

Onbegrip vanuit onwetendheid?!

Een onderzoek naar de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleidsconcept OGW op het werk van actoren in het VO-veld





Radboud Universiteit Nijmegen

Onbegrip vanuit onwetendheid?!

Een onderzoek naar de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleidsconcept OGW op het werk van actoren in het VO-veld

Anouk Hanssen

augustus 2014

Naam: A.J.T. Hanssen
Studentnummer: 3023532
Cursus: Masterthesis beleid en advies
Scriptiebegeleider: Dr. B. Tholen
Tweede lezer: Prof. Dr. S. van Thiel
Instelling: Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit: Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding: Master Bestuurskunde
Datum: augustus 2014

Voorwoord

“Kijk, daar is de finish! Niet denken aan de pijn, niet zeuren over vermoeidheid, ik zie de eindstreep al... Nog even volhouden en we kunnen in het zonnetje genieten van een Choufke”

Dat zijn de woorden die ik op 6 juli jl. uitsprak bij het bereiken van de finish van de 52^{ste} Kennedymars van Someren. Met de blaren nog op mijn voeten en deze herinnering in mijn achterhoofd leg ik nu de laatste hand aan mijn scriptie. Geen toeval dat ik juist hier aan denk, want deze zin slaat ook op de afronding van de scriptie. Ik kan eindelijk tevreden terugkijken op het proces van mijn onderzoek en de Master Bestuurskunde. Dankzij de opleiding Bestuurskunde, maar ook door nevenactiviteiten bij verschillende verenigingen (o.a. Studievereniging BOW), werkzaamheden als stagiaire bij de gemeente Someren en het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en als student-assistent bij de vakgroep Bestuurskunde heb ik mezelf de afgelopen jaren kunnen ontwikkelen als een analytisch ingestelde, zelfstandige en kritische universitaire bestuurskundige.

Ik presenteer u hierbij mijn onderzoek *‘Onbegrip vanuit onwetendheid?!’, Een onderzoek naar de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleidsconcept OGW op het werk van actoren in het VO-veld’*. Het vormt de afsluiting van mijn opleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Vorig jaar heb ik tien maanden bij het Ministerie van OCW (directie voortgezet onderwijs) gewerkt. Als beleidsmedewerker in het projectteam opbrengstgericht werken (OGW) heb ik me voornamelijk met OGW beziggehouden en het traject rond het wetsvoorstel van de diagnostisch tussentijdse toets (DTT) en het verplicht hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem in de onderbouw van het VO. Parallel daaraan heb ik met het kernteam DTT meegewerkt aan de toetsontwikkeling van de DTT. Ik heb met een diversiteit aan organisaties gewerkt, heb gevarieerd werk gedaan en heb veel verschillende dingen mogen leren. De ervaring die ik hierbij op heb gedaan is voor mij de aanleiding geweest om me verder in de effecten van het beleidsconcept OGW te verdiepen.

Bij dezen wil ik van de gelegenheid gebruik maken een aantal personen te bedanken. Ten eerste de (oud-)beleidsmedewerkers van het projectteam OGW/DTT en mijn oud-collega's van de afdeling Beroepsonderwijs Zorg en Onderwijsopbrengsten, in het bijzonder mijn stagebegeleider Etty Schippers. Zij heeft onmiskenbaar de belangrijkste impuls gegeven aan mijn professionele en persoonlijke ontwikkeling. Tevens wil ik een aantal experts, medewerkers van de Onderwijsinspectie, een adviseur van de VO-raad, personen uit het programmateam van School aan Zet en een aantal schoolbestuurders bedanken. Gea Spaans, Annemarie Neeleman, Kim Schildkamp, Cindy Poortman, Mireille Huberts, Juliette Vermaas, Jan van Tartwijk, Renske de Kleijn, Trudie Schils, Feie Hooglandt, Sico Kole, Peter Lucas, Fabienne Hendricks, Dionne Zeldenrijk, Jan Rijkers, Harry van Alphen en Eugène Bernard bedankt voor jullie tijd en feedback, het was een waardevolle aanvulling voor het onderzoek. Eveneens wil ik de verschillende onderzochte scholen en schoolleiders bedanken, omdat zij zo vriendelijk zijn geweest om tijd en mensen vrij te maken voor dit onderzoek.

Daarnaast wil ik Dr. J.H.M.M. Tholen bedanken voor de noodzakelijke feedback. Zijn kritische kijk op dit onderzoek heeft mede tot dit eindresultaat geleid. Tenslotte wil ik mijn vriendin, ouders en vrienden bedanken, voor het vertrouwen en de steun tijdens het gehele proces.

Rest mij u veel leesplezier te wensen.

Anouk Hanssen

Nijmegen, augustus 2014

Samenvatting

Opbrengstgericht werken (OGW) in het voortgezet onderwijs (VO) is sinds het uitbrengen van het Actieplan Beter Presteren VO een actueel thema in het overheidsbeleid. Dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht in de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleidsconcept OGW op actoren in het VO. Het brengt in beeld op welke onbedoelde effecten beleidsbepalers kunnen anticiperen en waar het noodzakelijk is om het beleid bij te stellen. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn de onbedoelde effecten van het open karakter van het OGW-beleid op actoren (Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, VO-raad, Onderwijsinspectie, schoolbesturen, schoolleiders en docenten) in het VO-veld?

Er is onderzocht of de primaire taak en/of de aanpak van de actoren zijn veranderd na de introductie van het beleidsconcept OGW. De focus ligt hierbij op de complicaties die zich voor kunnen doen bij sturing met open normen en vage concepten.

De literatuur maakt een onderscheid tussen drie soorten complicaties: op het uitvoerende niveau; op het niveau van intern management; en op het niveau van extern management. In dit onderzoek komt naar voren dat bestaande theorieën overlappen in de literatuur over open beleid. Om die reden is de theorie teruggebracht tot een tweedeling. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen complicaties in de horizontale relatie en complicaties in de verticale relatie. Er is gekeken of er sprake is van de complicaties: gebrek aan middelen, ambigue doelen, nutsmaximalisatie, problemen tussen principaal en agent, problemen met de interpretatie en meetproblemen.

Om tot een antwoord op de centrale vraag van het onderzoek te komen, zijn door middel van een documentanalyse en 28 interviews de onbedoelde effecten bij actoren in het VO onderzocht. In dit onderzoek blijkt dat er voornamelijk sprake is van een onvolledige uitvoering van OGW door een gebrek aan kennis. Er is sprake van onbegrip vanuit onwetendheid over het beleidsconcept OGW. Er zijn verschillende interpretaties wat leidt tot diverse invullingen van OGW. Hierdoor ontstaat een gat tussen de intentie en de uitkomst van het beleid. Onder docenten is er daarnaast sprake van een gebrek aan informatie en wordt er tijdsdruk ervaren. De Onderwijsinspectie heeft in het onderzoek aangegeven niet over instrument(en) te beschikken om scholen te ondersteunen op het niveau van de klas. Er zijn daarnaast ambigue doelen, waardoor de focus van OGW veelal gelegd wordt op de opbrengstindicatoren en definitie van de Onderwijsinspectie. Docenten ervaren OGW hierdoor als het afrekenen op het eindresultaat. Daar komt bij dat de uitvoerende actoren in de meeste gevallen slechts extern gemotiveerd zijn om opbrengstgericht te werken. Tevens blijkt er sprake te zijn van herdefiniëring als het gaat om 'het beste uit alle leerlingen halen'. Daarnaast blijkt er spanning aanwezig te zijn tussen beleidsbepalers en uitvoerende actoren. Ook is er een risico dat OGW voor beleidsbepalers een abstract begrip blijft. Voor uitvoerders wordt op deze manier niet helder welke voordelen het beleidsconcept heeft. Tenslotte leidt de huidige aanpak en de wijze waarop OGW gemeten wordt tot strategisch gedrag van uitvoerende actoren. Dit leidt onder meer tot scherpere determinatie, minder kansrijk onderwijs en teaching to the test. Zodoende ontstaat er bij actoren een negatief beeld over het beleidsconcept OGW.

Actoren geven aan meer duidelijkheid te willen over de definitie en de opbrengsten van het beleidsconcept OGW. Daarnaast willen ze meer inzicht in de wijze waarop OGW wordt gemeten. Het zou goed zijn als er per middelbare school in kaart wordt gebracht wat de schoolleiding en docenten verstaan onder het beleidsconcept OGW. Een school dient namelijk een visie te hebben op opbrengstgericht werken. Het is van belang dat het Ministerie van OCW het onbegrip vanuit onwetendheid onder actoren vermindert. Daarom is het noodzakelijk dat er gerichte ondersteuning is voor scholen in het VO-veld. Het Ministerie van OCW moet daarnaast kijken of de middelen uit de Prestatiebox VO nader gespecificeerd kunnen worden. Tevens dient een open dialoog tussen actoren in het VO-veld over OGW gestimuleerd te worden. Tenslotte zou de Onderwijsinspectie in haar oordeel over de kwaliteit van het onderwijs niet alleen naar resultaten moeten kijken maar meer naar het proces en de kwaliteitszorg. Het is voor het beleidsconcept OGW wenselijk als een dergelijke focus ook in het funderend onderwijs meer naar de voorgrond treedt.

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	9
1.1 AANLEIDING	9
1.2 PROBLEEMSTELLING	10
1.2.1 Deelvragen.....	11
1.3 RELEVANTIE.....	12
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	12
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	12
1.4 LEESWIJZER	12
2. BELEIDSKADER.....	13
2.1 OPEN BELEID 'OPBRENGSTGERICHT WERKEN'	13
2.2 BELEIDSDOCUMENTEN BELEIDSCONCEPT OGW IN HET VO	14
2.2.1 Actieplan VO Beter Presteren.....	14
2.2.2 Bestuursakkoord 2012 – 2015	15
2.3 VO-RAAD	16
2.3.1 Prestatiemonitor in het kader van het Bestuursakkoord 2012-2015.....	17
2.4 SCHOOL AAN ZET	17
2.5 RECENTE STAND VAN ZAKEN	19
2.5.1. Wetsvoorstel DTT en LVS.....	19
2.5.2 Inspectie van het Onderwijs	19
2.5.3 Stand van Educatief Nederland	20
2.5.4 Nieuw sectorakkoord voortgezet onderwijs 2014.....	21
2.6 AFSLUITING BELEIDSKADER.....	22
3. THEORETISCH KADER	23
3.1 COMPLICATIES BIJ HET STUREN MET OPEN NORMEN EN VAGE CONCEPTEN	23
3.2 RELEVANTE THEORIEËN BIJ DE DRIEDELING VAN COMPLICATIES	23
3.3 COMPLICATIES OP HET UITVOERENDE NIVEAU	25
3.3.1 Omgang met discretionaire ruimte.....	26
3.3.2 Problemen van een Street-Level bureaucraat	27
3.3.3 Ontwikkelen van routines door beleidsvrijheid	28
3.4 COMPLICATIES OP HET NIVEAU VAN INTERN MANAGEMENT.....	30
3.4.1 Discrepanctie tussen beleidsbepaler en uitvoerders.....	31
3.5 COMPLICATIES OP HET NIVEAU VAN EXTERN MANAGEMENT	33
3.6 COMPLICATIES IN DE HORIZONTALE EN VERTICALE RELATIE	36
3.6.1 Complicaties in de horizontale relatie	37
3.6.2 Complicaties in de verticale relatie	38
3.7 SAMENVATTING THEORETISCH KADER.....	38
4. METHODOLOGISCH KADER	40
4.1 KWALITATIEF ONDERZOEK	40
4.2 GEBRUIKTE METHODEN.....	40
4.2.1 Documentanalyse	40
4.2.2 Interviews.....	41
4.3 SELECTIE VAN ONDERZOEKSEENHEDEN	41
4.3.1 Cases	42
4.4 OPERATIONALISATIE	43
4.4.1 Relevante actoren.....	43
4.4.2 Operationalisatie van de theoretische begrippen	45
4.5 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID VAN HET ONDERZOEK	50
4.5.1 Validiteit	50
4.5.2 Betrouwbaarheid	51

5. BEVINDINGEN	52
5.1 MIDDELEN	52
5.1.1 Kennis en interpretatie van het beleidsconcept OGW	52
5.1.2 Aanwezigheid van informatie over het beleidsconcept OGW	63
5.1.3 Aanwezigheid van financiële middelen in het kader van OGW in het VO	66
5.1.4 Aanwezigheid van tijd voor het beleidsconcept OGW.....	68
5.2 DOELEN VAN HET BELEIDSCONCEPT OGW VOLGENS DE VERSCHILLENDE ACTOREN	71
5.2.1 Doelen volgens beleidsbepalers.....	71
5.2.2 Doelen volgens de Onderwijsinspectie.....	71
5.2.3 Doelen volgens schoolbestuurders.....	71
5.2.4 Doelen volgens schoolleiders en docenten.....	72
5.2.5 Doelen volgens experts	75
5.2.5 Samenvatting doelen beleidsconcept OGW.....	77
5.3 SPANNINGEN BIJ OF TUSSEN ACTOREN IN HET KADER VAN OGW	77
5.3.1 Fricctie tussen beleidsbepalers en uitvoerders.....	78
5.3.2 Fricctie tussen schoolbestuur en schoolleiders.....	78
5.3.3 Fricctie in de school.....	79
5.3.4 Angst voor afrekenen.....	79
5.3.5 Smalle focus van het beleidsconcept OGW	80
5.3.6 Samenvatting Spanningen bij of tussen actoren in het kader van OGW.....	80
5.4 METEN VAN HET BELEIDSCONCEPT OGW	81
5.4.1 Meten van OGW volgens beleidsbepalers	81
5.4.2 Meten van OGW volgens de Onderwijsinspectie	81
5.4.3 Meten van OGW volgens de schoolbesturen	82
5.4.4 Meten van OGW volgens de schoolleiders en docenten.....	83
5.4.5 Meten van OGW volgens experts.....	86
5.4.6 Samenvatting Meten van OGW	87
5.5 CONCLUSIE BEVINDINGEN	87
6. ANALYSE.....	88
6.1 GEBREK AAN MIDDELEN	88
6.1.1 Gebrek aan kennis.....	88
6.1.2 Gebrek aan informatie.....	89
6.1.3 Gebrek aan financiële middelen	89
6.1.4 Administratieve druk en/of gebrek aan tijd	89
6.2 AMBIGUE DOELEN	90
6.3 NUTSMAXIMALISATIE.....	91
6.4 PROBLEMEN TUSSEN PRINCIPAAL EN AGENT.....	91
6.5 INTERPRETATIEPROBLEMEN	93
6.6 MEETPROBLEMEN	94
6.7 AFSLUITING ANALYSE	94
7. CONCLUSIE.....	95
7.1 BEANTWOORDING PROBLEEMSTELLING.....	95
7.1.1 Beantwoording deelvragen.....	95
7.1.2 Antwoord hoofdvraag.....	98
7.2 AANBEVELINGEN.....	99
7.3 REFLECTIE	100
7.4 SUGGESTIES VOOR VERVOLGONDERZOEK.....	101
LITERATUURLIJST	102

BIJLAGEN	105
BIJLAGE 1. MAATREGELEN OMTRENT OGW UIT ACTIEPLAN BETER PRESTEREN	105
BIJLAGE 2. VRAGENLIJST ONTWIKKELING OGW PRESTATIEMONITOR (VO-RAAD EN SCHOOLINFO)	106
BIJLAGE 3. COMPLICATIES IN DE HORIZONTALE EN VERTICALE RELATIE	107
BIJLAGE 4. ALGEMENE INTERVIEWGUIDE	109
BIJLAGE 5. AANTAL GESPREKKEN	111
BIJLAGE 6. GESELECTEERDE ACTOREN INTERVIEWS SCHOLEN	113
BIJLAGE 7. OPERATIONALISATIE	115
LIJST VAN AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN.....	116
AFKORTINGEN	116
BEGRIPPEN	116

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2011 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het Actieplan VO Beter Presteren gepubliceerd. Vanuit dit plan wordt gestreefd naar de bevordering van een cultuur in het voortgezet onderwijs (VO) die te karakteriseren is aan de hand van drie hoofdpunten. Eén van deze punten is het realiseren van 'een cultuur van opbrengstgericht werken, gericht op optimalisatie van de leerresultaten van alle leerlingen, en waarin een cruciale rol is weggelegd voor de docent' (Ministerie van OCW, 2011, p. 5). Onder opbrengstgericht werken wordt een 'cultuur en praktijk' verstaan waarbij de leervorderingen van leerlingen systematisch worden gevolgd, om zo zicht te hebben op mogelijkheden voor verbetering: 'Het gezamenlijk systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerling-prestaties' (Ministerie van OCW, 2011, pp. 5-7). Daarmee wordt volgens het Ministerie van OCW aangesloten bij een ontwikkeling waarbij VO-scholen, al voordat opbrengstgericht werken een beleidsconcept werd, steeds meer opbrengstgericht zijn gaan werken.

De Inspectie van het Onderwijs (Onderwijsinspectie) stelde in het Onderwijsverslag van 2009 – 2010 al vast dat circa twintig procent van de scholen voldoet aan criteria voor opbrengstgericht werken. De indicatoren waarmee de Onderwijsinspectie in 2010 opbrengstgericht werken op scholen in het voortgezet onderwijs heeft gemeten zijn: (1) Het jaarlijks evalueren van de leerresultaten; (2) Het regelmatig evalueren van het onderwijsleerproces; (3) Het systematisch volgen van vorderingen door leraren; (4) De kwaliteit van het toetsstelsel; (5) Het nagaan van de effecten van de leerlingenzorg (Onderwijsinspectie, 2010). Opbrengstgericht werken werd door de Onderwijsinspectie gedefinieerd als 'het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerprestaties' (2010). Hierbij is het van belang dat de evaluatieve cyclus wordt doorlopen¹. Naast de Onderwijsinspectie gaf ook de Onderwijsraad al voor de publicatie van het Actieplan Beter Presteren aan dat opbrengstgericht werken centraal moest staan in de aanpak om prestaties te bevorderen. Opbrengstgerichtheid werd gezien als een kenmerk van een school waarin iedereen gericht werkt aan de realisering van gestelde doelen (Onderwijsraad, 2008). Een nieuw beleidsconcept deed vanaf het Actieplan zijn intrede in het VO: opbrengstgericht werken (OGW). Bij de lancering van OGW als beleidsconcept in het voortgezet onderwijs, liet het Ministerie van OCW veel ruimte aan het veld om het beleid te implementeren. In het Bestuursakkoord VO, dat door het Ministerie van OCW en de VO-raad een half jaar later werd gepresenteerd, werd de wijze aangegeven waarop scholen het beleidsconcept zullen realiseren: 'Het gaat om meten, analyseren en daarnaar handelen (...). Op een school dienen alle geledingen opbrengstgericht te werken en die werkwijze op elkaar af te stemmen' (2011). Hier wordt het beleidsconcept wederom heel breed neergezet, waardoor het een open karakter behoudt. Zo wordt over OGW in het Bestuursakkoord aangegeven: 'Met 'opbrengstgericht werken' wordt vooral een cultuur aangeduid: een cultuur gericht op optimalisatie van leerresultaten van leerlingen, op het beste uit alle leerlingen halen, op professionele nieuwsgierigheid van leraren naar de ontwikkeling van leerlingen, op constante verbetering van de leerprestaties van leerlingen en van de kwaliteit van het onderwijs. Met dat uitgangspunt moeten kwaliteit, selectie en determinatie een logische verbinding met elkaar vormen. Opbrengstgericht werken is een middel om talentontwikkeling van leerlingen gestalte te geven' (Ministerie van OCW & VO-raad, 2011, p. 4).

Een verkenning naar het concept in het voortgezet onderwijs leidt tot een gevarieerd beeld over de betekenis van opbrengstgericht werken. In sommige gevallen wordt OGW gezien als een cultuur in het onderwijs. Andere keren wordt het gezien als een werkwijze, een (nieuwe) manier van werken. In andere gevallen wordt het als een middel gezien, waarbij het gaat om het verwezenlijken van een doel. Een gebrek aan kennis over wat deze manier van werken precies inhoudt, leidt tot een wisselend beeld over de huidige stand van zaken van OGW in het VO. Enerzijds geven actoren aan

¹ Er worden in het kader van OGW verschillende evaluatieve cycli in de literatuur aangeduid. De stappen in de cyclus worden verschillend geformuleerd, waardoor bepaalde aspecten op een andere manier naar voren komen. Een veel gebruikte cyclus is van Visscher & Ehren: (1) Het stellen van doelen (formuleren van vragen waar data een antwoord op geven); (2) Het verzamelen van data; (3) Analyseren van verzamelde data (om zodoende een antwoord te formuleren op de vragen); (4) Interpreteren (welke implicaties voor wijzigingen volgen uit de analyse); (5) Het nemen van actie, een besluit over eventuele wijzigingen en deze uitvoeren (2011).

dat OGW zich de goede kant op ontwikkelt (Heemskerk, 2014., Schils, 2012), anderzijds zijn actoren kritisch (Onderwijsinspectie, 2013., Schildkamp, 2013).

Uit de literatuur blijkt dat OGW doorgaans tot doel heeft de prestaties van leerlingen te optimaliseren. Het wordt omschreven als een systematische en cyclische werkwijze. Wat dit concreet betekent, wordt echter niet duidelijk gemaakt. De definitie van OGW is door de tijd heen een aantal keer veranderd (Heemskerk, 2014, p. 35). De verschillen in definities leiden volgens de onderzoekers tot verschillen in percepties. Het beleidsconcept OGW in het voortgezet onderwijs leidt op dit moment nog regelmatig tot misverstanden, omdat actoren alle initiatieven die kunnen leiden tot verbetering van opbrengsten, onder OGW laten vallen (Heemskerk, 2014, p. 65). Er mag een grote variatie verwacht worden in de manier waarop actoren in het VO-veld invulling geven aan het beleidsconcept OGW. Aan de ene kant worden in het VO-veld verschillende accenten gelegd, aan de andere kant kunnen actoren ook verschillend omgaan met de geboden vrijheid en sturing die door het Ministerie van OCW op dit thema wordt gegeven. Ook onderzoek van de Jonge (2011, p. 16) toont aan dat er 'verschillende betekenissen aan het begrip worden gegeven en dat deze betekenissen breed kunnen worden geïnterpreteerd, waardoor ze ruimte laten voor eigen invulling'. Een expert op het gebied van OGW in het VO die onder andere School aan Zet² ondersteunt, geeft aan dat het beleidsconcept OGW verschillend wordt ervaren: "Opbrengstgericht werken in het VO staat nog in de kinderschoenen. De beleving van OGW is verschillend bij de verschillende doelgroepen in het onderwijs. Management kijkt er naar vanuit kwaliteitsverbetering en HRM (hoe zorg ik ervoor dat docent eigenaar worden van OGW en systematisch werken aan het verbeteren van hun onderwijs en verhogen van leerresultaten). Bestuur kijkt vooral naar het stellen van doelen. Leraren in het voortgezet onderwijs zien het nog als managementgedoe" (G. Spaans, persoonlijke communicatie, 25 januari 2014).

1.2 Probleemstelling

Het huidige beleid omtrent OGW heeft een open karakter, dat door verschillende actoren in het VO-veld verschillend wordt begrepen en geïmplementeerd. Daarnaast geven onderzoekers aan dat 'het algemeen onderschreven doel (het optimaliseren van leerresultaten van leerlingen) kan leiden tot verschillende invulling van OGW en verschillende processen op scholen' (Heemskerk, 2014, p. 18). Actoren gebruiken hierbij enerzijds verschillende begrippen voor dezelfde lading en anderzijds geven zij verschillende ladingen aan hetzelfde begrip. Het is op dit moment, op basis van deze analyse, aannemelijk om te veronderstellen dat er met verschillende werkelijkheden naar het beleidsconcept opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs gekeken wordt.

Daarom is de **doelstelling** van dit onderzoek:

'Inzicht verkrijgen in de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleid ten aanzien van opbrengstgericht werken op actoren in het voortgezet onderwijs, ten einde in beeld te brengen op welke effecten beleidsbepalers kunnen anticiperen en in kaart te brengen waar het beleid bijgesteld zou kunnen worden'.

Het is dus de bedoeling dat inzicht wordt verkregen in de onbedoelde effecten van het beleidsconcept OGW, zodat men hierop kan anticiperen en het beleid omtrent opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs verbeterd kan worden.

Moet het beleid worden bijgesteld? Hoe gaat een actor met het beleidsconcept OGW om en heeft dat tot spanningen geleid? Als het ministerie het beleid helemaal 'dichttimmer', geeft het onderwijsveld in de meeste gevallen aan dat beleidsbepalers treden in de autonomie en teveel bezig zijn met het 'hoe' (Dijsselbloem, 2008, p. 139). OGW is daarentegen een beleidsconcept dat met open normen en vage concepten in het VO-veld is geïntroduceerd. Het is de vraag of dit tot complicaties heeft geleid voor actoren.

² School aan Zet staat scholen bij in hun ontwikkeling van goed naar beter en draagt zo bij aan een (verdere) verbetering van de onderwijskwaliteit. Het programma is gebaseerd op de landelijke beleidsdoelen en sluit aan bij de bestuursakkoorden en actieplannen. School aan Zet is bedoeld voor scholen binnen zowel primair onderwijs, voortgezet onderwijs als (voortgezet) speciaal onderwijs en wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. (www.schoolaanzet.nl).

De bijbehorende **hoofdvraag** van dit onderzoek is:

'Wat zijn de onbedoelde effecten van het open karakter van het OGW-beleid op actoren (Ministerie van OCW, VO-raad, Onderwijsinspectie, schoolbesturen, schoolleiders en docenten) in het VO-veld?'

Er wordt in dit onderzoek gekeken naar de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleid dat het Ministerie van OCW hanteert ten aanzien van het concept opbrengstgericht werken in voortgezet onderwijs. Dit betekent dat er wordt onderzocht of de primaire taak of de aanpak van de actoren veranderd is na de introductie van het beleidsconcept OGW.

1.2.1 Deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek wordt beantwoord met behulp van de volgende deelvragen:

Theoretische deelvraag:

'Welke complicaties kunnen zich voordoen bij sturing met open normen en vage concepten?'

Wat kan er misgaan als een beleidsconcept een open karakter heeft? In het theoretisch kader zal uiteen worden gezet welke complicaties volgens de literatuur op kunnen treden bij beleid met open normen en vage concepten. Met behulp van de literatuur worden categorieën van problemen (complicaties) gevormd die voor kunnen komen als een beleidsconcept een open karakter heeft. Er wordt dus gekeken welke dingen er verkeerd gaan als een beleidsconcept een open karakter heeft; wat de gevolgen zijn van de variëteit die dat met zich meebrengt; en wat het effect is van verschillende opvattingen die hierdoor ontstaan.

Empirische deelvragen:

1. *Wat houdt het beleidsconcept opbrengstgericht werken in?*
2. *Wat betekent het open karakter van het beleidsconcept OGW voor de vervulling van het werk (de primaire taak) van de actoren in het VO-veld?*
 - Wat betekent het in de uitvoering van het werk van beleidsbepalers?
 - Wat betekent het in de uitvoering van het werk van de Onderwijsinspectie?
 - Wat betekent het in de uitvoering van het werk van schoolbesturen?
 - Wat betekent het in de uitvoering van het werk van schoolleiders?
 - Wat betekent het in de uitvoering van het werk van docenten?
3. *Zijn er spanningen bij of tussen de verschillende actoren in het VO-veld sinds de invoering van het beleidsconcept OGW?*

De empirische deelvragen van het onderzoek dienen inzicht te geven in een drietal aspecten. Allereerst dient helder te worden gemaakt hoe het beleidsconcept OGW in het VO tot stand is gekomen en hoe het zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Daarnaast is het van belang om inzicht te krijgen wat het open karakter van het beleidsconcept OGW betekent voor de vervulling van het werk van de verschillende actoren in het VO-veld. Tenslotte is het van belang om inzicht te verkrijgen in de eventuele spanningen die bij of tussen de verschillende actoren ontstaan door opbrengstgericht werken. Om deze redenen zijn de empirische deelvragen opgesteld. Door een antwoord te krijgen op iedere deelvraag ontstaat er een compleet beeld ter beantwoording van de hoofdvraag.

1.3 Relevantie

In dit onderzoek wordt inzicht verkregen in de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleidsconcept opbrengstgericht werken op actoren in het voortgezet onderwijs. Aan de hand van een documentanalyse in combinatie met 28 interviews wordt de wenselijkheid van het open karakter van dit onderwijsbeleid duidelijk voor de primaire taak van actoren die hiermee te maken hebben. In deze paragraaf wordt toegelicht waarom dit onderzoek relevant is voor zowel het voortgezet onderwijs als de bestuurskunde.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

In het onderwijs is een trend zichtbaar waarbij actoren opbrengstgericht werken steeds belangrijker vinden. Opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs is een actueel thema in het overheidsbeleid. Dat heeft ertoe geleid dat scholen bepaalde werkzaamheden zo zijn gaan benoemen. Omdat het Ministerie van OCW en het VO-veld de laatste jaren opbrengstgericht werken een impuls hebben geven, is het relevant om te kijken naar de verschillende opvattingen. Het onderzoek is bestuurskundig relevant omdat het inzicht geeft in de ontwikkelingen en onbedoelde effecten van het beleidsconcept. Het onderzoek brengt in kaart welke zienswijzen er door actoren in het VO-veld worden gehanteerd met betrekking tot OGW. Voor het creëren van voldoende draagvlak in het VO-veld is het ook van belang om te kunnen laten zien welke onbedoelde effecten opbrengstgericht werken heeft.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Door in kaart te brengen of er sprake is van complicaties bij het open karakter van het beleidsconcept OGW zal worden gekeken of het mogelijk is om een uitspraak te doen over de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleid op de primaire taak en werkzaamheden van actoren. Het levert nieuwe inzichten op over de onbedoelde effecten die zich voor kunnen doen bij sturing met open normen en vage concepten. Dit is de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek, omdat niet eerder onderzocht is welke complicaties zich bij het open karakter van het beleidsconcept OGW voordoen. Het onderzoek genereert nieuwe kennis ten aanzien van de ontwikkeling van het beleidsconcept OGW.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek begint met een verkenning van het beleidsconcept OGW. In het beleidskader wordt ingegaan op het beleid dat het Ministerie van OCW hanteert ten aanzien van opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. Hierbij wordt een beter beeld verkregen van de ontwikkelingen en documenten die ten grondslag liggen aan OGW, waardoor het beleidsconcept is geïntroduceerd in het VO-veld. In hoofdstuk drie wordt het theoretisch kader uiteengezet. Hierin worden theorieën met betrekking tot de onbedoelde effecten van een open wijze van beleidsvoeren op het werk van actoren toegelicht. Hieruit zijn de complicaties die optreden bij beleid met open normen en vage concepten uiteengezet. Na het theoretisch kader volgt in hoofdstuk vier het methodologisch kader. In dit hoofdstuk wordt de gevolgde methode van onderzoek toegelicht en verantwoord. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan het type onderzoek, het gebruik van informatiebronnen en de selectie van de onderzoekseenheden. Daarnaast zijn de theoretische begrippen nader geoperationaliseerd tot een conceptueel model. In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen per onderzochte actor. Hierin wordt ingegaan op de aanwezige middelen, doelen, spanningen bij of tussen actoren en de wijze waarop het beleidsconcept wordt gemeten. In de analyse worden vervolgens de bevindingen vergeleken met de theorie en zullen er in lijn met de operationalisatie, deelconclusies worden getrokken. Het laatste hoofdstuk bestaat uit de conclusie van het onderzoek. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan over de invulling van het beleidsconcept OGW in het voortgezet onderwijs, wordt er gereflecteerd op het onderzoek en zal een advies worden gedaan voor een eventueel vervolgonderzoek.

2. Beleidskader

In dit beleidskader wordt er ingegaan op het beleid dat het Ministerie van OCW hanteert ten aanzien van opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. Daarbij zal antwoord worden gegeven op de vraag *'Wat houdt het beleidsconcept opbrengstgericht werken in?'*. Ten eerste is het van belang een beter beeld te krijgen van de beweegredenen voor het introduceren van het beleidsconcept in het VO-veld. Daarnaast is het van belang om inzichtelijk te maken in welke beleidsdocumenten het beleidsconcept en de aanpak van het Ministerie van OCW beschreven zijn. Er wordt daarbij tevens inzichtelijk gemaakt wat de verwachte beleidsuitkomsten zijn. Vervolgens wordt inzichtelijk gemaakt welke invloed de VO-raad, School aan Zet en de Onderwijsinspectie op de ontwikkeling van het beleidsconcept hebben in de praktijk. Tenslotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de laatste stand van zaken betreffende de ontwikkeling van OGW in het VO.

2.1 Open beleid 'Opbrengstgericht werken'

Het beleidsconcept OGW is voor het eerst in het voortgezet onderwijs geïntroduceerd via het Actieplan Beter Presteren VO door het Ministerie van OCW. De redenen om OGW tot een speerpunt te maken zijn:

- ✓ Een rapport van de Onderwijsraad uit 2008 ('Partners in onderwijsopbrengst').
- ✓ Het feit dat leerlingen in het voortgezet onderwijs met lagere cijfers voor Nederlands, Engels en wiskunde slaagden dan de jaren ervoor.
- ✓ Een rapport van de Onderwijsinspectie uit 2011 ('Opbrengsten maak er werk van'), waarin de inspectie aangaf dat OGW leidt tot hogere prestaties.
- ✓ Het gegeven dat uit het internationaal vergelijkende PISA-onderzoek van 2009 de absolute scores van Nederlandse leerlingen minder goed waren dan die in 2003.
- ✓ Het feit dat andere goed presterende landen er beter in slaagden om hun leerprestaties te verhogen.

Het concept kwam al vanaf 2008 voor in beleidsstukken van het primair onderwijs (PO). In het voorstel voor verbetering van de toets- en verantwoordingspraktijk in het basisonderwijs werd voor het eerst aangegeven dat scholen in het PO meer en beter opbrengstgericht moeten werken (Ministerie van OCW, 2008). Pas vanaf 2011 is OGW als speerpunt gelabeld voor het voortgezet onderwijs. Voor die tijd werd er in de Kwaliteitsagenda VO gesproken over 'verbetercultuur' als beleidsprioriteit.

De verschillende definities en beelden van het concept zijn in de inleiding van het onderzoek geïntroduceerd en zullen in de bevindingen nader worden besproken. Wat er uit bijna alle beleidsstukken blijkt, en waar bijna alle experts het over eens zijn, is dat de herkomst van het concept zich in de effectiviteits- en verbeterbeweging van de Verenigde Staten (V.S.) bevindt. Fullan (2001) constateerde daar dat in succesvolle scholen schoolteams zich regelmatig buigen over de resultaten van leerlingen en op de basis van die analyse het onderwijs aanpassen. Sinds de wet *'No Child Left Behind'* (NCLB) uit 2002 gaat men er in de V.S. vanuit dat opbrengsten kunnen worden verhoogd door standaarden te bepalen en meetbare doelen te stellen.

