om over onderwijs te praten maar wat heeft het voor mij van nut om te overleggen met m'n collega mentor over het onderwijs of over leerlingen, die mentor heeft mijn leerlingen niet, die kent ze niet eens.''*

Volgens Ilse is beleid juist nutteloos als zij het nut ervan voor de leerlingen niet inziet:

> *''Er is maar één reden waarom ik hier elke dag naartoe kom, en dat zijn die kinderen. Als ik het idee heb dat het niet helpend is voor een leerling, ja… dan kan je schrijven wat je wil in het beleid, maar mij heb je niet. Ja hoor ik zal het netjes melden, ik zou me netjes aan de regels houden, (…) bijhouden wat ik wel of niet doe, zodat het allemaal transparant is, maar nee… als ik merk dat een kind er niet mee geholpen is, dan gaan we verder kijken, dan zet je je tanden erin.''*

Een uitzondering binnen de groep van respondenten die ruis ervaren wanneer zij het beleid nutteloos vinden komt van Katrine, zij geeft aan het wel op te merken wanneer ze beleid niet zinvol vindt, *''maar dan houdt het op.''*

Uit bovenstaande fragmenten blijkt dat de gepercipieerde mate van nutteloosheid van beleid voor een groot deel van de respondenten ruis veroorzaakt. Deze nutteloosheid van beleid wordt zowel bekeken vanuit het nut voor de leraar als vanuit het nut voor de leerling. In de antwoorden van de respondenten die ruis op deze manier interpreteren, waren vaak gevoelens van frustratie te proeven. De perceptie van nutteloos beleid als oorzaak voor ruis suggereert dat deze laatste groep respondenten ruis vaak als weerstand interpreteren.

Tummers (2014) vat het beeld dat professionals hebben van het nut van beleid als de *''toegevoegde waarde van het beleid voor de samenleving of hun eigen cliënten''* (p. 5). Wanneer deze gepercipieerde mate van zinloosheid sterk aanwezig is, ervaren deze SLB's volgens het onderzoek van Tummers (2014) weerstand tegen beleid. Uit de resultaten blijkt echter dat de respondenten niet alleen naar het nut voor de samenleving of hun cliënten (de leerlingen) kijken, maar ook een oordeel vellen over het nut voor henzelf. Het fragment betreffende overleg met collega mentoren is hier een typerend voorbeeld van. In de context

van dit onderzoek wordt dus een aspect aan de perceptie van nuttig beleid toegevoegd, namelijk het nut voor de leraar. Bovenstaande fragmenten suggereren dat wanneer beleid in de ogen van de leraren niet zinvol is, in de zin van niet ten goede komend aan zowel de leerling als de leraar, het beleid inderdaad gevoelens van weerstand oproept. In de volgende paragrafen wordt stilgestaan bij de omgangswijzen met die gevoelens van weerstand.

5.2.2.1.4 Kloof tussen schoolbestuur en leraar

Tenslotte geven de respondenten aan dat zij ruis interpreteren als kloof tussen schoolbestuur en leraar. De leraren vatten die kloof op verschillende manieren:

> *''Ruis, in de uitvoering van je taak (…) is faciliteren. De verhouding taakkaart en werkelijkheid… dat is een groot verschil.''* (Berend)

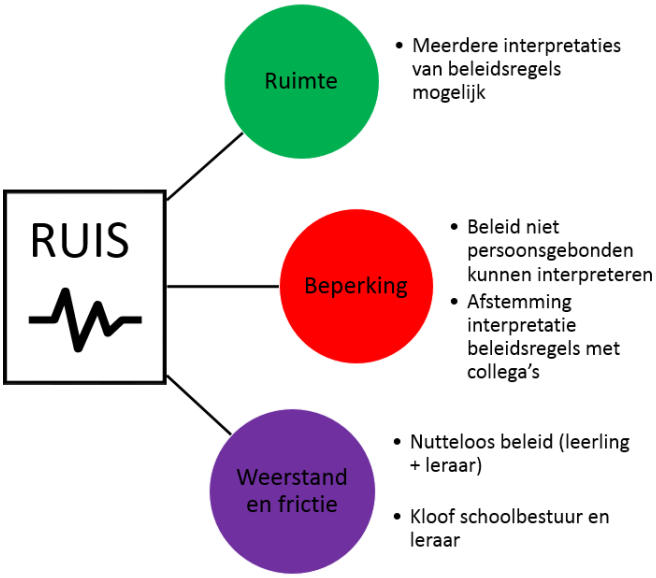
> *''Ik vind dat schoolbesturen eigenlijk veel meer in dienst van de werkvloer zouden moeten zijn, in plaats van andersom.''* (Ilse)

> *''Het schoolbestuur wordt ergens op afgerekend, bijvoorbeeld op slagingspercentages, dan is dat voor hen ook een drijfveer. Mij boeit dat niet, dus dat drijft mij niet.''* (Joris)

Deze fragmenten laten zien dat de respondenten een afstand voelen tussen het schoolbestuur en de leraren. Het is opmerkelijk dat deze ruis niet lijkt voort te komen uit onbegrip voor elkaar, maar dat die afstand blijkbaar te groot is om een brug te slaan in de ontstane kloof. Deze bevinding toont aan dat onderwijsbeleid van leraren inderdaad lang niet altijd klakkeloos uitgevoerd kan worden (Zacka, 2017). Bovendien laat met name het laatste fragment zien dat de doelstellingen van het schoolbestuur (efficiëntie en effectiviteit) afwijken van de doelstellingen van leraren zelf (responsief handelen) zoals gevat door Lipsky (1980). Bovenal laten bovenstaande fragmenten zien dat leraren de organisationele lenzen die Noordegraaf (2015) hanteert in het managen van publieke organisaties daadwerkelijk ervaren. De respondenten hebben klaarblijkelijk behoefte aan beleid of aan een schoolbestuur dat oog heeft voor de leefwereld van de leraar vanuit de professionele logica, minder dominant gestuurd vanuit de wereld van het schoolbestuur: de prestatielogica. Onderstaand fragment van Annemarije geeft deze behoefte illustrerend weer aan de hand van een metafoor:

> *''Wit plastic noem ik het altijd. Voor de buitenwereld met het glanzend en leuk en mooi en in posters… maar inhoudelijk denk ik van ja, dat is het plan. Oké. Maar hoe ís het nu? En hoe denkt iedereen erover? Ze hebben geen notie! Het moet er voor de buitenwereld leuk en aardig uit zien. (…) Het moet er goed uit zien voor de politiek, van kijk is wat wij gedaan hebben, dit doen wij! Terwijl ik dan denk, dat doen wij? Sorry ik zie niets!''* (Annemarije)

Bovenstaande ervaringen van ruis tonen aan dat deze ruis op veel verschillende manieren kan ontstaan en dat het emoties oproept bij de respondenten. Het is opmerkelijk dat veel van de ervaringen met ruis voortkomen uit onbegrip van de respondent over het beleid, of dat de respondent het simpelweg oneens is met het beleid. In grove lijnen menen de respondenten dat het schoolbestuur niet goed weet wat er speelt op de werkvloer. Alles welbeschouwd kan de pluraliteit aan interpretaties van ruis onderverdeeld worden in drie consequenties: ruis als verbreding van de mogelijkheden en vrijheid om onderwijsbeleid uit te voeren, ruis als beperking of belemmering om onderwijsbeleid uit te voeren en de interpretatie van ruis als weerstand en frictie. Onderstaand figuur geeft deze drie interpretaties en bijbehorende consequenties visueel weer:



Figuur 2: visualisatie interpretaties en bijbehorende consequenties van ruis

5.2.3 Coping met ruis

Het is duidelijk geworden dat ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan op veel verschillende manieren wordt geïnterpreteerd door de respondenten. De verschillen, maar ook onderlinge raakvlakken zijn aan de hand van ervaringen met ruis in kaart gebracht. In de komende paragraaf wordt uiteengezet hoe de respondenten omgaan met situaties van ruis. Hierbij worden de twee resterende aspecten van het *moral agency* gehanteerd: het sluiten van compromissen en prioriteren van doelen en middelen.