Deze visie komt terug in het rapport 'Partners in onderwijsopbrengst' van de Onderwijsraad. Hierin pleit de Onderwijsraad ervoor dat het verhogen van leeropbrengsten in de school een zaak is van de school, leraren, ouders en leerlingen. Ze constateert in het rapport een zwak ontwikkelde opbrengstgerichtheid in primair en voortgezet onderwijs. Onderwijsopbrengsten worden daarbij gedefinieerd als: 'de realisering van datgene wat in kerndoelen, standaarden en examenprogramma's is omschreven, zowel in cognitieve zin als wat betreft de ontwikkeling van sociale vaardigheden' (Onderwijsraad, 2008, p. 9). Aangezien sociale opbrengsten lastiger te meten zijn, legt de Onderwijsraad in dit rapport de nadruk op cognitieve opbrengsten. Opbrengstgerichtheid wordt gezien als 'een kenmerk van een school waarin concrete doelstellingen voor leerlingen op basis van de leerlingenpopulatie geformuleerd worden en waarin alle betrokken partijen er gericht aan werken de gestelde doelen te bereiken' (Onderwijsraad, 2008, p. 9). De Onderwijsraad beveelt daarbij aan dat de balans niet doorslaat, ze wijst op het risico van *'Teaching to the test'*. Gegevens kunnen worden ingezet om het primaire proces te verbeteren en om de scholen transparant te maken, maar niet als afrekeninstrument (Onderwijsraad, 2008, p. 74).

In januari 2011 kwam ook de Onderwijsinspectie met een brochure in het kader van OGW. In 'Opbrengsten maak er werk van!' geeft de Onderwijsinspectie aan dat er een positief verband is tussen de opbrengstgerichtheid van scholen in het PO en de resultaten van hun leerlingen (Onderwijsinspectie, 2011, p. 3). OGW wordt er gedefinieerd als 'het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties'. Het vraagt volgens de Onderwijsinspectie om een samenhangende onderwijskundige aanpak op alle niveaus in de school: 'Op schoolniveau is kwaliteitszorg van belang. Er heerst een opbrengstgerichte cultuur en personeelsleden spreken elkaar aan op het realiseren van hoge opbrengsten; Op groepsniveau is het de leerkracht die in de lessen opbrengstgericht werken vormgeeft door de manier waarop deze zijn lessen presenteert en organiseert. Hierbij gaat het om de kwaliteit van het leerstofaanbod voor alle leerlingen, de onderwijstijd, het didactisch handelen en de afstemming van het onderwijsleerproces op de verschillende behoeften van leerlingen; Op leerling-niveau speelt de extra zorg aan de individuele leerling een belangrijke rol. Verder zijn een goed toetsinstrumentarium en actieve betrokkenheid van de leerling belangrijk; Ook het bestuur kan een steentje bijdragen aan een opbrengstgerichte cultuur' (Onderwijsinspectie, 2011, p. 7).

2.2 Beleidsdocumenten beleidsconcept OGW in het VO

Voorgaande rapporten en ontwikkelingen zijn aanleiding geweest om opbrengstgericht werken als speerpunt op te nemen in het Actieplan VO Beter Presteren. De reden om OGW in het voortgezet onderwijs tot een beleidsconcept te maken is de veronderstelling dat opbrengstgericht werken zal leiden tot hogere kwaliteit van het onderwijs en hierdoor tot betere resultaten. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de beleidsdocumenten omtrent opbrengstgericht werken VO.

2.2.1 Actieplan VO Beter Presteren

"Goed voortgezet onderwijs biedt leerlingen persoonlijke aandacht, daagt ze uit en helpt ze steeds verder. Opbrengstgericht werken (OGW) en een ambitieuze leercultuur zijn daarbij sleutelbegrippen" (Ministerie van OCW, 2011a, p. 1). Met deze zin begint het Actieplan Beter Presteren. Vanaf de lancering is er bewust gekozen om binnen het VO een cultuur te bewerkstelligen waarin de leervorderingen van leerlingen systematisch worden gevolgd:

'Ik streef naar de bevordering van een cultuur die te karakteriseren is aan de hand van drie hoofdpunten, die onderling nauw samenhangen: een cultuur van opbrengstgericht werken, gericht op optimalisatie van de leerresultaten van alle leerlingen, en waarin een cruciale rol is weggelegd voor de docent; een ambitieuze leercultuur, met speciale aandacht voor topprestaties van de beste leerlingen en het hoog leggen van de lat; een cultuur van bewust kiezen, gericht op doelmatige en zo effectief mogelijke besteding van de schaarse middelen' (Ministerie van OCW, 2011a, p. 3).

OGW staat vanaf dat moment centraal in de aanpak om prestaties te bevorderen. Er staan vier speerpunten in het Actieplan Beter Presteren:

- ✓ Beter presteren.
- ✓ Meer aandacht voor excellente en hoogbegaafde leerlingen.
- ✓ Een ambitieuze leercultuur.
- ✓ Opbrengstgericht werken (Ministerie van OCW, 2011a, p. 2).

Met opbrengstgericht werken streeft het Ministerie van OCW naar een cultuur van opbrengstgericht werken. Het gaat om het doelgericht en stelselmatig werken aan het bereiken van hoge verwachtingen en ambities. 'In de internationale literatuur wordt dat *'data driven education'* genoemd, in Nederland noemen we dat opbrengstgericht werken' (Ministerie van OCW, 2011b, p. 4). OGW is geen doel, maar een middel om de prestaties te verhogen. Als definitie van OGW hanteert het Ministerie van OCW in het Actieplan de toenmalige definitie van de Onderwijsinspectie: 'Het gezamenlijk systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerling-prestaties' (Ministerie van OCW, 2011a, p. 5).

Scholen werken volgens het Actieplan Beter Presteren opbrengstgericht als zij voldoen aan de criteria uit het onderwijsverslag 2009 - 2010:

- 1) Duidelijke doelen stellen;
- 2) Zorgen dat leraren weten wat ze hun leerlingen moeten leren;
- 3) Het onderwijs afstemmen op wat leerlingen nodig hebben om te presteren;
- 4) Problemen van leerlingen analyseren die de doelen niet halen;
- 5) Problemen verhelpen door een goede leerlingenzorg;
- 6) Jaarlijks nagaan hoe groepen leerlingen en de school als geheel presteren;
- 7) Snel verbeteren als prestaties tegenvallen. (Ministerie van OCW, 2011a, p. 5)

Het streefdoel van het ministerie is dat het percentage scholen in het VO dat opbrengstgericht werkt in 2015 minimaal 50 procent is, en in 2018 is gestegen naar 90 procent. In 2010 werkte ongeveer 20 procent van de scholen in het VO opbrengstgericht (Ministerie van OCWb, 2011a, p. 2). Met deze maatregelen legde het toenmalige kabinet de nadruk op verhoging van de leerprestaties van leerlingen, in het bijzonder op de doorstroomrelevante vakken (Ministerie van OCW, 2011a, p. 2). Het beleid van de overheid richt zich in eerste instantie op het verbeteren van de onderwijsresultaten voor taal en rekenen. De maatregelen in het Actieplan Beter Presteren hangen nauw met elkaar samen. Er wordt bijvoorbeeld getracht om bij docenten te zorgen dat ze voldoen aan de bekwaamheidseisen als het gaat om het omgaan met verschillen tussen leerlingen, het bieden van onderwijs op maat en OGW. De docent wordt hierbij gezien als 'de spil waar het om draait' aldus het ministerie, '(...) hij moet de kennis én de ruimte hebben zijn professionele handelen te richten op het optimaliseren van leeropbrengsten van leerlingen' (Ministerie van OCW, 2011a, p. 5).

In het Actieplan Beter Presteren wordt het bewerkstelligen van OGW gekoppeld aan de ambitie om toegevoegde waarde zwaarder te laten wegen (bij de beoordeling van scholen door de Onderwijsinspectie). De wijze waarop het ministerie opbrengstgericht werken tracht te stimuleren is door een wetwijziging van de Wet Voortgezet Onderwijs, met een verplichting van het hebben en gebruik van een leerlingvolgsysteem (LVS) en het introduceren van een diagnostische toets (DTT) aan het eind van de onderbouw voor Nederlandse taal, Engelse taal en wiskunde/rekenen in 2014 – 2015 (zie paragraaf 2.5). Het Regeerakkoord van de VVD en het CDA kondigde al aan dat er verplichte leerlingvolgsystemen met uniforme toetsen in het voortgezet onderwijs zullen komen (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, p. 31). Om deze reden heeft het Ministerie van OCW in het Actieplan Beter Presteren onder opbrengstgericht werken 'het benutten van een leerlingvolgsysteem en het afnemen van een landelijke, diagnostische toets voor de doorstroomrelevante vakken aan het einde van de onderbouw verplicht stellen' meegenomen (Ministerie van OCW, 2011a, p. 4). Daarnaast heeft het ministerie de maatregelen omtrent OGW in het Actieplan Beter Presteren samengevat (bijlage 1). Deze maatregelen betreffen voornamelijk verscherping van de opbrengsten zoals de Onderwijsinspectie ze hanteert en maatregelen ter verbetering van Engels, wiskunde/rekenen en Nederlands (Ministerie van OCW, 2011a, p. 17).

Bij het presenteren van het Actieplan liet het ministerie ruimte aan het veld om de inhoud van het beleid te implementeren. Het beleidsconcept wordt gekenmerkt door complexe en ambitieuze doelstellingen. De inzet van de actoren uit de VO-sector is volgens het ministerie nodig om OGW tot een succes te maken. Deze inspanning kan het resultaat positief beïnvloeden: 'De VO-raad en ik hebben afgesproken dat we voor het eind van dit jaar met een plan van aanpak komen over de wijze waarop scholen een cultuur van OGW zullen realiseren' (Ministerie van OCW, 2011a, p. 4).

2.2.2 Bestuursakkoord 2012 – 2015

Het plan van aanpak dat in het Actieplan Beter Presteren VO wordt aangekondigd, is uitgewerkt als 'Bestuursakkoord 2012 – 2015'. In 2011 heeft het Ministerie van OCW samen met de VO-raad het Bestuursakkoord voor het onderwijsbeleid in het voortgezet onderwijs opgesteld. De Sectoragenda van de VO-raad, de Kwaliteitsagenda VO en het Actieplan LeerKracht zijn de voorlopers en vormen de basis voor de kwaliteitsverbetering die wordt nagestreefd in dit bestuursakkoord. De doelen uit het Bestuursakkoord zijn onder andere het bereiken van hogere prestaties bij leerlingen, verbeteringen van de onderwijskwaliteit en het vergroten van de kwaliteit van docenten en schoolleiders. Hierin zijn verdere afspraken gemaakt over het beleid omtrent OGW in het VO.

Het Bestuursakkoord is een convenant op basis van een inspanningsverplichting, een wilsovereenkomst tussen de overheid en maatschappelijke organisatie(s) ter verwezenlijking van het beleid van de overheid (van den Heuvel, 2005, pp. 65 – 71). Een bestuursakkoord is een

horizontaal en zacht beleidsinstrument, een publiekrechtelijke overeenkomst die gaat over de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Het is een overeenkomst die tweezijdig tot stand komt. Er wordt verondersteld dat de effectiviteit hierdoor groter is. Er is echter een zwakke binding bij een convenant. De juridische status is zwak omdat de mate waarin naleving kan worden afgedwongen in de meeste gevallen niet duidelijk is. Het heeft een politiek-publicitaire functie, want de intentie van een dergelijk akkoord is dat er aan een al bekende boodschap extra aandacht wordt besteed (van den Heuvel, 2005, pp. 66).

In het Bestuursakkoord VO doen het Ministerie van OCW en de VO-raad gezamenlijk een beroep op medewerking van de VO-sector om het beleidsconcept in het voortgezet onderwijs te verwezenlijken. Er wordt onder meer getracht om een ambitieuze, opbrengstgerichte leercultuur in het VO te bewerkstelligen. Opbrengstgericht werken is slechts één van deze speerpunten³. Het wordt in het Bestuursakkoord VO aangeduid als cultuur en middel om talentontwikkeling van leerlingen gestalte te geven: 'Het sluit aan bij de inspanningen die op scholen en door leraren worden gepleegd op het gebied van kwaliteitszorg'. Docenten moeten de leervorderingen van leerlingen systematisch volgen en bijsturen (indien nodig), zodat maatwerk geboden kan worden (VO-raad & Ministerie van OCW, 2011, p. 4). Hierbij dienen alle geledingen opbrengstgericht te werken. Net als in het Actieplan VO Beter Presteren is de ambitie dat in 2015 vijftig procent van de scholen in het VO opbrengstgericht werkt. Daarnaast worden een landelijk verplichte diagnostische tussentijdse toets voor de doorstroomrelevante vakken en het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem tevens als belangrijke instrumenten voor de realisering van dit streven genoemd. Er wordt door OCW en VO-raad in de periode 2012 – 2015 gezamenlijk naar gestreefd dat er gerichte aandacht wordt besteed aan de kernvakken (Nederlands, Engels, wiskunde/rekenen).

Het vertrekpunt bij de aanpak van het realiseren van de ambities uit het Bestuursakkoord is de autonomie van het bestuur en van de school: 'Het is aan hen om die maatregelen te nemen die zij passend vinden om de gestelde doelen te bereiken' (VO-raad & Ministerie van OCW, 2011, p. 7). De implementatie van het beleidsconcept OGW wordt wederom open gelaten, maar ook wat het beleidsconcept betekent blijft onduidelijk. Scholen kunnen een schoolspecifieke uitwerking en operationalisering van de ambitie vastleggen in 'Vensters voor Verantwoording'. Ten behoeve van de realisering van OGW en de andere doelen uit het Bestuursakkoord 2012 – 2015 heeft het Ministerie van OCW extra middelen beschikbaar gesteld aan scholen via de Prestatiebox (VO-raad & Ministerie van OCW, 2011, pp. 11 – 12). Op 17 december 2011 is de Regeling Prestatiebox Voortgezet Onderwijs gepubliceerd. De regeling richt zich op de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen, met als inzet het verbeteren van de leerprestaties van alle leerlingen op die vakken. De regeling is geïntroduceerd ter ondersteuning van de vijf speerpunten (2011). De middelen worden jaarlijks uiterlijk in de maand maart aan alle scholen verstrekt op basis van een bedrag per leerling. Voor OGW is €24 miljoen beschikbaar in 2014.

2.3 VO-raad

De VO-raad heeft een bijzondere positie als het gaat om het beleidsconcept opbrengstgericht werken. Enerzijds hebben zij in het Bestuursakkoord 2012 – 2015 afspraken met het Ministerie van OCW gemaakt omtrent OGW in het VO. Daarnaast worden zij mede verantwoordelijk gehouden voor de uitvoering van het beleid. Naast de Prestatiemonitor (zie 2.2.1) heeft de VO-raad dan ook andere acties ondernomen om het beleid aandacht te geven. Dergelijke acties bestaan voornamelijk uit de voorlichtingsactiviteiten en het informeren van het VO-veld omtrent het concept OGW. Een voorbeeld van dergelijke informatie is de brochure 'Werken aan Opbrengsten' die de VO-raad in het kader van het project 'Leren verbeteren' heeft uitgebracht. In deze brochure gaat de VO-raad vooral in op de wijze waarop scholen zelf onderzoek kunnen doen naar hun

³ De ambitie uit het Bestuursakkoord bestaat uit vijf speerpunten: (1) Leerlingen behalen goede prestaties op de kernvakken én worden breed gevormd; (2) Scholen werken systematisch aan het maximaliseren van prestaties van leerlingen, dat wil zeggen ze werken opbrengstgericht; (3) Leraren signaleren verschillen tussen leerlingen – niet alleen de gemiddelde leerlingen, maar ook de cognitief zwakkere en sterkere leerlingen – en gaan hier op een adequate wijze mee om; (4) Op scholen is sprake van een ambitieuze leercultuur waar excellentie wordt gestimuleerd en hoogbegaafdheid wordt ondersteund; en (5) Op scholen is sprake van een lerende cultuur waarin het niet alleen draait om het leren van leerlingen, maar ook om het leren van leraren en schoolleiders. Goed HRM-beleid is daarvoor een voorwaarde. (VO-raad & Ministerie van OCW, 2011, p. 3)

opbrengsten. De VO-raad beperkt zich in de brochure tot de opbrengstenbeoordeling van de Onderwijsinspectie en de analyses en rapportages van Vensters voor Verantwoording (waarmee scholen sturingsinformatie kunnen genereren). In de brochure wordt gesteld dat er '(...)ook andere instrumenten beschikbaar zijn om de opbrengstgerichtheid te vergroten en dat opbrengstgericht werken een grotere reikwijdte heeft' (VO-raad, 2011, p. 7). De VO-raad geeft in deze brochure aan dat op een school die opbrengstgericht werkt, zowel management als onderwijzend personeel doelen stelt, vorderingen volgt, resultaten evalueert en doelen bijstelt. Volgens de VO-raad is de kans het grootst dat de school het beste uit leerlingen haalt als er een opbrengstgericht klimaat is in de school.

In het Actieplan VO Beter Presteren wordt gesteld dat de aanpak van School aan Zet (paragraaf 2.4) samen zal vallen met het plan van aanpak van de VO-raad om een cultuur van OGW in scholen te bevorderen (Ministerie van OCW, 2011, p. 16). In dit plan is een monitorinstrument opgenomen en staan de randvoorwaarden waaraan scholen moeten voldoen om opbrengstgericht werken te realiseren (VO-raad & Ministerie van OCW, 2011, p. 12).

2.3.1 Prestatiemonitor in het kader van het Bestuursakkoord 2012-2015

Om scholen te ondersteunen met de uitvoering van de onderdelen van het Bestuursakkoord, heeft de VO-raad in samenwerking met Schoolinfo, de Prestatiemonitor ontwikkeld (zie bijlage 2). Met de Prestatiemonitor konden scholen de nulmeting voor onder andere opbrengstgericht werken uitvoeren en kregen zij een rapportage over de thema's uit het Bestuursakkoord (VO-raad, 2012, p. 2). Individuele scholen beschikken niet over het oordeel van de Onderwijsinspectie. Daarom heeft de VO-raad een vragenlijst ontwikkeld die de ontwikkelingsfase van de school weergeeft op deze thema's (VO-raad, 2012, p. 11). Uit de landelijke rapportage van 2012 blijkt dat 56 procent van de scholen de eerste keer de Prestatiemonitor volledig hebben ingevuld. In totaal hadden 1.088 schoolleiders en 736 docenten de vragenlijst ingevuld. Scholen gaven in deze nulmeting aan dat ze kwaliteitsbeleid hebben ontwikkeld, maar dat dit veelal nog niet volledig is geïmplementeerd. Op veel scholen waren schoolleiders en docenten actief bezig met de eerste stap om de onderwijsresultaten op school te verbeteren. Op basis daarvan konden ambities en maatregelen om opbrengstgericht werken te bewerkstelligen door scholen worden geformuleerd.

Deze nulmeting is de laatste meting waar een landelijke rapportage over is verschenen. Over de gegevens uit de monitor van 2013 zijn geen openbare stukken verschenen. Medewerkers van het ministerie en de VO-raad gaven in gesprekken aan dat de deelname aan de tussenmeting 2013 lager ligt dan aan de nulmeting van de Prestatiemonitor, dat betreft dus onder andere het geringe aantal schoolleiders en docenten dat de enquête opbrengstgericht werken heeft ingevuld. Hierdoor is het niet mogelijk om op basis van de monitor goed vast te stellen of scholen (volgens eigen perceptie) zich hebben ontwikkeld conform het doel dat in het Bestuursakkoord 2012 - 2015 is gesteld. In een infobulletin informeerde de VO-raad in november jl. alle schoolleiders in het VO over het monitoren van het Bestuursakkoord VO. Ze gaven aan dat de *mid term review* een positief beeld laat zien over de wijze waarop de VO-sector thema's uit het akkoord oppakt. Er wordt hierin gesteld dat er vooral winst te boeken is op OGW: 'Inmiddels werkt 90 procent van de scholen met data, de vertaling naar het klaslokaal ontbreekt echter nog' (van Dam & van der Meer, 2013, p. 3).

2.4 School aan Zet

Om scholen ondersteuning te bieden voor de realisatie van de ambities uit het Bestuursakkoord VO is het programma School aan Zet (SAZ) ingericht. SAZ wordt omschreven als 'een kritische en deskundige vriend voor scholen in het VO voor de realisering van de belangrijkste concepten uit het Bestuursakkoord 2012 – 2015'. SAZ wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, de PO-raad en de VO-raad (School aan Zet, 2013, p. 4). Het programma heeft als opdracht scholen die dat wensen te ondersteunen bij het vertalen van sectordoelstellingen naar schoolspecifieke doelstellingen, en een adequate aanpak te ontwikkelen om de doelstellingen uit het Bestuursakkoord⁴ te bereiken (VO-raad & Ministerie van OCW, p. 7).

⁴ OGW is één van de thema's uit het Bestuursakkoord VO waaraan School aan Zet ondersteuning tracht te bieden. In totaal deden in de periode maart 2012 tot september 2013 2.695 scholen mee aan het programma SAZ, waarvan 556 scholen uit het voortgezet onderwijs. SAZ bereikt daarmee ongeveer 41% van de VO-scholen in
Publieksversie afstudeeronderzoek A.J.T. Hanssen

SAZ maakt gebruik van kennis en vaardigheden van experts om OGW te definiëren en onder de aandacht te brengen bij scholen. OGW raakt volgens SAZ het vakmanschap van de docent. De meerwaarde van OGW is volgens SAZ het inzicht dat een leraar krijgt in de resultaten van de leerling, het gaat om 'een werkwijze om gericht naar het onderwijs te kijken met behulp van beschikbare gegevens' (Vermaas, 2013, p. 8).

Om opbrengstgericht werken te realiseren is het van belang dat een docent op een systematische manier opbrengstgericht werkt. Als definitie voor het beleidsconcept definieert SAZ opbrengstgericht werken als "Het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van de onderwijsprestaties waarbij alle betrokkenen – bestuurders, schoolleiding, leraren en leerlingen – op basis van de resultaten gericht actie ondernemen om het onderwijs te verbeteren" (Vermaas, 2013, p. 8). Hierbij onderscheid School aan Zet vijf kenmerken (Vermaas, 2013, p. 8):

- 1) Maximaliseren van onderwijsprestaties: iedereen in de school wil het beste uit leerlingen halen.
- 2) Doelgericht werken: iedereen in de school werkt samen aan het realiseren van vooraf vastgestelde, uitdagende en concrete doelen.
- 3) Resultaten analyseren: via het leerlingvolgsysteem, observaties, huiswerk en toetsen worden de resultaten (kennis, vaardigheden, gedrag) van de leerlingen en van de school geanalyseerd.
- 4) Activiteiten aanscherpen: de analyses van de resultaten laten de leraar en de school zien hoe het gaat met de opbrengsten in relatie tot de gestelde doelen en leiden tot gerichte aanpassingen.
- 5) Systematische aanpak: een systematische aanpak zorgt ervoor dat OGW niet afhankelijk is van individuele initiatieven, maar verankerd is in de kwaliteitszorg van de school.

School aan Zet ziet OGW als een structureel proces dat de ontwikkeling van de individuele leerling, de klas en het onderwijsleerproces volgt door middel van een aantal stappen. Er worden daarbij zes bouwstenen onderscheiden: Visie en beleid; Sturing; Onderwijsproces; Instrumenten; Kennis en vaardigheden; en Cultuur (Vermaas, 2013, pp. 13 – 14).

In de periode maart 2012 tot september 2013 gaf SAZ aandacht aan OGW middels gesprekken met deelnemende scholen, en door middel van programmafaciliteiten zoals landelijke conferenties (VO-congres), regionale bijeenkomsten, onderzoekspublicaties⁵, kwaliteitskaarten en *assessments*. Een voorbeeld van deze faciliteiten is het leernetwerk *Teach & Learn*, een leernetwerk voor docenten in het VO die werken aan OGW. Het doel van het traject is dat de deelnemers de kennis en ervaringen die zij opdoen de school inbrengen, en na een jaar beter in staat zijn succesvol een interventie door te voeren (School aan Zet, n.d.).

Sinds het najaar van 2013 werkt School aan Zet in het VO met het ontwikkelmodel Lerende Organisatie (School aan Zet, 2013, p. 5). Het model biedt scholen een kijkrichting op hun ontwikkeling en helpt vragen als 'Waar staan we in onze ontwikkeling?', 'Waar willen we naartoe?' en 'Hoe gaan we daar komen?' te beantwoorden. Het ontwikkelmodel bestaat uit vijf ontwikkelaspecten die verschillende niveaus van ontwikkeling beschrijven: differentiatie, ontwikkeling, feedback, start en koers (School aan Zet, 2013). Dit model is breder dan de individuele thema's uit het Bestuursakkoord. OGW is in het model geïntegreerd en komt niet meer als los concept terug in het Ontwikkelmodel.

Nederland, het gaat om 212 schoolbesturen in het VO (School aan Zet, 2013, pp. 7 - 8). Van de 556 scholen in het VO kiezen 104 scholen voor het thema opbrengstgericht werken.

⁵ Vermaas schreef in 2013 voor School aan Zet, de VO-raad en AOC-raad 'Opbrengstgericht werken en het vakmanschap van de leraar' en 'Opbrengstgericht sturen door de schoolleiding'.

2.5 Recente stand van zaken

In deze paragraaf worden de laatste ontwikkelingen besproken omtrent het beleidsconcept. Allereerst wordt duidelijk gemaakt wat het Ministerie van OCW in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel DTT en LVS over OGW naar voren brengt. Vervolgens wordt het beeld uit het laatste onderwijsverslag besproken. Daarnaast zal in worden gegaan op de stand van Educatief Nederland 2013 van de Onderwijsraad, en zal het nieuwe sectorakkoord worden besproken.

2.5.1. Wetsvoorstel DTT en LVS

Op 19 juni 2013 is een wetsvoorstel ingediend om onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs te wijzigen in verband met de invoering van een leerlingvolgsysteem (LVS), een diagnostische tussentijdse toets (DTT) en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek in het voortgezet onderwijs. Het voorstel bevat drie wijzigingen die tot doel hebben de resultaten in het voortgezet onderwijs te verbeteren⁶. OGW levert een bijdrage aan het verhogen van de leerprestaties (Ministerie van OCW, 2013, p. 11).

In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat uit internationaal onderzoek blijkt dat het Nederlandse onderwijs niet uit alle leerlingen haalt wat in hen zit. Een school moet volgens het Ministerie van OCW in staat zijn om een leerling te laten excelleren op zijn eigen niveau, door haalbare en ambitieuze doelen te stellen en ondersteuning op maat te bieden. Het Ministerie van OCW geeft aan dat dit OGW is: 'het werken aan een ambitieuze onderwijscultuur waarin het leren van de leerling centraal staat' (Ministerie van OCW, 2013, p. 2). OGW gaat om het maken van keuzes op basis van inzicht in de ontwikkeling en het succes van leerlingen. Een LVS en de DTT moeten de basis zijn voor dit inzicht (Ministerie van OCW, 2013, p. 4). Hierdoor hebben scholen volgens het Ministerie van OCW een betere grip op hun bijdrage bij het leren van een leerling en vormt het een basis voor gesprekken over de ontwikkeling van een leerling. Door het voorgestelde wettelijk kader wordt de VO-sector er toe aangezet om OGW tot een onderdeel te maken van de dagelijkse onderwijspraktijk: 'Zonder deze instrumenten is niet gewaarborgd dat alle scholen hun leerlinggegevens systematisch evalueren en gebruiken voor het verbeteren van hun onderwijs en daarmee het beste uit alle leerlingen halen' (Ministerie van OCW, 2013, p. 10).

Voor dit wetsvoorstel is een veldraadpleging gehouden, waarin 60 procent van de respondenten aangaf dat hun school opbrengstgericht werkt. Volgens het Ministerie van OCW komt dat doordat scholen een PDCA-cyclus⁷ hanteren, en het maximale uit leerlingen beogen te halen. Daarnaast ondersteunen de respondenten de in het Bestuursakkoord VO gemaakte afspraken. Echter, het is mogelijk dat deze respondenten andere aspecten associëren bij wat het inhoudt om het beste uit leerlingen te halen (Ministerie van OCW, 2013, p. 24). Dit percentage is opmerkelijk, omdat volgens de Onderwijsinspectie slechts 25 procent van de scholen opbrengstgericht werkt, en dit percentage stagneert (Onderwijsinspectie, 2013, pp. 76 – 77).

2.5.2 Inspectie van het Onderwijs

In het recente Onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs (Onderwijsinspectie) 'de Staat van het Onderwijs' wordt aangegeven dat het streefdoel van OGW uit het Bestuursakkoord nog niet is bereikt. Slechts 15 tot 28 procent van de scholen past alle facetten van het opbrengstgericht werken toe (p. 76). Nog geen 20 procent van de gemengde/theoretische afdelingen werkt volgens de Onderwijsinspectie opbrengstgericht. Er is wel al sprake van voortgangsregistratie van leerlingen en op de meeste scholen worden de opbrengsten jaarlijks geëvalueerd. Waar het volgens de Onderwijsinspectie nog niet goed gaat is het feit dat OGW zich te weinig uit lijkt te strekken tot het primaire onderwijs- en begeleidingsproces (Ministerie van OCW, 2013, p. 80). Wat

⁶ Scholen worden verplicht in de eerste drie leerjaren van het vwo en het havo, en in de eerste twee leerjaren van het vmbo (de onderbouw) een leerlingvolgsysteem te gebruiken dat de vorderingen van de leerlingen meet in de vakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen (de doorstroomrelevante vakken). Daarnaast moeten de leerlingen aan het einde van de onderbouw een diagnostische toets afleggen in deze vakken. Tenslotte worden scholen verplicht om deel te nemen aan internationaal vergelijkende onderzoeken.

⁷ PDCA-cyclus is een hulpmiddel voor kwaliteitsmanagement. De cirkel beschrijft vier activiteiten die op alle verbeteringen in organisaties van toepassing zijn: Plan, DO, CHECK en ACT.

volgens de Onderwijsinspectie onvoldoende gebeurt, is dat mentoren de leerlingen consequent aanspreken op hun prestaties in relatie tot wat van ze verwacht mag worden, er onvoldoende methodeonafhankelijke instrumenten worden gebruikt en er in de lessen onvoldoende rekening wordt gehouden met deze gegevens.

In dit verslag geeft de Onderwijsinspectie aan dat OGW bestaat uit drie fasen: Het meten en analyseren van behaalde resultaten van leerlingen; het stellen van doelen; en het uitvoeren van maatregelen ter verbetering van de leerprestaties. De Onderwijsinspectie beoordeelde echter in dit Onderwijsverslag alleen de eerste fase. In 2013 heeft de Onderwijsinspectie een nieuw toezichtkader geïntroduceerd waarin nieuwe inzichten over OGW zijn verwerkt (Inspectie van het Onderwijs 2013). Hierbij zijn volgens de Onderwijsinspectie ook de indicatoren meegenomen die fase 2 en 3 benadrukken (Ministerie van OCW, 2013, p. 88). In de recente definitie van de Onderwijsinspectie komt duidelijk naar voren dat ze zich ook is gaan focussen op de actieve kant van opbrengstgericht werken.⁸

In de brief 'Toezicht in transitie' wordt de invoering van het gedifferentieerd toezicht in het funderend onderwijs (primair- en voortgezet onderwijs) vanaf het schooljaar 2016/2017 aangekondigd. Hierbij zou de Onderwijsinspectie, in plaats van op een risicogerichte wijze toezicht houden, haar werkwijze moeten verbreden door in haar oordelen meer te differentiëren en de scholen daarover inhoudelijke feedback te geven (Ministerie van OCW, 2014, p. 6). Op dit moment hanteert de Onderwijsinspectie de oordelen 'zeer zwak', 'zwak' of 'basiskwaliteit', vanaf 2016 wordt bij basiskwaliteit het onderscheid gemaakt tussen scholen die 'voldoende' en 'goed' en – via een andere weg - 'excellent' zijn⁹. Het voornemen is dat iedere school van de Onderwijsinspectie een kwaliteitsprofiel krijgt. In dit profiel zullen vijf onderdelen worden beoordeeld: onderwijsresultaten, onderwijsproces, schoolklimaat en veiligheid, kwaliteitsborging en ambities, en financiële en materiële voorzieningen. Opbrengstgericht werken zal dan expliciet mee worden genomen als onderdeel van het onderwijsproces (Ministerie van OCW, 2014, p. 11).

2.5.3 Stand van Educatief Nederland

Eén keer in de vier jaar maakt de Onderwijsraad de Stand van Educatief Nederland op. Hierin worden de ontwikkelingen cijfermatig beschreven, en staat een analyse van het gevoerde beleid van het Ministerie van OCW en het onderwijsveld. In het recente verslag wijst de Onderwijsraad op drie risico's: er is te weinig visie op wat het onderwijs leerlingen moet bijbrengen, want de aandacht was eenzijdig gericht op meetbare doelen (in het bijzonder op verhoging van taal- en rekenprestaties); scholen hebben onvoldoende ruimte om accenten te leggen in hun onderwijsaanbod of om te vernieuwen; en de eigenwaarde van leerlingen die niet goed presteren op basisvaardigheden staat onder druk (Onderwijsraad, 2013, p. 8). Daarom adviseert de Onderwijsraad dat beleidsmakers, onderwijsinstellingen, leraren en anderen gezamenlijk indicatoren moeten ontwikkelen voor de opbrengsten van het brede vakkenaanbod, burgerschapsvorming en aandacht voor vakoverstijgende '*advanced skills*'. Daarnaast adviseert de Onderwijsraad de overheid om beter te sturen op hoofdlijnen, waarbij er meer professionaliteit van scholen nodig is en er meer eisen gesteld moeten worden aan schoolleiders en schoolbestuurders.

⁸ De bijgestelde indicatoren van de Onderwijsinspectie zijn: De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van leerlingen; de leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen; de school evalueert regelmatig de effecten van de zorg; de school evalueert jaarlijks de resultaten van haar leerlingen; de school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces (Heemskerk, 2013). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen drie fasen: Meten en analyseren (definitie uit het Bestuursakkoord VO); doelen stellen; en uitvoering/inrichting. Dit wordt bekeken op drie niveaus: Leraar in de klas; Zorgsystematiek en School (kwaliteitszorg).

⁹ Onder 'voldoende scholen' zullen dan de scholen gaan vallen waarbij geen ernstige tekortkomingen zijn, maar waar wel wordt geconstateerd dat de school nog veel mogelijkheden tot verbetering laat liggen (Ministerie van OCW, 2014, p. 7). Een 'goede school' zal dan een school zijn waarbij 'leraren onder gunstige schoolcondities goed onderwijs geven, zodat alle leerlingen optimale opbrengsten realiseren in alle leer- en vormingsgebieden. Een goede school is goed op zowel de opbrengsten als het onderwijsproces' (Ministerie van OCW, 2014, p.8). Tenslotte zullen onder 'excellente scholen' scholen vallen die een 'gedeelde visie op goed onderwijs hebben en een cultuur en werkwijze waarin continu reflecteren op en verbeteren van de kwaliteit van dat onderwijs centraal staat' (Ministerie van OCW, 2014, p. 8).

Het toegenomen gebruik van leerlingvolgsystemen in het funderend onderwijs en de nadruk op OGW zouden het makkelijker moeten maken om goede leerlingen steeds vroeger op te sporen en te ondersteunen met een afgestemd onderwijsaanbod. De professionaliseringslag die hiervoor nodig is, komt volgens de Onderwijsraad echter pas recent op gang (Onderwijsraad, 2013, p. 147). Tenslotte vindt de Onderwijsraad het van belang dat er meer waardering komt voor de niet-cognitieve capaciteiten. Er moet dus meer persoonlijke differentiatie mogelijk zijn in onderwijsprogramma's (Onderwijsraad, 2013, pp. 8 - 9).