5.2.3.1 Coping met ruis: compromissen sluiten

In deze sectie worden de voorbeelden die respondenten genoemd hebben in het kader van compromissen sluiten bij omgaan met situaties van ruis besproken. Een zeer beperkt aantal respondenten geeft aan dat zij zowel binnen als buiten de context van ruis compromissen sluiten wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren. Wanneer ze dat wel doen, vindt dat plaats bij het omgaan met situaties van ruis.

5.2.3.1 Een halve excursie

Annelies is een van de weinigen die wel een compromis heeft gesloten. Onderstaand fragment geeft inzicht in dat compromis, en hoe dat compromis tot stand is gekomen wanneer zij ruis ervaarde in context van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan. Ze beschrijft de situatie dat de school een vast schema voor excursies heeft ingeroosterd, gevat in activiteitenweken. Annelies wilde met haar klas op excursie, maar toen bleek voor die klas al een andere excursie naar het buitenland ingeroosterd te zijn. Op het moment dat ze wel met haar klas op excursie kon en mocht, kwam het haar niet uit, omdat het niet het goede seizoen was voor ecologisch onderzoek. Annelies besloot om buiten de activiteitenweken een excursie in te plannen, maar dat mocht niet. Annelies vindt deze situatie lastig, want: *''Dus je mag geen excursie doen buiten die week. Dus daar wordt best wel rigide aan vastgehouden, terwijl dat niet spoort met als je zegt we willen leerlingen in de context lesgeven.''* Annelies heeft de situatie opgelost door het ecologisch onderzoek bij een sloot dichtbij de school te laten plaatsvinden. *''Ik had het veel leuker gevonden om ze naar een natuurgebied mee te nemen zodat ze sloten konden vergelijken. (…) En nou heel actueel he, met nitraatuitstoot van mest.''*

Annelies ervaarde ruis, aangezien zij haar eigen, oorspronkelijke plan niet kon uitvoeren. Daarin werd ze beperkt door regels en procedures in het beleid. Dit hield Annelies echter niet tegen om een ander plan te bedenken, waarbij het doel van het uitstapje toch behaald kon worden. Het concrete compromis dat gesloten is, behelst het inleveren op de kwaliteit van het uitstapje maar wel op een moment dat het haar en de klas uitkomt.

Deze afweging is voor dit onderzoek interessant en relevant, omdat het uiteindelijke compromis inzicht biedt in hoe Annelies haar *moral agency* tot uiting komt wanneer zij

onderwijsbeleid uitvoerbaar maakt. Door de beperkingen die de regels rondom de excursieweek haar oplegde, was Annelies genoodzaakt een compromis te sluiten waarbij ze iets moest inleveren op wat zij belangrijk vindt. Desalniettemin heeft Annelies met het sluiten van het compromis beleid in de woorden van Lipsky (1980) 'gemaakt'. De leerlingen gaan toch een dagje weg, mede dankzij het doorzettingsvermogen van Annelies om er ondanks de tegenslag iets van te maken. Aangezien Annelies aangegeven heeft dat ze het belangrijk vindt om in de breedte met het vak bezig te zijn en de actualiteit te betrekken, lijkt het sluiten van een compromis een bewuste keuze waarbij ze bovenstaande waarden heeft willen uitdragen. De notie van Van Ewijk (2015) omtrent het tot handelen komen op basis van waarden is hierin terug te zien. Annelies heeft in haar functie als vakdocent echter niet de mogelijkheid om het beleid van de activiteitenweken te beïnvloeden. Als zodanig 'maakte' ze het beleid, door het compromis te sluiten, maar binnen de grenzen van de beleidsstructuur van de school, zoals Lipsky (1980) tevens vaststelde.

5.2.3.2 Slimmer werken

Er is tevens een groep respondenten die aangeeft eigen trucjes te ontwikkelen in de omgang met situaties van ruis. Het volgende fragment van Annelot, in context van het registreren van gegevens, is daar een illustrerend voorbeeld van:

> *''Dus ik zou zorgen dat de tien die ik normaal gesproken zou doen, daar zou ik er drie van maken. Dus daar zou ik een eigen structuur achter bedenken, dat als het kan worden nagegaan dat ik wel aan de regels voldoe, maar dat ik het op mijn eigen manier kan doen. (…) Of dat ik dan bijvoorbeeld leerlingen toetsen zelf na zal laten kijken, elkaars toetsen.*

Opmerkelijk aan dit fragment is dat het laat zien dat Annelot en andere respondenten een creatieve copingstrategie hanteren in de omgang met de situatie van ruis door op een *''slimme manier''* om te gaan met de taken die voorliggen. Dat doen zij echter wel binnen de perken van de bestaande regels. Deze creatieve omgangswijze met ruis wordt gekenmerkt door het sluiten van een compromis. Aan de ene kant gaat het niet volgens de regeltjes en procedures in het beleid, maar aan de andere kant worden de registraties zoals cijfers nog steeds bijgehouden en naar buiten gebracht. Dit slimmer werken lijkt een concrete uitwerking van het professioneel vermogen zoals omschreven door Noordegraaf et al. (2015). Deze leraren zijn niet in een slachtofferrol gekropen, maar hebben proactief geanticipeerd op mogelijke complicaties bij het registreren van gegevens. Deze respondenten zijn naast *moral agents* ook *''actieve agents''* te noemen (Noordegraaf et al., 2015, p. 288).

5.2.3.3 Eigen tijd opofferen

Zoals aangegeven is het sluiten van compromissen zeer weinig aangetroffen. In deze sectie worden daar verklaringen voor gegeven. Zo geeft een aantal respondenten aan dat zij overuren maken om te voldoen aan de eisen en verwachtingen die het onderwijsbeleid aan hen stelt. Een terugkerend voorbeeld daarvan zijn de ouderavonden, waarbij de leraren op één of twee avonden per jaar in gesprek gaan met de ouders. Beatrijs geeft aan: *''Ouderavonden horen wel bij onderwijs. (…) Je moet gewoon veel werken, de werkdruk is hoog.''* Ze geeft daarbij wel aan dat ze het gevoel heeft dat de school bijdraagt aan die werkdruk door de ouderavonden zo efficiënt mogelijk in te richten:

> *''Ze zouden ook een ouderavond kunnen plannen van vier tot zeven (…) En dan is het minder laat, dus heb je ook nog een privéleven. (…) Je levert privétijd in. Dus je komt heel erg krap te zitten in gewoon ontspanning zeg maar.''*

Een ander illustrerend voorbeeld komt van Dirk. Dirk hecht veel waarde aan een goede lesvoorbereiding. Om iedere les naar eigen zeggen goed voor te kunnen bereiden *''besteed ik er mijn vrije tijd maar aan''.*

Deze voorbeelden laten zien dat wanneer respondenten een hoge werkdruk ervaren om onderwijsbeleid te kunnen uitvoeren, zij daarmee omgaan door eigen tijd te investeren. Deze bevinding strookt met de classificatie van copingstrategieën door Tummers et al. (2015). In plaats van compromissen te sluiten tussen het eigen belang en het belang van de leerling, gaan deze respondenten om met ruis op een manier die ten koste gaat van henzelf zonder daar iets voor terug te krijgen of anderszins gecompenseerd te worden.

5.2.3.3 Coping met ruis: prioriteren van doelen en middelen

Leraren kunnen omgaan met situaties van ruis door bepaalde doelen en middelen boven anderen te prioriteren, uitmondend in het selectief uitvoeren van beleid. Dit vermogen van het *moral agency* is weer terug te zien bij de omgang met situaties van ruis.

5.2.3.3.1 Op basis van persoonlijk oordeel

Charlaine geeft aan dat ze de gesprekken die ze met haar leerlingen voert lang niet altijd bijhoudt en samenvat, terwijl dat eigenlijk wel de bedoeling is. *''Niemand vraagt ernaar, niemand controleert het. Dus boeie!''* Ze geeft aan dat ze er weinig vertrouwen in heeft dat een collega precies begrijpt wat er gezegd is in die gesprekjes, op basis van haar aantekeningen. Ze nuanceert deze ruis door te omschrijven dat ze het registreren van gegevens prioriteert op basis van welke registraties zij belangrijk vindt:

''Ik vind verzuim heel belangrijk. We moeten ook na afloop van een les verantwoorden wie er wel en niet was. Dat vind ik wel belangrijk. Dus dat doe ik ook altijd. Als ik dat even vergeet vul ik het alsnog in. (…) Ik vind het nuttig dat verzuim weet wanneer leerlingen wel of niet in de klas zijn geweest of niet. Ik vind het belangrijk dat we dat met z'n allen goed registreren.''

Het lijkt erop dat Charlaine op basis van haar persoonlijk oordeel over het belang van een concrete registratie bepaalt welke registraties zij wel of niet uitvoert.

Dit vellen van persoonlijke oordelen over het belang van bepaalde doelen en middelen komt tevens terug bij een fragment van Ilse: *''Dat je een cijfer* registreert, denk ik *oké. Dat vind ik nog wel logisch. (…) Maar alle gesprekken dan denk ik dat hoeft toch ook niet. Dat vind ik een beetje overdreven.''*

Deze twee fragmenten laten in relatie tot de theorie zien dat de leraren zich realiseren dat het registreren van gegevens een bepaald doel dient. Deze doelen spreken echter niet altijd tot de verbeelding van de leraar. Dat kan verklaard worden op basis van het onderscheid in doelstellingen dat Lipsky (1980) maakt tussen organisatiedoelstellingen en doelstellingen van de SLB. Deze concrete copingstrategie valt te herleiden tot het ervaren van *moral stress* en het verwaarlozen van taken ter uitdrukking van die stress (Thunman, 2016).

5.2.3.3.2 CONFLICTERVARINGEN

Het prioriteren van doelen en middelen is ook op een andere manier terug te zien, namelijk wanneer respondenten een conflict ervaren. Joris omschrijft een situatie waarbij hij zijn persoonlijke regels hanteert om met ongewenst gedrag in de klas om te gaan. Dat zijn regels *''waarvan ik wil dat eraan voldaan wordt. (…) Gebruik van het woord kanker bijvoorbeeld. Dat wil ik niet horen. Daar spreek ik mensen altijd op aan.''* Het conflict bestaat voor Joris uit het vasthouden aan persoonlijke regels die voor hem van belang zijn of *''de werksfeer intact te houden. (…) ''Ik probeer daar wel enigszins consequent in te zijn, ik heb op zich wel redelijke regels in mijn hoofd zitten, waarvan ik wil dat eraan voldaan wordt. En daar stuur ik ook wel op. Soms lukt dat niet helemaal.''*

Deze fragmenten laten zien dat Joris op verschillende manieren bezig is met het uitvoeren van onderwijsbeleid. Voor hem staat op het spel dat hij enerzijds de sfeer in de klas wil bewaken, maar anderzijds ook dat hij wil uitdragen aan de klas wat hij zelf belangrijk vindt. Dat komt tot uiting door prioriteit te geven aan regels die hij voor zichzelf heeft opgesteld of hooghoudt. Hij geeft daarmee op persoonlijke wijze betekenis aan het conflict dat hij ervaart, en lost het conflict op door grenzen te stellen aan wat hij wel of niet acceptabel vindt. In andere woorden

ervaarde Joris een moreel conflict, aangezien hij de uitvoering van het beleid afstemde op zijn persoonlijke waarden en overtuigingen (Vink et al., 2015).

Een tweede voorbeeld waarbij het prioriteren van doelen en middelen terugkwam bij het ervaren van conflicten, komt van Sandra. Sandra vindt het op bepaalde momenten namelijk lastig om in haar rol als docent te handelen:

> *''Ik denk omdat ik zelf zo dicht op de leerlingen sta, ik heb pas vrij kort geleden nog eindexamen gedaan, dus als zij een bepaalde opdracht moéten doen, dat ik dan nu denk van och ik heb daar nu niks aan gehad, dus ik snap helemaal dat jij nu gefrustreerd thuis zit.''*

Tot zover wordt duidelijk dat Sandra dichtbij de leerlingen staat en haar persoonlijke ervaringen met, opvattingen van en visies op in dit geval huiswerk van invloed zijn op de wijze waarop ze onderwijsbeleid uitvoert. Haar inlevingsvermogen lijkt hierbij een aanzienlijke rol te spelen. Later in het interview nuanceert ze bovenstaande opvatting:

> *''Ik reageer vaak impulsief en spontaan vanuit hoe ik dat vind, en achteraf merk ik dat dat misschien niet zo professioneel was. (…) Ik had ze moeten helpen met het managen van hun huiswerk. Alleen ben ik daar zelf ook tegen. Dus dan is mijn primaire reactie, van snap je wel ik doe het lekker niet zeg maar. En achteraf merk ik van oh dat was niet professioneel, dat was niet de docent, dat was ik, mijn persoonlijke frustratie zeg maar.''*

Dit voorbeeld van Sandra laat zien hoe het voor leraren lastig kan zijn om in de rol van docent te blijven, in de context van wat het beleid van hen vraagt. Kortom lijkt het prioriteren van doelen en middelen voor Sandra gestoeld te zijn op haar waarden en attitudes (Vink et al., 2015).

De fragmenten uit deze en bovenstaande sectie laten zien dat er conflicten kunnen bestaan tussen het beleid en de persoonlijke waarden, overtuigingen en attitudes van leraren. Tummers et al. (2012) ondervonden dat deze rolconflicten de bereidheid van leraren om beleid uit te voeren aantasten. Uit de fragmenten blijkt dat wanneer het onderwijsbeleid in de ogen van de respondenten niet aansluit bij hun persoonlijke waarden, overtuigingen en attitudes, zij hun doelstellingen en middelen prioriteren op basis van hun persoonlijke oordeel over wat zij van belang vinden. Zo neemt de bereidheid om gegevens te registreren of om huiswerk te controleren af wanneer leraren daar zelf niet zwaar aan tillen.

In onderstaande tabel 4 wordt het *moral agency* van leraren in context van coping met ruis schematisch weergegeven:

Moral agency	**Coping met ruis**	**Hoe komt moral agency tot uiting?**
Compromissen sluiten	Een halve excursie	Compromis tussen beleidsregels en persoonlijke + maatschappelijke waarden
	Slimmer werken	Creatieve omgangswijzen met belemmerend beleid
	Eigen tijd opofferen	Ruis wegnemen door persoonlijke hulpbronnen in te zetten
Prioriteiten stellen	Op basis van persoonlijk oordeel	Selectieve beleidsuitvoering op basis van oordeelsvorming + persoonlijke inschatting
	Conflictervaringen	Eigen rugzakje leraar bepalend voor ervaren en afhandeling van conflicten

Tabel 4: schematische weergave resultaten concept handelingsvrijheid coping met ruis

6.CONCLUSIE & DISCUSSIE

In dit laatste hoofdstuk wordt een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd. Daarna wordt de theoretische bijdrage van dit onderzoek benoemd. Aansluitend wordt kritisch gereflecteerd op de gemaakte methodologische en theoretische keuzes in dit onderzoek. Vervolgens worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven. Er wordt afgerond met professionele aanbevelingen voor leraren en schoolbesturen, gestoeld op concrete onderzoeksbevindingen.

6.1 HOE KOMT HET MORAL AGENCY VAN LERAREN TOT UITING IN DE UITVOERING VAN ONDERWIJSBELEID?

Platform Beta Techniek bracht in 2018 een zorgwekkend rapport uit: maar liefst een derde van alle jonge leraren stopt voor zijn of haar 30e met lesgeven. In het primair onderwijs heerst grote onvrede, uitmondend in stakingen en demonstraties. Deze ontwikkelingen zetten aan tot een *bottom-up* benadering van beleid waarbij het perspectief van de leraren centraal staat. Het bestuderen van beleidsuitvoering wordt in het wetenschappelijke debat gedomineerd door een technisch perspectief, waar met name Lipsky (1980) de toon heeft gezet. Zacka (2017) moedigt het bestuderen van beleidsuitvoering vanuit moreel perspectief aan, aangezien het tot uitvoering brengen van beleid in zijn ogen onvermijdelijk een morele opgave is. De bevinding van Jilke & Tummers (2018) dat beide invalshoeken op elkaar ingrijpen, zet aan tot het combineren van beide invalshoeken. Deze morele invalshoek is volgens Leeman (2015) sterk onderbelicht, desondanks is bevonden dat leraren op persoonlijke wijze betrokken zijn bij de uitoefening van hun beroep. Deze veronderstelde persoonlijke betrokkenheid is in dit onderzoek genuanceerd door het *moral agency* van leraren bij de uitvoering van onderwijsbeleid centraal te stellen. Hierdoor werd het mogelijk om antwoord te geven op de onderzoeksvraag:

Hoe komt het moral agency van leraren tot uiting in de uitvoering van onderwijsbeleid?