De Onderwijsraad geeft aan dat meetbare doelen vaak worden gezien als de belangrijkste maatstaven voor kwaliteit. Er wordt met de toenemende aandacht voor prestatieverhoging in de vakken Nederlands en wiskunde sterker gestuurd op prestaties en gecontroleerd op gerealiseerde resultaten. De grote nadruk op toetsing van de doorstroomrelevante vakken (Nederlands, rekenen/wiskunde en Engels) leidt volgens de Onderwijsraad vrijwel automatisch tot minder aandacht voor de bredere opdracht van de school. Het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van andere vakken wordt aan scholen zelf gelaten (Onderwijsraad, 2013, p. 140). OGW is volgens de Onderwijsraad dan ook in de meeste gevallen verworpen tot een sterke druk op opbrengsten op taal en rekenen.

De Onderwijsraad zou graag zien dat het beleid omtrent opbrengstgericht werken ingestoken zou worden als het doorlopen van de evaluatieve cyclus (Onderwijsraad, 2013, pp. 26 - 27). Volgens de Onderwijsraad wordt de druk gericht op opbrengsten in de basisvaardigheden verder opgevoerd door de prestatieafspraken die zijn gemaakt met alle onderwijssectoren (van primair tot hoger onderwijs) in de bestuursakkoorden. De resultaten van deze afspraken worden op schoolniveau naar buiten gebracht, via de Onderwijsinspectie, maar ook via de VO-raad (Vensters voor Verantwoording) en de lijstjes die de media opmaken (Onderwijsraad, 2013, p. 27).

Volgens de Onderwijsraad leiden hogere opbrengsten en het bewaken van de minimumeisen voor basiskwaliteit niet automatisch tot kwaliteitsverbetering in het hele stelsel. De Onderwijsraad vindt het opvallend dat er geen vooruitgang is bij OGW. Daarnaast wijst de Onderwijsraad op de risico's van de harde opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie. Doordat scholen in het VO sterker zijn gaan kijken naar bijvoorbeeld het doorstroomrendement vermijden ze het risico op afstroom. Zo zijn ze onder andere minder snel geneigd om kinderen het voordeel van de twijfel te geven en plaatsen ze liever in een lager onderwijsniveau.

Tenslotte geeft de Onderwijsraad aan dat er teveel wordt gekeken naar de opbrengsten op de korte termijn, terwijl de opbrengsten van onderwijs op langere termijn net zo belangrijk zijn. Het is volgens de raad moeilijk om een causale relatie te leggen tussen onderwijs en opbrengsten op de lange termijn, maar dat betekent niet dat de opbrengsten voor de samenleving als geheel niet in het vizier moeten zijn. Er moeten heldere doelen zijn, maar ook kennis van hoe de doelen elkaar beïnvloeden, zodoende kan doelgericht worden gewerkt aan onderwijskwaliteit (Onderwijsraad, 2013, p. 41).

2.5.4 Nieuw sectorakkoord voortgezet onderwijs 2014

In april jl. hebben het Ministerie van OCW en de VO-raad een nieuw principeakkoord bereikt, waarin afspraken zijn gemaakt over prioriteiten, doelstellingen, maatregelen en investeringen in het VO in de periode tot en met 2017. Dit in navolging van het Regeerakkoord Rutte II, de Lerarenagenda en Nationaal Onderwijsakkoord. Het bouwt volgens het Ministerie van OCW en de VO-raad voort op het Actieplan Beter Presteren en het Bestuursakkoord 2012 – 2015. Daarnaast willen het ministerie en de VO-raad inspringen op maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, digitalisering, globalisering, ontgroening en vergrijzing. Met dit Sectorakkoord vervalt het Bestuursakkoord 2011-2015. Volgens het ministerie en de VO-raad maken de nu nog niet gerealiseerde afspraken uit het Bestuursakkoord deel uit van dit Sectorakkoord (Ministerie van OCW & VO-raad, 2014, p. 1). Volgens het Ministerie van OCW en de VO-raad kan het versterken van de lerende cultuur en de horizontale verantwoording leiden tot terugtreden van het toezicht op het moment dat de verbetering daadwerkelijk is gerealiseerd. Het akkoord gaat er vanuit dat duurzaam werken aan onderwijskwaliteit alleen kan als er sprake is van een gedeelde visie en gemeenschappelijke ambities (Ministerie van OCW & VO-raad, 2014, p. 2). OGW wordt in dit Sectorakkoord gezien als 'talentbenutting': 'Leraren moeten beschikken over kennis en vaardigheden om talenten uit te dagen en te differentiëren in de klas. (...) Besturen en scholen zetten daarom de komende jaren in op het versterken van zowel de basis- als complexe vaardigheden van docenten. In het bijzonder wordt daarbij ingezet op opbrengstgericht werken (talentbenutting) en het omgaan met verschillen (excellentie, passend onderwijs) door zowel

Publieksversie afstudeeronderzoek A.J.T. Hanssen

startende als ervaren leraren' (Ministerie van OCW & VO-raad, 2014, p. 20). Daarmee streeft het ministerie er naar dat besturen prioriteit geven aan het verbeteren van de kennis en vaardigheden, onder andere op het gebied van opbrengstgericht werken. In het Sectorakkoord is ook een nieuw streefdoel geformuleerd als het gaat om opbrengstgericht werken: 'Alle VO-scholen werken in 2020 opbrengstgericht, dat wil zeggen dat scholen planmatig en systematisch werken aan de verbetering van hun opbrengsten' (Ministerie van OCW & VO-raad, 2014, p. 27). Dat betekent dat het Ministerie van OCW en de VO-raad er naar streven dat honderd procent van de scholen in het voortgezet onderwijs in 2020 opbrengstgericht werkt.

2.6 Afsluiting beleidskader

In dit beleidskader is antwoord gegeven op de deelvraag *'Wat houdt het beleidsconcept opbrengstgericht werken in?'*.

In het beleidskader zijn de redenen tot het hanteren van het beleidsconcept OGW in het VO en de aanpak besproken. Het beleidsconcept OGW is voor het eerst in het voortgezet onderwijs geïntroduceerd via het Actieplan VO Beter Presteren door het Ministerie van OCW. Het Ministerie van OCW stimuleerde vanaf dat moment een cultuur van opbrengstgericht werken, doelgericht en stelselmatig werken aan het bereiken van hoge verwachtingen en ambities. Het werd gezien als een middel om de prestaties te verhogen. De definitie voor het beleidsconcept was: 'Het gezamenlijk systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerling-prestaties'. Opbrengstgericht werken zou moeten leiden tot het verhogen van leerprestaties (in het bijzonder op de kernvakken). Vervolgens is het beleidsconcept OGW nogmaals terug gekomen in het Bestuursakkoord VO als een cultuur en middel om talentontwikkeling van leerlingen gestalte te geven. Daarbij dienen volgens de VO-raad en het Ministerie van OCW alle geledingen opbrengstgericht te werken. Bij het presenteren van het Actieplan Beter Presteren liet het ministerie ruimte aan het veld om de inhoud van het beleid te implementeren. Om scholen te ondersteunen met de uitvoering van de onderdelen van het Bestuursakkoord de Prestatiemonitor ontwikkelt. Daarnaast is het programma School aan Zet ingericht om scholen ondersteuning te bieden voor de realisatie van de ambities uit het Bestuursakkoord VO. Het streefdoel van het beleidsconcept OGW in deze beleidsdocumenten is dat in 2015 minimaal 50 procent van de scholen in het VO opbrengstgericht werkt en dat het in 2018 is gestegen naar 90 procent. Het voornemen voor de DTT voor de kernvakken in de onderbouw en het hebben en gebruiken van een leerlingvolgsysteem worden als belangrijke instrumenten gezien voor de realisering van dit streven. In het nieuwe Sectorakkoord streeft het ministerie er naar dat alle scholen in het voortgezet onderwijs in 2020 opbrengstgericht werken. Gezien het feit dat op dit moment 25 procent van de scholen in het VO opbrengstgericht werkt, is hier nog een lange weg te gaan. In het akkoord wordt gesproken van OGW als 'talentbenutting'.

3. Theoretisch kader

In dit onderzoek wordt onderzocht of de primaire taak en het werk van actoren in het VO-veld zijn veranderd na de introductie van het beleidsconcept OGW. Om een antwoord te krijgen op de hoofdvraag van het onderzoek is het van belang om te kijken naar de onbedoelde effecten van deze wijze van beleidsvoeren op het werk van actoren. In dit hoofdstuk is uiteengezet welke complicaties er volgens de literatuur optreden bij beleid met open normen en vage concepten. Het theoretisch kader is opgebouwd uit verschillende delen. Er zal ten eerste in paragraaf 3.2 aangegeven worden welke theorieën uit de literatuur relevant zijn voor dit onderzoek. Vervolgens worden de theorieën in paragraaf 3.3 tot en met 3.5 op verschillende niveaus toegelicht. Hierbij zijn de complicaties in de uitvoering, in het intern management en extern management uiteengezet. Het tweede deel van dit hoofdstuk, paragraaf 3.6 en verder, richt zich op de samenhang en overlap van de literatuur uit de theorieën van het eerste deel. De complicaties in het tweede deel van dit hoofdstuk zijn onderverdeeld in complicaties in de horizontale en in de verticale relatie.

3.1 Complicaties bij het sturen met open normen en vage concepten

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de theoretische deelvraag van het onderzoek. De theoretische deelvraag die dit hoofdstuk beantwoordt is: *'Welke complicaties kunnen zich volgens de literatuur voordoen bij sturing met open normen en vage concepten?'*. Het beleidsconcept opbrengstgericht werken heeft een open karakter. Hierbij is veel ruimte aan het veld gelaten om invulling te geven aan de uitvoering van het beleid. Uit het vorige hoofdstuk kan worden opgemaakt dat er tot op heden geen eenduidige opvatting is over de betekenis van het beleidsconcept OGW. Er zijn verschillende omschrijvingen van het concept, en de betekenis achter de beleidsdoelen en normen kan breed worden geïnterpreteerd. Wat kan er allemaal mis gaan als actoren in de uitvoering niet of nauwelijks weten wat er van ze verwacht wordt? Welke problemen treden er op als gelijktijdig met deze onduidelijkheid bepaalde prestaties worden gevraagd? Het Ministerie van OCW heeft immers een scherpe ambitie geformuleerd als het gaat om opbrengstgericht werken. Kan een containerbegrip tot onrust en complicaties leiden op het niveau van het interne en externe management in een bepaalde sector? Wat zijn de onbedoelde effecten van een open concept op de implementatie van beleid, als het beleid veronderstelt dat werkwijzen op bovenschools niveau en in de school veranderen? Om inzicht te krijgen in de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleid ten aanzien van opbrengstgericht werken op actoren in het voortgezet onderwijs, is het noodzakelijk in dit hoofdstuk uiteen te zetten welke complicaties er volgens de literatuur kunnen optreden. Open normen en concepten in beleid laten ruimte voor zelfregulering, reguleringsautonomie en eigen invullingen van het beleid door uitvoerende actoren. Dit kan leiden tot diversiteit in aanpak, doelen en uitvoering van beleid door de verschillende actoren. Wat dat doet met de uitwerking van een beleidsconcept, de handhaving en toezicht wordt in dit hoofdstuk beschreven. Om tot antwoorden op bovenstaande vragen te komen is het van belang om de complicaties uit de in de literatuur drie onderscheidende niveaus in kaart te brengen.

Op basis van de literatuur kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten complicaties:

1. Complicaties op het uitvoerend niveau;
2. Complicaties op het niveau van intern management;
3. Complicaties op het niveau van extern management.

Met dit onderscheid worden de complicaties over de gehele breedte van het vraagstuk meegenomen. In de volgende paragraaf zal worden toegelicht welke theorieën uit de literatuur relevant zijn voor het onderzoek. Bij elk niveau is getracht om een sterke, toonaangevende theorie te nemen om tot de complicaties van het niveau te komen. De theorieën die in het theoretisch kader worden gebruikt geven daarmee een volledig beeld van de aanwezige complicaties bij beleid met open normen en vage concepten.

3.2 Relevante theorieën bij de driedeling van complicaties

Ter beantwoording van de theoretische deelvraag wordt in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen drie soorten complicaties. Uit literatuur is allereerst informatie verkregen over de complicaties die aanwezig zijn op het niveau van uitvoering van het beleid. Beleid met open normen en vage concepten kan worden gezien als beleid dat vanuit een *bottom-up* aanpak wordt vormgegeven. Het is immers niet zo dat bij een dergelijk beleidsconcept de uitvoering van het beleid van tevoren door de beleidsmaker is bepaald. De belangrijkste bijdrage aan *bottom-up*

benaderingen van implementatie van beleid komt van Lipsky. Hij geeft aan dat onderzoek naar beleidsuitvoering zich niet op beleidsbepalers richt, maar juist op de uitvoerders van beleid. Om de theoretische deelvraag te beantwoorden zal allereerst een uiteenzetting worden gegeven van de theorie van Lipsky (2010) over Street-Level bureaucratieën en de discretionaire ruimte (beleidsvrijheid) van actoren in de uitvoering van beleid. Lipsky stelt dat uitvoerende actoren over discretionaire ruimte beschikken om algemene regels toe te passen in specifieke situaties. Actoren functioneren daardoor anders dan voorgeschreven in het beleid. Vanwege een grote mate van vrijheid bij het uitvoeren van het OGW-beleid is de theorie van Lipsky (2010) gehanteerd om de complicaties op het niveau van de uitvoering in kaart te brengen. In zijn werk '*Street-Level Bureaucrats and The Dilemmas of the Individual in Public Service*' heeft Lipsky de discrepantie tussen vooraf geformuleerd beleid en de feitelijke beleidsuitvoering verklaard. De theorie van Lipsky staat bekend als het toonaangevende klassieke voorbeeld van theorie over beleid dat mede wordt gevormd op het niveau van uitvoering. In paragraaf 3.3 zijn de complicaties die Lipsky onderscheidt op het niveau van uitvoering uitgewerkt.

Enkel op basis van de literatuur over complicaties in de uitvoering van beleid is er geen volledig antwoord te geven op de theoretische deelvraag van het onderzoek. Zowel op het niveau van intern management als het niveau van extern management kunnen zich volgens de literatuur ook complicaties voordoen bij sturing met open normen en vage concepten. Met intern management wordt gedoeld op de sturing, invloed en controle binnen een bureaucratische organisatie, die kan plaatsvinden op verschillende niveaus. Om een volledig beeld te krijgen van de onbedoelde effecten van een open beleidsconcept op het werk van actoren wordt in dit hoofdstuk tevens gekeken naar de spanning die kan ontstaan tussen actoren binnen een dergelijke (overheids-) organisatie. Een voorbeeld van een complicatie op het intern management niveau is dat actoren moeten onderhandelen, doordat doelen binnen de organisatie kunnen conflicteren. In dit hoofdstuk is onder andere het gedachtegoed uit '*Inside bureaucracy*' van Downs (1967) gehanteerd, voor de uitwerking van de complicaties bij open beleid op het niveau van intern management. Downs introduceerde een bestuurskundig paradigma en wordt beschouwd als een van de grondleggers van de *public choice theory*. Daarnaast hebben bekende wetenschappers inspiratie gehaald uit dit werk van Downs. Een voorbeeld hiervan is Niskanen. Hij heeft vervolgens op de theorie uit *Inside bureaucracy* een verband gelegd tussen ambtelijk gedrag in bureaucratische organisaties en de omvang van de overheidsbegroting. Om bovenstaande redenen is de theorie van Downs uit '*Inside bureaucracy*' gebruikt om een antwoord te formuleren op de theoretische deelvraag van dit hoofdstuk. De *public choice theory* staat ook wel bekend als de 'economische theorie van de politieke besluitvorming'. Deze economische benadering gaat er van uit dat actoren in een organisatie hun eigenbelang willen maximaliseren. Het is een analyse over het interne functioneren van actoren in een bureaucratische overheidsorganisatie. De theorie geeft een verklaring voor (het dynamisch karakter van) het gedrag van actoren binnen een organisatie. In dit onderzoek wordt dus niet uitgegaan van de holistische benadering. Een organisatie wordt niet gezien als één en ondeelbaar organisch geheel, maar binnen een organisatie kunnen handelingen verschillen van het gedrag van de organisatie als geheel. En kan het zijn dat er op verschillende niveaus andere doelen en belangen worden nagestreefd. Downs onderscheidt verschillende niveaus van invloed binnen een organisatie. Daarbij gaat hij uit van een hiërarchische organisatiestructuur met een principaal en agenten (uitvoerende actoren). Een centraal aspect in Downs' theorie is de relatie tussen boven- en ondergeschikten. De beslissingsbevoegdheden worden volgens hem voor een gedeelte aan uitvoerende ambtenaren open gelaten. Een uitvoerende actor is geen onpartijdig organisatieonderdeel en volledig ondergeschikt aan doelen van principaal, maar is een individu dat binnen een institutioneel kader de maximalisatie van eigen doelstelling(en) nastreeft. Afhankelijk van persoonlijkheidskenmerken en de specifieke aard van de positie is een uitvoerende actor in staat om eigenbelang na te streven in plaats van zich enkel bezig houden met het algemeen belang. Bij de beantwoording van de theoretische deelvraag zijn de complicaties die hierbij ontstaan met behulp van deze theorie van Downs in paragraaf 3.4 uiteengezet.

Tenslotte wordt in dit onderzoek gekeken naar complicaties op het niveau van extern management. Anders dan bij de voorgaande niveaus, wordt de literatuur uit dit niveau niet gekenmerkt door een toonaangevende theorie. Dit komt omdat er over de complicaties bij extern management nog geen theorieën zijn ontwikkeld. Daarom zijn uit evaluatieve beschouwende literatuur op dit niveau lessen getrokken, die voor de beantwoording van de theoretische deelvraag van belang zijn. Er is dus geen klassieke theorie gehanteerd, maar er zijn bevindingen uit evaluaties van de *Open Method of Coördination* (OMC) onder elkaar gezet. OMC is één van de bijzondere besluitvormingsprocedures die in de Europese Unie (EU) wordt gehanteerd. OMC is een niet wetgevend instrument dat vier hoofdelementen kent. Het gaat allereerst om het vaststellen van richtlijnen voor de Europese Unie,

gecombineerd met een specifiek tijdschema voor het realiseren van doelen op korte, gemiddelde en lange termijn. Ten tweede worden daarbij kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren vastgesteld, die op maat gemaakt worden voor de behoeften van verschillende lidstaten. Ten derde worden deze Europese richtlijnen vertaald naar nationaal en regionaal beleid door specifieke doelstellingen te stellen. Tenslotte kenmerkt OMC zich door het periodiek monitoren, evalueren en het organiseren van *peer reviews* ter bevordering van een wederzijds leerproces (European Council, 2000, p. 12). Besluiten op basis van de OMC leiden tot niet bindende besluiten. Het is een intergouvernementele methode, gekenmerkt door een iteratief proces waarbij lidstaten vrij zijn in de keuze om bepaalde beleidsinstrumenten in te zetten. De problemen die bij deze procedure aanwezig zijn, zijn in het algemeen aanwezig bij beleid met open normen en concepten. Het is bij een beleidsconcept met een open karakter immers zo dat beleidsbepalers aan (uitvoerende) actoren vrijheid laten om bepaalde beleidsinstrumenten in te zetten en vorm en invulling te geven aan het beleid. Hierbij ontstaan problemen op het niveau van extern management. Dat zijn problemen voor beleidsbepalers bij het sturen van andere actoren. De onbedoelde effecten en complicaties van deze wijze van beleidsvoeren op het werk van actoren is in paragraaf 3.5 van dit hoofdstuk uiteengezet. De kritiek die in de literatuur aanwezig is over beleidsvrijheid bij OMC voor lidstaten is dus vertaald naar de onbedoelde effecten van een beleidsconcept met open normen en vage concepten op het werk van betrokken actoren. Hiermee wordt op het niveau van extern management, net als Lipsky op het niveau van uitvoering en Downs op het niveau van intern management, een voorbeeld gegeven van relevante literatuur over complicaties bij een beleidsconcept met een open karakter. De bevindingen op dit niveau zijn in mindere mate hard te maken, omdat er geen dominante theorie in de literatuur aanwezig is. Desondanks worden de complicaties uit dit niveau meegenomen bij de beantwoording van de vraag, omdat het theoretisch kader hierdoor alle complicaties bij sturing met open normen en vage concepten omvat.

Met deze driedeling van complicaties op het niveau van uitvoering (Lipsky, 2010), intern management (Downs, 1969) en extern management (kritiek op OMC) wordt een antwoord gegeven op de theoretische deelvraag van dit onderzoek. Onderstaand zijn de theorieën uit de literatuur nader uiteengezet. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de complicaties op het uitvoerend niveau. In paragraaf 3.4 zijn de complicaties op het niveau van intern management uiteengezet. In paragraaf 3.5 zal in worden gegaan op de complicaties op het niveau van extern management.

3.3 Complicaties op het uitvoerende niveau

Zoals bovenstaand is aangegeven worden de complicaties op het niveau van uitvoering gehaald uit de theorie '*Street-Level Bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*' van Lipsky (2010). In zijn werk licht Lipsky toe hoe discretionaire diensten, werkomstandigheden en werkpraktijken gezamenlijk de resultaten van het werk van actoren beïnvloeden. In dit boek gaat Lipsky in op de spanningen bij het werk van Street-Level bureaucraten en welke dilemma's er bestaan in dergelijke bureaucratieën. Lipsky stelt dat actoren bij het uitvoeren van beleid over discretionaire ruimte beschikken, waardoor beleidsdoelstellingen en regels die door beleidsbepalers zijn opgesteld worden toegepast op specifieke situaties. Daardoor wijkt het beleid in de uitvoering af van het voorgeschreven beleid.

Met beleid wordt getracht een algemeen doel en bepaalde doelstellingen te bereiken. Het is 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes' (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 19). De grondstructuur van beleid wordt gevormd door doeleinden en middelen, die in een bepaalde tijd dienen te worden gerealiseerd. Het beleid dat wordt opgesteld moet worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Het is vaak onmogelijk voor actoren om beleid en regels exact uit te voeren zoals ze geformuleerd zijn, doordat het beleid te algemeen en de omgeving te complex is. Dat wil zeggen dat beleid aan de ene kant algemene beleidslijnen (geen concrete indicatoren) bevat en door actoren vertaald moet worden in concrete maatregelen om uitgevoerd te kunnen worden. Aan de andere kant heb je in de uitvoering te maken met een groot veld met verschillende actoren, organisaties met diverse expertise, een eigen invalshoek en verscheidende belangen, wat het niet eenvoudig maakt om een beleidsvoornemen te introduceren. Doordat dergelijke beleidstukken regelmatig vaag en ambitieus zijn geformuleerd, is er altijd een bepaalde mate van onzekerheid. Als beleid bestaat uit open normen en vage concepten ontstaat beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid wordt in de literatuur ook wel discretionaire ruimte genoemd. Discretionaire ruimte is: 'De handelingsruimte die een uitvoerder heeft binnen de gestelde regels' (Lipsky, 2010, p. 13). Het is de ruimte die een uitvoerende actor in de praktijk heeft bij het toepassen van beleid op individuele gevallen. Beleidsvrijheid wordt ook wel gezien als 'de kracht van vrije beslissing of de breedte van keuze binnen bepaalde wettelijke grenzen'

(Vinzant, 1998, p. 37). Dat betekent dat er in de uitvoering een mogelijkheid is om keuzes te maken tussen alternatieven. Actoren krijgen de mogelijkheid om binnen de gestelde kaders beleid op een bepaalde manier vorm te geven. Er is dus geen sprake van volledige vrijheid, maar externe variabelen leiden ertoe dat beleid niet (helemaal) geladen is. Deze externe variabelen kunnen onder andere het al dan niet aanwezig zijn van middelen, expertise of prestatie-indicatoren. Bij het uitvoeren van beleid krijgen actoren dus vanuit het geformuleerde beleid ruimte om in specifieke situaties keuzes te maken. Dit kan zowel bedoeld als onbedoeld vanuit een bepaald beleidsvoornemen gebeuren. Het gevolg is dat het uitgevoerde beleid niet of nauwelijks overeenkomt met het beleid zoals het vooraf is vastgesteld (Lipsky, 2010). Dit kan onder meer leiden tot onbedoelde neveneffecten en verschil in beleidsuitkomsten en doelbereiking.

3.3.1 Omgang met discretionaire ruimte

Lipsky (2010) analyseert in zijn boek de complicaties waar actoren in Street-Level bureaucratieën mee te maken krijgen in het werk en bij het verrichten van hun primaire taak. Street-Level bureaucratieën zijn organisaties die werk en diensten voor de overheid verrichten en die een hiërarchische en bureaucratische structuur kennen. Een voorbeeld van dergelijke organisaties is scholen.

De positie van actoren in dergelijke organisaties, door Lipsky ook wel Street-Level Bureaucraten genoemd, is te karakteriseren aan de hand van twee (met elkaar samenhangende) aspecten:

1. Een relatief hoge mate van vrijheid van handelen;
2. Relatieve autonomie vanuit de autoriteit (Lipsky, 2010, p. 13).

Street-Level bureaucraten staan in direct contact met de cliënt, nemen zelfstandig beslissingen en hebben een grote mate van discretionaire ruimte. De definitie die Lipsky voor een Street-Level Bureaucraat (SLB'er) hanteert is: 'A public service employment of a certain sort, performed under certain conditions. Street Level bureaucrats interact with citizens in the course of the job and have discretion in exercising authority; In addition, they cannot do the job according to ideal conception of the practice because of the limitations of the work structure' (Lipsky, 2010, XVII). SLB'ers staan in direct contact met burgers die gebruik willen maken van de diensten van de overheid, hebben een grote mate van discretionaire ruimte en nemen beslissingen over andere mensen. Het werk van SLB'ers wordt kortom gekarakteriseerd door een relatief hoge mate van beleidsvrijheid en door (directe) interactie met burgers.

Beleidsvrijheid kan er toe leiden dat het algemeen doel van de overheid afwijkt van de organisationele doelen die de uitvoerende organisatie voor ogen heeft. Hierdoor zal een uitvoerende actor eerder geneigd zijn om zijn eigen doelen na te streven, in plaats van doelen van het algemene beleid uit te voeren. Er is sprake van niet-naleving van beleid door uitvoerende actoren als het organisatiebelang of het eigenbelang afwijkt van het algemeen belang. Dat wordt nog eens versterkt als tegelijkertijd prikkels en sancties op hoger niveau ontbreken, waardoor de visie uit het beleid niet overheersend is. Er is, door beleidsvrijheid, een wildgroei aan regels en verantwoordelijkheden vanuit de beleidsbepaler. Dat leidt ertoe dat actoren die op een lager niveau in de organisatie werken het regelmatig niet eens zijn met perspectieven en voorkeuren van hun superieuren. Hierdoor wordt er door deze uitvoerende actoren in sommige gevallen niet gewerkt aan algemene doelen van het beleid. Actoren op uitvoerend niveau kunnen het ook persoonlijk niet eens zijn met beleidsdoelstellingen, waardoor ze het beleid niet uitvoeren. Daar kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen, zoals persoonlijke waarden van een uitvoerende actor, eigenbelang, of het kan zijn dat de uitvoerende actor de huidige situatie wil handhaven. Het probleem is dan niet zozeer de complexiteit van het beleidsconcept maar de bereidheid van uitvoerende actoren om de doelstellingen van het beleid te bereiken (Lipsky, 2010, p. 17; van Meter & van Horn, 1975, pp. 482 – 483).

De SLB'er is zelfstandig, omdat zijn expertise persoonsgebonden is en niet zomaar door anderen kan worden overgenomen. Een beleidsbepaler is bijvoorbeeld niet in staat om het 'hoe' van het onderwijs te bepalen, hij mag en kan niet sturen op de pedagogisch-didactische aanpak, dat is aan de school. Beleid en voorschriften in het werk van een SLB'er zijn in sommige gevallen een belemmering voor de handhaving en het toezicht. Ze kunnen zo omvangrijk en tegenstrijdig zijn dat ze nauwelijks kunnen worden afgedwongen en selectief worden nagekomen. Beleid is vaak voorzien van algemene beleidslijnen, die door actoren in de uitvoering verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Om dit te voorkomen stellen beleidsbepalers weer nieuwe algemene maatregelen in, waardoor het voor actoren in de uitvoering onoverzichtelijk wordt wat van hen verwacht wordt.

Bureaucratische besluitvorming en uitvoering van het beleid vindt daarnaast plaats in een context die wordt gekarakteriseerd door beperkte tijd en informatie. Beperkte tijd doordat beleid gevoelig is voor politiek, waardoor maatregelen met doelen op de korte termijn de voorkeur krijgen voor maatregelen die in het lange termijn perspectief succesvol zijn. Beleidsbepalers zijn daarnaast meestal beperkt, doordat het verkrijgen van informatie kostbaar is. Dit komt omdat het tijd, moeite en soms geld kost om gegevens te verkrijgen. Onderzoek naar bestaande situaties is een investering en vraagt om een bepaalde hoeveelheid middelen die niet altijd voor handen is. Is er wel geïnvesteerd in bepaalde onderzoeken, dan vergt het vaak een extra impuls om de betekenis van deze data te begrijpen. Daarnaast zijn beleidsbepalers beperkt in hun vermogen om informatie op te nemen. Ze hebben beperkte mogelijkheden bij het nemen van beslissingen, het aantal problemen die ze tegelijkertijd kunnen overwegen en de hoeveelheid gegevens die ze kunnen opnemen. Tenslotte is de beschikbare informatie voor beleidsbepalers nooit volledig. Hierdoor is er onzekerheid bij beleidsbepalers bij het nemen van beslissingen (Downs, 1967, p. 3).

3.3.2 Problemen van een Street-Level bureaucraat

Zoals reeds is aangegeven kenmerkt het werk van een Street-Level bureaucraat zich door discretionaire ruimte en relatieve autonomie. Het open karakter van beleid leidt tot bepaalde complicaties in de uitvoering. Er zijn vijf problemen waar een Street-Level bureaucraat in zijn taakuitvoering mee wordt geconfronteerd (Lipsky, 2010, pp. 27 – 28):

1. *Een chronisch gebrek aan middelen, ten opzichte van de taken die worden gevraagd.*

Een probleem van de discretionaire ruimte is allereerst het gebrek aan voldoende middelen die ze hebben om hun werk te doen. Dat betreft enerzijds het gebrek aan kennis en informatie. Vaak beschikken actoren over weinig informatie om de juiste beslissingen te kunnen nemen. Overigens heeft het gebrek aan geld daar een doorslaggevende rol in. Daarnaast speelt ook tijdsdruk een belangrijke rol. Door de hoeveelheid werk die door SLB'ers moet worden verricht, zijn zij niet in staat om de taken in een bepaalde tijd uit te voeren. Uitvoerende actoren hebben bijvoorbeeld vaak te maken met veel administratief werk. Een dergelijk aspect heeft invloed op het uitvoeren van de taken (Lipsky, 2010, p. 81). Dit leidt er toe dat SLB'ers het gevoel hebben dat ze onder druk staan en eerder geneigd zijn op basis van gevoel en ervaring te handelen (Lipsky, 2010, p. 31). Beleid dat van tevoren door beleidsbepalers is vastgesteld kan daardoor onmogelijk helemaal worden uitgevoerd, waardoor beleidsdoelen niet worden bereikt.

2. *De vraag naar diensten wordt groter, naarmate het aanbod groter wordt.*

Het tweede probleem hangt samen met het gebrek aan middelen die de SLB'ers ter beschikking hebben. SLB'ers hebben te maken met middelen die niet toereikend genoeg zijn om te kunnen omgaan met situaties waarin de vraag naar deze middelen blijft stijgen. Hierdoor voelen Street-Level bureaucraten zich beperkt. Wanneer de vraag naar diensten groter wordt, zullen en moeten er meer middelen vrij worden gemaakt. Het aanbod zou dan weer aan de vraag kunnen voldoen. Echter, de toename van het aanbod heeft tot gevolg dat de vraag naar diensten vanuit de maatschappij weer toeneemt, zodat er weer een tekort aan diensten ontstaat. Dit is een vicieuze cyclus die zich altijd voor zal doen bij een publieke organisatie (Lipsky, 2010, p. 33).

3. *Er is onzekerheid bij actoren vanwege dubbelzinnige, vage en conflicterende doelen.*

Het derde probleem dat ontstaat door open normen en vage concepten is de onzekerheid die ontstaat bij actoren in de uitvoering. Street-Level bureaucraten werken met vaag gedefinieerde beleidsdoelen en hoge publieke verwachtingen over het realiseren van dit beleid. Als doelen ambigue zijn is het onduidelijk wat er van actoren in de uitvoering verwacht wordt. Zo stelt Lipsky (2010): 'The conflicts that existed when programs were originally developed were submerged (...). They have accumulated by accretion and have never been rationalized(...). When there are uncertainties over what will or will not work, there is greater room for admitting and tolerating a variety of approaches and objectives' (Lipsky, 2010, p. 41). Ambiguiteit komt ook voort uit de verschillende taken die SLB'ers moeten verrichten. Publieke instellingen hebben in het algemeen redenen voor deze tegenstrijdige en ambigue doelen. Ze omarmen ambiguiteit, tegenstrijdigheden en complexiteit omdat de maatschappij niet in staat of niet bereid is om bepaalde fundamentele doelen en verwachtingen te laten varen (Lipsky, 2010, p. 147). Er is kortom (on)bewust geen eenduidigheid over doelen van een beleidsconcept (ambigue beleidsdoelstellingen).

Indien doelen bij Street-Level bureaucratieën duidelijk zijn geformuleerd, kunnen doelen op drie manieren conflicteren:

- a) Cliëntgerichte doelen conflicteren met sociale doelen. Er is een spanning tussen een focus op individuele doelen versus een focus op doelstellingen in algemeen belang;
- b) Cliëntgerichte doelen conflicteren met organisatiegerichte doelen;
- c) Doelen conflicteren omdat de verwachting over de rol van een SLB'er wordt gecommuniceerd via verschillende (met elkaar conflicterende) referentiegroepen.

Er is daardoor geen overeenstemming over het werk dat moet worden uitgevoerd en over de primaire taak die een actor heeft (Lipsky, 2010).

4. Prestaties gericht op doelbereiking zijn moeilijk of onmogelijk te meten.

In een publieke organisatie bestaan er geen eenduidige objectieve maatstaven waartegen werkzaamheden van een SLB'er afgezet kunnen worden. Er zijn daardoor problemen bij het meten en evalueren van werkprestaties. Het meten van prestaties is erg moeilijk, dan wel onmogelijk. Publieke doelen hebben doorgaans een geïdealiseerde dimensie, waardoor ze moeilijk te realiseren en ingewikkeld te benaderen zijn. Doordat er sprake is van beleidsvrijheid kunnen normen van de kwaliteit van het beleid in het geding zijn. Hierdoor zijn beslissingen die actoren maken moeilijk te overzien. Er bestaan in de meeste gevallen geen maatstaven die eenduidig en objectief zijn en waaraan de werkzaamheden van de uitvoerende actoren afgezet kunnen worden. Er zijn daarnaast ook veel variabelen, die niet allemaal meegenomen kunnen worden bij een evaluatie (Lipsky, 2010, pp. 48-53). Een SLB'er is door bovenstaande redenen niet snel geneigd om zijn gedrag aan te passen aan (nieuw) beleid. Beleidsveranderingen leiden daardoor vaak niet tot het gewenste effect. Het van tevoren vastleggen van prestatieafspraken in een overeenkomst is moeilijk te verenigen met de aard van de werkzaamheden en rol van een SLB'er, en de beleidsvrijheid die binnen een dergelijke organisatie aanwezig is. Tekortkomingen van dergelijke afspraken gaan niet weg door verbetering van prestatie-indicatoren of verbetering van beschikbaarheid van gegevens over het werk dat wordt verricht. De meetinstrumenten in de publieke sector zijn kortom ontoereikend.