De resultaten wijzen ten eerste uit dat alhoewel onderwijsbeleid *an sich* vaak geen concrete handelingsvoorschriften biedt, leraren onderwijsbeleid in de meeste gevallen toch weten uit te voeren. Leraren maken onderwijsbeleid uitvoerbaar door zich te beroepen op de drie aspecten van het *moral agency*. Zoals Zacka (2017) al benadrukte, vindt de vertaalslag van beleid naar uitvoering voornamelijk plaats op basis van persoonlijke invulling aan het beleid. Deze persoonlijke invulling komt in context van handelingsvrijheid tot uiting doordat leraren 1) beleid persoonsgebonden, vaak via persoonlijke ervaringen en binnen zelf vastgestelde grenzen interpreteren, 2) compromissen sluiten op basis van situatieafhankelijke én persoonsgebonden oordelen en 3) persoonlijke doelstellingen formuleren wanneer de

organisationele doelstellingen in hun beleving tekortschieten of wanneer leraren het waarom achter die doelstellingen niet begrijpen. Deze persoonlijke doelstellingen komen tot stand aan de hand van persoonlijke oordelen die leraren vellen over wat zij zelf belangrijk vinden om tot uiting te brengen.

Ten tweede is gebleken dat leraren 'ruis' tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan op verschillende manieren ervaren en interpreteren. Door die sterke onderlinge verschillen brengt ruis meerdere consequenties met zich mee. Zo wijzen de bevindingen uit dat ruis frictie en weerstand kan opleveren, en dat ruis leraren kan beperken en beknellen in de uitvoering van onderwijsbeleid. Deze bevinding strookt met een van de kernpunten die Zacka maakt: *"While public service agencies actively depend on the moral agency of street-level bureaucrats, they place these bureaucrats in working conditions that tend to undermine that very agency"* (Zacka, 2017, p. 241). Echter blijkt dat ruis voor sommige leraren juist ruimte en vrijheid betekent wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren, zoals gevisualiseerd in figuur 2 op pagina 64.

Ten derde tonen de onderzoeksresultaten aan dat de vermogens compromissen sluiten en prioriteiten stellen onderdeel uitmaken van de copingstrategieën van leraren bij de omgang met situaties van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan. Zeer weinig respondenten geven aan compromissen te sluiten wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren. Wanneer zij dat wel doen, nemen zij mee wat zij zelf belangrijk vinden én wat het de leerlingen brengt. De bevinding dat leraren bereid zijn om privétijd op te offeren om te voldoen aan de wensen en eisen die het beleid hen oplegt, is een verklaring voor het beperkte aantal compromissen dat leraren sluiten in de uitvoering van onderwijsbeleid. Wanneer leraren prioriteiten stellen in doelen en middelen bij de uitvoering van onderwijsbeleid, maken zij weer persoonlijke inschattingen over wat zij zelf belangrijk vinden om tot uiting te brengen. Daarbij stellen leraren regels voor zichzelf op, die boven de organisationele doelstellingen komen te staan.

Alles welbeschouwd beroepen leraren zich in sterke mate op hun *moral agency* wanneer zij onderwijsbeleid uitvoeren. De theorie schrijft voor dat leraren door de combinatie van maatschappelijke eisen en verwachtingen enerzijds en organisationele beperkingen anderzijds verschillende kanten op worden getrokken (Lipsky, 1980; Zacka, 2017). Echter blijkt uit de onderzoeksresultaten dat situaties van ruis vaak ontstaan wanneer de persoonlijke oordelen die leraren over situaties vellen niet overeenkomen met de regels, afspraken en procedures in het onderwijsbeleid. Anders gezegd wijst dit onderzoek uit dat de vertaalslag die leraren maken van beleid naar uitvoering sterk persoonlijk gestuurd is, waarbij leraren persoonlijke oordelen vellen over concrete situaties. Deze persoonlijke oordelen lijken op hun beurt het *moral agency* van leraren te sturen: ze bepalen hoe leraren beleid interpreteren,

compromissen sluiten en prioriteiten stellen in doelen en middelen. Het *moral agency* van leraren komt daarmee op zowel beperkende als in staat stellende wijze tot uiting. Het *moral agency* van leraren wordt enerzijds beperkt omdat leraren geneigd zijn zich te conformeren aan de harde regels en eisen die het beleid aan hen stelt, ook wanneer deze niet aansluiten op hun persoonlijke oordelen. Anderzijds biedt het *moral agency* ruimte en vrijheid omdat leraren, ook als ze het beleid in eerste instantie als lastig uitvoerbaar ervaren, op persoonlijke wijze invulling en betekenis kunnen geven aan het beleid. Het *moral agency* van leraren lijkt daarmee een blessing in disguise. Daar waar de Inspectie van het Onderwijs en schoolbesturen het handelen van leraren inperkt in beleidsregels, -procedures en -afspraken om goed onderwijs te bieden, beroepen leraren zich op hun *moral agency* om onderwijsbeleid beheersbaar en uitvoerbaar te maken. Wanneer schoolbesturen het *moral agency* van leraren kanaliseren, stimuleren en cultiveren,

6.2 Theoretische bijdrage

De inhoudelijke bevindingen bevestigen en benadrukken in grove lijnen de bijdragen van andere academici. Deze scriptie brengt echter ook nuance aan in de bestaande theorie. Zo zijn de interpretaties en consequenties van situaties van 'ruis' nader gedefinieerd. Ruis hoeft niet automatisch beperkend te zijn wanneer leraren onderwijsbeleid uitvoeren, het kan ook mogelijkheden en ruimte bieden om op persoonlijke wijze betekenis te verlenen aan onderwijsbeleid. Deze bevinding kwam niet eerder in theorie of in het maatschappelijke debat ter sprake. Daarnaast brengen de onderzoeksbevindingen nuance aan in het wetenschappelijke debat rondom beleidsvervreemding. Tummers (2014) definieerde zinloosheid als *''de perceptie van professionals over de toegevoegde waarde van het beleid voor de samenleving of hun eigen cliënten''* (Tummers, 2014, p. 5). Uit deze scriptie blijkt dat leraren weliswaar oog houden voor het nut dat het beleid in hun ogen heeft voor de leerlingen, maar daarbij zeker ook laten meetellen waar zij vanuit eigenbelang waarde aan hechten.

6.3 Methodologische beperkingen

Hoewel dit onderzoek een stap heeft gezet in het nuanceren van *moral agency* van *street-level bureaucrats* als overkoepelende groep naar leraren in het voortgezet onderwijs, zijn een aantal methodologische beperkingen aan te wijzen. Zo is de keuze gemaakt om de context van individuele scholen te ontstijgen en een uitspraak te doen over leraren in het algemeen. Hierdoor is onduidelijk gebleven in hoeverre het *moral agency* van leraren ruimte biedt of juist ondermijnd wordt door het interne beleid van afzonderlijke scholen. De keuze voor een sneeuwbalmethode als steekproef heeft ertoe geleid dat de contactpersonen in hun ogen geschikte kandidaten hebben aangewezen voor het afnemen van de interviews. Het is mogelijk dat een andere doelgerichte steekproef tot andere resultaten had geleid.

Daarnaast is gekozen voor het afnemen van interviews en vignetten als complementaire dataverzamelingsmethoden. Het voeren van groepsgesprekken in focusgroepen waarbij leraren elkaar kunnen bekritiseren en nuanceren had een waardevolle toevoeging kunnen zijn (Rabiee, 2004). Dit heeft niet plaatsgevonden omdat de respondenten hiervoor niet voldoende gelegenheid hadden. Tevens had data voortkomend uit etnografische methoden voor dataverzameling mogelijkheden kunnen bieden om de data voortkomend uit de interviews en vignetten te nuanceren.

6.4 Theoretische beperkingen

In dit onderzoek is theorie en zijn begrippen met elkaar verband gebracht die in ander onderzoek niet of nauwelijks samen zijn onderzocht. Om de scriptie te laten aansluiten op de Publiek Management discipline is het *moral agency* van Zacka (2017) in verband gebracht met de concepten handelingsvrijheid (Lipsky, 1980), coping (o.a. Lipsky, 1980; Tummers et al., 2015) en beleidsvervreemding (Tummers, 2014). De onderlinge samenhang is niet eerder behandeld, al toonden de bevindingen van Jilke & Tummers (2018) aan dat een technisch perspectief op coping ook morele consequenties kan hebben. Daarnaast is het concept 'ruis' geconstrueerd op basis van theorie over *organizational sciences* en *economics* zoals geïllustreerd door Noordegraaf (2015).

6.5 Aanbevelingen

In deze laatste paragraaf worden op basis van de onderzoeksresultaten enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven en wordt nadrukkelijk stil gestaan bij aanbevelingen met betrekking tot de professionalisering van leraren.

6.5.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Een methodologische toevoeging aan het bestuderen van beleidsuitvoering vanuit morele invalshoek kan bestaan uit het verrichten van etnografisch onderzoek. Hierdoor kunnen het *moral agency* en de processen van betekenisverlening van leraren in het klaslokaal worden bekeken. In dit onderzoek zijn de uitspraken van de respondenten immers niet getoetst in de praktijk. Het daadwerkelijk waarnemen van het *moral agency* in context van handelingsvrijheid en omgangswijzen met situaties van ruis kan tot verdere nuance leiden. Bovendien wordt de beperking van mogelijke sociaal wenselijke antwoorden weggenomen door het daadwerkelijk handelen te observeren.

Tevens kan aan de hand van grondige documentenanalyse concreet onderwijsbeleid centraal worden gesteld, waaraan betekenis en inzicht kunnen worden ontleend. In dit onderzoek is onduidelijk gebleven wat de invloed is van de context van de individuele scholen op de uitoefening van het *moral agency* door leraren. Onderzoek dat vertrekt vanuit het interne onderwijsbeleid kan deze beperking wegnemen en nuance aanbrengen. Daarnaast is in dit

onderzoek de leefwereld van de leraar als SLB centraal gesteld. Onderzoek dat een *top-down* benadering met deze *bottom-up* benadering verbindt, kan tot meer integrale inzichten komen. Op die manier wordt ook de leefwereld van bijvoorbeeld schoolbesturen meegenomen.

Een laatste methodologische toevoeging kan bestaan uit het hanteren van meer informatie-georiënteerde steekproeven, zoals voorgesteld door Flyvbjerg (2006). Door gevallen te selecteren op basis van de verwachte inhoud, wordt de gegenereerde informatie uit een klein aantal cases optimaal benut (Flyvbjerg, 2006, p. 34). De toegevoegde waarde van een dergelijke steekproef is tijdsbesparing en verhoging van de validiteit van het onderzoek. Zo kunnen uitspraken over een bredere groep leraren worden gedaan.

6.5.2 Professionele aanbevelingen

Wanneer meer wetenschappelijke kennis over het *moral agency* en de morele invalshoek op beleidsuitvoering bekend is, kunnen schoolbesturen en leraren deze kennis toepassen bij zowel de totstandkoming als uitvoering van beleid. In deze sectie worden enkele professionele aanbevelingen gegeven, gestoeld op de bevindingen uit dit onderzoek.

Zo wijst dit onderzoek uit dat leraren een kloof tussen schoolbestuur en klaslokaal ervaren. Deze kloof kan overbrugd worden, bijvoorbeeld door dialoog tussen partijen te faciliteren. Wanneer schoolbesturen en leraren het gesprek met elkaar aangaan, kan begrip voor elkaar bestaan en kunnen de organisationele doelen en persoonlijke doelen van leraren beter op elkaar worden afgestemd. Bovendien kan het investeren in elkaar leiden tot wederzijdse erkenning en waardering, wat de bereidheid van leraren om onderwijsbeleid uit te voeren kan doen verhogen. Een nadeel van deze aanbeveling is de beperkte tijd die leraren aangeven over te houden na uitvoering van de reguliere taken.

Gelet op het hoge aantal jonge docenten dat stopt met lesgeven en de omschreven problematiek in het onderwijs kan gesteld worden dat het beroep van leraar dient te worden verbeterd en versterkt. Het politieke en maatschappelijk gegronde onderwijsbeleid kan niet zomaar worden aangepast, maar scholen kunnen hun interne schoolbeleid wel afstemmen op de specifieke wensen, eisen en behoeften van hun leraren. Een tweede aanbeveling kan daarmee bestaan uit het in kaart brengen van wat er speelt en leeft onder leraren van een school. Wanneer bij de formulering van intern schoolbeleid meer rekening wordt gehouden met de leefwereld van leraren, kunnen zij beter betekenis verlenen en invulling geven aan het beleid. Dergelijke afstemming van wederzijdse behoeften en wensen kan tevens de verbondenheid die leraren met het beleid voelen versterken. Zo wordt een belangrijke oorzaak van het ervaren van ruis tussen onderwijsbeleid en de uitvoering ervan weggenomen.

Een derde aanbeveling bestaat uit het aanzetten tot ontwikkeling van wat Van Ewijk (2015) normatieve professionalisering noemt. Door zowel op individueel als collectief niveau stil te staan bij de inhoud van het werk, kan middels reflectie het *moral agency* van leraren bespreekbaar worden gemaakt. Concreet kunnen schoolbesturen overwegen om op een vaststaand moment in de week of maand tijd te reserveren voor intercollegiaal overleg. Door het *moral agency* te omarmen in plaats van te ondermijnen, kunnen zowel leraren als schoolbesturen inzichten opdoen en deze inzichten in intern onderwijsbeleid incorporeren.

Ten derde hebben respondenten in duidelijke taal aangegeven dat de digitale systemen die vaak nodig zijn om te voldoen aan de taken die vanuit de leefwereld van het schoolbestuur zijn opgesteld, nog veel te wensen overlaten. De systemen werken traag en het kost leraren bovendien veel tijd en energie om de gegevens te registreren. Een aanbeveling kan dus zijn om schoolbesturen te laten investeren in systeemoptimalisatie, zodat leraren die al met tegenzin gebruikmaken van die systemen niet ook nog eens ontmoedigd raken door slecht functioneren ervan. Leraren geven aan dat zij de tijd die zij besteden aan bureaucratische taken niet ten koste willen laten gaan van de interactie met leerlingen. Dat betekent dat leraren vrije tijd opofferen voor dergelijke taken, waardoor de weerstand tegen het schoolbestuur groeit.

Ten vierde kunnen scholen pilots starten waarbij het interne schoolbeleid leraren meer de ruimte geeft om op basis van persoonlijke oordelen en inschattingen dezelfde doelen te behalen die nu worden nagestreefd door te focussen op bureaucratische werkzaamheden zoals registraties. De onderzoeksresultaten wijzen uit dat leraren het gevoel hebben over voldoende professionele expertise te bezitten om zelf in te schatten wat leerlingen nodig hebben om zich optimaal te ontwikkelen. Wanneer schoolbesturen het *moral agency* van leraren kanaliseren, stimuleren en cultiveren, kan dat de mate waarin leraren zich belemmerd voelen door de focus op harde regels en eisen doen afnemen. Hier ligt een taak voor schoolbesturen zowel als leraren, waarbij opgemerkt dat de leraar zich behalve als slachtoffer van externe invloeden ook meer positief kan opstellen door het professionele vermogen te ontwikkelen, zoals omschreven door Noordegraaf et al. (2015).