5. Klanten zijn onvrijwillig (dienen niet als primaire bureaucratistische referentiegroepen).

Iemand die diensten aanvraagt of gebruik maakt van een dienst bij een Street-Level bureaucratie is een onvrijwillige klant. De diensten kunnen meestal nergens anders aangevraagd worden, waardoor de klant afhankelijk is van de betreffende organisatie. Het gevolg hiervan is dat mensen afhankelijk zijn van diensten die de overheid biedt. De SLB'er hoeft daardoor zijn gedrag niet snel aan beleid aan te passen (Lipsky, 2010, pp. 54-55).

Lipsky geeft tenslotte aan dat SLB'ers in de meeste gevallen beseffen dat ze het niet perfect doen, maar alsnog effectief proberen te functioneren onder dergelijke omstandigheden. Daarbij zoeken ze verklaringen voor deze problemen altijd buiten hun eigen tekortkomingen (Lipsky, 2010, p. 82).

Het werk van Lipsky focust zich op de werknemers in Street-Level bureaucratieën. Dit onderzoek richt zich niet alleen op de onbedoelde effecten van open beleid op het werk van Street-Level bureaucraten, maar kijkt naar de effecten van open beleid op het werk van alle uitvoerende actoren. Omdat 'relatieve hoge mate van vrijheid van handelen' en 'autonomie vanuit de autoriteit' op gaan voor actoren die te maken hebben met open beleidsconcepten, worden de problemen die optreden bij beleidsvrijheid in dit onderzoek meegenomen. Het is echter niet relevant om het tweede probleem 'stijging van de vraag naar diensten' en het vijfde probleem 'onvrijwillige klanten' op te nemen in dit onderzoek. Ook al zijn deze twee problemen karakteriserend voor Street-Level bureaucratieën. Zij komen echter niet per se voort uit het feit dat actoren te maken hebben met discretionaire ruimte. Daarentegen zijn 'chronisch gebrek aan middelen', 'onzekerheid bij actoren vanwege dubbelzinnige, vage en conflicterende doelen' en 'moeilijk of onmogelijk meetbare prestaties' problemen die ontstaan door beleid met open normen en vage concepten. Onderstaand zijn manieren uiteengezet waarop uitvoerende actoren oplossingen bieden aan problemen die ontstaan door beleidsvrijheid.

3.3.3 Ontwikkelen van routines door beleidsvrijheid

Lipsky wijst op problemen van actoren in de uitvoering van beleid door discretionaire ruimte. Dergelijke complicaties hangen samen met de taakuitvoering van uitvoerende actoren. De problemen zorgen er voor dat actoren niet altijd hun taak uitvoeren zoals met het beleid was voorzien. Om informatie te verwerken en hun primaire taak te kunnen verrichten hanteren actoren in de uitvoering manieren om percepties te ordenen en taken te vereenvoudigen.

Ze creëren routines om hun werkzaamheden beheersbaar te maken. Het zijn mechanismen om met de dagelijkse werkzaamheden om te kunnen gaan. Mentaal worden percepties vereenvoudigd en de omgeving gestructureerd, om te zorgen dat ze hun werk kunnen blijven doen (Lipsky, 2010, p. 83).

Om met de onzekerheid om te gaan ontwikkelen actoren drie soorten routines. Actoren in de uitvoering van beleid selecteren, herdefiniëren en domineren (Lipsky 2010, pp. 83 – 86). Uitvoerende actoren:

a) Ontwikkelen patronen en routines die de vraag naar de diensten beperken (selecteren).

Allereerst wordt er door actoren geselecteerd, dit wordt door Lipsky ook wel *creaming* genoemd. De actoren trachten het gebruik van de beschikbare middelen en hulpbronnen te maximaliseren. De SLB selecteert hierbij klanten en dossiers die eenvoudig te behandelen zijn en waar de minste complicaties bij naar voren komen. De uitvoerende actor kijkt dus bewust wie hij gaat helpen. Zodoende trachten ze hetgeen wat eenvoudig te realiseren is als eerste te bewerkstelligen. De personen die ze selecteren helpen SLB'ers aan de hand van standaardinstrumenten. Deze patronen stellen actoren boven de procedures die zijn ontwikkeld door de instanties waarbij ze werkzaam zijn en/of boven het beleid dat door de overheid geformuleerd is (Lipsky, 2010).

b) Wijzigen het concept van hun werk (herdefiniëren).

Ten tweede zullen SLB'ers herdefiniëren toepassen om hun primaire taak te vervullen. Het concept van het werk wordt door actoren gewijzigd, door de gevraagde doelen te verlagen. De doelen binnen de organisatie worden geherdefinieerd vanwege de aanwezigheid van (werk)druk en beperkte middelen. Doelen worden daarbij niet of selectief nageleefd. Het aanpassen van het concept is een wijze waarop actoren omgaan met de problemen die zij ondervinden in hun werk. De uitvoerende ambtenaren ontwikkelen concepties van hun werk die de spanning tussen de mogelijkheden en de doelen van het werk verkleinen. Er ontstaat hierdoor een gat tussen de intentie en de uitkomst van het beleid. Hierdoor wordt de kloof tussen de beschikbare middelen en het bereiken van doelen verkleind. Ze ontwikkelen dus eigen opvattingen over het werk, waardoor de spanning tussen de mogelijkheden en doelen wordt verminderd. Het werk is hierdoor psychologisch gemakkelijker te beheren.

c) Passen beelden over het werk aan (domineren).

Uitvoerende actoren proberen hun begrip over de dingen waarmee ze werken zo te wijzigen dat de kloof tussen prestaties en doelstellingen meer aanvaardbaar wordt. Een SLB'er wijzigt de input van zijn werk, zodoende lijkt het verschil tussen doelen en prestaties te worden verkleind. Situaties bij de uitvoering van een beleidsconcept met een open karakter worden door actoren gesimplificeerd. Mentaal worden percepties vereenvoudigd om de complexiteit van het werk te verminderen. Dit kan de uitvoerende actor doen doordat hij een informatievoorsprong heeft ten opzichte van cliënten en beleidsbepalers. De omgeving wordt hierbij gestructureerd om ervoor te zorgen dat ze met werkzaamheden en percepties meer vertrouwd raken (Lipsky, 2010, p. 83).

De routines die zijn gecreëerd kunnen taken van de actoren beheersbaar maken. Door middel van standaardisatie en het creëren van starre procedures wordt er aan de open ruimte die ontstaat door beleidsvrijheid vorm gegeven. Zodoende kunnen actoren omgaan met de complexiteit van hun werk. Met deze routines trachten de actoren dus vier doelen te bereiken:

- 1) Ze stellen diensten beschikbaar;
- 2) Ze controleren cliënten en reduceren de gevolgen van hun onzekerheid;
- 3) Ze krijgen controle over de middelen;
- 4) Ze beheren de gevolgen van routinematig werken.

Het gevaar van een dergelijke werkwijze is dat deze routines gaan overheersen, waardoor er uiteindelijk door actoren wordt onderhandeld over welke routine er beter is, in plaats van dat dergelijke routines worden gebruikt om het doel te bereiken (Lipsky, 2010, p. 149). Tevens kunnen routines van de ene uitvoerende actor verschillen van die van de andere uitvoerende actoren, waardoor de routines niet helemaal stroken met maatregelen van het oorspronkelijke beleidsconcept.

Wijzigen van het beleid stuit in bijna alle gevallen op weerstand. Deze weerstand komt niet voort uit het feit dat uitvoerende actoren tegen verandering van het beleid zijn, maar omdat veranderingen het bestaan van de routines en uitgangspunten bedreigen die de uitvoerende actoren hebben ontwikkeld om het werk te kunnen rationaliseren. Verondersteld mag worden dat daardoor een nieuw beleidsconcept weinig verandert aan het werk van een uitvoerende actor.

In deze paragraaf is aandacht besteed aan de complicaties die bestaan op het uitvoerende niveau. Actoren in bureaucratische organisaties beschikken bij het uitvoeren van beleid over discretionaire ruimte. Hierdoor wordt ook in de beleidsuitvoering vorm gegeven aan beleid. De problemen die ontstaan in een dergelijke situatie en de gevolgen die dat heeft voor een bepaald beleidsconcept binnen de organisatie zijn bovenstaand beschreven. Er zijn kort gezegd drie categorieën complicaties die ontstaan door het sturen met open normen en concepten op het niveau van uitvoering, namelijk: een chronisch gebrek aan middelen, onzekerheid bij actoren vanwege dubbelzinnige, vage doelen en conflicterende doelen, en het probleem dat prestaties gericht op doelbereiking moeilijk of onmogelijk te meten zijn. Om met deze complicaties om te gaan en hun taak beheersbaar te maken zijn actoren geneigd om drie soorten routines toe te passen (*creaming*, herdefiniëring en dominantie). Deze routines brengen het gevaar met zich mee dat er problemen ontstaan in de uitvoering omdat ze gaan overheersen en er verschillen ontstaan in de uitvoering van het beleid tussen de actoren. Tenslotte ontstaat het risico op veranderingsresistentie. Dit leidt ertoe dat het beleid in de uitvoering altijd afwijkt van het voorgeschreven beleid. Dit zijn complicaties die ontstaan bij beleid met open normen op het niveau van de uitvoering. Lipsky spreekt echter tevens in sommige gevallen over complicaties tussen beleidsbepalers en uitvoerende actoren. In de volgende paragraaf wordt hier expliciet bij stilgestaan en zijn de problemen op het niveau van intern management in kaart gebracht.

3.4 Complicaties op het niveau van intern management

Deze paragraaf gaat in op de complicaties op het niveau van intern management, zoals door Downs in *'Inside bureaucracy'* uiteen is gezet. Het is een analyse van het intern functioneren van actoren in bureaucratische overheidsorganisaties. Downs gaat er van uit dat actoren zich als *homo economicus* gedragen. Dat wil zeggen dat actoren streven naar nutsmaximalisatie en zich daar naar gedragen. Zowel een principaal (beleidsbepaler) als agent (uitvoerende ambtenaren) wordt gedreven door motieven van eigenbelang. De mate waarin actoren het eigen belang proberen te maximaliseren varieert in een organisatie door de positie en rolomvatting van verschillende actoren. De relatie tussen boven- en ondergeschikten binnen een hiërarchische organisatiestructuur staat in het werk van Downs centraal en zal onderstaand met behulp van het hiërarchisch model nader worden toegelicht. Uit dit model blijkt dat er een discrepantie is in het werk en de positie van beleidsbepalers en uitvoerende actoren (actoren lager in de organisatie). Wat dit voor gevolgen en effecten heeft op het werk van deze actoren is onderstaand uiteen gezet.

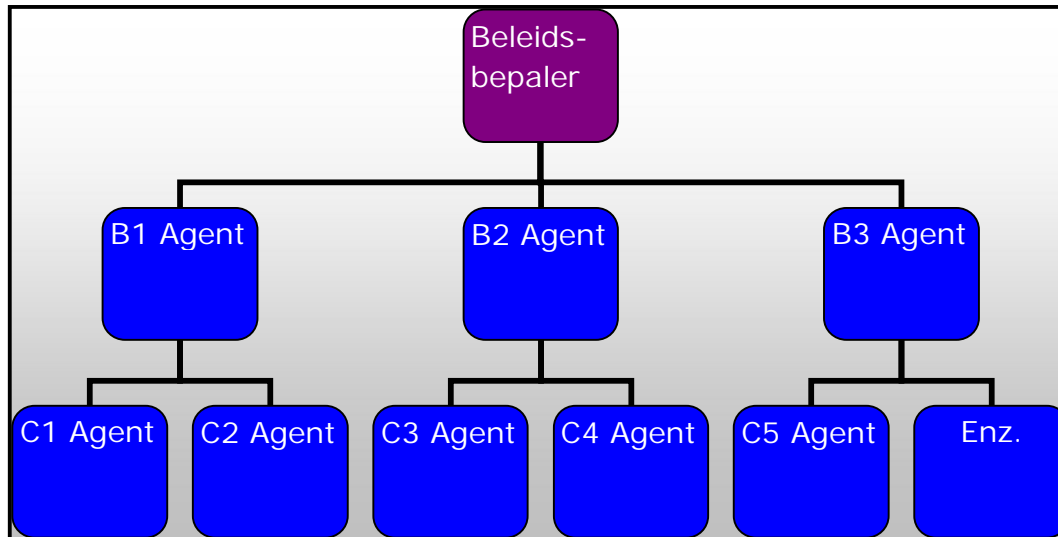
Een principaal-agent relatie kan zich voordoen op verschillende niveaus. Een voorbeeld van een dergelijke relatie is een relatie tussen centrale overheid en lokale overheid of een werkgever en werknemer. Daarnaast is er ook binnen een organisatie sprake van principaal-agent relaties. Downs (1967) omschrijft de principaal-agent relatie binnen een bureaucratische organisatie. Hij hanteert de kenmerken van Weber over zijn ideaaltypische organisatie om tot een definitie van een bureaucratische organisatie te komen. Hij ziet een bureaucratische organisatie ook als een grootschalige organisatie, waarbij ambtelijke activiteiten worden verricht binnen het kader van het hoofddoel. Dat betekent dat er binnen een dergelijke organisatie een bepaalde visie en richtlijnen zijn. Rekrutering van het personeel gebeurt in een dergelijke organisatie op basis van prestaties. Dat wil zeggen dat niet iedereen zomaar in de organisatie werkzaam mag zijn. Er is tenslotte geen sprake van een marktmechanisme (Downs, 1967, pp. 24 – 31). De organisatie hoeft geen rekening te houden met onder andere concurrentie, want vraag en aanbod zijn niet binnen de sector aanwezig.

Downs geeft aan dat binnen een bureaucratische organisatie verschillende groepen zijn. Deze groepen hebben eigen belangen en doelstellingen. Deze belangen en doelen kunnen conflicteren of maar gedeeltelijk overeenkomen met het algemene doel. Het gedrag van de organisatie is het resultaat van het gedrag van de verschillende groepen en actoren binnen een organisatie. Dat wil dus zeggen dat de mogelijkheden om een bepaald beleidsconcept te realiseren afhangen van de wijze waarop de verschillende groepen daarmee omgaan en invulling aan geven. Binnen een bureaucratische organisatie kijken actoren altijd met een bepaalde bias naar beleid en hun primaire taak. Deze vertekening komt doordat ze specifieke kennis en ervaringen hebben die afhankelijk zijn van de context en positie van de actor. Bij beleid is er dus sprake van een verschil in visie

tussen groepen actoren binnen een hiërarchie. De grootste verschillen zijn er tussen het belang van een principaal (beleidsbepaler) en agenten (uitvoerende actoren) binnen een bureaucratische organisatie. Een principaal heeft voornamelijk te maken met de politieke context, terwijl een agent daarentegen belang heeft bij het aansluiten van een bepaald beleidsvoornemen bij de praktijk. De agent is tevens veel afhankelijker van de reactie van de cliënten op het beleidsvoornemen.

3.4.1 Discrepantie tussen beleidsbepaler en uitvoerders

De principaal-agent theorie is een verklarende en normatieve theorie over een bureaucratische organisatie waarbij een principaal en agenten elkaars werk trachten te beïnvloeden. Downs (1967) beschrijft in *'Inside bureaucracy'* het hiërarchisch model (zie figuur 1). Met dit model is de relatie tussen beleidsbepalers en uitvoerders door Downs in kaart gebracht.



Figuur 1. Hiërarchisch model (gebaseerd op Downs, 1967, p. 117).

De beleidsbepaler (principaal) bepaalt op basis van de informatie die hij tot zijn beschikking heeft de doelen voor de uitvoering van beleid. Deze worden in algemene termen geformuleerd, want er is in de meeste gevallen geen tijd en ruimte om het beleid in details uit te werken. De formele doelen die door de beleidsbepaler worden opgesteld dienen vervolgens door actoren lager in de organisatie nader te worden uitgewerkt. De beleidsmaatregelen en opdracht die door de principaal wordt geformuleerd is dan ook relatief breed voor ondergeschikten. Downs geeft aan dat beleidsbepalers in een bureaucratische organisatie deze formele doelen proberen te bereiken. Een actor lager in de hiërarchie (bijvoorbeeld agent B1) zal het beleidsconcept dat door de beleidsbepaler is geïntroduceerd vervolgens vertalen in meer specifieke aanwijzingen voor lagere ambtenaren. Maar ook hier geldt eveneens dat B1 maar beperkte tijd heeft. Het algemene geformuleerde beleid van de principaal wordt dus omgezet in concrete acties op lager niveau in de uitvoering, die het wederom weer vertalen naar hun eigen werkomstandigheden. Hierbij hebben uitvoerende actoren speelruimte om een eigen invulling aan het beleid te geven. Het resultaat is dat het beleid van de overheid op alle niveaus wordt gedefinieerd. Dit betekent dus dat niet alleen de top van een bureaucratische organisatie verantwoordelijk is voor de formulering van het beleid. Op elk niveau is er een zekere discretionaire ruimte tussen beleidsdoelen die een actor van boven ontvangt en die hij uitreikt naar beneden. Elke niveau in een organisatie moet in staat zijn om beleid te vertalen naar het eigen niveau binnen de organisatie (Downs, 1967, p. 134). Een gevolg van de discretionaire ruimte is dus dat voorkeuren en opvattingen van actoren bij beleid een belangrijke rol spelen, want de ruimte die het beleid open laat wordt door ieder niveau anders ingevuld.

Bij beleid in een bureaucratische organisatie is er sprake van een verschil in belangen van de principaal en agenten. Dat komt onder andere door de positie en persoonlijke voorkeuren van de actoren. In de principaal-agent relatie worden twee kenmerken onderscheiden: Het is *intrinsiek conflictueus* (er is sprake van een belangenconflict binnen de relatie) en er is sprake van *wederzijdse afhankelijkheid* tussen de verschillende niveaus (waarbij informatieasymmetrie aanwezig is).

Allereerst is het intrinsiek conflictueus. Actoren binnen een bureaucratische organisatie staan niet enkel en alleen achter het algemeen belang. Uitvoerende actoren worden volgens Downs, evenals beleidsbepalers, gedreven door motieven van eigenbelang ten aanzien van de baten die aan hun positie zijn verbonden. Zowel de beleidsbepaler als de uitvoerders streven in een bepaalde mate nutsmaximalisatie na. Dat kan te maken hebben met geld en macht, maar kan ook te maken hebben met bepaalde zekerheden of overtuigingen. Dit kan dus leiden tot doeldivergentie en belangentegenstellingen, want het eigenbelang van een uitvoerende actor hoeft niet overeen te komen met het algemeen belang. Een uitvoerende actor gaat (on)bewust op zoek naar een manier om normen en concepten in de eigen situatie vorm te geven. Ze maken een eigen concept van hoe hun werk gedaan moet worden. Daardoor kan het zijn dat elke actor op een andere manier vormgeeft aan de ruimte waarover hij beschikt, 'dat leidt ertoe dat er niet meer één werkwijze gehanteerd wordt' (Downs, 1967). Daardoor bepalen uitvoerende actoren uiteindelijk voor een gedeelte de inhoud van het beleid. In sommige gevallen zijn de eigen belangen, doelen en opvattingen van agenten sterker dan het formele beleid dat moet worden uitgevoerd. De persoonlijke kijk op het werk heeft effect op de distributie en kwaliteit van het werk dat wordt geleverd. Uitvoerende actoren kunnen beleidsvrijheid gebruiken om werk naar eigen inzicht in te richten en deels ook eigenbelang na te streven (Downs, 1967, pp. 133- 134). Want als een agent er sterk van overtuigd is dat hij het beleid op een andere wijze moet vormgeven, kunnen beleidsdoelen niet worden bereikt. Daarnaast blijkt uit de literatuur dat beleidsvrijheid ertoe leidt dat het algemeen doel door uitvoerende actoren (agenten) verschillend kan worden geïnterpreteerd. Wat de ene actor onder een bepaald concept verstaat, kan door een andere actor op een andere manier worden begrepen. Deze percepties blijken moeilijk te beïnvloeden en te onderbreken als ze eenmaal bestaan. Hierdoor is het niet of nauwelijks mogelijk voor actoren hoger in de hiërarchie of de principaal om het gedrag en de keuzes van de agent bij te sturen.

Het tweede kenmerk van de principaal-agent relatie is dat er een wederzijdse afhankelijkheid is tussen de principaal en de agent. Deze wederzijdse afhankelijkheid komt voort uit het feit dat de principaal voor de realisatie van de formele doelen afhankelijk is van de medewerking van agenten, want de agenten hebben specifieke professionele kennis die een principaal nodig heeft om tot bepaald beleid te komen. Omgekeerd blijkt dat agenten ook afhankelijk zijn van de sturing en middelen van de principaal om beleid en doelen te kunnen realiseren. Het gaat om het wederzijds sturen van elkaar, wat leidt tot een dynamische verhouding in positie en verantwoordelijkheden. In de relatie tussen een beleidsbepaler en uitvoerders is er in de meeste gevallen sprake van informatieasymmetrie. Er is ongelijkheid van informatie in de principaal-agent relatie bij de beoordeling van handelen. Een principaal beschikt over onvoldoende kennis en informatie over doelen en activiteiten van een agent. Uitvoerende actoren beschikken over meer en betere informatie over de situatie in de organisatie. De agent, die de taak heeft om beleid uit te voeren, heeft dus een informatievoorsprong ten opzichte van de principaal. Dit komt doordat de agent vaak meer (vak)specifieke kennis en expertise heeft met betrekking tot de organisatie en bovendien een beter begrip heeft van inspanningen en middelen die gemoeid zijn met de uitvoering. Zij hebben gedetailleerde en specifieke kennis over situaties die zich in de praktijk voordoen, omdat ze bijvoorbeeld dichter bij de cliënt staan. Dit kan leiden tot suboptimale beleidsmaatregelen, want een principaal moet op basis van onvoldoende kennis beleidslijnen uitzetten die van invloed zijn op het werk van actoren in de bureaucratische organisatie. Door de informatieasymmetrie wordt de ruimte die een agent in de praktijk heeft om invulling te geven aan eigen doelen en belangen vergroot. De uitvoerende actor dient zich wel te verantwoorden voor zijn handelen aan een principaal. Door middel van handhaving probeert een principaal bepaald beleid te controleren. Maar een beleidsbepaler is niet in staat om de praktijk volledig te controleren en te sturen. De informatieasymmetrie kan daardoor twee gevolgen hebben voor de relatie tussen de principaal en de agenten, er kan sprake zijn van '*adverse selection*' en/of '*moral hazard*'.

Bij '*adverse selection*' maakt een uitvoerende agent misbruik van de informatievoorsprong die hij op de principaal heeft. Het speelt zich af tijdens de ontwikkeling van het beleidsconcept. De uitvoerende actor houdt hierbij informatie achter over de wijze waarop hij het beleid zal uitvoeren. Hierdoor krijgt de principaal een verkeerd beeld van de wijze waarop een agent handelt. De uitvoerende actoren proberen in deze fase de omstandigheden voor nutsmaximalisatie zo gunstig mogelijk te maken. Ze trachten bijvoorbeeld de middelen die ze krijgen zoveel mogelijk te vergroten.

Het tweede negatieve gevolg van de informatieasymmetrie is '*moral hazard*'. Hierbij verandert het gedrag van een uitvoerende actor in de uitvoering, ten aanzien van het gedrag dat werd verwacht tijdens de ontwikkeling van het beleid. Hij past zijn gedrag zodanig aan dat het voorgeschreven beleid niet of nauwelijks wordt nagekomen. De uitvoerende actor produceert minder dan mogelijk en gebruikt de resterende financiële middelen voor andere doeleinden dan voorzien door de principaal. Door de kennisachterstand van de principaal is het voor de uitvoerende actor mogelijk om niet de werkelijke kosten te vragen. Hierdoor ontvangen uitvoerende actoren uiteindelijk meer middelen voor het beleid dan noodzakelijk is. Deze middelen worden vervolgens voor andere doelen ingezet dan waarvoor uitvoerende actoren eigenlijk het geld en/of de tijd hebben ontvangen. Op twee manieren probeert de uitvoerende actor het beleid naar zijn hand te zetten, door zuivering van informatie en door vergroting van verantwoordelijkheden. Allereerst heeft een agent de neiging om informatie naar een bovengeschatte te zuiveren van de voor hem ongunstige aspecten. Dat betekent dat beleidsuitvoerders ervoor zorgen dat de principaal bepaalde negatieve beleidsuitkomsten niet onder ogen krijgt. Op die manier ontstaat er een positiever beeld van de uitwerking van het beleid dan dat er in werkelijkheid is. Afhankelijk van eigenbelang van de agent zal uitbreiding van verantwoordelijkheden worden nagestreefd. De uitvoerende actoren voeren het voorgeschreven beleid op een zodanige manier uit dat zij haar eigen beleidsvoorkeuren verwezenlijkt, eerder dan die van de principaal.

Het gedrag van de uitvoerende actor kan echter uiteindelijk ook leiden tot inperking van autonomie van de agent door de principaal, omdat de beleidsbepaler streeft naar verdere regulering van het beleid. De principaal is er bij gebaat om zoveel mogelijk controle over de handhaving van en toezicht op het beleid te houden, zodat beleidsdoelen die zij voor ogen hebben gerealiseerd worden. Mocht het zijn dat ze het gevoel hebben dat ze onvoldoende in staat zijn om het beleid te sturen of te weinig inzicht hebben in de situatie, dan zijn ze geneigd om verdere maatregelen te nemen. De principaal kan het gedrag van de agent bijvoorbeeld evalueren door middel van monitoren, of sancties en/of beloningen instellen (sturen met prikkels), om te stimuleren dat het beleid toch wordt uitgevoerd zoals voorzien. Dit kan extra regeldruk tot gevolg hebben. Bij bureaucratische organisaties zijn er daarnaast ook vaak prestatiemetingen om te controleren of bepaald beleid wordt gerealiseerd. Het is echter niet eenvoudig voor een principaal om door middel van deze metingen een representatief beeld te krijgen van een bepaalde situatie.

In deze paragraaf is aandacht besteed aan de complicaties die bestaan op het niveau van intern management. Er is een verschil in belang tussen de beleidsbepaler en de uitvoerende actoren. Desondanks zijn ze wederzijds van elkaar afhankelijk. Doelen en belangen van de principaal en agent kunnen in een bureaucratische organisatie verschillen. Deze relatie is dus altijd intrinsiek conflictueus. De principaal en agent kunnen verschillende acties prefereren, omdat hun visie op het risico bij beleid verschillend kan zijn. De informatieasymmetrie die in deze relatie aanwezig is leidt ertoe dat uitvoerende actoren beleidsvrijheid hebben. Uitvoerende actoren kunnen deze beleidsvrijheid gebruiken om werk naar eigen inzicht in te richten en deels ook eigenbelang na te streven. Het algemene doel wordt door de diverse groepen verschillend geïnterpreteerd. Op ieder niveau in de hiërarchische organisatie worden daarnaast eigen doelen opgesteld. Daarbij is er sprake van een verantwoordingsprobleem, want een goed sanctiemechanisme ontbreekt, waardoor afspraken in de uitvoering niet door alle actoren worden nagekomen. Het gevaar hiervan is dat er een probleem ontstaat in de samenwerking. Er zal enerzijds sprake zijn van beleidsvrijheid, omdat de principaal geen volledig beeld heeft van de situatie in de praktijk. Anderzijds leidt de informatieasymmetrie meestal tot inperking van autonomie van een agent, omdat het niet of nauwelijks mogelijk is om het werk te controleren en beleidsbepalers dit wel trachten te bewerkstelligen. Dit zijn complicaties die ontstaan bij beleid met open normen op het niveau van intern management. In voorgaande paragrafen is al enkele keren stil gestaan bij problemen voor beleidsbepalers bij het sturen van uitvoerende actoren, oftewel problemen op het niveau van extern management. De volgende paragraaf gaat verder in op de complicaties die ontstaan op dit niveau bij beleid met open normen en vage concepten.

3.5 Complicaties op het niveau van extern management

In deze paragraaf is de derde soort complicaties van dit onderzoek in kaart gebracht, namelijk complicaties op het niveau van extern management. Anders dan bij de voorgaande niveaus, waarbij er een klassieke theorie is gehanteerd, zijn er op dit niveau lessen getrokken uit de evaluatieve beschouwende literatuur ter beantwoording van de theoretische deelvraag. Onderstaand zijn de bevindingen uit verschillende evaluaties en beoordelingen over de *Open Method of Coördination* (OMC) onder elkaar gezet. Er zijn verschillende complicaties voor

beleidsbepalers bij het sturen van actoren en organisaties bij een beleid met open normen en vage concepten. Het gaat onder meer over het ontbreken van controle en een verschillende en in sommige gevallen verkeerde focus (Dhont, 2010, pp. 18 - 24).

Een andere studie wijst tevens op deze complicaties bij de OMC en geeft aan dat flexibiliteit van de aanpak een bepaald effect heeft op de realisering van beleidsdoelen. Onderstaand is aangegeven wat uit de evaluaties blijkt, vervolgens is de vertaalslag gemaakt naar algemeen beleid met open normen en vage concepten.

De volgende complicaties komen uit de kritiek op de OMC naar voren:

- 1) De aanpak heeft een risico voor de naleving van het beleid.
- 2) De flexibele aanpak vormt een risico voor de implementatie van het beleid. Hierdoor is vergelijkbaarheid moeilijk.
- 3) Bij de aanpak is het definiëren van de meetbare variabelen niet eenvoudig.
- 4) Bij de aanpak zal er verzet zijn tegen prestatie metingen.
- 5) De aanpak kent *peer-reviews* die niet het gewenste effect bewerkstelligen.

Het beleid dat op basis van de OMC tot stand komt kenmerkt zich als niet bindende besluiten. Het gaat om softe beleidsmaatregelen. Deze maatregelen hebben niet direct effect op het werk en handelen van andere actoren en organisaties in het beleidsveld. Dit brengt de legitimiteit van het beleid dat bij de OMC wordt ingezet in gevaar, want de maatregelen die door beleidsbepalers bij de OMC zijn opgesteld worden niet altijd door de lidstaten erkend (Dhont, 2010, p. 18). Dit kan worden vertaald naar iedere situatie met een open beleidsconcept. Doordat er wordt gestuurd met open normen en vage concepten, zijn actoren niet geneigd om het opgestelde beleid na te leven. Volgens Dhont (2010) mist een softe aanpak dus wettelijke controle. Hierdoor is het als beleidsbepaler niet of nauwelijks mogelijk om het beleid te sturen en te handhaven. Doordat er geen sanctiemechanismen worden ontwikkeld die nodig zijn om de beleidsdoelstellingen te bereiken, wordt het opgestelde beleid in de uitvoering niet door alle actoren nagekomen (p. 21). Actoren ervaren geen druk of noodzaak om het beleidsconcept in hun praktijk uit te werken. Softe beleidsmaatregelen zijn alleen nuttig voor het formuleren van het algemene beleid, want door met een dergelijk instrument richtlijnen op te stellen of kaders te scheppen geef je globaal sturing aan de actoren en/of organisaties die met het beleid te maken hebben. Dergelijke beleidsmaatregelen zijn echter minder nuttig wanneer het gaat om de specifieke toepassing van regels. Enkel op basis van het opgestelde kader lukt het namelijk niet om beleidsdoelen te realiseren. De organisaties en actoren die er mee te maken hebben zijn bij deze aanpak niet verplicht om het beleidsconcept te implementeren en uit te voeren, omdat de beleidsbepaler dat open heeft gelaten.

Een ander probleem dat bij de aanpak van de OMC aanwezig is, is dat begrippen bij beleidsmaatregelen vaag worden geformuleerd. Er zijn door de Europese Raad in 2006 enkele gemeenschappelijke sociale doelstellingen goedgekeurd als beleidsonderdelen van de OMC. Ze zijn echter niet specifiek genoeg om een duidelijke beleidsrichting te bewerkstelligen. Er is geen eenduidigheid over de gevolgen die dit heeft voor andere lidstaten en organisaties. Er is hierdoor bij deze methode sprake van een spanning tussen enerzijds de samenwerking tussen de betrokken partijen en anderzijds convergentie (Barcevičius, 2014, p. 45; Armstong, 2010, pp. 41 – 46). Hoe gericht de doelstellingen, hoe duidelijker ze voorschrijven wat een bepaald beleid is. Terwijl brede doelstellingen leiden tot meer flexibiliteit voor de lidstaten om er een eigen invulling aan te geven, op basis van ervaring met de praktijk. Dit kenmerk komt ook in de evaluatiestudie van Dawson (2011) naar voren. Bij de OMC moeten wetten en beleid worden gezien als adaptieve zaken. Er is bij lidstaten behoefte aan het flexibel opstellen van regels door de beleidsbepaler. Het beleid moet vervolgens door de lidstaten kunnen worden gezien in termen van de situatie en context waarin het wordt toegepast. Het beleid is door de beleidsbepaler deels opengelaten omdat de situatie complex is. Beleid wordt bij de OMC dus niet volledig van bovenaf opgelegd, maar lidstaten kunnen richtlijnen aanpassen en leren van de lokale praktijk (Dawson, 2011, p. 187). Daardoor zijn de gemeenschappelijke doelstellingen bij de OMC niet meer dan kaders voor lidstaten. Deze situatie kun je vertalen naar de algemene situatie bij een open beleidsconcept, want beleidsbepalers zijn genoodzaakt een kader te schetsen, zodat actoren hierbij de specifieke invulling op eigen niveau kunnen bewerkstelligen. Er is in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige opvatting over wat de beste vorm van gemeenschappelijke doelstellingen is. Aan de

ene kant zijn er auteurs die beweren dat brede, zwakke en vage doelstellingen bij de OMC er voor zorgen dat lidstaten en organisaties de vrijheid hebben om een eigen invulling te geven aan beleid, en dat dit noodzakelijk is voor het slagen van het beleid. Dit zorgt er namelijk voor dat bepaald beleid wordt uitgevoerd door lidstaten, die ze anders niet zomaar zouden willen uitvoeren. Omdat ze de vrijheid ervaren om een eigen invulling te geven aan het beleid. Dit geldt voor open beleid in het algemeen. Actoren vinden het belangrijk dat het beleid niet volledig wordt ingevuld door beleidsbepalers. De gemeenschappelijke doelstellingen zorgen aan de ene kant voor het afbakenen van prioriteiten voor hervormingen en biedt het een kader voor het beleid om ermee te experimenteren en van elkaar te leren (Zeitlin, 2010, p. 265). Aan de andere kant geven sommige auteurs aan dat dergelijke vage en brede doelen tot problemen leiden. En dat hierdoor onder andere verschillende interpretaties van begrippen in de uitvoering ontstaan (Dhont, 2010, p. 22). Vergelijkbaarheid van het beleid tussen de verschillende lidstaten wordt moeilijk. Variëteit bij de invulling van beleid bij de OMC manifesteert zich op verschillende manieren. Er worden door de vage en brede doelen van de beleidsbepaler door de andere organisaties verschillende beleidsdoelen voorop gesteld. Het duidelijkste verschil zie je tussen de nationale lidstaten. In het geval dat je deze bevinding naar een algemene theorie vertaalt, zie je dat op één niveau de meeste variëteit bestaat, namelijk op het niveau van de directe uitvoering. Daarnaast zie je ook op andere niveaus verschil in uitwerking van het beleidsconcept. Dit leidt tot inconsistenties en tegenstrijdigheden van hetzelfde beleid, wat tot gevolg heeft dat een bepaald beleidsconcept niet tot gewenste uitkomsten leidt (Barcevičius, 2014, p. 46). Er zijn ook kosten verbonden aan deze flexibiliteit van de OMC. De periode om beleid te realiseren op basis van de OMC is relatief kort. Dat wil zeggen dat het vormen van implementatie van plannen en een evaluatie van het beleid vaak al moet plaatsvinden binnen één of enkele jaren. Hoewel door deze tijdsdruk de implementatie van het beleid door actoren wordt versneld, is er een groot nadeel aan de beperkte tijd verbonden. Het is namelijk een uitdaging voor lidstaten om een breed niveau van participatie voor het beleidsconcept te bewerkstelligen. Terwijl dit wel een van de aspecten is die met de OMC wordt beoogd (Dawson, 2011, p. 189). Dit zie je ook terugkomen bij beleid met open normen en vage concepten. Het is hierbij noodzakelijk dat er tijd wordt uitgetrokken om beleid zo breed mogelijk te implementeren. Dit is in de praktijk meestal niet het geval omdat de beleidsbepaler op korte termijn resultaat van het beleid wil zien.

Eveneens is het definiëren van de meetbare variabelen moeilijk. De OMC bestaat niet uit bindende besluiten, waardoor het moeilijk is voor beleidsbepalers om meetbare variabelen aan te duiden. Een terugkoppeling van lokale ervaringen en de gemeenschappelijke prioriteiten op Europees niveau is van vitaal belang voor het realiseren van bepaald beleid. Bij de OMC gebeurt dit onvoldoende en tevens niet op de juiste manier. Er is bij de prestatiemeting van de OMC een tendens naar focus op kwantitatieve metingen van input en output, in plaats van op het proces. Dat wil zeggen dat beleidsbepalers zich richten op het beleidsvoorstel zoals door hen bij de lidstaten is geïntroduceerd, in plaats van te kijken wat dat in de structuur en cultuur van de lidstaten verandert. De wijze waarop er vorm en invulling wordt gegeven aan beleid wordt niet gemeten. De beleidsbepaler wordt daarnaast geconfronteerd met het probleem dat de prestaties moeilijk of onmogelijk te meten zijn. De aanwezigheid van passende prestatie-indicatoren is wel belangrijk, omdat deze indicatoren de principaal de mogelijkheid geven om controle op het beleid uit te oefenen. Het definiëren van meetbare variabelen blijkt dus niet eenvoudig en discutabel. Dit probleem is bij de complicaties op uitvoerend niveau al eerder in dit hoofdstuk (3.1.1) bij de theorie over Street-Level Bureaucratieën (Lipsky, 2010) beschreven. Dergelijke metingen kunnen nooit het totaalbeeld van de uitwerking van beleid geven. Hierdoor ontstaat het risico op manipulatie van cijfers door uitvoerende actoren, want dit leidt er in veel gevallen toe dat beleidsbepalers zich zullen richten op kwantitatieve metingen en een eenzijdige focus hebben op output. De beleidsbepaler zal het succes van het beleid baseren op de metingen die hij verricht in het veld. Dit leidt er toe dat uitvoerende actoren hun handelen zullen beperken tot het bereiken van de indicatoren uit deze metingen, zonder structurele veranderingen aan te brengen in hun taakuitvoering (Dhont, 2010, p. 22). Hierdoor maken actoren een eigen concept van hoe hun werk gedaan moet worden.

Verzet tegen prestatiemetingen is een verwant probleem dat uit de literatuur naar voren komt, met betrekking tot de toepassing van de gemeenschappelijke prestatie-indicatoren bij de OMC. De lidstaten verzetten zich namelijk tegen het gebruik van indicatoren voor '*naming & shaming*' en het 'creëren van ranglijsten' (Barcevičius, 2014, p. 50). Dit probleem leidt ertoe dat prestatie-indicatoren zwak en inefficiënt worden ingezet. Aan de andere kant heeft een open benadering tot gevolg dat lidstaten meer bereid zijn om samen te werken, omdat ze niet het gevoel hebben dat ze erop worden afgerekend. Een complicatie is dus dat de indicator erg zwak wordt neergezet. Echter,

lidstaten zijn daardoor wel bereid om invulling te geven aan het beleid. De prestatie-indicatoren worden daarnaast constant veranderd door beleidsbepalers. Dit beperkt de bruikbaarheid van gemeenschappelijke indicatoren voor vergelijking in de tijd. Het is niet duidelijk wat effecten zijn van het beleid, omdat het beleid (of een gedeelte van dat beleid) voortdurend op een andere manier wordt gemeten. Het is noodzakelijk om stabiliteit en continuïteit te hebben in de metingen voor de uitvoering, om een uitspraak te kunnen doen wat het effect is van het beleidsconcept in het veld (Armstrong, 2010, p. 131).

Er worden vaak *peer reviews* bij de OMC ingezet. Dit is om twee redenen wenselijk: allereerst wordt duidelijk hoe lidstaten presteren ten opzichte van andere lidstaten bij bepaald beleid. Daarnaast dwingt het lidstaten om falend beleid te rechtvaardigen, of hun onvermogen om de gemeenschappelijke doelen te bereiken wordt hiermee aan het licht gebracht. Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat het valt te betwisten of de *peer reviews* van de OMC daadwerkelijk leiden tot betere prestaties. *Peer reviews* zijn onderhevig aan interne tegenstellingen, omdat het identificeren van *best practices* en *benchmarks* niet per se bevorderlijk is voor het wederzijds leren. Er is geen definitie van *best practices* en er vinden geen echte evaluaties plaats. Er wordt getwijfeld aan de motieven van lidstaten voor de *peer reviews*. Ze zouden door lidstaten worden ingezet om een beter beeld neer te zetten over het eigen handelen (vanuit eigenbelang), zonder dat er van elkaar wordt geleerd. Daarnaast ontbreekt het aan politieke wil en aan administratieve en financiële middelen om een goede evaluatie op te zetten (Barcevičius, 2014, p. 55). Het is daarnaast niet eenvoudig om de ideeën, die komen uit een dergelijk *peer review*, te verspreiden. Dit wordt ook gezien als complicatie van beleid met open normen en vage concepten. Actoren zijn huiverig voor determinatie en afrekening door de beleidsbepalers op basis van de resultaten van *peer reviews*. Dat leidt ertoe dat ze niet snel geneigd zijn om het op die manier uit te voeren.

In deze paragraaf is aandacht besteed aan de complicaties die bestaan op het niveau van extern management. Er kunnen vijf complicaties worden onderscheiden. Ten eerste heeft het beleid met open normen en vage concepten een risico voor de naleving ervan. Ten tweede hebben de flexibele aanpak en open gemeenschappelijke doelen een risico voor gevarieerde implementatie en onwenselijke uitkomsten van het beleid. Hierdoor is vergelijkbaarheid moeilijk en zijn er een problemen met afrekenen. Ten derde is er bij een open beleidsconcept sprake van een probleem voor de beleidsbepaler, omdat hij wordt geconfronteerd met het probleem dat de prestaties moeilijk of onmogelijk te meten zijn. Ten vierde is het definiëren van meetbare variabelen niet eenvoudig, en er zal sprake zijn van verzet tegen prestatiemetingen vanuit de uitvoerende actoren. Beleidsbepalers richten zich namelijk op kwantitatieve metingen en hebben een eenzijdige focus op output, waardoor actoren geneigd zijn om hun gedrag daarop aan te passen. Tenslotte hebben *peer reviews* niet het beoogde en gewenste effect in de praktijk.

Met dit laatste onderscheid van complicaties op het niveau van extern management wordt een volledig beeld gegeven van complicaties bij beleid met open normen en vage concepten. Het onderscheid tussen de drie soorten complicaties is echter niet helemaal geschikt voor de analyse. Eerder is al enkele keren gebleken dat er een sterke overlap is tussen de theorieën die in paragraaf 3.3 tot en met 3.5 zijn gepresenteerd. Een voorbeeld van deze overlap betreft bijvoorbeeld dat uit alle theorieën blijkt dat er onzekerheid volgt vanwege algemene, vage doelen en actoren geneigd zijn om eigen doelen na te streven. Een andere complicatie die uit meerdere theorieën is gebleken is bijvoorbeeld dat er geen objectieve maatstaven aanwezig zijn. Om die reden is ervoor gekozen om de drie soorten theorieën te herzien, en is er in dit onderzoek tot een tweedeling in de literatuur gekomen. Uit de literatuur over de drie soorten complicaties komt een onderscheid naar voren tussen complicaties in de horizontale relatie en complicaties in de verticale relatie. In de volgende paragraaf is deze tweedeling nader uitgewerkt.

3.6 Complicaties in de horizontale en verticale relatie

Zoals in de voorgaande paragraaf is opgemerkt blijkt het onderscheid tussen de complicaties die gevonden zijn in de theorieën op het niveau van uitvoering, intern en extern management niet zo strikt te zijn en is er overlap in de literatuur tussen de verschillende niveaus. Om de duidelijkheid van de inhoud van de theorieën te vergroten is het noodzakelijk dat in deze paragraaf een stap wordt gemaakt naar een tweedeling in de literatuur. Deze paragraaf richt zich dus op de samenhang en overlap tussen de bevindingen in de literatuur uit de voorgaande paragrafen. In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen complicaties in de horizontale en in de verticale relatie als gevolg van een beleidsconcept met open karakter.

3.6.1 Complicaties in de horizontale relatie

Met complicaties in de horizontale relatie wordt bedoeld op problemen die ontstaan tussen actoren op hetzelfde niveau in de organisatie. Daarbij is er dus geen onderscheid in de positie van de actoren. In tabel 1 in bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de complicaties in de horizontale relatie.

Een complicatie in de horizontale relatie is de onzekerheid door gebrek aan kennis en informatie, het ontbreken van voldoende middelen en de tijdsdruk. Dit probleem is aanwezig op zowel het niveau van beleidsbepalers als het niveau van uitvoerende actoren. Uit de theorie van Lipsky blijkt onder andere dat deze complicatie leidt tot onzekerheid bij het nemen van beslissingen. Daarnaast komt in de kritiek op de OMC en de theorie van Lipsky ook naar voren dat middelen van actoren in de uitvoering chronisch ontoereikend zijn. Daardoor zijn uitvoerende actoren eerder geneigd om te handelen op basis van gevoel en ervaring, en wordt beleid niet volledig uitgevoerd. Vooral gebrek aan tijd bij het uitvoeren van beleid (de tijdsdruk) wordt gezien als een belangrijke complicatie. Om hiermee om te gaan past een actor *creaming* toe (selecteren van werk en standaardisatie).

Er is bij uitvoerende actoren op hetzelfde niveau onzekerheid doordat beleidsdoelen vaag gedefinieerd zijn en omdat er geen eenduidigheid bestaat over de doelen van een beleidsconcept. Uit de literatuur met kritiek op de OMC komt onder andere naar voren dat brede en vage beleidsdoelen leiden tot verschillende interpretaties van begrippen. Dit probleem wordt ook herkend op het niveau van uitvoering en het niveau van intern management. In de theorie van Lipsky komt bijvoorbeeld naar voren dat doelen conflicteren omdat er geen overeenstemming is over het werk dat moet worden uitgevoerd en de primaire taak van de actor. Dit leidt er toe dat beleid niet tot de gewenste uitkomsten leidt. En ambigue doelen leiden tevens tot herdefiniëring van het beleid (doelen verlagen en het concept wijzigen), waarbij actoren een eigen concept maken van het werk dat gedaan moet worden. Dit komt in de literatuur over complicaties op uitvoerend niveau naar voren, maar ook uit de kritiek op de OMC blijkt dat actoren geneigd zijn tot herdefiniëring. Daarnaast kunnen doelen op twee manieren conflicteren: aan de ene kant wordt er een onderscheid gemaakt tussen cliëntgerichte doelen versus sociale doelen, aan de ander kant blijkt uit de theorie van Lipsky dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen cliëntgerichte doelen versus organisationele doelen.

Zowel in de literatuur over complicaties op het niveau van uitvoering, als dat van intern en extern management, kwam naar voren dat een uitvoerende actor de neiging heeft om eigen doelen na te streven. Het nastreven van eigen doelen kan onder andere voort komen uit persoonlijke waarden of vanuit conservatisme. Er is om die reden beperkte bereidheid om de algemeen geformuleerde beleidsdoelen te bereiken. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de theorie van Downs dat het gedrag van een organisatie het resultaat is van het gedrag van de verschillende groepen. Een probleem dat hier indirect aan verbonden is, is dat de vergelijkbaarheid van het beleid tussen actoren op hetzelfde niveau bemoeilijkt wordt door variëteit van de invulling van het beleid. Een belangrijke complicatie is dus dat in de literatuur op alle niveaus wordt erkend is dat het algemene doel afwijkt van de doelen van uitvoerende actoren, doordat de visie uit vooraf opgesteld beleid niet overheersend is.

Uit de literatuur van Lipsky blijkt daarnaast dat de complicaties die actoren hebben in de horizontale relatie wel door de actoren worden erkend, maar verklaringen voor de tekortkomingen en problemen worden door de actoren vervolgens gezocht buiten het eigen handelen. Het gevaar is dat iedere actor in de horizontale relatie andere routines ontwikkelt en dat deze routines gaan overheersen. Uiteindelijk leiden dergelijke routines tot weerstand tegen verandering van het beleid en zal het invoeren van een nieuw beleidsconcept weinig tot niets veranderen aan het werk van de actoren.

Daarnaast worden er bij beleid met open normen en vage concepten problemen verwacht met *peer reviews*. Dergelijke evaluaties zijn in de meeste gevallen niet goed opgezet omdat het bij actoren onder andere ontbreekt aan politieke wil, er een gebrek is aan middelen om het uit te voeren en er angst is om er op afgerekend te worden.

3.6.2 Complicaties in de verticale relatie

Met complicaties in de verticale relatie wordt bedoeld op problemen die ontstaan tussen actoren die in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan. Daarbij is er dus een onderscheid in de positie van de actoren, in dit onderzoek ook wel aangeduid als de principaal-agent relatie. Zoals blijkt uit de theorie van Downs kan een principaal-agent relatie zich voordoen op verschillende niveaus. In tabel 2 in bijlage 3 wordt een overzicht gegevens van de complicaties in de verticale relatie.

De principaal-agent relatie kenmerkt zich in het feit dat hij intrinsiek conflictueus is. Er is sprake van een belangenconflict. Hierbij spelen motieven van eigenbelang op alle niveaus in de hiërarchie een belangrijke rol (nutsmaximalisatie). Dit leidt er toe dat niet alle beleidsdoelen worden bereikt. Daarnaast is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de principaal en de agent. Dit leidt volgens de theorie van Downs tot suboptimale beleidsmaatregelen. Een ander kenmerk, dat ermee samenhangt, is dat er in deze relatie sprake is van informatieasymmetrie. De agent heeft een informatievoorsprong ten opzichte van de principaal. Dit kan twee negatieve gevolgen hebben, het kan leiden tot *adverse selection* en *moral hazard*. Dat betekent dat de financiële middelen voor het beleid door agenten voor andere doelen worden gebruikt. Daarnaast zal een agent informatie naar actoren hoger in de organisatie zuiveren en proberen zijn eigen verantwoordelijkheden te vergroten. Een complicatie die hieruit volgt is dat voorgeschreven beleid niet tot nauwelijks kan worden afgedwongen. Deze complicatie kwam ook in de theorie van Lipsky naar voren.

Een principaal redeneert in hogere mate vanuit de politieke context, terwijl een agent het voornemen probeert aan te sluiten aan de praktijk. Beleid wordt hierdoor op alle niveaus gedefinieerd en dit leidt ertoe dat er in de beleidsuitvoering niet één werkwijze wordt gehanteerd. Een actor lager in de organisatie zal het beleidsconcept vertalen naar specifieke omstandigheden en er deels een eigen invulling aan geven. Om dit te voorkomen komt onder andere in de theorie van Downs naar voren dat de autonomie van agenten wordt beperkt. Het leidt tot verdere regulering van beleid door de principaal. Een complicatie in de verticale relatie is dan de toename van regeldruk, door monitoren, sturen met prikkels en prestatiemetingen.

Daarnaast zijn de prestaties moeilijk of onmogelijk te meten. Zowel uit de theorie van Downs als de kritiek op de OMC blijkt dat er hierdoor risico van manipulatie van cijfers door de uitvoerende actoren ontstaat. Daardoor zal een uitvoerende actor niet snel geneigd zijn om zijn gedrag aan te passen.

Deze regeldruk kan leiden tot omvangrijke en tegenstrijdige voorschriften. Omdat het beleid niet kan worden afgedwongen kunnen de regels een belemmering vormen voor handhaving en toezicht. Dergelijke voorschriften worden daarnaast selectief ingezet, veel variabelen uit het beleid worden niet meegenomen. Uit de theorie van Lipsky en uit de kritiek op de OMC blijkt dat de meetinstrumenten in ieder geval ontoereikend zijn. Er zijn geen eenduidige objectieve maatstaven om prestaties gericht op doelbereiking te meten. Het definiëren van meetbare variabelen is moeilijk. Een andere complicatie bij het toezicht is de focus op kwantitatieve meting van de input en output, in plaats van evaluatie van het proces. En de uitvoerende actor is hierbij geneigd om het handelen te beperken tot de dingen die gemeten worden, zonder dat er structurele veranderingen worden aangebracht. Een probleem dat hiermee samenhangt, is dat er vanuit uitvoerende actoren verzet is tegen prestatiemetingen door de beleidsbepaler, vanwege angst voor afrekenen en door het feit dat prestatie-indicatoren voortdurend veranderen. Dit leidt tenslotte tevens tot een beperkte bruikbaarheid van de indicatoren voor vergelijking in de tijd.

3.7 Samenvatting theoretisch kader

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de theoretische deelvraag 'Welke complicaties kunnen zich volgens de literatuur voordoen bij sturing met open normen en vage concepten?'. De problemen in de taakuitvoering van actoren en in het interne en externe management zijn onderverdeeld in complicaties in horizontale en verticale relatie (zie bijlage 3).

Er zijn vijf categorieën problemen in horizontale relatie, namelijk: gebrek aan middelen, ambigue beleidsdoelen, het probleem van nutsmaximalisatie, veranderingsresistentie en problemen met *peer reviews*.

Er is allereerst onzekerheid door gebrek aan kennis en informatie, het ontbreken van voldoende financiële en administratieve middelen en vanwege tijdsdruk. Daardoor handelen actoren op basis van gevoel en ervaring, is de uitvoering onvolledig, en vindt er *creaming* plaats.

Ten tweede is er onzekerheid bij actoren vanwege dubbelzinnige, vage en conflicterende doelen, waardoor er sprake is van verschillende interpretaties van begrippen, en actoren het concept van werk wijzigen. Hierdoor ontstaat er een gat tussen de intentie en de uitkomst van het beleid. Ten derde hebben actoren de neiging om eigen doelen na te streven, waardoor er bij actoren beperkte bereidheid is om de algemeen geformuleerde beleidsdoelen te bereiken. Door variëteit van invulling van het beleid is de vergelijkbaarheid van het beleid tussen actoren op hetzelfde niveau moeilijk. Het algemene doel kan afwijken van de doelen van uitvoerende actoren door beleidsvrijheid en het nastreven van eigenbelang (nutsmaximalisatie). Ten vierde leidt teveel beleidsvrijheid tot veranderingsresistentie, handelingen van actoren gaan overheersen en stroken niet meer met het oorspronkelijke beleidsconcept. Daarbij zoeken actoren verklaringen voor de problemen buiten het eigen handelen. Tenslotte is er de complicatie dat *peer reviews* niet goed zullen worden uitgevoerd omdat er sprake is van het ontbreken van politieke wil en middelen om een goede evaluatie op te zetten.

Er zijn tevens vier categorieën problemen in de verticale relatie, namelijk: problemen door de principaal-agent relatie, een interpretatieprobleem, een afrekenprobleem en tenslotte een verantwoordingsprobleem.

Ten eerste leidt een principaal-agent relatie tot *adverse selection* en *moral hazard*. Waardoor er uiteindelijk sprake is van inperking van autonomie van de agent door de principaal. Ten tweede kan het algemene doel door uitvoerende actoren verschillend worden geïnterpreteerd, waarbij actoren een eigen concept maken van hoe hun werk gedaan moet worden. Ten derde zijn er problemen met het afrekenen. De beleidsbepaler wordt geconfronteerd met het probleem dat de prestaties moeilijk of onmogelijk te meten zijn. Daardoor zullen actoren geneigd zijn om beelden over het werk aan te passen, zodat de kloof tussen prestaties en doelstellingen meer aanvaardbaar wordt. Dit doen zij door situaties te simplificeren en omgeving te structureren. Tenslotte zijn er nog problemen met verantwoorden. Er zijn geen eenduidige objectieve maatstaven om prestaties gericht op doelbereiking te meten. Daarnaast is er verzet tegen metingen vanwege angst voor afrekenen. Hierdoor is er enkel aandacht voor kwantitatieve metingen en eenzijdige focus op output. Actoren beperken daardoor hun activiteiten tot het bereiken van de indicatoren uit de metingen, zonder dat er structurele veranderingen plaatsvinden. Tevens veranderen indicatoren voortdurend, waardoor ze maar beperkt bruikbaar zijn voor vergelijking door de tijd.

In het volgende hoofdstuk wordt de theorie die in dit hoofdstuk naar voren is gebracht geoperationaliseerd en zal er aandacht worden geschonken aan de methodiek van het onderzoek.

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode besproken en is het kader van het onderzoek uiteengezet. Er zal in dit hoofdstuk inzicht worden verschaft in het type onderzoek, het gebruik van informatiebronnen zal worden gespecificeerd en er wordt stil gestaan bij de selectie van de onderzoekseenheden. Daarnaast worden de theoretische begrippen uit hoofdstuk 3 in paragraaf 4.4 nader geoperationaliseerd en wordt het definitieve conceptuele model uitgewerkt. Tenslotte zal de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek worden toegelicht.

4.1 Kwalitatief onderzoek

De uiteenzetting van de bevindingen van dit onderzoek zal op kwalitatieve wijze tot stand komen. Door documentanalyses te combineren met verschillende interviews moet blijken of het open karakter van dit onderwijsbeleid tot onbedoelde effecten voor actoren heeft geleid.

Het onderzoek brengt de verschillende zienswijzen, ervaringen en belevingen van actoren in kaart. Er wordt inzicht gekregen in de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleid. Het onderzoek betreft dus een kwalitatieve studie naar factoren die een belemmering vormen in het werk van actoren, zodat actoren kunnen anticiperen op deze effecten van het beleidsconcept. Om deze onbedoelde effecten te achterhalen zijn er enkele scholen geselecteerd om data te verzamelen (nadere toelichting volgt in paragraaf 4.3). In het beleidskader is een beschrijving gegeven van het beleid. De gebruikte documenten zijn openbare stukken over het beleidsconcept OGW. Ze zijn verkregen via beleidsmedewerkers van het Ministerie van OCW of zijn beschikbaar op de website van de Rijksoverheid. In de bevindingen en analyse wordt onder andere uit overzichtsstudies en gesprekken met de actoren in het VO-veld een beschrijving gegeven van de onbedoelde effecten van opbrengstgericht werken. In de volgende paragraaf worden de gehanteerde methoden van het onderzoek nader toegelicht.

4.2 Gebruikte methoden

In dit onderzoek worden gevarieerde databronnen geraadpleegd. Daarnaast worden er diepte-interviews afgenomen met verschillende actoren. Ook zullen er expertbijeenkomsten worden bijgewoond van het Ministerie van OCW over opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. De bevindingen die bij uit deze expertbijeenkomsten naar voren zijn gekomen, zullen op eenzelfde manier als de gegevens uit interviews worden verwerkt. Het gaat immers over gesprekken met relevante actoren. Omdat er vraagtekens geplaatst worden bij de meerwaarde van een enquête voor dit onderzoek, is besloten om deze methode niet te hanteren. In deze paragraaf wordt daarom nader stilgestaan bij het gebruik van documentanalyse en interviews, de gehanteerde methoden van dit onderzoek.

4.2.1 Documentanalyse

Voor de documentanalyse zal op basis van een breed scala aan documenten inzicht worden verkregen over de onbedoelde effecten van het beleid omtrent opbrengstgericht werken. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van documentselectie. Deze documenten worden bewust gekozen. De teksten die worden geselecteerd leiden ertoe dat de hoofdvraag kan worden beantwoord. Om die reden zullen in ieder geval alle belangrijke beleidsdocumenten en onderzoeken over opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs van de afgelopen vijf jaar worden meegenomen in de analyse. Door in ieder document te kijken naar relevante studies worden de belangrijkste bronnen geselecteerd. Door afwisseling in de soorten bronnen wordt er getracht om op een objectieve wijze een beschrijving te geven van de neveneffecten van het concept OGW in het VO.

Door middel van documentanalyse zal worden onderzocht wat er bekend is over de onbedoelde effecten van OGW in het VO in onderzoeken, overzichtsstudies, kamerstukken en soortgelijke relevante bronnen. Om de documenten te kunnen interpreteren, is het van belang dat ze worden gecodeerd. Binnen de documenten wordt gezocht naar bepaalde woorden, die vervolgens thematisch worden gegroepeerd.

Op basis van de theorie zal naar een aantal woorden worden gezocht¹⁰. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van inhoudanalyse, waardoor de teksten worden geanalyseerd. In de teksten zal actief worden gezocht naar bepaalde woorden die iets over de onbedoelde effecten van het open beleidsconcept zeggen.

De relatie tussen deze twee vormen van dataverzameling is tweeledig. Voor een gedeelte is er sprake van overlap in het gebruik van de methoden (zie bijlage 8) omdat de bevindingen uit de interviews als een controle kunnen dienen voor de bevindingen uit de documentanalyse. Via beide methoden wordt dus gekeken of de bevindingen overeenkomen. Daar waar sprake is van discrepantie zal moeten worden onderzocht waar dat aan ligt. Aan de andere kant worden de methoden naast elkaar gebruikt. De informatie uit de bronnen van de documentanalyse zullen om die reden tijdens de interviews een aanvulling zijn op de vragen uit de algemene interviewgide.

4.2.2 Interviews

In dit onderzoek zullen er naast de documentanalyse diepte-interviews worden gehouden. Tijdens interviews met verscheidende actoren zullen de bevindingen uit het theoretisch kader en beleidskader nader worden onderzocht. Bij de interviews zal er gebruik worden gemaakt van een interviewgide (bijlage 4), zodat alle relevante aspecten uit de documentanalyse en factoren uit het theoretisch kader worden meegenomen. De interviews zijn semigestructureerd. Elke interviewgide bestaat uit een introductie, algemene vragen, inhoudelijke vragen (over het concept, het beleid en de onbedoelde effecten op het werk van actoren in het veld) en een afronding. De vragen die in de algemene interviewgide zijn opgenomen hebben een open formulering. Om de betrouwbaarheid te vergroten wordt bij ieder interview dezelfde formulering van de vraagstellingen gehanteerd.

De onbedoelde effecten van OGW zullen bij alle relevante actoren uit het VO-veld door middel van interviews worden onderzocht. Het is slechts mogelijk om een beperkt aantal schoolbestuurders, schoolleiders en docenten uit het VO-veld middels interviews te spreken. Om die reden zullen verklaringen van deze betrokkenen als leidraad worden genomen. Er wordt getracht om van elke school respondenten met verschillende achtergronden te benaderen (zie paragraaf 4.3). De geselecteerde respondenten zijn persoonlijk benaderd. In totaal zijn er 28 interviews afgenomen van maart tot juni 2014 (zie bijlage 5). In de volgende paragraaf wordt nader stilgestaan bij de selectie van de onderzoekseenheden en respondenten.

4.3 Selectie van onderzoekseenheden

De onderzoekseenheden in dit onderzoek zijn alle relevante actoren uit het VO-veld, dat zijn de betrokken beleidsmedewerker(s) van het Ministerie van OCW, medewerkers van de Inspectie van het Onderwijs, de VO-raad (als de belangenorganisatie van schoolbesturen en scholen in het voortgezet onderwijs), School aan Zet (als uitvoerende partij voor het ministerie van OCW), experts en enkele schoolbestuurders, schoolleiders en docenten uit scholen in het voortgezet onderwijs (zie figuur paragraaf 4.4.1). Het is van belang om uit iedere onderzoekseenheid enkele personen te selecteren om te interviewen. Van het Ministerie van OCW zal in ieder geval de projectleider OGW van de directie voortgezet onderwijs worden geïnterviewd. Bij de Onderwijsinspectie zal met de coördinerend inspecteur van het voortgezet onderwijs en met een inspecteur VO worden gesproken over het beleidsconcept. Uit deze gesprekken moet blijken of het noodzakelijk is om andere personen van het ministerie of van de Onderwijsinspectie te interviewen.

¹⁰ In bijlage 8 wordt besproken op welke momenten gebruik is gemaakt van informatie uit documentanalyse en/of interviews om inzicht te krijgen in de aanwezigheid van complicaties. In ieder geval is gekeken naar de volgende woorden om iets te kunnen zeggen over de aanwezigheid van complicaties die naar voren komen in de documenten: Gebrek aan middelen (kennis: OGW, opbrengstgericht werken, maatregel(en), definitie, bekend, betekenis, indicator(en), aspect(en); informatie: gegevens, sturing en (externe) ondersteuning; financiële middelen: geld, middel(en); tijd: (werk)druk en ruimte; P-A: belang(en), verwachting(en), opbrengst(en), streven, nut en waarde(n); interpretatie: betekenis en kader(s); meten: monitor(en), inspectie, afrekenen, verantwoording, indicator, meting(en), percentage, prestatie(s), dimensie, kwantitatief, output, opbrengst, rendement en resultaat.

Van School aan Zet worden de programmamanager en een senior projectleider voortgezet onderwijs geïnterviewd. Bij de VO-raad zal met een adviseur, die verantwoordelijk is voor het thema opbrengstgericht werken, gesproken worden. Tevens wordt er met enkele experts uit het veld gesprekken gevoerd over opbrengstgericht werken (onder andere A. Neeleman van de Universiteit Maastricht, K. Schildkamp, C. Poortman en M. Huberts van de Universiteit Twente, J. Vermaas expert voor de VO-raad en J. van Tartwijk en R. de Kleijn van de Universiteit Utrecht), en tenslotte zullen er enkele schoolbestuurders en scholen worden geselecteerd voor een gesprek over dit beleidsconcept.

4.3.1 Cases

Er zal met schoolbestuurders, schoolleiders en docenten van verschillende scholen in het voortgezet onderwijs gepraat worden over opbrengstgericht werken. Eenheden worden daarom doelgericht geselecteerd. Daarnaast zal er een aantal keren contact opgenomen worden met een specifieke school, als uit de literatuurstudie of uit gesprekken met experts blijkt dat de betreffende school expliciete ervaring heeft opgedaan met opbrengstgericht werken. Tegelijkertijd zal hier terughoudend mee om worden gegaan, omdat er geen lijst met *best-practices* van scholen is. Daarnaast betekent een opbrengstgerichte school niet dat elke actor in die school opbrengstgericht werkt en is informatie over opbrengstgerichte scholen dus niet de beste manier om actoren te selecteren.

Er zijn ongeveer 650 scholen in het voortgezet onderwijs. Omdat er geen informatie te vinden is over individuele schoolbestuurders, schoolleiders of docenten is gekozen om ze te selecteren op basis van kenmerken van scholen.

De casusselectie van scholen is gemaakt op basis van enkele kenmerken:

- ✓ Variatie in scholen die (voormalig) zwak of basis presteren (op basis van inspectieoordeel);
- ✓ Variatie in scholen uit platteland/dorpen en stedelijk gebied;
- ✓ Variatie in scholen betreffende de grootte van een school (het aantal leerlingen).

Allereerst is er bij de casusselectie geselecteerd op basis van 'het inspectieoordeel'. De veronderstelling is dat een goed presterende school mogelijk meer opbrengstgericht werkt. De Onderwijsinspectie beoordeelt op dit moment een school als (zeer) zwak of basis presterend¹¹. Het oordeel kan dus iets zeggen over de mate waarin opbrengstgericht gewerkt wordt in de school. Er is bewust gekozen om hierin te kijken naar scholen die voormalig zwakke beoordeling hebben ontvangen. Omdat het beleidsconcept opbrengstgericht werken eventueel van invloed is geweest op de ontwikkeling (structuur en cultuur) van de school. Daarnaast is er bij de casusselectie geselecteerd op basis van 'verschil in gebied'. Er is gekeken naar de mate waarin er sprake is van stedelijk gebied of platteland, want dit kan eventueel invloed hebben op de mate waarin er opbrengstgericht wordt gewerkt. Bij casus Melanchthon en SSgN gaat het bijvoorbeeld om scholen die in een stad staan, bij casus Clusius College Castricum gaat het om een school die in een dorp staat. Tenslotte verschillen de casussen in omvang. In dit onderzoek betekent dat niet het verschil tussen een brede scholengemeenschap (waar op één school alle soorten onderwijs worden gegeven) en een smalle scholengemeenschap (in bijlage 6 worden deze gegevens wel bij de achtergrondinformatie van de school gegeven), maar is er rekening gehouden met het aantal leerlingen op een school. Bij de ene casus is er slechts sprake van paar honderd leerlingen terwijl bij de andere casus sprake is van meer dan 2000 leerlingen. Daarom is er gekozen om scholen met meer dan 1200 leerlingen te zien als een grote school. Door op deze drie aspecten te letten wordt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. De geselecteerde scholen zijn uitgewerkt in bijlage 6, hierbij is ook aangegeven welke aspecten van toepassing zijn op de school. Zodoende zijn er uiteindelijk negen casussen voor de interviews geselecteerd.

¹¹ Het Ministerie van OCW heeft aangekondigd de inspectiebeoordeling te wijzigen (zie hoofdstuk 2).

In onderstaande tabel zijn de casussen met de scores op de drie kenmerken uiteengezet.

School	Inspectieoordeel	Ligging	Grootte
	1: (voormalig) zwak 2: basis	1: Platteland 2: Stedelijk	1: < 1200 leerlingen 2: > 1200 leerlingen
1	1	2	1
2	2	2	2
3	2	1	1
4	1	2	2
5	1	1	1
6	2	1	2
7	1	2	1
8	1	2	2
9	2	1	1

Tabel 6. Kenmerken van de geselecteerde casussen.