7. LITERATUUR

Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector.* Boom Lemma: Den Haag

Bovens, M. A. P., 'T Hart, P., Van Twist, M. J. W., Van Den Berg, C. F., Van Der Steen, M.A. & Tummers, L.G. (2017). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek.* Wolters Kluwer: Deventer

Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen.* Boom Lemma Uitgevers: Den Haag

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods.* Oxford University Press

Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences, *Comparative Sociology*, 8 (2): 247-266

Ewalt, J. G. & Jennings, E. T. (2004). Administration, governance and policy tools in welfare administration. *Public Administration Review* 64: 449-462

Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), p. 219-245

Freidson, E. (2001). *Professionalism: the third logic*. The University of Chicago Press: Chicago

Garofalo, C. & Geuras, D. (1999). *Ethics in the public service. The moral mind at work.* Georgetown University Press: Washington DC

Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory.* Aldine: Chicago

Inspectie van het Onderwijs. (2019). *De staat van het onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Platform Beta Techniek (PBT). (2018). Wie zijn de leraren van morgen? *Op zoek naar nieuw potentieel voor het leraarschap.* Den Haag: PBT

Jilke, S. & L. Tummers (2018). Which Clients are Deserving of Help? A Theoretical Model and Experimental Test. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(3), 291

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureacracy. Dilemmas of the individual in public service*. Russel Sage Foundation: New York

Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism and Politics.* Palgrave: London

Noordegraaf, M., Van Loon, M. Heerema, M. & Weggemans, M. (2015). Professioneel Vermogen: Proactieve 'coping' door publieke professionals. *Beleid en Maatschappij*, 42 (4):287-209

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2012). Social equities and inequities in practice: Street-Level workers as agents and pragmatists. Public Administration Review, 72(s1), 16-23

Rabiee, F. (2004). Focus group interview and data analysis. *Proceedings of the Nutrition Society* 63, 655–660

Rogers, C.R., Farson, R.E. (1995), Active Listening. in: Kolb, Osland & Rubin (1995): *The Organizational Behaviour Reader*. New Jersey: Prentice-Hall International, p. 203-214.

Thunman, E. (2016). Coping with Moral Stress in the Swedish Public Services. *Nordic Journal of Working Life Studies* 6 (3):59–77

Tummers, L.G., Vermeeren, B., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Public professionals and policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts. *Public Management Review* 14(8), 1041-1059

Tummers, L.G., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2013). Handling stress during policy implementation: Developing a classification of "Coping" by frontline workers based on a systematic overview

Tummers, L.G. (2014). Verandermanagement en beleid: Waarom vertonen professionals weerstand tegen nieuw beleid? *Bestuurskunde*, 23(2):49-60

Tummers, L., Bekkers, V.J.J.M., Vink, E., Musheno, M. (2015) Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration*, Research and Theory

Van Ewijk, H. (2015). Praktijken van *normatieve professionalisering.* Uitgeverij SWP: Amsterdam

Vink, E., Tummers, L.G., Bekkers, V.J.J.M. & Musheno, M. (2015). Decision-making at the frontline: exploring coping with moral conflicts during pubic service delivery. In J. Lewis & M. Considine (Eds). *Making public policy decisions.* (pp. 112-128). London: Routledge

Verhoeven, N. (2014). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Boom Lemma Uitgevers: Den Haag

Vereniging van Universiteiten. (2004). *De Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening. Principes van goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek*

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

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street. Public Service and Moral Agency.* The Belknap Press of Harvard University Press: Cambridge

BIJLAGE 1: ONEPAGER

Onderstaande onepager is voorafgaand aan de kennismakingsgesprekken met de contactpersonen van de verschillende scholen verstuurd.

Onepager

Onderzoek masterscriptie: ruis tussen beleid en uitvoering

Onderwijsbeleid krijgt pas inhoud en betekenis in de uitvoering ervan door leraren. Leraren hebben weinig invloed op de totstandkoming van beleid, maar kunnen tot op zekere hoogte wel bepalen hoe ze invulling geven aan het beleid. Het is mogelijk dat beleid, zoals nieuwe maatregelen, regels en procedures niet stroken met de persoonlijke voorkeuren van leraren. Ook kan het zijn dat onderwijsbeleid tegenstrijdigheden bevat, of ambigu dan wel abstract geformuleerd is. Dan ontstaat er 'ruis' tussen het beleid en de uitvoering ervan. Deze ruis wordt door leraren vaak als spanningsvol ervaren. Leraren kunnen op verschillende manieren omgaan met deze spanning. Ik wil deze omgang met spanningsvolle situaties bestuderen, door naar voorbeelden uit de dagelijkse praktijk van leraren te informeren. Leraren kunnen aangeven hoe zij zich verhouden tot het beleid, bijvoorbeeld door aan te geven tot welke hoogte zij hun persoonlijke visie kwijt kunnen in de beleidsuitvoering.

Onderzoek

Om situaties zoals geschetst beter te begrijpen is een kwalitatieve methode het meest geschikt. Ik wil dat vormgeven middels gesprekken met leraren (semigestructureerde interviews aan de hand van een lijst met relevante onderwerpen).

Resultaten

De resultaten van het onderzoek leveren verschillende dingen op. Zo wordt inzicht verkregen in de wijze waarop leraren omgaan met spanningsvolle situaties. Ook wordt duidelijk welke keuzes leraren maken om onderwijsbeleid te kunnen uitvoeren. Deze onderzoeksresultaten kunnen een aanzet zijn tot reflectie op de omgang met spanningsvolle situaties.

Vertrouwelijkheid en waarborging

Voor het onderzoek is belangrijk dat ik een zo ongefilterd mogelijk beeld krijg van de omgang met spanningsvolle situaties door leraren. Daarbij wil ik hen op geen enkele manier benchmarken of evalueren. Mijn vragen zijn slechts beschrijvend en verklarend van aard.

Ik heb discretie hoog in het vaandel staan. Om die reden noem ik geen namen van individuen en beschrijf ik de context steeds zo min mogelijk herleidbaar. Bovendien geef ik de betrokken leraren vooraf inzage in de relevante delen van het manuscript en kunnen zij feitelijke onjuistheden signaleren.

BIJLAGE 2: TOPICLIJST SEMIGESTRUCTUREERDE DIEPTE-INTERVIEWS

Bij het afnemen van semigestructureerde diepte-interviews wordt gebruikgemaakt van een topiclijst. Aan de hand van deze topiclijst wordt inzicht verkregen het *moral agency* van individuele leraren. Belangrijk bij deze interviews was dat de vragen dusdanig gesteld worden dat deze tot de verbeelding spreken van de leraar. Om die reden is zo min mogelijk gebruik gemaakt van abstracte termen en krijgen de respondenten veel ruimte om zelf aan het woord te zijn. Dat is gebeurd door respondenten te stimuleren om op basis van concrete, illustrerende voorbeelden uit de dagelijkse werkpraktijk verslag te doen. De onderwerpen uit de topiclijst dienden om de morele invalshoek op beleidsuitvoering centraal te stellen.

Topiclist semigestructureerde diepte-interviews

Fase	**Topics**	**Begeleidende vragen**
Introductie	• Wederzijds voorstellen • Doel interview • Opname	• Uitleg: ruis tussen beleid en uitvoering
Opening	• Iets over jezelf als docent • Belangrijkste als docent • Kernwaarden school • Ambigu/vaag • Uitvoering waarden	• Waarom ben je voor de klas gaan staan? • Wat vind jij het belangrijkste aan docent zijn? • De waarden die daarbij horen zijn … • Welke waarden typeren de school volgens jou? • Vind je die waarden duidelijk/helder?
	• Opstap naar Moral agency • Persoonlijke betrokkenheid	• In hoeverre past het schoolbeleid bij jouw persoonlijke opvattingen over onderwijs? • In hoeverre voel jij je persoonlijk betrokken bij de wijze waarop je het schoolbeleid uitvoert en de bijbehorende kernwaarden uitdraagt?

Coping	• Ervaren van weerstand tegen beleid • Interpretatie ruis/coping • Coping met weerstand • Zinloosheid • Machteloosheid	• Kan je een voorbeeld geven van een beleidsmaatregel, procedure, regel waar je weerstand/spanning/stress van kreeg? → Waarom wreef dat en wat deed dat met je? • Kan je vertellen hoe je omging met die situatie(s)? • In hoeverre heb je het gevoel dat het onderwijsbeleid de (ontwikkeling van) de leerling centraal stelt? → VB vragen! • In hoeverre heb je het gevoel dat je uit je omschreven beleidsmaatregel, en het beleid in het algemeen, invloed op kan uitoefenen? → VB vragen!
Moral agency	• Interpretatie: abstract beleid • Interpretatie	• *Quote uit het schoolplan van de betreffende school* → Hoe <u>interpreteer</u> je dat? → Is voor jou duidelijk wat daarmee wordt bedoelt, of is er ruimte voor eigen invulling? • Heb je zelf een voorbeeld van een beleidsmaatregel, die op zichzelf niet voldoende was om klakkeloos uit te voeren? • Hoe interpreteerde je die situatie en hoe ging je daar mee om?