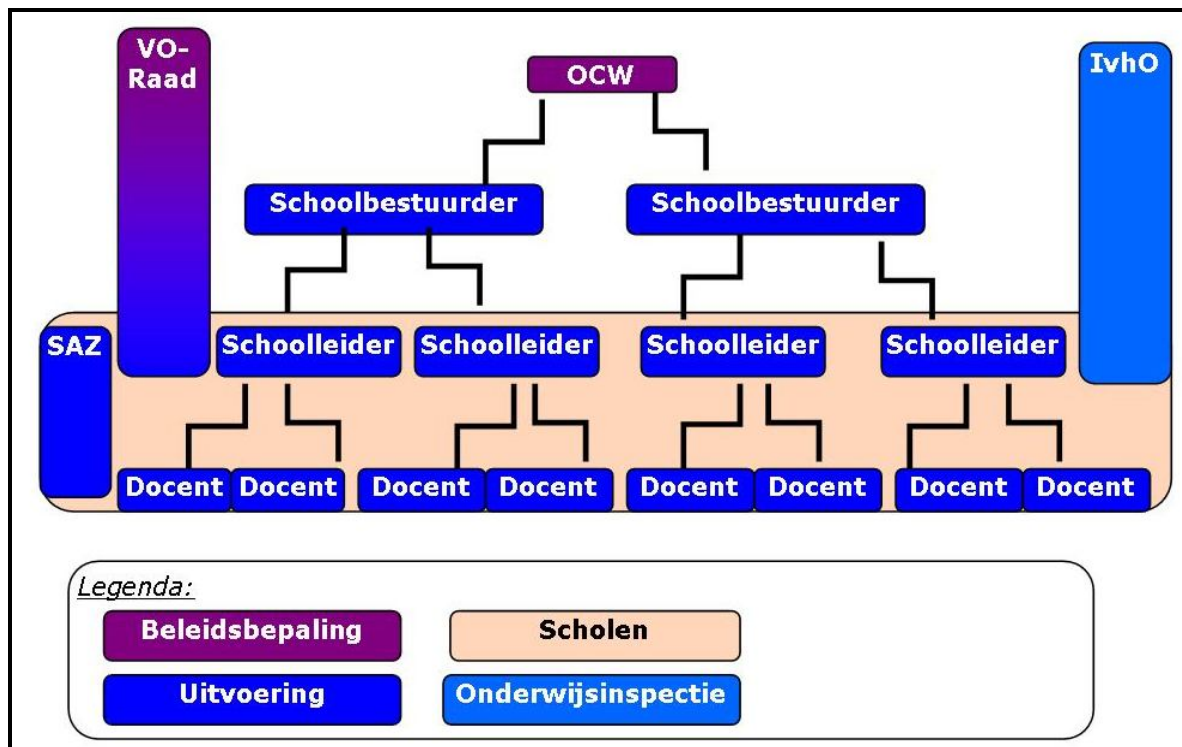
De zevende case betreft een bijzondere casus, het gaat hier namelijk om een praktijkschool. Dat betekent dat de Onderwijsinspectie hierbij ook let op andere indicatoren als het gaat om de opbrengsten. In de meeste gevallen zal worden gesproken met zowel de schoolleider(s) als docenten. In bijlage 6 staat aangegeven met welke personen er binnen de school is gesproken over het beleidsconcept. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de keuze om met niet meer dan twintig personen uit de scholen gesprekken te voeren voor het onderzoek.

4.4 Operationalisatie

De fase van theorie naar empirisch onderzoek begint met het meetbaar maken van de eerder behandelde theoretische concepten. In deze paragraaf worden alle relevante concepten uit dit onderzoek achtereenvolgens geoperationaliseerd. Alvorens dit gebeurt zal de relatie tussen de relevante actoren duidelijk in kaart worden gebracht.

4.4.1 Relevante actoren

In paragraaf 4.3 is aangegeven dat de relevante onderzoekseenheden alle relevante actoren uit het VO-veld zijn, in dit onderzoek zijn dat: het Ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie, de VO-raad, School aan Zet, experts, schoolbestuurders en scholen (schoolleiders en docenten) in het voortgezet onderwijs. In het figuur op de volgende pagina is door middel van een vertaling van het hiërarchisch model van Downs (zoals omschreven in figuur 1 op pagina 9 van het theoretisch kader) in kaart gebracht wat de verhoudingen zijn tussen de relevante actoren als het gaat om het beleid omtrent opbrengstgericht werken.



Figuur 2. Actoren bij beleid omtrent opbrengstgericht werken (gebaseerd op het hiërarchisch model).

Onder schoolbestuurders worden de leden van het bestuur en management van een scholengemeenschap verstaan. Daarnaast worden schoolbestuurders ook gezien als de leiding van een vereniging of samenwerkingsverband van scholen in het VO.

Schoolleiders zijn verantwoordelijk voor de directe aansturing van een school (of enkele scholen) uit een dergelijke gemeenschap. Een schoolleider kan een rector zijn, maar het kunnen ook andere leden van het managementteam zijn.

Als er over een situatie van het OGW-beleid op een school gesproken wordt dan betreft dat de wijze waarop een schoolleider en/of docenten in de betreffende case er invulling aan geven. Het is in dit geval niet mogelijk om door middel van dit kwalitatief onderzoek een representatief beeld te geven van de onbedoelde effecten van het beleidsconcept opbrengstgericht werken op de docenten in het voortgezet onderwijs. Aangezien het enkel mogelijk is om op basis van informatie uit interviews, dus door te kijken naar de ervaring van een respondent, een beeld te vormen over deze complicaties. Om die reden wordt er nadrukkelijk stilgestaan bij de expertise en ervaring van de verschillende experts en de schoolleiders als het gaat over de neveneffecten van het beleidsconcept OGW op het handelen van een docent in het voortgezet onderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. Doordat zij een definitie hanteren en bepaalde indicatoren hebben vastgesteld om opbrengsten en opbrengstgericht werken te meten, hebben zij invloed op de uitvoering van het beleid in het voortgezet onderwijs.

Experts worden hier, evenals de Inspectie van het Onderwijs, buiten het hiërarchisch model geplaatst. Het gaat in dit onderzoek om wetenschappers en experts die onderzoek doen naar opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs en/of actoren ondersteuning bieden bij de implementatie van het beleidsconcept. Omdat ze hierdoor de onbedoelde effecten van opbrengstgericht werken beïnvloeden op alle niveaus, is het van belang om hun visie in het onderzoek mee te nemen.

Tenslotte is School aan Zet buiten het hiërarchisch model geplaatst. School aan Zet staat scholen bij in hun ontwikkeling van goed naar beter en draagt zo bij aan een (verdere) verbetering van de

onderwijskwaliteit. Het programma is gebaseerd op de landelijke beleidsdoelen en sluit aan bij de bestuursakkoorden en actieplannen. School aan Zet is bedoeld voor scholen binnen zowel primair onderwijs, voortgezet onderwijs als (voortgezet) speciaal onderwijs en wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. Het wordt gezien als een ondersteunende partij bij de uitvoering van het beleidsconcept OGW.

Uit figuur 2 blijkt welke actoren er in dit onderzoek onder beleidsbepaler(s) en onder uitvoerende actoren worden verstaan. Dit onderscheid is van belang omdat er in sommige gevallen in de theorieën uit het theoretisch kader ook wordt gesproken over complicaties bij uitvoerende actoren of complicaties bij de beleidsbepalers. Uit het figuur blijkt dat de VO-raad een rol heeft bij de beleidsbepaling en uitvoering van het beleidsconcept. Dat komt doordat zij met het opstellen van het Bestuursakkoord 2012 – 2015 afspraken hebben gemaakt met het Ministerie van OCW omtrent het beleidsconcept OGW. Daarnaast worden zij mede verantwoordelijk gehouden voor de uitvoering van het beleid.

4.4.2 Operationalisatie van de theoretische begrippen

In het theoretisch kader is schematisch in kaart gebracht welke zich complicaties bij beleid met open normen en vage concepten kunnen voordoen. De problemen in de taakuitvoering van actoren en in het interne en externe management zijn daarbij onderverdeeld in complicaties in de horizontale en verticale relatie. Er worden vijf categorieën problemen in horizontale relatie onderscheiden en er zijn vier categorieën problemen in verticale relatie in kaart gebracht. Voorafgaand aan de dataverzameling zullen de complicaties uit deze categorieën geoperationaliseerd worden. Er zal hierbij aangegeven worden hoe zij de uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag dienen. Er zal gedurende deze operationalisatie enkele keren naar vragen uit de algemene interviewgide (bijlage 4) worden verwezen. Daarnaast worden enkele gehanteerde begrippen nader toegelicht. Er wordt hiermee duidelijkheid verschaft wat er onderzocht moet worden, zodoende kan de theorie toegepast worden tijdens de documentanalyse en de verschillende interviews. De belangrijkste begrippen van de geformuleerde categorieën uit het theoretisch kader worden hiervoor gebruikt. Voor dit onderzoek worden de volgende begrippen geoperationaliseerd: gebrek aan middelen, ambigue beleidsdoelen en nutsmaximalisatie als complicaties in de horizontale relatie, en problemen in de relatie tussen principaal en agent, interpretatieproblemen en meetproblemen als complicaties in de verticale relatie.

4.4.2.1 Complicaties in de horizontale relatie

Zoals uit het theoretisch kader is gebleken zijn een gebrek aan middelen, ambigue beleidsdoelen, nutsmaximalisatie, veranderingsresistentie en problemen met *peer reviews* complicaties die voor kunnen komen in de horizontale relatie door het sturen met open normen en vage concepten. Omdat veranderingsresistentie en problemen met *peer reviews* problemen zijn die enkel op het niveau van uitvoerende actoren voor zullen komen, is besloten om dit onderzoek te richten op de eerste drie complicaties. Is beleid immers ruim genoeg dan zijn uitvoerende actoren veranderingsresistent, maar dit speelt niet voor beleidsbepalers. Daarnaast is er bij problemen met *peer reviews* sprake van een te specifiek probleem van een open beleidsconcept, het is daardoor in mindere mate een geschikte complicatie om mee te nemen voor de beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek. Om die reden is er voor gekozen om verder te gaan met de complicaties gebrek aan middelen, ambigue doelen en nutsmaximalisatie.

Er is een **gebrek aan middelen** als er bij een actor sprake is van een van de volgende aspecten:

- *Gebrek aan kennis*; dat wil zeggen dat een actor onvoldoende bekend is met het beleidsconcept opbrengstgericht werken. Zoals uit het beleidskader blijkt gaven de Onderwijsinspectie en met Ministerie van OCW uiteindelijk als definitie van OGW 'het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerprestaties'. Er wordt in dit onderzoek door middel van interviews gekeken of actoren weten dat het beleidsconcept er is en er wordt in kaart gebracht of ze weten wat er met opbrengstgericht werken wordt bedoeld. Door de vraag te stellen 'Weet u wat er met het beleidsconcept OGW wordt bedoeld?', en vervolgens de respondent een eigen definitie te laten formuleren voor het beleidsconcept opbrengstgericht werken, wordt gekeken of een respondent bekend is met het beleidsconcept. In de algemene interviewgide staat aangegeven welke vragen omtrent 'gebrek aan kennis' zijn gesteld, in ieder geval wordt aan de respondent gevraagd of hij karakteriserende indicatoren wil geven voor het concept en wordt hem gevraagd of hij weet wat de (beleids)doelstellingen zijn. Hieruit moet blijken of zij onder opbrengsten hetzelfde verstaan als

de wijze waarop de beleidsbepalers over opbrengsten spreken. Er wordt daarnaast middels documentanalyse gecontroleerd of uit documenten blijkt of en hoe de verschillende actoren opbrengstgericht werken aanduiden. Dus enerzijds wordt gemeten of een actor zich bewust is van het beleidsconcept in het voortgezet onderwijs en anderzijds wordt er in kaart gebracht of ze weten wat er mee wordt bedoeld.

- *Gebrek aan informatie*; dat wil zeggen dat er voor actoren onvoldoende, onvolledige of ongedetailleerde gegevens over opbrengstgericht werken aanwezig zijn waardoor er sprake is van onwetendheid, onzekerheid of onbepaaldheid over wat er van ze verwacht wordt in het werk en bij het uitvoeren van hun primaire taak. Er wordt in dit onderzoek gevraagd aan de actoren of zij van mening zijn dat er voldoende informatie voor handen is. Hierbij wordt in het interview gevraagd of deze informatie op alle niveaus toereikend is, dus niet alleen op het niveau van de respondent, maar ook voor andere actoren. Dit wordt daarnaast in de interviews aan de experts voorgelegd om te controleren of er hetzelfde beeld uit komt. Er wordt daarnaast in het interview met de VO-raad en medewerkers van OCW gekeken of er voldoende informatie bij beleidsbepalers aanwezig was op het moment dat het beleid werd ingezet. Er wordt dus op het niveau van beleidsbepaling en uitvoering gekeken of er voldoende informatie is bij opbrengstgericht werken. Door middel van documentanalyse wordt er daarnaast gekeken of uit eerdere studies naar opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs blijkt dat er voldoende informatie voor actoren in het onderwijsveld voor handen is.
- *Gebrek aan financiële middelen*; dat wil zeggen dat er onvoldoende geld is voor een actor om beleid vast te stellen en/of uit te voeren. Op het niveau van beleidsbepaling wordt gekeken of er bij de besluitvorming sprake was van voldoende middelen om te kunnen onderzoeken wat de bestaande situatie was in 2012 (bij de lancering van het Actieplan Beter Presteren) en er wordt aan de actoren gevraagd of er bij de realisering van het beleidsconcept voldoende middelen aanwezig zijn. Er wordt dus niet alleen gekeken welke financiële middelen vrij zijn gekomen om OGW te realiseren, maar er wordt tevens gekeken hoe actoren deze middelen ervaren. Op het niveau van uitvoerende actoren wordt tevens gekeken of er voldoende middelen aanwezig zijn om de taken volledig te vervullen, door in de interviews de vraag te stellen 'zijn er voldoende financiële middelen om opbrengstgericht te werken?' en aan de respondent te vragen wat volgens hem de bijdrage van de (incidentele) middelen uit de prestatiebox zijn voor de realisering van OGW.
- *Gebrek aan tijd en/of administratieve druk*; dat wil zeggen dat actoren niet in staat zijn om bepaalde taken in een bepaalde tijd uit te voeren. Er is in dat geval sprake van tijdsdruk. Uit de literatuur in het theoretisch kader blijkt dat het kan leiden tot handelen op basis van gevoel en ervaring. Er wordt in de interviews gevraagd aan de respondent of er voldoende tijd is om OGW voldoende vorm te geven. Er wordt dus gekeken of actoren deze tijdsdruk ervaren. Aan de andere kant wordt er door middel van interviews op scholen onderzocht of scholen administratieve druk ervaren door het beleidsconcept opbrengstgericht werken. Er wordt onderzocht hoe lang actoren de tijd hebben om beleid te implementeren en of ze ervaren dat dit voldoende is. Wat vinden actoren van het streven dat er in 2015 vijftig procent van de scholen opbrengstgericht werkt en in 2018 negentig procent van de scholen opbrengstgericht moeten werken? In hoeverre is dit streven haalbaar en wat is de huidige situatie. Uit de theorie blijkt het voor actoren een uitdaging vormt om het beleidsconcept in enkele jaren uit te voeren.

De inleidende vraag 'Zijn er volgens u voldoende middelen aanwezig om opbrengstgericht te werken?' uit de algemene interviewgids (bijlage 4) moet voor de respondenten bij de interviews de eerste trigger zijn om op een van de bovenstaande aspecten in te gaan. Vervolgens wordt er in de interviews dieper ingegaan op de financiële middelen, of er sprake is van administratieve druk en/of gebrek aan tijd een rol speelt. Mocht een van deze middelen onvoldoende aanwezig blijken te zijn wordt er gekeken of dit ertoe heeft geleid dat het beleid omtrent opbrengstgericht werken onvolledig wordt uitgevoerd. Daarnaast wordt gekeken of dit ertoe heeft geleid dat actoren het werk zijn gaan selecteren en standaardiseren om tot de uitvoering van het beleidsconcept te komen, door te kijken naar de mate waarin het beleidsconcept is gerealiseerd op het betreffende niveau. Dit wordt tevens middels interviews onderzocht bij experts, School aan Zet en de inspectie.

Er is sprake van **ambigue beleidsdoelen** als er bij beleid omtrent opbrengstgericht werken sprake is van een van de volgende aspecten:

- *Vage beleidsdoelen*; dat wil zeggen dat het niet duidelijk is wat er van actoren verwacht wordt. Hierbij is er vaak sprake van hoge verwachtingen over het beleid. Aan experts wordt in interviews voorgelegd of er te hoge verwachtingen zijn ten aanzien van opbrengstgericht werken. Daarnaast wordt gekeken of de doelen specifiek genoeg zijn, want onspecifieke doelen leiden tot tegenstrijdigheid in de uitvoering van het beleid. Aan de actor wordt gevraagd of ze weten wat de beleidsdoelen zijn en of ze concreet kunnen maken wat dat voor ze betekent. Er wordt in dit onderzoek middels interviews gekeken of de beleidsmaatregelen voor actoren duidelijk zijn, door aan de respondent te vragen of hij weet wat de (beleids)doelstellingen zijn en of er bepaalde gezamenlijke doel(en) voor OGW worden nagestreefd. Daarnaast wordt er gekeken of de vertaling van de doelen naar specifieke situaties leidt tot een eigen invulling, door te vragen wat het open karakter van het OGW-concept voor de respondent betekent. Wat volgens hem de ruimte is voor eigen invulling. Vragen als 'worden er doelen niet nageleefd?' en 'is er van selectieve naleving door uitvoerende actoren?' moeten hier meer inzicht in geven. Deze vragen worden tevens voorgelegd aan experts. Er wordt daarbij ook gekeken of er een gat is tussen de intentie van het beleidsconcept OGW en de uitkomst van het beleid.
- *Conflicterende doelen*; dat wil zeggen dat de individuele doelen of organisationele doelen van een uitvoerende actor in strijd zijn met elkaar en/of de doelen van het beleidsconcept. Er wordt gekeken of er discrepantie is tussen dat wat actoren verwachten te realiseren met opbrengstgericht werken en wat verwacht wordt dat het beleid met een actor zal doen. Ook wordt er tijdens interviews gevraagd of een respondent merkt dat de doelen van hem afwijkend zijn van die van andere actoren. Er wordt gedurende de interviews de vraag voorgelegd of er sprake is van spanning tussen de actor en andere actoren, tevens wordt gekeken of er sprake is van spanning of frictie bij of tussen actoren. In de algemene interviewgids (bijlage 4) is om die reden de vraag opgenomen 'ziet u spanningen als het gaat om opbrengstgericht werken?'.
Mocht er sprake zijn van een van deze vormen van ambigue doelen dan wordt er gekeken of de beleidsbepalers of uitvoerende actoren of een van de andere actoren de gevraagde doelen heeft verlaagd middels herdefiniëring. Door middel van interviews bij alle relevante actoren wordt gekeken of er verschillende interpretaties zijn van begrippen en doelen, en of dit heeft geleid tot een eigen opvatting over werk en primaire taak van een actor bij opbrengstgericht werken.

Er is sprake van **nutsmaximalisatie** bij beleidsbepalers en uitvoerende actoren als er sprake is van een beperkte bereidheid om de algemeen geformuleerde doelen te bewerkstelligen omdat er sprake is van organisatie- en/of eigenbelang. Er wordt door middel van interviews gekeken of actoren bepaalde persoonlijke waarden voorop stellen of de huidige situatie proberen te handhaven (er sprake is van conservatisme). Er wordt verondersteld dat alle actoren in bepaalde mate streven naar nutsmaximalisatie, zowel uitvoerende actoren als beleidsbepalers streven eigenbelang na. De wijze waarop opbrengstgericht werken wordt gerealiseerd is afhankelijk van hoe de verschillende actoren ermee omgaan, want het resultaat van beleid is het resultaat van het gedrag van de verschillende actoren. De mate waarin eigenbelang na wordt gestreefd hangt af van de rolopvatting en positie van de actor. Er wordt gedurende de interviews bij iedere groep actoren gekeken of ze bereid zijn om de algemeen geformuleerde doelen te bewerkstelligen en de wijze waarop ze daar invulling aangeven. Mocht er sprake zijn van variëteit van invulling, dan zal er gekeken moeten worden in hoeverre vergelijkbaarheid van het beleid tussen de actoren nog wenselijk en mogelijk is en of de invulling strookt met het oorspronkelijke beleidsconcept.

4.4.2.2 Complicaties in de verticale relatie

Zoals uit het theoretisch kader is gebleken zijn problemen door de principaal-agent relatie, een interpretatieprobleem, problemen met het afrekenen en een verantwoordingsprobleem complicaties die zich voor kunnen doen in de verticale relatie door het sturen met open normen en vage concepten. Omdat problemen met het afrekenen en een verantwoordingprobleem beiden gerekend kunnen worden tot meetproblemen, zijn deze twee categorieën bij de operationalisatie van de theoretische begrippen samengenomen.

Er is sprake van **problemen in de principaal-agent relatie** als er sprake is van informatieasymmetrie. Dat betekent dat de relatie intrinsiek conflictueus dient te zijn en er sprake dient te zijn van wederzijdse afhankelijkheid tussen principaal en agent:

- De relatie is *intrinsiek conflictueus*; dat wil zeggen dat actoren niet alleen achter het algemeen belang staan, maar er ook sprake is van motieven van eigen belang. Dit aspect is nog niet het probleem, maar is een noodzakelijk voorwaarde bij informatieasymmetrie. Dit aspect wordt dan ook als onderdeel van complicatie 'problemen tussen principaal-agent' meegenomen. Mocht er sprake zijn van doeldivergentie bij het uitvoeren van het OGW-beleid bij (een van) de actoren, dan wordt er door middel van de resultaten uit de interviews in kaart gebracht wat de belangrijkste belangentegenstellingen zijn.
- *Wederzijdse afhankelijkheid*; dat wil zeggen dat beleidsbepalers en uitvoerende actoren van elkaar afhankelijk zijn. Er wordt door middel van interviews gekeken of het optimale resultaat bij OGW voor OCW afhangt van wat actoren in het VO-veld doen en of specifieke kennis van actoren in scholen hierbij een rol speelt. Daarnaast wordt er gekeken of uitvoerende actoren afhankelijk zijn van middelen van OCW voor het realiseren van het beleidsconcept. In de algemene interviewgids (bijlage 4) is de vraag opgenomen welke sturing de respondent vanuit de beleidsbepaler ervaart en of (financiële) middelen vanuit de beleidsbepaler noodzakelijk zijn om OGW te realiseren. Ook wordt de vraag voorgelegd wanneer een school opbrengstgericht werkt en waar dat van afhankelijk is. Dit aspect is eveneens nog niet het probleem, maar speelt een belangrijke rol als het gaat om de aanwezigheid van informatieasymmetrie. Dit aspect is dan ook als onderdeel van complicatie 'problemen tussen principaal-agent' meegenomen.
- *Informatieasymmetrie*; Uit de documentanalyse en interviews moet blijken of de beleidsbepalers (OCW en de VO-raad) beschikken over onvoldoende kennis en informatie over doelen en activiteiten van de uitvoerende actoren. Deze vraag wordt ook expliciet aan experts voorgelegd. Er wordt dus gekeken of er sprake is van een informatievoorsprong in het onderwijsveld over opbrengstgericht werken ten opzichte van de beleidsbepalers. Het zal niet eenvoudig zijn om te achterhalen of er bij de beleidsontwikkeling sprake is geweest van informatievoorsprong van de uitvoerende actoren. Dit onderzoek richt zich dan ook niet op de aanwezigheid van *adverse selection*, het is immers onmogelijk om te onderzoeken of er door het onderwijsveld een verkeerd beeld is gegeven van de situatie ten tijden dat het Actieplan Beter Presteren en Bestuursakkoord VO zijn opgesteld. Er kan echter wel worden gekeken of het gedrag van uitvoerende actoren is veranderd of dat uitvoerende actoren zich anders hebben gedragen (*moral hazard*). Door onder meer te kijken of scholen de financiële middelen, die ze voor de realisering van opbrengstgericht werken hebben ontvangen, inzetten om OGW in het voortgezet onderwijs te realiseren of dat ze worden ingezet voor andere doeleinden.

Of er sprake is van problemen in de principaal-agent relatie zal voornamelijk uit de interviews naar voren komen. Daarnaast wordt er in interviews met beleidsbepalers onderzocht of het Ministerie van OCW (dan wel de Onderwijsinspectie en/of de VO-raad) streeft naar verdere regulering van het OGW-beleid, om te stimuleren dat beleidsdoelen gerealiseerd zullen worden. Door middel van documentanalyse zal er in dit onderzoek worden gekeken of er sprake is van monitoren, financiële prikkels of andere maatregelen.

Er is sprake van een **interpretatieprobleem** als het beleidsconcept opbrengstgericht werken door actoren (door de tijd heen) verschillend wordt geïnterpreteerd, waardoor actoren een eigen concept maken over wat er bij opbrengstgericht werken gedaan moet worden. Dit leidt tot een beperkte mate van vergelijkbaarheid van het beleid, omdat de interpretatie van wat OGW is varieert en/of (on)bewust verschillende werkwijzen worden gehanteerd. Dit is het geval als er sprake is van een van de volgende aspecten:

- *Bias*; dat wil zeggen dat actoren bepaalde vooroordelen en/of vertekende beelden hanteren ten aanzien van het beleidsconcept en hun primaire taak. Deze bias wordt veroorzaakt door specifieke kennis en ervaring vanuit de actor. Uitvoerende actoren zullen geneigd zijn om het beleidsconcept aan te laten sluiten bij de bestaande praktijk, terwijl beleidsbepalers een beeld hebben vanuit een politieke context. De definitie en percepties vinden dus plaats in een specifieke context en onder bepaalde omstandigheden. Deze percepties zijn moeilijk te beïnvloeden en te doorbreken als ze eenmaal bestaan. In dit onderzoek wordt er door middel van documentanalyse in kaart gebracht of en hoe actoren het beleidsconcept beschrijven. Daarnaast wordt er (zoals eerder in deze operationalisatie beschreven) in de interviews aan de

respondenten gevraagd om een definitie voor OGW te geven en welke indicatoren ze aan het beleidsconcept verbinden. In de algemene interviewgide (bijlage 4) is ook een specifieke vraag opgenomen naar eventuele neveneffecten van OGW. Welke problemen zien zij door dit beleidsconcept en heeft dit te maken met het beeld dat ze van het concept hebben.

- *Betekenisgeving*; dat wil zeggen dat wat de ene actor onder een bepaald concept of indicator verstaat door een andere actor op een ander manier kan worden begrepen. Doordat een open beleidsconcept voornamelijk uit kaders bestaat, kan er door iedere actor een specifieke invulling aan worden gegeven. Er zal in kaart worden gebracht of dit bij opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs ook het geval is. De verschillende definities en omschrijvingen die van het beleidsconcept worden verkregen, zullen in een overzicht bij elkaar worden gebracht. Het is echter niet eenvoudig om te bepalen of een respondent iets anders verstaat onder eenzelfde begrip dan een andere respondent. Om deze reden zal het onderzoek terughoudend zijn met uitspraken over de aanwezigheid van dit aspect.

Er is sprake van **meetproblemen** als er sprake is van een van de volgende aspecten:

- *Afrekenprobleem*; De beleidsbepaler wordt geconfronteerd met het probleem dat prestaties moeilijk of onmogelijk te meten zijn. Er wordt aan actoren in de interviews gevraagd wat ze vinden van het toezicht. Het is niet eenvoudig om meetbare variabelen aan te duiden, en uit de interviews moet blijken of de respondent dit ook als een probleem ziet. Uit interviews met beleidsbepalers moet blijken of het mogelijk is om prestaties bij het OGW-beleid te meten. Daarnaast moet door middel van interviews gekeken worden of uitvoerende actoren situaties versimpelen of de omgeving structureren (of er sprake is van manipulatie van gegevens bij OGW in de school), om de kloof tussen de prestaties en doelstelling meer aanvaardbaar te maken. Door middel van de documentanalyse kan worden gekeken of er bij het beleidsconcept OGW sprake is van een geïdealiseerde dimensie en wat dat met uitvoerende actoren doet.
- *Verantwoordingsprobleem*; dat wil zeggen dat er geen eenduidige objectieve maatstaven zijn om prestaties gericht op doelbereiking te meten. Er kan sprake zijn van veel variabelen, waardoor ze niet allemaal meegenomen (kunnen) worden bij metingen. Is het mogelijk om een representatief beeld te krijgen van de stand van zaken van OGW in het VO-veld op basis van dergelijke metingen? En is er bij OGW-beleid sprake van enkel aandacht voor kwantitatieve metingen en een eenzijdige focus op output, waardoor de actoren hun handelen beperken tot het bereiken van indicatoren uit de metingen? Deze vragen worden in de interviews aan de respondent voorgelegd. Daarnaast wordt er door middel van interviews gekeken of er bij uitvoerende actoren verzet is voor dergelijke metingen in verband met angst voor afrekenen.

Bovenstaande aspecten worden door middel van interviews in kaart gebracht. Tevens moet door middel van documentanalyse worden gekeken of indicatoren om OGW te meten zijn veranderd of dat beleidsuitkomsten in de loop der tijd op een andere manier worden gemeten, want dit kan volgens de theorie leiden tot beperkte bruikbaarheid van de metingen voor een beeld van het beleid door de tijd.

Aan de hand van bovenstaande operationalisatie is in tabel 4 (bijlage 7) in beeld gebracht waar tijdens de dataverzameling bij stil zal worden gestaan. Om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag van dit onderzoek wordt er gelet op enkele indicatieve begrippen (deze worden in de operationalisatie aangeduid als 'aspecten'). Daarnaast zijn er enkele operationele vragen opgesteld. Bij deze vragen wordt aangegeven of de informatie voor de beantwoording van de vraag wordt verkregen via documentanalyse (D) of door middel van interviews (I) of door middel van een combinatie van deze methoden. Tevens wordt er per complicatie aangegeven of er sprake is van het gebruik van data uit documentanalyse en interviews, of dat er enkel sprake is van informatie uit interviews. Dit laatste heeft gevolgen voor de kwaliteit van het onderzoek. In de volgende paragraaf wordt expliciet stil gestaan bij de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Daar waar bij de analyse van een complicatie enkel gebruik wordt gemaakt van informatie uit de interviews zal om die reden in de volgende paragraaf nadrukkelijker bij stil worden gestaan.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek

Het is van belang dat het onderzoek naar OGW in het voortgezet onderwijs valide en betrouwbaar is. Daarom wordt er in deze paragraaf van het methodologisch kader nadrukkelijk stil gestaan bij deze begrippen. Of complicaties een rol hebben gespeeld bij beleid omtrent OGW zal worden bestudeerd aan de hand van de interviews (zie bijlage 5) en documentanalyse. Onderstaand wordt aangegeven wat dit voor gevolgen heeft voor de kwaliteit van het onderzoek.

4.5.1 Validiteit

Een onderzoek is valide wanneer er gemeten wordt wat je wilt meten. Van Thiel (2007) onderscheidt twee soorten validiteit: interne validiteit en externe validiteit. Met interne validiteit wordt bedoeld dat het onderzoek het effect meet dat gemeten had moeten worden. De interne validiteit wordt in dit onderzoek bereikt door de verkregen data uit literatuurstudie en interviews zo goed mogelijk te verwerken. De interne validiteit van dit onderzoek is redelijk groot, aangezien een documentanalyse in combinatie met interviews bij alle actoren een passende verklaring biedt voor de onderzoeksresultaten. Het gekozen onderzoeksdesign is het meest geschikt om de onbedoelde effecten van het beleid op de actoren te onderzoeken, aangezien de aspecten die worden onderzocht voortkomen uit belangen en veronderstellingen van de actoren. Zodoende is er getracht om de juiste conclusies te trekken op de vraag 'Wat zijn de onbedoelde effecten van het open karakter van het OGW-beleid op actoren (Ministerie van OCW, Inspectie van het Onderwijs, schoolbesturen, schoolleiders en docenten) in het VO-veld?'.

Omdat er beperkte tijd is om dit onderzoek uit te voeren, en de meerwaarde gering is, wordt er voor dit onderzoek geen enquête verspreid. In dit onderzoek zijn de ervaringen en belevingen van de verschillende respondenten beschreven. Op basis van deze informatie en documentanalyse wordt een antwoord geformuleerd op de vraag van het onderzoek. Er moet echter in dit onderzoek extra waakzaam om worden gegaan met de informatie die verkregen wordt over de complicaties 'ambigue doelen' en 'nutsmaximalisatie'. Aangezien het enkel mogelijk is om op basis van informatie uit interviews, dus door te kijken naar de ervaring van een respondent, een beeld te vormen over deze complicaties. Om die reden wordt er bij deze complicaties nadrukkelijk stilgestaan bij de expertise en ervaring van de verschillende experts. Zodoende wordt alsnog getracht om het effect te meten wat het onderzoek moet meten. Ook kunnen er geen algemene conclusies worden getrokken over 'betekenisgeving' (als onderdeel van het interpretatieprobleem). Hier zal specifiek onderzoek naar moeten worden verricht, omdat het niet mogelijk is om op basis van de gebruikte methoden een valide beeld te krijgen van dit aspect. Door zo goed mogelijk te waarborgen dat er (waar mogelijk) zowel door middel van documentanalyse als interviews de indicatieve begrippen worden onderzocht, en dit op een systematisch wijze te doen (zie tabel 4 bijlage 7), zal een zo hoog mogelijke interne validiteit bereikt worden.

Er wordt in dit onderzoek tevens gestreefd naar externe validiteit, oftewel generaliseerbaarheid. De vraag is echter of de resultaten uit het onderzoek kunnen worden gegeneraliseerd, aangezien de resultaten van dit kwalitatief verklarend onderzoek niet eenvoudig te generaliseren zijn. De generaliseerbaarheid van dit onderzoek is gering door het beperkt aantal casussen die kunnen worden meegenomen (zie bijlage 6). Doordat er bij dergelijke interviews het studieobject meer in de diepte wordt onderzocht, zijn de resultaten moeilijker generaliseerbaar. De externe validiteit van dit onderzoek zal dus gering zijn omdat het onderzoek, naast een documentanalyse, maar een beperkt aantal interviews bevat. Met deze beperkte externe validiteit zal rekening gehouden worden bij het trekken van conclusies en het doen van uiteindelijke aanbevelingen. De empirische bevindingen die in dit onderzoek worden gepresenteerd hebben ook niet ten doel om een landelijk representatief beeld te schetsen van de stand van zaken rondom opbrengstgericht werken. Het is echter wel mogelijk om inzicht te krijgen in de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleid ten aanzien van opbrengstgericht werken op actoren in het voortgezet onderwijs en daarmee een beeld te vormen over de wenselijkheid van beleid met open normen en vage concepten voor actoren in het onderwijsveld.

Er is vooraf goed onderzocht met welke respondenten in dit onderzoek een interview wordt afgenomen. Door een bewuste keuze te maken in de respondenten die uiteindelijk zijn meegenomen (zie bijlage 5) wordt de geldigheid van het onderzoek vergroot (Vennix, 2010, p. 185). Er zullen in dit onderzoek voldoende gevarieerde situaties worden onderzocht. Om die reden is er eerder in dit hoofdstuk nadrukkelijk stilgestaan bij het selecteren van schoolbestuurders,

schoolleiders en docenten voor interviews. Ook de experts die voor dit onderzoek zijn geselecteerd zijn bewust gekozen naar aanleiding van onderzoek naar de invloed en expertise die zij hebben op het gebied van opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. Het is voor de betrouwbaarheid en validiteit namelijk erg belangrijk dat respondenten van verschillende posities worden geselecteerd.

4.5.2 Betrouwbaarheid

Naast de interne en externe validiteit wordt ook getracht om de betrouwbaarheid van het onderzoek zo groot mogelijk te maken. De betrouwbaarheid wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten (van Thiel, 2007, p. 59).