Moral agency	• Prioriteiten stellen • Compromissen sluiten	Is het voor jou duidelijk wat de school van jou verwacht? → Kan je zelf je doelen vormgeven? (prioriteren) → Hoe stel je die doelen vast? Heb je het gevoel dat je vrij bent om te focussen op dingen die je zelf belangrijk vindt? • Heb je wel eens een situatie meegemaakt waarbij je tussen twee onverenigbare uitersten moest kiezen? • Wat is voor jou belangrijk wanneer je een keuze tussen verschillende dingen maakt? (de concrete situatie of iets anders?)
Situatieschetsen (wanneer tijd over)	• <u>Maatwerk</u> • <u>Overgangseisen</u> • <u>Registratie gegevens</u>	• Interpretatie • Bereidheid • Coping: hoe ga je daar mee om? • Interpretatie • Prioritering • Coping • Weerstand • Interpretatie • Bereidheid • Weerstand • Coping
Afsluiting	• Terugkoppeling (samenvatten de voorbeelden)	• We hebben nu een aantal situaties besproken. Wil je daar nog iets over kwijt? Mist er nog iets?

BIJLAGE 3: VIGNETTEN

Situatieschets 1: Bieden van maatwerk

Scholen vinden het steeds belangrijker dat leerlingen individueel benaderd en gezien worden. Hierdoor richt het onderwijs zich steeds meer op het leveren van maatwerk. Twee belangrijke doelen van deze ontwikkeling zijn 1) de optimale ontwikkeling van leerlingen en 2) het efficiënt en effectief besteden van de tijd. Het staat echter ter discussie wanneer leerlingen zich daadwerkelijk optimaal ontwikkelen, net zoals dat er verschillend gekeken kan worden naar een efficiënte en effectieve besteding van tijd: wanneer is dat het geval?

Het uitgangspunt van de school is dat de leerbehoefte van individuele leerlingen voorop dient te staan. Het is vervolgens aan leraren om daar invulling aan te geven. Hierbij hebben leraren enkele middelen tot hun beschikking: zo zijn ruimtes flexibel ingedeeld en zijn digitale voorzieningen zoals laptops beschikbaar om dynamisch gebruik van te maken. Het is aan de leraren om te bepalen hoe zij de beschikbare middelen gebruiken en inzetten bij het bieden van maatwerk aan individuele leerlingen.

Een bijkomstigheid van het bieden van maatwerk aan individuele leerlingen is de toename van registraties. Om in kaart te brengen wat een leerling nodig heeft, op welk tempo de leerling werkt en welke leerstijl het beste bij een leerling past, worden veel gegevens verzameld. Deze gegevens dienen zorgvuldig geregistreerd te worden, wat veel tijd en energie kost. Alhoewel de schoolleiding duidelijk heeft aangegeven dat zij verwachten dat leraren de gegevens zorgvuldig bijhouden, controleren ze de leraren niet en bovendien doen ze ook niet zoveel met de gegevens.

1. Ik vat de taak die mij voorligt op deze manier op:

2. Mijn bereidheid om de methode uit te voeren hangt af van:

3. Als ik mij om wat voor reden dan ook niet kan vinden in de methode, heb ik WEL / NIET het gevoel dat ik mij kan verzetten tegen deze methode (bijvoorbeeld door het niet te doen of door alternatieven te bieden). Hierdoor ben ik MEER / MINDER bereid om de methode (al dan niet op aangepaste wijze) uit te voeren.

Omcirkel en licht toe:

4. Bij het invullen van de lessen gericht op maatwerk met oog voor de individuele leerling…

Omcirkel de optie die in de omschreven situatie het beste bij jou past.

a) ben ik vaak bereid om leerlingen tegemoet te komen ten koste van de gebruikelijke regels en gang van zaken, bijvoorbeeld door een half uur na de les een groepje leerlingen dat nog vragen heeft te helpen of door leerlingen gebruik te laten maken van hun mobiele telefoon tijdens de les.

b) ontwikkel ik een routinematige werkwijze waarbij ik (bijna) altijd helder voor ogen heb hoe en wat ik het beste kan doen en als zodanig veel tijd en energie bespaar.

c) sta ik het niet toe dat leerlingen er met de pet naar gooien, en doe ik er alles aan om ervoor te zorgen dat de regels en afspraken zoals die bij de leerlingen bekend zijn worden nageleefd.

Toelichting:

Situatieschets 2: Overgangseisen

De school vindt het belangrijk dat leerlingen leren om zelfstandig te werken en zelfstandig keuzes te maken. Ieder kind ontwikkelt zich immers op zijn of haar eigen manier. Zo kunnen zij zich op persoonlijke wijze ontwikkelen en voorbereiden op de toekomst. Om de gewenste mate van zelfstandigheid te behalen, krijgen leerlingen veel ruimte om op de manier die voor hen werkt tot de overgangseisen te komen.

Tegelijkertijd zijn toetsen onvermijdelijk en worden leerlingen afgerekend op de scores die zij behalen. Leerlingen die 'goed kunnen leren' scoren over het algemeen hoog op toetsen. In de lessen blijkt echter dat een aantal leerlingen dat minder hoog scoort op toetsen op andere manieren laten zien de lesstof te beheersen. Bovendien hebben velen van hen het huiswerk altijd op tijd af en doen zij actief mee in de lessen.

Hierdoor lijkt er een soort kloof te bestaan tussen het stimuleren van zelfstandigheid van leerlingen en de resultaten waar zij op afgerekend worden. Het schoolbestuur hecht meer waarde aan de behaalde cijfers dan aan de mate van zelfstandigheid die leerlingen aantonen, de school wordt immers afgerekend op de cijfers die leerlingen behalen.

Aan het einde van het jaar vindt een rapportagegesprek plaats waarbij wordt besloten of leerlingen over mogen naar het volgende jaar. Er zijn een aantal twijfelgevallen. Bart is zo'n twijfelgeval. Bart heeft formeel gezien te lage cijfers behaald om over te mogen. Maar, hij heeft laten zien grote stappen te hebben gemaakt: zo werkt hij inmiddels met een agenda, heeft hij zijn huiswerk bijna altijd op tijd af, is nooit te laat gekomen en komt hij bij veel leraren over als een hardwerkende, gemotiveerde leerling. In andere woorden heeft hij zeer zelfstandig gewerkt, maar zijn de behaalde resultaten onder de maat.

Je realiseert dat de cijfers van Bart nu eenmaal niet genoeg zijn om over te mogen, maar de vakken waar het strengst naar wordt gekeken (wiskunde, Engels en Nederlands) zijn wel goed genoeg. Hierdoor valt Bart in een schemergebied, de regels die normaal gesproken tot een uitkomst leiden niet tot een definitief advies. Jij staat samen met de andere docenten de taak voor ogen om een overgangsadvies over Bart te geven.

1. Ik vat de keuze die ik heb te maken tussen het afwegen van de mate van zelfstandigheid en de waardering in de vorm van cijfers als volgt op:

2. Bij het geven van een overgangsadvies kijk ik met name naar ZELFSTANDIGHEID / BEHAALDE CIJFERS, want:
Omcirkel en licht toe:

3. Je weet dat de resultaten van Bart onder de maat zijn en dat het schoolbestuur daar streng in is. Tegelijkertijd dien je de mate van zelfstandigheid die Bart heeft laten zien in overweging te nemen bij het uitbrengen van het advies. Bij de totstandkoming van het overgangsadvies herken jij je het meeste in:

a. De ontwikkeling en mate van zelfstandigheid die Bart dit jaar heeft laten zien weegt het zwaarst, om die reden krijgt Bart een positief overgangsadvies.

b. Er zijn ieder jaar zoveel twijfelgevallen zijn dat het onmogelijk wordt om uren stil te staan bij iedere individuele leerling. We lopen het format van de overgangseisen af en daaruit volgt het overgangsadvies.

c. Regels zijn regels. De cijfers zijn onvoldoende dus Bart kan en mag niet over naar het volgende jaar.

Omcirkel en licht toe:

4. Ik heb WEL / NIET het gevoel dat mijn advies serieus in overweging wordt genomen bij het uiteindelijke besluit om Bart wel of niet over te laten gaan naar het nieuwe jaar. *Omcirkel en licht toe:*

5. Ik kan mij WEL / NIET goed vinden in de overgangseisen en heb WEL / NIET het gevoel dat het zin heeft als ik hier wat van zeg, want …

Omcirkel en licht toe:

Situatieschets 3: Registreren van gegevens

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap hecht steeds meer waarde aan meetbare, statistische gegevens. Scholen stimuleren leraren om die reden om steeds meer gegevens te registreren en te verantwoorden. Hierdoor zijn leraren steeds meer tijd kwijt aan het opslaan verschillende gegevens: behaalde cijfers van leerlingen, absentielijsten, voortgangsgesprekken en verzuimgegevens digitaal bijhouden behoren tot de orde van de dag.

Het schoolbestuur besluit om deze wens vanuit de politiek op te volgen en stimuleert leraren om bovenstaande en meer gegevens bij te houden. Hierdoor blijft steeds minder tijd over voor het daadwerkelijk voorbereiden en geven van de lessen. De registratiedruk zorgt ervoor dat sommige leraren standaard overuren maken om aan de eisen te voldoen.

Onderzoek naar registratiedruk in de publieke sector laat zien dat het werk van professionals zoals leraren negatief wordt beïnvloed. Het is ook maar de vraag of het bijhouden van statistieken wel weergeeft wat het zou moeten illustreren. Leraren merken bovendien op dat de statistieken niet tot nauwelijks gecontroleerd worden, hierdoor stellen zij vraagtekens bij het nut van het nieuwe beleid. Tegelijkertijd dient een dergelijke wens vanuit de politiek serieus te worden genomen. Het zal immers wel gegronde redenen hebben.

1. Ik vat het nieuwe beleid, bestaande uit het bijhouden van veel soorten statistische gegevens als volgt op:

2. Mijn bereidheid om het nieuwe beleid, het bijhouden van statistische gegevens, hangt af van:

3. Als ik het niet eens ben met dit nieuwe beleid, heb ik WEL / NIET het gevoel dat ik mij hier tegen kan verzetten. Zo ja, dat kan ik dan doen door…

4. De wijze waarop ik naar het nieuwe beleid handel sluit het beste aan bij:

A) Ik registreer de gegevens waarvan ik vind dat ze van belang zijn voor de school en/of de leerlingen. Dat betekent dat ik het beleid selectief uitvoer, en in sommige gevallen bereid ben om over te werken.

B) Ik registreer de gegevens omdat het een routine is geworden of kan gaan worden, bovendien heb ik trucjes ontwikkeld die de registratiedruk verminderen.

C) Ik zie de waarde van het registreren van zóveel gegevens niet in dus doe ik het alleen als het echt niet anders kan, bijvoorbeeld als een afdelingsleider mij erop wijst.

Toelichting:

BIJLAGE 4: TOESTEMMINGSFORMULIER

Onderstaand formulier is ingevuld door iedere respondent met wie individueel gesproken is.

Toestemmingsformulier

Omgang met spanningsvolle situaties door leraren in het voortgezet onderwijs

Hierbij geef ik toestemming om deel te nemen aan het onderzoek. Ik weet dat ik mij op ieder moment kan terugtrekken, zonder daar reden voor te geven. Ik heb de ruimte gehad om vragen te stellen over het onderzoek. Deze vragen zijn voldoende beantwoord.

Ik geef toestemming om mijn gegevens te gebruiken in het onderzoek. Wanneer deze gegevens voor een ander onderzoeksdoel worden ingezet, wordt daar eerst opnieuw toestemming voor gevraagd.

Ik heb het recht om mijn gegevens en de wijze waarop die gegevens worden opgeslagen in te zien.

Naam deelnemer:

Handtekening: Datum: __/ __/ __

Ik heb de deelnemer voldoende geïnformeerd over het onderzoek. Ik breng de deelnemer tijdig op de hoogte van wijzigingen in het onderzoeksdoel of andere redenen die van invloed kunnen zijn op de toestemming van de deelnemer. De deelnemer wordt ten allen tijden op de hoogte gebracht van wijzigingen in het opslaan en verwerken van gegevens.

Naam onderzoeker:

Handtekening: Datum: __/ __/ __

BIJLAGE 5: CODEBOOM

5.1 CODEBOOM VIGNETTEN

5.1.1 Bieden van maatwerk (interpreteren)

5.1.1.1 Responsiviteit
Tijdgebrek
Vrijheid/autonomie
Verplichting

5.1.1.2 Vrijheid & Tijdgebrek
Inzet leerling

5.1.1.3 Ruimte voor meepraten
Kan helaas niet anders
Opgelegd beleid

5.1.1.4 Binnen persoonlijke grenzen
Open houding leerling
Iets extra's geven

5.1.2 Overgangseisen (compromissen sluiten)

5.1.2.1 Het totale plaatje
Cijfers
Zelfstandigheid/groeiproces

5.1.2.2 Focus op behaalde cijfers
Beide factoren
Cijfers zeggen maar weinig
Conformeren aan schoolsysteem

5.1.2.3 Leerlingen gaan boven regels
Leerlingen de kans geven
Objectiviteit waarborgen

5.1.2.4 Professioneel oordeel
Meeste stemmen gelden
In belang leerling

5.1.3 Registreren van gegevens (prioriteren)

5.1.3.1 Effect moet duidelijk zijn
Schijncontrole
Met mate registreren
Registreren is doorgeslagen

5.1.3.2 Het moet nuttig zijn
Alleen als het moet
Werkdruk

5.1.3.3 Je hebt je te schikken
Bestempeld als zeurpiet
Invloed landelijk beleid
Bespreekbaar maken

5.1.3.4 Het hoort erbij
Eigen prioriteiten
In belang school
In belang leerling

5.2 CODEBOOM INTERVIEWS

5.2.1 Handelingsvrijheid

5.2.1.1 Handelingsvrijheid: interpretatie

5.2.1.1.1 Betekenisgeving aan abstract beleid
- Formulering beleidsregels
- Persoonsgebonden interpretatie
- Opgelegde verplichtingen
- Koppeling met visie school

5.2.1.1.2 Onduidelijke rolomschrijvingen
- Privé-werk scheiding
- Intercollegiale verschillen
- Gebrek aan voorschriften

5.2.1.2 Handelingsvrijheid: compromissen sluiten

5.2.1.2.1 Onverenigbare uitersten
- Situatie afhankelijk
- Persoonsgebonden

5.2.1.3 Handelingsvrijheid: prioriteiten stellen

5.2.1.3.1 Ambigue doelen
- Persoonlijke regels vs beleidsregels
- Persoonlijke doelen vs beleidsdoelen
- Eigen doelstellingen
- Onduidelijke verwachtingen

5.2.1.3.2 Keuzevrijheid
- Veel keuzevrijheid
- Gematigde keuzevrijheid
- Rigide regelopvolging
- Bereidheid afwijken van regels

5.2.2 Situaties van ruis

5.2.2.1 Situaties van ruis: interpretatie

5.2.2.1.1 Duidelijkheid regels
- Interpretatieruimte regels

5.2.2.1.2 Mate van verbondenheid met beleid
- Beperkte verbondenheid
- Sterke verbondenheid

5.2.2.1.3 Nutteloos beleid
- Nut voor docent
- Nut voor leerlingen
- Zinvol beleid

5.2.2.1.4 Kloof tussen schoolbestuur en leraar
- Verschil plan en praktijk
- Losse eilandjes
- Opgelegd beleid
- Nieuwe schoolleiding
- Mate van inspraak
- Communicatie

5.2.3 Coping met ruis

5.2.3.1 Coping met ruis: compromissen sluiten

5.2.3.1.1 Een halve excursie
- Toetsprotocol
- Activiteitenweek

5.2.3.1.2 Slimmer werken
- Trucjes ontwikkelen
- Rigide regelopvolging
- Buigen van regels
- Rantsoeneren werk

5.2.3.1.3 Eigen tijd opofferen
- Persoonlijke hulpbronnen
- Herzien werkstijl

5.2.3.2 Coping met ruis: prioriteiten stellen

5.2.3.2.1 Op basis van persoonlijk oordeel
- Handhaving en controle
- Persoonlijke betrokkenheid
- Noodzaak inschatten
- Nut leerling

5.2.3.3.2 Conflictervaringen
- Persoonlijke regels
- Sfeer bewaken versus persoonlijke regels
- Spanning
- Inlevingsvermogen