Nauwkeurigheid heeft voornamelijk betrekking op de meetinstrumenten die worden gebruikt. In dit onderzoek is voor de vragenlijsten van alle interviews de algemene interviewgide (bijlage 4) als basis gehanteerd. In dit hoofdstuk is al eerder aangegeven dat de interviewgide mede tot stand is gekomen door middel van de operationalisatie van de aspecten in paragraaf 4.4, de operationele vragen die daaruit volgden hebben in de vragenlijst een plaats gekregen. Bij het opstellen van de vragen is dus nadrukkelijk rekening gehouden met het theoretisch kader en is heel systematisch nagegaan of ieder aspect is meegenomen. De clusters zullen bij ieder interview aan de orde komen. Vanwege de verschillende achtergronden van de respondenten zal het in sommige gevallen noodzakelijk zijn om tijdens de interviews in te zoomen op specifieke onderwerpen. Daarom is er besloten om in dit onderzoek te werken met semigestructureerde interviews, waardoor er ruimte is gelaten voor andere onderwerpen. Alle interviews zullen worden opgenomen en in de vorm van een woordelijk protocol worden uitgewerkt, om zo min mogelijk inhoudelijke informatie verloren te laten gaan. Bij de codering van de literatuur gedurende de documentanalyse en de codering van de verslagen van de interviews zal tevens worden gekeken of gegevens uit een bron bij meerdere indicatieve begrippen passen, aangezien bij de operationalisatie al is gebleken dat er in sommige gevallen een samenhang of overlap aanwezig is van informatie die moet worden verkregen. Een voorbeeld hiervan is dat voor inzicht in problemen tussen principaal en de agent dezelfde informatie kan worden gebruikt als voor enkele complicaties in de horizontale relatie.

De betrouwbaarheid betreft daarnaast de herhaalbaarheid van een onderzoek (Van Thiel, 2010, p. 57). Om dit te waarborgen is er in de bijlagen een algemene interviewgide en een lijst van respondenten toegevoegd. Het is onzeker in hoeverre het herhalen van de waarnemingen in dit onderzoek tot dezelfde uitkomsten zal leiden, omdat het onderzoek onderhevig is aan invloeden van de respondenten en de onderzoeker, waardoor uitkomsten bij herhaling zullen verschillen. In dit onderzoek is daar waar mogelijk aangegeven op welke wijze de indicatieve begrippen van de complicaties worden onderzocht. Dus er is in bijlage 8 aangegeven met welke vragen er per complicatie inzicht wordt verkregen in de effecten, en op welke wijze dit is gebeurd. Op deze wijze wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek zo groot mogelijk gemaakt.

In dit hoofdstuk is de methode van het onderzoek toegelicht, in het volgend hoofdstuk wordt er ingegaan op de resultaten uit de documentanalyse en de interviews.

5. Bevindingen

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen - die verkregen zijn uit de documentanalyse en uit 28 diepte-interviews - per onderzochte actor worden gepresenteerd. Het beeld dat hierover in dit hoofdstuk ontstaat, zal in hoofdstuk 6 nader worden geanalyseerd.

In de eerste paragraaf wordt besproken of en welke *middelen* er aanwezig zijn. Dit biedt voor het volgende hoofdstuk inzicht over de aanwezigheid van de eerste en vijfde complicatie die in dit onderzoek zijn onderzocht ('gebrek aan middelen' en 'interpretatieproblemen'). In de tweede paragraaf worden de bevindingen omtrent de *doelen* van OGW uiteengezet. Deze informatie moet voor het volgende hoofdstuk inzicht geven over de aanwezigheid van de tweede en derde complicatie ('ambigue doelen' en 'nutsmaximalisatie'). Vervolgens zal in paragraaf 3 inzicht worden gegeven over de *spanningen* die respondenten ervaren bij of tussen actoren. De gegevens die hierover naar voren komen bieden, samen met de informatie over middelen en doelen van het beleidsconcept, een basis voor de analyse van de vijfde complicatie ('problemen tussen principaal en agent'). Tenslotte wordt in paragraaf 4 in kaart gebracht wat uit het onderzoek blijkt over het *meten van het beleidsconcept* OGW. Dat geeft de mogelijkheid om in de analyse uitspraken te doen over de aanwezigheid van de laatste complicatie ('meetproblemen').

5.1 Middelen

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens in kaart gebracht of er bij opbrengstgericht werken in het VO-veld sprake is van aanwezigheid van kennis en een juiste interpretatie van het beleidsconcept OGW (5.1.1), voldoende en volledige informatie (5.1.2), voldoende financiële middelen (5.1.3) en of er sprake is van voldoende tijd en administratieve ruimte (5.1.4).

5.1.1 Kennis en interpretatie van het beleidsconcept OGW

Allereerst is er gekeken hoe actoren OGW aanduiden en of respondenten voldoende bekend zijn met het beleidsconcept. Het gaat er dan om of de respondent aan kan geven wat er met OGW wordt bedoeld en er is in kaart gebracht welke definitie(s) actoren aan OGW geven.

5.1.1.1 De kennis en interpretatie van OGW bij het ministerie van OCW

Het Ministerie van OCW erkent dat het beleidsconcept een open karakter heeft, OGW wordt door de beleidsbepaler onder andere omschreven als cultuur, middel en werkwijze, het gaat om 'het beste uit alle leerlingen halen'. In ieder geval wordt de definitie van de Onderwijsinspectie onderstreept, systematisch en doelgericht werken aan leerlingprestaties, zo nu en dan wordt die definitie volgens het ministerie verbreed.

Door het beleidsconcept niet te laden doe je volgens het Ministerie van OCW recht aan de verschillende manieren waarop scholen aan OGW werken. Er zijn volgens de projectleider OGW van het Ministerie van OCW verschillende manieren waarop je opbrengstgericht kunt werken: "De openheid laat ruimte om het met zijn allen goed in te vullen. OGW in het VO is relatief nieuw, dus we moeten kijken hoe een begrip dat tot dan toe met name in het PO wordt gehanteerd ook voor het VO kan werken. Dus dat er ruimte is in het voortgezet onderwijs om ervaring op te doen, naast dat het gaat om het systematisch volgen van leerlingen en uiteindelijk het beste uit alle leerlingen te halen" (E. Schippers, persoonlijke communicatie, 24 februari 2014). De projectleider OGW geeft aan dat ze verwacht dat de definitie van de Onderwijsinspectie een definitie is waar alle actoren zich in kunnen vinden. Deze definitie wordt door het ministerie gehanteerd, maar ze hanteren in sommige gevallen een bredere definitie. Dat wordt dan gezien als een aanvulling op die definitie van de inspectie¹². Het wordt door het Ministerie van OCW zowel als werkwijze, middel en cultuur

¹² Definitie van de Onderwijsinspectie: Opbrengstgericht werken is het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerlingprestaties (Onderwijsinspectie, 2011, p.2). Belangrijke elementen van opbrengstgericht werken zijn: (1) het jaarlijks evalueren van de leerresultaten, (2) het regelmatig evalueren van het onderwijsleerproces, (3) het systematisch volgen van vorderingen door leraren, (4) de kwaliteit van het toetsstelsel en (5) het nagaan van de effecten van de leerlingenzorg (Onderwijsinspectie, 2010, p.8). De 'definitie' van OCW betreft volgens de Onderwijsinspectie Fase 1 van de huidige definitie die de Onderwijsinspectie hanteert.

gezien. Zo geeft de projectleider aan: "Het gaat erom dat je op alle niveaus van de school bezig bent om het beste uit alle leerlingen te halen. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat als een proefwerk slecht is gemaakt, je als docent en vaksectie wilt weten hoe dat komt, of dat de schoolleider het gesprek aan gaat met de secties over resultaten. Dus niet een schoolcultuur waarbij wordt gezegd 'het moet de volgende keer beter', maar een cultuur waarbij wordt gekeken wat leerlingen nodig hebben om het examen te halen en dat je daar op investeert". Daarnaast geeft het Ministerie van OCW aan dat het een werkwijze is: "Het is een manier van werken, die je in kunt passen in iedere opvatting over onderwijs van scholen" (E. Schippers, 24 februari 2014). In beleidsdocumenten wordt het aangeduid als (onderdeel van) een cultuur (zie beleidskader).

5.1.1.2 De kennis en interpretatie van OGW bij de VO-raad

De VO-raad geeft aan dat er geen definitie voor OGW is in het VO, bij de lancering van het Bestuursakkoord VO had het beleid open normen en vage concepten. Het betreft niet één concept, maar het gaat om cultuur, het bewustzijn bij scholen en docenten dat ze op een bepaalde manier denken en met resultaten om gaan.

De VO-raad geeft aan dat er in het voortgezet onderwijs geen definitie aan het beleidsconcept OGW is gegeven. Opbrengstgericht werken is volgens een adviseur VO een manier van denken: "Het is een cultuur en OGW vereist dat je houding anders wordt. Je probeert op een individuele manier het beste uit een leerling te halen" (P. Lucas, persoonlijke communicatie, 6 maart 2014). Bij de lancering van het Bestuursakkoord was het volgens de VO-raad onduidelijk wat het beleidsconcept in hield: "Gaandeweg is het concept OGW meer geladen, mede door de betrokkenheid van School aan Zet. De Prestatiemonitor heeft meer duidelijkheid geboden, dat is het plan van aanpak zoals in het Bestuursakkoord beschreven" (P. Lucas, 6 maart 2014). Volgens de VO-raad heeft de Prestatiemonitor scholen geholpen om meer grip te krijgen op het concept. Daarbij is het van belang dat scholen in stappen kijken naar het onderwijsproces: "Je hebt instrumenten en kennis bij de docenten nodig om samen met leerlingen te kijken hoe iets is gemaakt en waar dit aan ligt" (P. Lucas, 6 maart 2014). OGW is volgens de VO-raad niet verbonden aan één concept, maar het gaat er om dat een school of docent kijkt naar wat er aan de hand is: "(...) maakt niet uit hoe scholen het doen. Het gaat om het resultaat, je moet je bewust zijn wat je doet en hoe je het doet" (P. Lucas, 6 maart 2014).

5.1.1.3 De kennis en interpretatie van OGW bij de Onderwijsinspectie

In het beleidskader komt naar voren dat de Onderwijsinspectie een definitie voor het beleidsconcept OGW hanteert. Sinds de uitbreiding van deze definitie meet de Onderwijsinspectie naast het 'meten en analyseren van behaalde resultaten van leerlingen', ook het 'stellen van doelen' en het 'uitvoeren van maatregelen ter verbetering van de leerprestaties'.

Volgens de Onderwijsinspectie kan OGW worden gezien als *data driven education*: "Je gebruikt je data om jezelf de goede vragen te stellen, die meet je weer met data. Werken aan opbrengsten is daar een onderdeel van, daardoor worden je opbrengsten hoger" (F. Hooglandt, persoonlijke communicatie, 22 april 2014). Opbrengstgericht werken kan onder andere plaatsvinden op het niveau van vaksecties. In het laatste geval doe je volgens de Onderwijsinspectie iets generieks in je aanbod of didactiek. OGW gaat volgens een inspecteur VO tevens over 'betere feedback geven', 'verwachtingen ambitieus stellen', 'vanuit data werken en hierin systematisch te werk gaan' en 'het onderwijs bewuster inrichten' (S. Kole, persoonlijke communicatie, 22 april 2014). Toetsen zijn volgens de Onderwijsinspectie een belangrijke schakel bij OGW, doordat je hierdoor kunt werken aan de ontwikkeling van een leerling. Het zou volgens de Onderwijsinspectie ook zonder (genormeerde) toetsen kunnen, maar dan moeten scholen en docenten de doorlopende leerlijnen goed in het hoofd hebben. Een inspecteur geeft aan dat kennis van het beleidsconcept OGW in scholen op sommige aspecten ontbreekt. Hij ziet dat scholen nog te weinig gebruik maken van gegevens van leerlingen: "Wat je te weinig ziet is dat een docent gaat inventariseren hoe leerlingen het doen op kennis, intelligentie en toepassing. Op dit moment worden opbrengsten te weinig inzichtelijk gemaakt" (S. Kole, 22 april 2014).

5.1.1.4 De kennis en interpretatie van OGW bij schoolbestuurders

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit documenten en gesprekken met schoolbestuurders blijkt over de kennis en interpretatie van opbrengstgericht werken.

De onderzochte schoolbesturen hanteren een andere definitie voor het beleidsconcept OGW. Opvallend is dat deze schoolbesturen de neiging hebben om opbrengstgericht werken anders te benoemen in de richting van schoolleiders en docenten (en leerlingen).

Het Hooghuis

Het beleidsconcept OGW legt een nauwe focus op doorstroom en rendement. Het is van belang dat er in de scholen van het Hooghuis 'gericht' wordt gewerkt op alle niveaus binnen de school, aan de hand van systematisch en cyclisch werken met data richt je het onderwijs in.

De schoolbestuurder van het Hooghuis (voormalig inspecteur) geeft aan dat OGW meer zou moeten zijn dan wat de Onderwijsinspectie en het ministerie eronder verstaan: "Waar ik een beetje last van heb is dat we door het een naam te geven doen alsof we het beter kunnen benoemen, en door het een nieuwe naam te geven doen alsof het iets nieuws is. Ik vind het jammer dat het op veel scholen leidt tot verkeerde effecten. Het is meer dan doorstroomcijfers en examenresultaten van leerlingen" (J. Rijkers, persoonlijke communicatie, 13 mei 2014).

Scholen van het Hooghuis werken om die reden gericht: "(...) in de zin dat je gebruik maakt van gegevens die je hebt verzameld over hoe het er met de leerlingen voor staat. Aan de hand van die data richt je het onderwijs in. Op grond van gerichte inzet probeer je ervoor te zorgen dat leerlingen zich ontwikkelen op het niveau dat je verwacht" (J. Rijkers, 13 mei 2014). Het 'gericht werken' kent een cyclische en systematische aanpak, onder andere door gebruik te maken van een methodeonafhankelijk gestandaardiseerd toetsstelsel dat gegevens op leerling-, klas-, locatie- en schoolniveau verzamelt. Aan de hand daarvan wordt bepaald wat de volgende stappen zijn in de ontwikkeling van een leerling. Hij is zich er van bewust dat er met het beleidsconcept opbrengstgericht werken in sommige gevallen hetzelfde wordt bedoeld.

Opbrengstgericht werken moet volgens hem op alle niveaus af spelen: "OGW moet een samenspel zijn tussen alle geledingen binnen een school. In gesprekken met docenten komt naar voren dat we ons willen ontwikkelen op het terrein van onderzoeksmatig bezig zijn, reflecteren, differentiëren in het onderwijs en daarbij gebruik maken van ICT mogelijkheden. Dat zijn allemaal onderwerpen die te maken hebben met OGW" (J. Rijkers, 13 mei 2014). Een docent is volgens hem de belangrijkste actor, die moet het belangrijk vinden hoe leerlingen presteren, welke doelstellingen hij wil bereiken en hoe je dat kunt aanpakken. De schoolbestuurder is van mening dat niet bij alle docenten voldoende kennis aanwezig is over OGW.

Melanchthon

Het schoolbestuur van Melanchthon definieert het beleidsconcept OGW als 'het planmatig werken en doelen stellen' op alle niveaus. Het is meer dan de opbrengstindicatoren, want het is volgens het schoolbestuur structureel onderdeel van de bedrijfsvoering.

De directeur onderwijs van het Melanchthon geeft aan dat opbrengstgericht werken een natuurlijke manier van werken moet zijn: "Volgens mij is iedereen onbewust bezig met 'haal ik mijn opbrengsten?'. Dat betekent dat je van tevoren moet nadenken welke opbrengsten je moet halen." (H. van Alphen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Dat doe je volgens het schoolbestuur op alle niveaus. Volgens het schoolbestuur helpen de harde opbrengsten daar bij, om bijvoorbeeld te kijken naar het rendement, want dat zegt iets van je onderwijskwaliteit. Maar OGW is meer dan dat: "Opbrengstgericht werken is meer dan de opbrengstindicatoren van de inspectie. We zetten instrumenten in om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren" (H. van Alphen, 14 mei 2014).

Het schoolbestuur van het Melanchthon geeft aan dat ze het beleidsconcept nauwelijks in de communicatie naar schoolleiding en docenten gebruiken: "Het zou normaal moeten zijn dat je continu kijkt of je opbrengsten haalt die je zelf hebt opgesteld. Door het benoemen van OGW als een thema lijkt het een ding, terwijl het een structureel onderdeel moet zijn van je hele bedrijfsvoering" (H. van Alphen, 14 mei 2014). In het schoolplan en het visiedocument gaat het Melanchthon in op het beleidsconcept OGW. In het schoolplan 2011 - 2015 staat over opbrengstgericht werken: 'Het is een belangrijk instrument om aan de kwaliteit van ons onderwijs

te werken. Kenmerken hiervan zijn dat je doelen van tevoren benoemt, de resultaten analyseert en ermee aan de slag gaat. Op het moment dat we transparant zijn over onze doelen, de manier waarop we daaraan werken en de resultaten, kunnen we met alle betrokkenen het gesprek hierover aangaan. Daarbij is de inspraak van zowel personeel als ouders en leerlingen belangrijk. Wij willen een open communicatie over de kwaliteit van ons onderwijs, zowel met internen als externen. Cruciaal is dat de resultaten van dit proces worden geborgd' (Melanchthon, 2011, pp. 14 – 15). Daarnaast wordt in het schoolplan van Melanchthon duidelijk dat opbrengstgerichte werken zijn vertaling heeft naar de didactiek: 'De gekozen didactiek richt zich op het halen en zichtbaar maken van leerrendement. Docenten en leerlingen kunnen directieleden, ouders en andere stakeholders duidelijk uitleggen wat ze doen, op welke manier, waarom juist op deze manier en op welke leerwinst dit is gericht. Ook wat leerlingen geleerd hebben kunnen ze kwantitatief en kwalitatief helder aangeven' (Melanchthon, 2011, p. 25). De methode wordt in de documenten van Melanchthon beschreven als een belangrijke aanvulling ten opzichte van de PDCA-cyclus: 'Het richt het handelen op voorhand door het bepalen van de opbrengst die bereikt 'moet' worden met het inzetten van nieuw beleid' (Melanchthon, 2013, p. 38).

Ons Middelbaar Onderwijs

Het schoolbestuur van Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) vindt het vanzelfsprekend dat als je iets aan het doen bent het ergens toe moet leiden, om die reden wordt het beleidsconcept OGW niet begrepen. Als schoolbestuur en school moet je bij dergelijke concepten de kenmerken van een mens benoemen, de systeemkenmerken zijn ook belangrijk maar een individu voelt zich er niet mee verbonden. Bij OMO bezigen ze volgens het schoolbestuur dus beleidsconcepten zonder ze te noemen.

Het schoolbestuur van OMO begrijpt OGW als beleidsconcept niet: "Ik zou niet weten hoe je anders moet werken zonder te kijken naar de opbrengsten. Wat betekent dat nou eigenlijk? Waar werk je anders voor? Daarom heb ik nooit begrepen dat die term naar voren kwam. Het werd een hype. Ik heb het nooit als beleidsconcept gezien, tot mensen me gingen uitleggen dat OGW er is omdat scholen en docenten zich nooit afvragen wat iets oplevert, niet analyseren wat goed en minder goed is gegaan en hoe iets beter kan, maar dat heeft in mijn ogen meer met kwaliteitszorg en professioneel handelen te maken" (E. Bernard, persoonlijke communicatie, 15 mei 2014). OMO werkt sinds enkele jaren opbrengstgericht: "(...) Toen ik hier in de functie kwam vroeg ik wat de examenresultaten waren van vorig jaar. Niemand in de organisatie wist het, het werd niet bovenschools verzameld. Ondertussen is het zo dat wij per kwartaal rapportages over onderwijsontwikkeling verzamelen. Binnen de school werkt dat sinds ik schoolbestuurder ben ook zo, dat vond voor die tijd niet systematisch plaats" (E. Bernard, 15 mei 2014). De schoolbestuurder van OMO vindt OGW een vanzelfsprekende manier van werken: "Ik zou niet weten hoe het anders kan. Er zijn schoolleiders en docenten die niet weten waar resultaten vandaan komen. Ik ben echt een tegenstander van een dergelijke instelling. Ik vind het ook flauw om de context de schuld te geven. Ik vind dat onvermogen van docenten. Als je dat roept heb je klaarblijkelijk de juiste snaar niet weten te raken bij leerlingen" (E. Bernard, 15 mei 2014). Het systematisch stil staan met 'wat gebeurt er eigenlijk?' en 'waar leidt het toe?' is volgens de schoolbestuurder ondertussen bestaande praktijk in de systemen geworden. De term OGW komt in geen enkel beleidsstuk van OMO voor, daar is bewust voor gekozen omdat het schoolbestuur van mening is dat een docent het beleidsconcept niet begrijpt. In plaats daarvan wordt er in documenten met metaforische termen gesproken. Een voorbeeld hiervan zijn de vijf 'v's', volgens de schoolbestuurder krijg je daarmee het gesprek: "In het begin dat de 'v's' op kwamen leidde dat tot discussies en hilariteit onder de scholen, maar we hadden het er wel over. We zoeken telkens naar woorden, een concept is bepalend voor hoe iets wordt opgepakt. Ik heb aarzelingen en bedenkingen bij OGW, je kunt het concept wel nastreven want de noodzaak ervan is evident, maar voor ons is de kunst van hoe geef je daar vorm aan, zodanig dat een individuele docent rechtstreeks wordt aangesproken. Voor de docent gaat het om hun vak en leerlingen, pas dan heb je een gesprek dat er volgens hen echt toe doet. Dus daarom vind je in onze documenten geen beleidsconcepten. Het gaat er mij om dat op het moment dat je dichterbij de klas komt, je minder 'managementprietpraat' moet gebruiken. Dat is naar mijn mening de grootse aversiekwaker, want mensen zegt het niets, ze willen gewoon alles doen voor de leerlingen en hun vak" (E. Bernard, 15 mei 2014).

5.1.1.5 De kennis en interpretatie van OGW onder schoolleiders en docenten

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit documenten en gesprekken met schoolleiders en docenten blijkt over de kennis en interpretatie van opbrengstgericht werken in scholen in het VO.

Tussen en in scholen heersen er door het open karakter van het beleidsconcept diverse opvattingen over wat er met OGW wordt bedoeld. De meeste scholen, in het bijzonder docenten, zijn nog in een fase van bewustwording wat het beleidsconcept OGW betekent. De schoolleiders hanteren verschillende definities voor het beleidsconcept en benoemen OGW op variërende wijze (als een cultuurverandering- en omslag, attitude, manier van werken, gedragsbeïnvloeding op alle niveaus). Een aantal keer blijkt een negatief inspectieoordeel voor een school de eerste aanzet te zijn om opbrengstgericht te werken. De focus wordt veelal gelegd op de (harde opbrengsten) indicatoren en definitie van de Onderwijsinspectie. Maar indicatoren die ook worden genoemd zijn: het zicht hebben op de doorlopende leerlijn, het samen doelen stellen, met elkaar in dialoog zijn en zicht hebben op verbetering van resultaten (doelgericht- en projectmatig werken). Het wordt gezien als een formatieve kijk op het leerproces, dat er door middel van data op een cyclische en systematische manier na wordt gegaan of je het beste uit een leerling haalt.

Arenntheem College Arnhem Leerpark Presikhaaf

Opbrengstgericht werken wordt gezien als een cultuuromslag in de school. Het beleidsconcept focust zich op de doorlopende leerlijn en het zicht hebben op resultaten.

De school richt zich pas sinds dit schooljaar op het beleidsconcept OGW, ze zijn zich gaan focussen op posities van secties (doorlopende leerlijn) en het geven van feedback. OGW betreft volgens de afdelingsleider onderbouw: "Goed in contact staan met vakcollega's, zicht hebben op de doorlopende leerlijn en zicht hebben op de resultaten. Kijken naar wat er gebeurt en welke leerlingen er uit vallen, het is van belang dat je kijkt waar je kunt verbeteren" (E. Puts, persoonlijke communicatie, 26 mei 2014). In het Actieplan Verhogen leeropbrengsten door middel van OGW 2013 – 2014 wordt over het beleidsconcept aangegeven: 'Deze opbrengstgerichte werkwijze vormt een wezenlijk onderdeel van het vakmanschap van de leraar en is als zodanig niet nieuw' (Leerpark Presikhaaf, 2013).

B.C. Broekhin Roermond

In de school zijn er verschillende opvattingen wat er met het beleidsconcept OGW wordt bedoeld. Uit de diepte-interviews wordt duidelijk dat door het open karakter van OGW het voor schoolleiders en docenten niet mogelijk is om een definitie te geven van het beleidsconcept.

De afdelingsleider havo vindt de betekenis van het beleidsconcept OGW persoonlijk: "Ik kan me voorstellen dat de mensen die je zult ontmoeten verschillend reageren. De een is gelukkig met een ruim kader, omdat ze het overal in kunnen praten. De ander wordt er zenuwachtig van, omdat niet duidelijk is wat er verwacht wordt. Hoewel ik verwacht dat de meeste schoolleiders het prettig vinden, omdat het zodoende passend is bij de leerling-populatie. Als je een krap kader krijgt voor OGW, bijvoorbeeld hoog scoren op de kernvakken, dan is dat jasje voor een school met een breed ontwikkelingsperspectief te klein. Het is afhankelijk van je ambitie, je visie en van de schoolleiding" (F. Neiss, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014). De leerling-coördinator havo vindt OGW vaag. Volgens haar zou er per school in kaart moeten worden gebracht wat personeel verstaat onder het OGW, want het is vanwege de ruimte belangrijk dat de schoolleiding daar een visie op heeft (M. Bovenkamp, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014). De afdelingsleider vwo geeft ook aan dat het beleidsconcept open is, waardoor je er alle kanten mee uit kunt: "Het is een open concept, waardoor het de vraag is of we het doen" (R. Segers, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014). Doordat iedere schoolleider verantwoordelijk is voor de aansturing van bepaalde secties en een afdeling wordt verondersteld dat het eenvoudiger is om opbrengstgericht te werken: "Je hebt minder mensen die de koers bepalen. Opbrengsten realiseer je daar waar leraar de leerlingen treft. Niet omdat je directeur een prachtig beleidsplan schrijft, het moet van de docenten komen" (F. Neiss, 20 mei 2014). De term OGW wordt nauwelijks naar docenten gecommuniceerd: "het is een vage term die je niet teveel moet noemen want men is een beetje allergisch voor het ministerie" (M. Bovenkamp, 20 mei 2014). Een docent geeft dan ook aan onbekend te zijn met de betekenis is van OGW. Hij geeft aan dat de school bezig is met het zoeken naar mogelijkheden om rendementen te verhogen: "Aan de ene kant helpen we leerlingen sneller aan een diploma, maar daarbij houd je wel rekening met de individuele leerlingen en creëer je mogelijkheden om op maat voor leerlingen wat te doen" (R. Afman, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014).

Bouwens van der Boijecollege Panningen

Opbrengstgericht werken is een beleidsconcept dat door iedere schoolleider op een eigen manier kan worden ingevuld. Het beleidsconcept OGW wordt gezien als een stuk doelgericht- en resultaatgerichtheid, het is geen absoluut begrip, maar gaat om projectmatig werken. OGW wordt onder andere gezien als formatief kijken naar het leerproces, constructieve feedback geven, een professionele cultuur waarin wordt samengewerkt op alle niveaus in de school.

De sectordirecteur havo/vwo vindt OGW geen absoluut begrip, hij vindt het beleidsconcept 'oude wijn in nieuwe zakken': "Het gaat over 'wat zijn de afspraken?' en 'wat gaan we doen'. Er wordt in het onderwijs teveel gepraat zonder doel. Wat ik in gang heb gezet is het projectmatig werken, dat begint langzamerhand gewoon te worden. Hoewel je het woord 'project' niet te vaak moet laten vallen want dan hanteer ik teveel managerstaal. Ik vind het handig dat voor de term OGW is gekozen, niet voor resultaatgericht of datagestueerd werken want dat zou erger zijn" (H. Limpens, persoonlijke communicatie 12 mei 2014). OGW vindt bij het Bouwens plaats op vak-, docent- en lesniveau. De sectordirecteur havo/vwo geeft aan dat het opbrengstgericht werken op het vmbo op een andere manier is aangevlogen, dat komt door een verschil tussen de structuur en cultuur. De sector havo/vwo van het Bouwens is door een attendering van de Onderwijsinspectie gestart met OGW: "Van daaruit heb ik managementcontracten en afspraken met teamleiders gemaakt. Dat vonden ze raar want ze dachten geen invloed uit te kunnen oefenen op resultaten, vanaf dat moment moesten ze daar op focussen. Dat is de kwantitatieve kant van OGW. Er moeten bepaalde percentages gehaald worden, daar moeten teamleiders zich aan houden" (H. Limpens, 12 mei 2014). De schoolleider vindt dat docenten nog te weinig doen aan OGW, de schoolleiding moet met cijfers komen terwijl docenten er volgens hem veel actiever mee om moeten gaan. De schoolleider ziet dat het verschil tussen de docenten door OGW groter wordt. Docenten konden zich in de oude situatie verschuilen achter anderen, op dit moment zijn dingen veel meer zichtbaar gemaakt.

Cals College Nieuwegein

In het Cals wordt binnen de schoolleiding het beleidsconcept OGW verschillend benoemd. Het wordt aangeduid als een attitude, manier van werken, waarbij je bewust doelen stelt en middels data nagaat of je het beste uit een leerling haalt. Op dit moment wordt OGW in de school verbonden aan 'omgaan met verschillen' en 'differentiëren in de klas'.

De Algemeen bestuurder (voormalig inspecteur) vindt OGW een 'bedacht en technisch woord'. Hij stelt over het beleidsconcept: "Het is een woord dat op een gegeven moment geïntroduceerd is. Ik vond dat we al opbrengstgericht werkten, we keken naar resultaten die gehaald werden en stuurden daar op. We hebben bijvoorbeeld een gesprekscyclus, daarbij kijken we naar competenties en resultaten van docenten" (N. de Jong, persoonlijke communicatie, 21 mei 2014). Hij ziet opbrengstgericht werken als een attitude, een manier van werken: "Als je iets doet dan denk je na over het doel, hoe je het gaat bereiken, je evalueert en stelt bij. Het begint met de houding dat je oog hebt voor de opbrengsten, weet van 'ik heb hier een groep, er zijn verschillen en daar moet ik iets mee doen', daar moet je mee omgaan" (N. de Jong, 21 mei 2014). Hij vindt data bij OGW cruciaal en er moet op een cyclische wijze gewerkt worden. Er moet binnen de school dialoog zijn met docenten en vaksecties over verbetering van de kwaliteit. Daarnaast is het van belang dat de lat voortdurend hoger wordt gelegd ('stretching' van leerlingen). In het ambitieplan van de school blijkt dat de rol van de schoolleider bij de realisering van het beleidsconcept cruciaal gevonden wordt. Zij moeten volgens de algemeen directeur van het Cals zichtbaar zijn en veel van hun tijd in gesprek zijn. De schoolleider van de bètavakken van het Cals ziet het beleidsconcept OGW als: "Dat er bewustzijn is over wat je doet, of dat nou voor schoolleider is of docent, dat je in je achterhoofd altijd denkt van wat levert het op. Het gaat daarbij om leeropbrengsten voor leerlingen en groepen" (J. Kwaaitaal, persoonlijke communicatie, 21 mei 2014). Volgens de schoolleider worden de resultaten van leerlingen sinds OGW op een cyclische manier gevolgd: "Bij elke rapportperiode is er een analyse van de cijfers die wordt besproken door de schoolleiding, dan weer besproken met sectievoorzitters door schoolleiders en als er op individueel niveau iets is bespreekt de schoolleiding dat met de docent. Dat is een vast ritueel na elke rapportperiode en elk examen" (J. Kwaaitaal, 21 mei 2014). Er wordt volgens de Algemeen directeur een professionaliseringslag gevraagd. Hij geeft dan ook aan dat niet alle docenten in staat zijn om opbrengstgericht te werken, omdat beginnende docenten bijvoorbeeld nog veel meer bezig zijn met basale zaken als orde en klassenmanagement. De schoolleider geeft aan dat het beleidsconcept OGW zich richt op differentiëren en omgaan met verschillen. Het is volgens hem bij OGW van belang dat je omgaat met verschillen, dat kan in de les maar dat kan ook daarbuiten. Er moet volgens de Algemeen directeur hierbij een vertaalslag gemaakt worden naar het handelen in

de klas (N. de Jong, 21 mei 2014). De dialoog vindt de schoolleider beta van belang, want je kunt er volgens hem niet zonder meer vanuit gaan dat als je docenten confronteert met hun resultaten ze er iets mee gaan doen. Hij geeft aan dat het voor docenten lastig is om in de diepte te analyseren, omdat je als docent niet beschikt over allerlei data (J. Kwaaitaal, 21 mei 2014).

Clusius College Castricum

Het beleidsconcept helpt ter verbetering van de opbrengsten. Veel scholen en docenten zitten nog in een fase van bewustwording over OGW. Beredeneerd vanuit het oordeel van de Onderwijsinspectie is het bij dit beleidsconcept van belang dat iedereen in de school de doorlopende leerlijn kent en met elkaar in dialoog is over de resultaten die je haalt.

De schoolleider geeft aan dat een negatieve inspectiebeoordeling aanleiding is geweest om opbrengstgericht te gaan werken: "In 2006 kwam de inspectie langs en die heeft deze school zeer zwak verklaard. Toen ben ik me gaan verdiepen in de beoordelingskaders van de Onderwijsinspectie. Het rapport ging verder dan alleen de opbrengsten, ze hebben de didactische uitvoering en dergelijke ook geïnspecteerd. Al in het examenjaar 2005 – 2006 bleek dat de resultaten weer goed waren, dus de inspectie heeft het rapport nooit gepubliceerd. Toen zijn we een verbetertraject gaan uitvoeren, daardoor werden onze resultaten goed" (W. Huiberts, persoonlijke communicatie, 24 april 2014). Het gaat volgens de schoolleider in de eerste plaats over bewustwording bij het personeel over wat het beleidsconcept inhoudt: "OGW is je werk als docent. Jij geeft bijvoorbeeld cijfers en je moet jezelf verbazen als je bij een proefwerk 20 onvoldoendes terug krijgt. Dan moet je nadenken waar dat aan ligt en hoe je ervoor kunt zorgen dat het minder is. Door het verbetertraject merkte ik dat docenten in de doorlopende leerlijn geen idee hadden waar ze mee bezig waren. Twee docenten gaven Engels, maar ze wisten niet van elkaar wat ze deden. Er was in de school geen dialoog, communicatie over de resultaten van de examens gebeurde hier niet. Dat soort zaken zijn na het inspectieoordeel opgestart. Als directie communiceer ik in september de stand van zaken over de CE's de hele school in, eerst naar de vaksectievoorzitters en daarna naar medewerkers. Degenen die slechte resultaten boeken nodig ik in oktober uit, om te achterhalen waar dat aan ligt en wat ze gaan doen om het te verbeteren" (W. Huiberts, 24 april 2014). Volgens de schoolleider bevinden scholen zich vaak nog in een fase dat ze zich bewust moeten worden van het beleidsconcept opbrengstgericht werken: "Er is op leidinggevend niveau onvoldoende zicht op resultaten, er wordt ook niet naar een meerjarenperspectief gekeken of het wordt niet begrepen. Er wordt bijvoorbeeld op veel scholen niet gecommuniceerd hoe het komt dat je bepaalde resultaten haalt" (W. Huiberts, 24 april 2014).

Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur

De schoolleiding en docenten zijn niet in staat om een definitie van OGW te geven. Het wordt gezien als cultuurverandering en gedragsbeïnvloeding op alle niveaus. Er wordt beoogd om het cijferverhaal aan te grijpen om het leerproces te verbeteren, zodoende kijk je met elkaar op een professionele manier naar het onderwijs.

De schoolleiding had moeite met het begrijpen van het beleidsconcept, om die reden is de hulp van SAZ ingeschakeld. OGW is volgens de schoolleiding een cultuurverandering: "Het is gedragsbeïnvloeding, we moeten bij docenten het gevoel wegnemen dat het er bij komt. Het heeft niet alleen te maken met het stellen van targets" (I. Korsten, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Het lezen, interpreteren en analyseren van data loopt nog niet goed: "We zijn een grote school en docenten krijgen van alle klassen data. Ze verzuipen in de data, dat maakt denk ik ook OGW moeilijker" (I. Addengeest, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). OGW wordt in de school op alle niveaus ingestoken: "Met de secties hebben we in september gesprekken over de gegevens en opbrengsten. Dan vragen we aan de sectie en docent ook 'wat voor gevolgen heeft het voor jou?' en 'welke verklaring heb je hiervoor?' en 'welke doelen stel je?'. Dan weten docenten niet wat ze moeten antwoorden. Na ieder rapport kunnen sectievoorzitters de resultaten inzien van de sectie. Binnen secties kijken docenten bij het teruggeven van resultaten naar 'hoe doe ik het ten opzichte van mijn collega' in plaats van te kijken naar hoe ze presteren als sectie en er wordt extern geattribueerd. Dan zeg ik als schoolleider 'Je kunt in spiegel kijken en dan kun je jezelf zien of in de spiegel kijken en aangeven wat er achter je gebeurt'. Het zegt mij iets over hoe mensen naar hun eigen functioneren kijken en of ze durven te reflecteren. Ze voelen het als een vorm van elkaar beoordelen, daar hebben docenten moeite mee, want het is voor ze belangrijk dat de relatie in de sectie goed blijft. Docenten denken nog altijd in 'activiteiten' in plaats van 'doelen'. Dat onderdeel van OGW hebben de meeste docenten niet in de vingers. Als ze weten dat we de les bezoeken bouwen ze het geforceerd" (I. Addengeest, 22 mei 2014).

Het beleidsconcept OGW wordt niet als zodanig naar docenten gecommuniceerd: "We hebben OGW in klas gekoppeld aan de rol van de docent. We hebben geen nieuwe term geïntroduceerd, want dan krijg je als reactie 'wat heb je nu weer bedacht' (I. Addengeest, 22 mei 2014). Docenten weten dan ook niet wat de betekenis en definitie van OGW is: "Ik dacht dat je als je een leerlijn opstelt dat je dan je einddoel bepaalt en weet waar je naartoe werkt" (docent KSE, 22 mei 2014). Enkele docenten zijn kritisch over het beleidsconcept: "Als je continu op de eindexamenresultaten wordt afgerekend, dan neem je toch de groep mee? Dus kijk je niet naar individu. Soms heb ik het idee dat je een trukendoos aan het aanleren bent voor het eindexamen, dan vraag ik me af of er nog ruimte is voor andere zaken" (docent KSE, 22 mei 2014). Een andere docent denkt dat er een gebrek aan kennis is: "Ik denk dat het wel realiseerbaar zou kunnen zijn, zeker in de onderbouw, maar dat er een gebrek aan vaardigheden is. Op klassenniveau zijn er een aantal collega's die niet kunnen verklaren waar bepaalde resultaten vandaan komen. Je krijgt daarnaast onrust in de secties als collega's resultaten moeten vergelijken. Er komt wel eens uit dat een proefwerk niet representatief is. Als je weet wat het doel is dan betekent dat niet dat iedereen op dezelfde lijn zit over onderdelen uit te toets, dat overleg blijft nodig" (docent KSE, 22 mei 2014).

LMC Schietbaanstraat

De school heeft moeite met het definiëren van OGW, dat komt omdat het Ministerie van OCW het beleidsconcept te open heeft gelaten. De school werkt OGW door op een cyclische en systematische manier invulling te geven aan het onderwijsproces.

De schoolleiding geeft aan moeite te hebben met het definiëren van OGW, omdat het een breed beleidsconcept is: "Voor PRO is dat nog te ruim, want wat is succesvolle uitstroom? Dat staat nergens benoemd in beleid als het gaat om OGW, er staat niet wanneer we dan succesvol zijn" (M. Boot, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). De schoolleiding geeft aan blij te zijn met het gedachtegoed achter het beleidsconcept, omdat er "op deze manier hoge eisen gesteld kunnen worden om het maximale uit leerlingen te halen" (M. Boot, 14 mei 2014). Het beleidsconcept OGW leidt er volgens de schoolleiding toe dat je als school werkt met duidelijke richtlijnen en doelen nastreeft. Er wordt getracht op een systematische en cyclische wijze uitvoering aan het onderwijs te geven, dat te evalueren en bij te stellen. Volgens de teamleider wisselt de kennis omtrent OGW onder de docenten: "Wij vragen van docenten om drie keer per jaar met leerlingen een nieuw plan te maken. Dat vergt dat je goed kijkt naar 'aan welke doelen moet gewerkt worden?' en 'moeten doelen bijgesteld worden'. Wij proberen dingen via normen en 'smart'-geformuleerde doelen neer te zetten. Zelfs iedere les moet smart zijn, zodat iedere leerling weet 'wat gaan we deze les doen en wat heb ik uiteindelijk geleerd?' (J. Visser, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014).

SSgN Nijmegen

Een negatief inspectieoordeel is de trigger geweest voor opbrengstgericht werken in de school. De opbrengstindicatoren worden als maatgevend gezien voor het beleidsconcept. OGW betreft het systematisch bijhouden van data en daarop reageren.

De schoolleider geeft aan dat een negatieve inspectiebeoordeling aanleiding is geweest om opbrengstgericht te gaan werken: "We kwamen er achter dat de inspectie indicatoren pakken die ze duidelijk kunnen meten. Je kunt afgeven op het instrument, maar het is wel belangrijk dus hebben we gekeken hoe we konden zorgen dat we de indicatoren op orde kregen. Secties hebben gekeken naar gezamenlijke toetsing en normering en doorgaande leerlijn en teams hebben gekeken naar werkhouding, pedagogisch en didactisch klimaat in de les en in het team" (M. Janssen, persoonlijke communicatie, 7 mei 2014). OGW wordt gedefinieerd als: "Het systematisch bijhouden van data en interventies plegen. We zijn het onderwijsproces anders gaan benaderen, op dit moment wordt de stap van een leerling naar diploma gezien als een soort trap. De tree hoger is niet dat je van klas 1 naar klas 2 gaat, dat hoort een horizontale lijn te zijn. Je mag niet van een leerling verwachten dat hij aan het begin van het studiejaar zoveel meer weet dan aan het eind van het vorig studiejaar. Docenten uit de bovenbouw moeten ook lessen geven in de onderbouw, zodoende kunnen onder- en bovenbouw beter op elkaar worden afgestemd met betrekking tot leerstof en toetsing" (M. Janssen, 7 mei 2014). Er vindt in de school jaarlijks een studiemoment plaats, waarbij van tevoren verzamelde resultaten worden getoond in een voltallige vergadering. Vervolgens krijgen secties gerichte vragen mee over deze resultaten. Volgens de rector hebben sommige docenten moeite met het beleidsconcept OGW: "Een extreem voorbeeld is een docente Duits die aangaf dat slechte resultaten veroorzaakt werden door anderen. In eerste instantie is de teamleider hierover in gesprek gegaan. Toen bleek dat deze docent niet wilde leren en het klassenmanagement zwakker werd hebben we uiteindelijk besloten om haar 'te bedanken voor Publieksversie afstudeeronderzoek A.J.T. Hanssen

haar diensten'. Die interventie is hard, maar komt wel ergens vandaan. Voor OGW had die docent het jaar misschien wel af gemaakt, met mindere resultaten en leerlingen waren dan slecht voorbereid op het examen, dat wordt door OGW voorkomen" (M. Janssen, 7 mei 2014).

Varendonck College

Opbrengstgericht werken wordt gezien als een attitude, je dient rekening te houden met de opbrengsten en het onderwijsproces systematisch te analyseren. Kennis bij docenten over het beleidsconcept ontbreekt.

Met OGW wordt beoogd dat er op ieder niveau wordt gekeken naar opbrengsten. Als definitie van OGW geeft de rector: "Dat je binnen het onderwijsproces nadrukkelijk rekening houdt met wat het oplevert. Dat je resultaten van tevoren plant en kijkt wat er van terecht komt en dat je reflecteert op de uitkomsten" (I. van Nieuwenhuijsen, persoonlijke communicatie, 10 februari 2014). De rector vindt een cijfer geen resultaat maar een beslissing: "Ik vind het een beslissing dat je een kind een cijfer geeft, dan geef je aan wat die waard is voor jouw idee. Dat doe je meestal door middel van een toets. Docenten hebben sterk de neiging het cijfer van een toets als een gegeven te interpreteren, maar je kunt je als docent niet achter een toets verschuilen want je hebt hem zelf gemaakt. Dus als een resultaat je verrast moet je jezelf afvragen hoe dat komt. Soms kan een onvoldoende nuttig zijn, maar dan hoort het verhaal erbij" (I. van Nieuwenhuijsen, 10 februari 2014). Voor OGW is een open cultuur van belang, docenten moeten elkaar durven aan te spreken op elkaars handelen. Dat is lastig in het onderwijs: "Docenten zijn individueel in de manier waarop ze werken. Het is niet vanzelfsprekend in het VO dat docenten van elkaar willen leren" (I. van Nieuwenhuijsen, 10 februari 2014). Ze merkt dat de school in het kader van OGW nog niet de hele PDCA-cyclus volgt: "Het laatste kwart laten wij nog teveel liggen, daar zijn we nog mee bezig. Ik probeer er aan te werken door niet alleen vast te stellen, te meten en te controleren, maar om te kijken of hierdoor ook werkwijze(n) worden beïnvloed" (I. van Nieuwenhuijsen, 10 februari 2014).

Kennis bij docenten over het beleidsconcept ontbreekt: "Ik denk niet dat iedere docent plannen maakt wat ze willen bereiken" (I. van Nieuwenhuijsen, 10 februari 2014). De docenten geven aan dat ze niet bekend zijn met OGW: "Het is ooit voorbij gekomen, maar echt de lijnen ervan ken ik niet. Heel algemeen denk ik dat het doel zou zijn dat je de leerling op de juiste plek aflevert, dat je de leerling in ieder geval het eindstation laat halen en op zijn plek terecht laat komen in het vervolgonderwijs" (A. Jansen-Nouwens, persoonlijke communicatie, 10 februari 2014). De school werkt in het kader van OGW volgens de docente met RTTI en een leerlingvolgsysteem. Een docent geeft hierover aan: "RTTI bijvoorbeeld gebruik je om te kijken waar een leerling tegenaan loopt en waar je aandacht aan moet besteden" (A. van Dinter, persoonlijke communicatie, 10 februari 2014). OGW vindt volgens de docenten op het niveau van de vaksectie plaats: "Wat ik al winst vind is dat je als vakgroep op een andere manier praat over toetsen, je praat over je vak en je bent met elkaar in gesprek. Data wordt gebruikt voor de ontwikkeling" (A. van Dinter, 10 februari 2014).

5.1.1.6 De kennis en interpretatie van OGW volgens experts

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit recente onderzoeken en gesprekken met experts blijkt over de kennis en interpretatie van opbrengstgericht werken in het VO-veld. In het onderzoek is aan experts de betekenis en definitie van het beleidsconcept OGW gevraagd.

Onderzoek Kohnstamm en Oberon

Uit een onderzoek van Kohnstamm (2014) blijkt dat de term OGW gevoelig ligt. Volgens experts uit het onderzoek heerst het beeld dat OGW 'alleen gericht is op cijfers en resultaten', terwijl het zich ook zou moeten richten op het versterken van vakmanschap en een open cultuur (Heemskerk, 2014, p. 20). Uit de casestudie valt tevens op te maken dat de meeste schoolleiders zich kunnen vinden in de definitie van de Onderwijsinspectie. Docenten zijn meestal niet bekend met het beleidsconcept, maar kunnen wel enkele indicatoren ervan benoemen, zoals feedback geven en je onderwijs richten op de individuele leerling (Heemskerk, 2014, p. 23).

Het onderzoek van Kohnstamm geeft een wisselend beeld over de aanwezigheid van kennis: 'Een paar scholen geven aan dat aan deze voorwaarde is voldaan en een paar scholen geven aan dat er niet aan is voldaan. Dan resteert er nog de middengroep van scholen. Op deze scholen beschikken nog niet alle docenten over voldoende kennis en vaardigheden voor OGW (Heemskerk, 2014, p. 88). Er wordt echter in het onderzoek tevens aangegeven dat 'In relatie tot kennis en vaardigheden docenten nog niet altijd in voldoende mate toegerust zijn om OGW goed vorm te

geven. Docenten blijken moeite te hebben met het formuleren van leerdoelen voor leerlingen. Het lezen en interpreteren van data en conclusies trekken lijkt nog lastig voor de scholen' (Heemskerk, 2014, p. 90).

Expertmeeting Ministerie van OCW

Gedurende een expertmeeting op het Ministerie van OCW (29 mei 2013) blijkt dat er verschillende indicatoren in het kader van OGW worden benoemd. Volgens de aanwezige experts heeft OGW onder meer te maken met het krijgen van de juiste feedback. Het wordt tevens gezien als 'schoolontwikkeling op basis van data-analyse', iedere school in het voortgezet onderwijs dient volgens de experts te waarborgen dat er gesprekken worden gevoerd over de aanwezige data. Er dient een open cultuur ontwikkeld te worden, door: doelen vast te stellen; de dialoog in de organisatie te bevorderen; voorwaarden voor opbrengstgericht werken te scheppen; en te zorgen voor evaluatie en zelfreflectie binnen de school.

Experts kwamen tot de gezamenlijke conclusie dat er in de meeste gevallen een 'gebrek aan kennis en vaardigheden voor opbrengstgericht werken is bij docenten in het voortgezet onderwijs'. Tijdens een vervolg op deze expertmeeting blijkt dat experts veronderstellen dat OGW een cultuuromslag op microniveau vereist. Het gebruiken van de data door de docent om de lessen aan te passen wordt door docenten ervaren als een moeilijk onderdeel van OGW.

Kennis en interpretatie School aan Zet

School aan Zet blijkt de definitie van de Onderwijsinspectie te onderschrijven als het gaat om het beleidsconcept OGW. De programmamanager is van mening dat opbrengstgericht werken een houding is: "Je zou moeten willen weten wat je realiseert. Of bepaalde dingen een belemmering vormen voor het leveren van bepaalde prestaties. Er is niet één manier van opbrengstgericht werken. Bij docenten was er in het begin veel weerstand, omdat men het heel eng op had gevat. Terwijl ik het gevoel heb dat ze nu steeds meer beseffen dat het niet per se iets nieuws is en dat ze er voordeel mee kunnen doen. De school is aan zet in ons programma, die pikt er zelf uit wat die er uit wil halen" (F. Hendricks, persoonlijke communicatie, 24 februari 2014).

In scholen is er volgens medewerkers van SAZ een divers beeld van kennis omtrent het beleidsconcept. De eerste stap die ze hierin zien is bewustwording dat je kunt werken door middel van een PDCA-cyclus. Schoolleiders zijn volgens SAZ meer resultaat- en opbrengstbewust geworden in vergelijking met enkele jaren geleden. Docenten zijn nog onbekend met OGW, zo stelt een medewerker van SAZ: "Ze stellen de vraag wat ze ermee kunnen en wat het bijdraagt aan hun primaire taak" (D. Zeldenrijk, persoonlijke communicatie, 24 februari 2014).

Kennis en interpretatie Datateam project

Data-Based Decision Making oftewel OGW is volgens de projectleider van het Datateam project gericht op 'doelen stellen, maximaliseren van leerprestaties (behalen resultaten en doelen) en op een systematische manier verzamelen en analyseren van data op het school, klas- en leerling-niveau'. Deze data worden dan gebruikt voor school- en instructieverbetering en dienen te worden omgezet naar concrete acties in de klas en de school (van der Kleij, Nd., pp. 8 - 11). Het beleidsconcept OGW is sinds het Actieplan Beter Presteren een 'modeterm' geworden. De onderzoekers van het Datateam project hanteren dan ook een andere definitie 'data-geïnformeerd werken' in plaats van 'opbrengstgericht werken'. De definitie luidt: 'Het systematisch verzamelen, analyseren, interpreteren en gebruiken van kwalitatieve en kwantitatieve data over het functioneren van de school voor het behalen van de doelen van de school en voor verbetering van het onderwijs op zowel schoolniveau als klasniveau'. Aangezien ze vinden dat de term 'opbrengstgericht werken' niet veel zegt (Schildkamp, 2012, p. 30).

Over de kennis van docenten over opbrengstgericht werken zijn de onderzoekers kritisch, het verschilt volgens het Datateam project door de achtergrond, vooropleiding en affiniteit die je met data hebt als docent. Docenten hebben de expertise meestal niet, ze passen het op een gegeven moment wel toe in de klas met hun leerlingen, maar docenten moeten volgens de onderzoekers dan het 'methodegestuurde' meer loslaten. Daarnaast geven de onderzoekers aan dat data verzamelen en monitoren vaak niet hetgeen is waar het probleem ligt, juist de vervolgstappen van OGW zijn de moeilijke stappen. Dan blijkt dat scholen die door de Onderwijsinspectie als goed zijn beoordeeld niet opbrengstgericht werkten, "(...) wat die scholen wel doen, is dat iedere school leerling-prestaties monitort, examenresultaten bijhoudt en wat de doorstroom en afstroom en

dergelijke is. Als je 'doelen stellen' en 'maatregelen nemen' als kenmerken van OGW laat zitten, ben je niet bezig met alle facetten van opbrengstgericht werken. Je kunt moeilijk data analyseren als je geen doel hebt" (onderzoeker Datateam project, persoonlijke communicatie, 19 maart 2014).

Kennis en interpretatie Vermaas

Het beleidsconcept OGW is te beperkt: "Ik denk dat het OGW als beleidsconcept te eng neergezet is, onder andere SAZ omarmt een bredere kijk. Ik heb niet het idee dat het ministerie maar iets heeft gestuurd op de invulling van het concept opbrengstgericht werken" (J. Vermaas, persoonlijke communicatie, 17 maart 2014). De Onderwijsinspectie hanteert volgens de expert maar een klein onderdeel, al is ze van mening dat de nieuwe definitie van de inspectie ook nadrukkelijk kijkt naar het onderwijsproces. Voor OGW heb je volgens de expert een goede schoolleider nodig. Daarnaast is het van belang dat mensen in de school kunnen reflecteren, feedback kunnen geven en er moet sprake zijn van herstel van de vaksectiestructuur: "Scholen die stappen maken leggen de nadruk bij de secties. Sectie is waar de inhoud van het onderwijs ligt en het hart van de docent. Het is mooi dat je in teams de eilandjes probeert te doorbreken, maar het is meestal een overlegstructuur geworden waardoor secties te weinig bij elkaar komen. Iedere sectie zou bij elkaar moeten komen, zodat je de doorlopende leerlijn weer kunt opbouwen" (J. Vermaas, 17 maart 2014).

De kennis bij scholen omtrent OGW verschilt: "Het open durven zijn in het gesprek over resultaten verschilt of een school dat wil of kan. De 'wil' is eerder aanwezig bij scholen die zwak zijn beoordeeld. Heb je redelijke cijfers dan is het moeilijk om mensen te overtuigen dat ze er meer uit kunnen halen. Daarom hebben we de bouwstenen en meetlat gemaakt¹³. Je moet je als school bewust zijn dat al die bouwstenen belangrijk zijn" (J. Vermaas, 17 maart 2014). Voor een docent zou er volgens haar meer aandacht moeten zijn in de opleiding voor OGW.

Kennis en interpretatie Project Opbrengstgericht en data-gestuurd werken

De experts geven aan dat het onduidelijk is wat OGW is en dat je het op verschillende manieren kunt definiëren: "Het is sinds een paar jaar onder deze noemer. Maar als je OGW benoemt als 'Een cultuur gericht op optimalisatie van leerresultaten van leerlingen, het beste uit alle leerlingen halen, professionele nieuwsgierigheid van leraren, constante verbetering van leerprestaties van leerlingen en kwaliteit van het onderwijs' dan vraag ik me af wat daar niet onder hoort. Als je een brede definitie hanteert voor het beleidsconcept, dan wordt er al heel erg lang opbrengstgericht gewerkt" (J. van Tartwijk, persoonlijke communicatie, 8 mei 2014). Maar zoals OGW door de Onderwijsinspectie wordt gedefinieerd staat het in de kinderschoenen: "Dat de cyclus op scholen wordt doorlopen en dat door scholen en docenten data systematisch in kaart worden gebracht en hierop acties worden uitgezet is niet iets wat scholen al jaren doen" (R. de Kleijn, persoonlijke communicatie, 8 mei 2014). Het gaat volgens de experts om kijken naar data en je onderbuikgevoelens toetsen aan de hand van gegevens die in een school aanwezig zijn. Het leidt ertoe dat mensen verantwoordelijkheid nemen voor de resultaten op alle niveaus.

De onderzoekers van het project zijn van mening dat docenten en schoolleiders niet de kennis hebben om op een valide manier opbrengsten te onderzoeken: "Natuurlijk kunnen ze gemiddeldes ophalen, maar voor de geavanceerde analyses heb je onderzoekers nodig, dat is echt een vak. Als je echt opbrengsten in kaart wil brengen dan vraag je nogal wat van scholen. In de ideale wereld begeleiden wij drie jaar mensen met ons project zodanig dat ze het daarna zelf kunnen, maar dat is echt een utopie" (J. van Tartwijk, 8 mei 2014).

5.1.1.7 Samenvatting kennis en interpretatie van OGW

Door het open karakter van het beleidsconcept OGW en doordat er geen eenduidige definitie aan OGW in het VO is gegeven, wordt opbrengstgericht werken niet alleen door beleidsbepalers verschillend omschreven, maar worden er door actoren in de uitvoering ook verschillende

¹³ In de brochure 'Opbrengstgericht werken en vakmanschap van de leraar' gaat Vermaas onder andere in op de zes bouwstenen van OGW 'visie en beleid, sturing, onderwijsproces, instrumenten, kennis en vaardigheden en cultuur. De meetlat is een instrument dat door Vermaas is ontwikkeld en onder andere deze bouwstenen en de negen stappen van OGW meet (Vermaas, 2013, pp. 12 – 14).

betekenissen aan toegekend. Tussen en in scholen heersen er door het open karakter van het beleidsconcept diverse opvattingen over wat er met OGW wordt bedoeld. Om deze reden zijn actoren in de uitvoering geneigd om een eigen betekenis aan het concept te geven of de definitie en indicatoren van de Onderwijsinspectie als leidend te nemen. Het is niet duidelijk of de herziening van de definitie van de Onderwijsinspectie voor alle actoren in het VO-veld duidelijk is. In ieder geval is een overwegend beeld dat er sprake is van een gebrek aan kennis omtrent opbrengstgericht werken bij docenten in het voortgezet onderwijs. OGW wordt onder andere gezien als het zicht hebben op de doorlopende leerlijn, het samen doelen stellen, feedback geven en je onderwijs richten op de individuele leerling, met elkaar in dialoog zijn en zicht hebben op verbetering van resultaten. Het wordt gezien als een formatieve kijk op het leerproces, dat er door middel van data op een cyclische en systematische manier na wordt gegaan of je 'het beste uit een leerling haalt'.

5.1.2 Aanwezigheid van informatie over het beleidsconcept OGW

Om een volledig beeld te krijgen van deze deelindicator is in documenten en de gesprekken onderzocht of actoren van mening zijn dat informatie op alle niveaus voldoende voor handen is. In onderstaande deelparagrafen wordt hier nader bij stilgestaan.

5.1.2.1 Aanwezigheid van informatie volgens de beleidsbepalers

Beleidsbepalers zijn van mening dat informatie over OGW in het VO-veld beschikbaar is. Op dit moment wordt er onderzocht wat goed werkt in het voortgezet onderwijs.

Rapporten van de Onderwijsinspectie, het advies van de Onderwijsraad en de acties die waren genomen in het kader van de kwaliteitsagenda bevestigden de politieke keuze om OGW als beleidsspeerpunt te nemen. Over de huidige aanwezigheid van informatie geeft het Ministerie van OCW aan: "Een van de punten waar we over nadenken, is 'Worden scholen door wat SAZ en wat de VO-raad doen voldoende ondersteund?'. Je ziet natuurlijk wel door de pilot in Twente dat OGW niet iets is wat je zomaar kunt uitrollen over het hele VO-veld¹⁴. Wat we wel kunnen doen is daar een aantal dingen uitpakken die voor alle scholen een beweging op gang kunnen brengen. Het gaat dan om het vertalen van de resultaten van de pilots en onderzoeken in iets voor alle scholen. Dat is een stap die we in de komende tijd moeten gaan zetten" (E. Schippers, 24 februari 2014). De VO-raad is van mening dat er voldoende informatie voor handen is voor schoolbestuurders en schoolleiding, zelf geven ze er ook aandacht aan door middel van bijeenkomsten, *masterclasses*, simulatiespel in samenwerking met School aan Zet, zelfscan in het kader van Prestatiemonitor, Vensters voor Verantwoording, projecten en het verspreiden van brochures in het kader van OGW.

5.1.2.2 Aanwezigheid van informatie volgens de Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie geeft aan dat er te weinig informatie is op het zorg- en docentniveau.

De Onderwijsinspectie geeft aan dat het ministerie informatie meer moet faciliteren: "Het ministerie zou zulke ondersteuning en projecten meer moeten faciliteren, want dan gaan scholen begrijpen wat OGW is. Vanuit de Onderwijsinspectie wil je een open dialoog bereiken, terwijl scholen het vaak zien als iets dat wordt opgelegd" (F. Hooglandt, 22 april 2014). Een inspecteur geeft echter aan: "Als ik kan weten wat opbrengstgericht werken is, dan zij ook. Het is een combinatie van kwaliteit, tijd en interesse. Niet elke schoolleider zal in staat zijn om OGW goed handen en voeten te geven. Er zijn er die vooral beheersmatig bezig zijn en niet kijken naar onderwijsontwikkeling. Hier zit een rol voor de bestuurders, die moeten kijken wat scholen nodig hebben voor OGW" (S. Kole, 22 april 2014).

¹⁴ Via de DATATEAM® methode werken teams van docenten en schoolleiding lerende wijs aan het oplossen van concrete vraagstukken, met behulp van beschikbare data op school. Op deze manier werken de leden van het team zowel aan hun eigen professionele ontwikkeling, als aan onderwijsverbetering aan de hand van specifieke problemen. Problemen waar teams via de DATATEAM® methode aan werken zijn tegenvallende prestaties voor een bepaald vak, doorstroom 3-4 havo en dalende examenresultaten. Essentieel hierbij is dat het probleem dat het team kiest belangrijk is voor de school. Het is een intensieve manier van werken (iedere 3 weken gedurende 1 of 2 jaar een bijeenkomst) en ook kostbaar door de intensieve ondersteuning. Hierdoor is het niet eenvoudig om de methode breed uit te rollen. Voor meer informatie: <http://www.utwente.nl/elan/datateams/>.

5.1.2.3 Aanwezigheid van informatie volgens schoolbestuurders

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit documenten en gesprekken schoolbesturen blijkt over de aanwezigheid van informatie in het kader van opbrengstgericht werken in het VO.

Schoolbesturen zijn van mening dat er voldoende informatie aanwezig is. Desondanks zijn er scholen en docenten die niet op de hoogte zijn, het betreft in dat geval een kwestie van niet willen in plaats van niet weten.

Hooghuis

De scholen hebben al enkele keren gebruik gemaakt van externe ondersteuning, bijvoorbeeld door mee te doen aan het Datateam project. De schoolbestuurder van het Hooghuis is dan ook van mening dat de informatie voor alle actoren voldoende voor handen is: "Mijn inschatting is dat een docent die er onvoldoende informatie over heeft niet goed genoeg heeft opgelet. De docenten moeten beter gebruik maken van de mogelijkheden die er zijn" (J. Rijkers, 13 mei 2014).

Melanchthon

Het schoolbestuur is van mening dat er voldoende informatie voor scholen aanwezig is: "De instrumenten van de ontwikkelagenda en zelfanalyse krijgen ze van bovenaf, we verspreiden het format en de data voor ze. Alle vestigingsdirecties kunnen zelf ook data halen uit een leerlingvolgsysteem, Vensters voor Verantwoording, de Opbrengstenkaart en tevredenheidonderzoeken. Dit jaar hebben we op vraag van iedere vestiging meer mensen geautoriseerd om in het systeem te kijken naar hun opbrengsten. We hebben het vrijgelaten aan de vestiging, maar we benadrukken wel 'instrueer deze mensen goed' (je krijgt toegang tot bepaalde harde cijfers, weet je dat je daarnaast moet doorvragen naar het verhaal achter de cijfers). Ik weet zeker dat daar goed op gelet wordt door de vestigingsdirecties hoe deze mensen daar mee omgaan" (H. van Alphen, 14 mei 2014).

Ons Middelbaar Onderwijs

De schoolbestuurder geeft aan dat er geen gebrek aan informatie is over het beleidsconcept OGW in het VO-veld. Daarnaast biedt de stichting speciale programma's en verplichte cursussen aan voor de scholen om met onderdelen uit het thema om te leren gaan. Over de aanwezigheid van informatie stelt hij: "Er is echt voldoende informatie. Als je cijfers niet kunt invoeren, dan wil je het niet. Ook het analyseren is zo simpel, maar ook daar hebben we trajecten voor (dat je standaarddeviaties leert uitrekenen en dergelijke). Het zijn zo'n simpele dingen en vaak wordt het ook nog eens grafisch uitgedrukt. Dus ja als er docenten zijn die erover zeggen dat het moeilijk is dan geloof ik dat niet. Het is meer niet willen dan niet kunnen" (E. Bernard, 15 mei 2014). De scholen van OMO maken daarnaast gebruik van externe ondersteuning, bijvoorbeeld School aan Zet. De bestuurder is zelf voorzitter van een klankbordgroep van een SAZ monitor en er zijn vijf rectoren die worden getraind in de Lerende organisatie.

5.1.2.4 Aanwezigheid van informatie volgens schoolleiders en docenten

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit documenten en gesprekken met schoolleiders en docenten blijkt over de aanwezigheid van informatie in het VO.

OGW is erg afhankelijk van wat een schoolleider doet met de aanwezige informatie: "Als je het Managementvenster niet gebruikt, als je niet tijdig je examenresultaten verzameld, als je niet op de Cito-site kijkt wat het gemiddelde is na het eerste tijdvak, als je niet in maart de voorinzage kaart van de inspectie tot je neemt en als je rare trends niet bespreekt dan gaat OGW niet werken" (W. Huiberts, 24 april 2014). Volgens sommige schoolleiders ontbreekt deze informatie op het niveau van de klas: "De informatie ligt meer op managementniveau. Die moeten aangeven hoe scholen en docenten moeten werken. Wij moeten ons daarin scholen en dat doorzetten naar onze mensen." (M. Janssen, 7 mei 2014). Andere schoolleiders delen de mening dat de vertaalslag van de informatie om managementniveau door de scholen zelf moet worden vertaald voor docenten. Er zijn schoolleiders die actief informatie over OGW verspreiden, zo zijn al enkele keren op het Clusius College Castricum brochures over OGW verspreid en heeft iedere docent een map ontvangen over het beleidsconcept opbrengstgericht werken. Een schoolleider licht dit toe: "Ik geef en zoek actief informatie over OGW op. Ik heb een blog, op die site zet ik allerlei onderwerpen, meestal vind ik het op internet en dan zet ik het in een tabel op mijn site. Soms moet je ook gewoon zeggen van 'ik vind dat je je meer moet bezig houden met verschillende werkvormen' of soms stuur je mensen

op een cursus of we gaan met twee afdelingen bij elkaar zitten" (R. Segers, 20 mei 2014). Daarnaast blijkt dat onvoldoende aanwezigheid van informatie afhangt van een gebrek aan kennis. Zwakke scholen zijn zich vaak onvoldoende bewust van het beleidsconcept en zijn niet in staat om met data aan de slag te gaan. In dat geval is scholing noodzakelijk: "Er zijn gegevens maar schoolleiders en docenten weten vervolgens niet goed wat je ermee moet doen, wat je eruit leert en hoe je het kan lezen, daar moeten we nog een verbetering in aanbrengen" (E. Puts, 26 mei 2014). De meeste docenten geven aan dat ze zich van hun school mogen bijscholen in dergelijke thema's. Een docent van het B.C. Broekhin geeft aan dat hij de informatie beperkt vindt: "Het zou fijn zijn als er meer voorlichting is over wat de mogelijkheden bij OGW zijn. De cultuurverandering moet op school plaatsvinden" (R. Afman, 20 mei 2014). De docenten zoeken niet actief naar informatie over OGW, gebrek aan kennis en handelingsverlegenheid leidt ertoe dat er wordt gereageerd met onbegrip over opbrengstgericht werken.

5.1.2.5 Aanwezigheid van informatie volgens experts

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit onderzoeken en gesprekken met experts blijkt over de aanwezigheid van informatie in het kader van opbrengstgericht werken.

Aanwezigheid informatie Onderzoek Kohnstamm en Oberon

Er is voldoende informatie aanwezig, maar schoolleiders kampen met handelingsverlegenheid: 'De experts constateren dat er inmiddels voldoende voorzien is in gegevens en data binnen de scholen, maar dat die nog niet altijd goed te integreren zijn als de gegevens met verschillende systemen worden geregistreerd. De invulling van volgende stappen in de invoering van OGW betreft het lezen en interpreteren van data en er conclusies uit trekken. Dit is voor scholen nog vaak lastig, men moet vertrouwen krijgen in de meetinstrumenten en de gegevens, en ervaring in het nadenken over interpretaties ervan. Het lijkt belangrijk om de handelingsverlegenheid van de schoolleiding te verminderen door handvatten aan te bieden voor de vertaalslag van de gegevens naar acties op de verschillende niveaus binnen de school' (Heemskerk, 2014, pp. 82 – 83).

Aanwezigheid informatie Datateam project

De informatie over OGW in het VO-veld is schaars: "Ik denk dat het voor een school lastig is. Scholen weten niet hoe ze het beleidsconcept kunnen oppakken en welke instrumenten ze ervoor kunnen en moeten gebruiken. We krijgen regelmatig scholen die ons vragen of we ze kunnen helpen met OGW, omdat ze niet weten hoe ze het moeten aanpakken. Er is echt een behoefte aan een makelaarsfunctie. Je zou eigenlijk een aantal methoden en/of manieren moeten hebben van OGW. Een kwaliteitskeurmerk voor het product. Dat zag je bij zelfevaluatie gebeuren, dat scholen instrumenten gingen aanschaffen die van slechte kwaliteit waren. Bij OGW zie je ook dat bureaus methoden aanbieden waarvan niet is onderzocht of het werkt en wat het effect is, de kwaliteit is discutabel. Dan ga je als school geld uitgeven aan een methode die niet werkt, want scholen hebben niet de expertise om daar de juiste keuze in te maken. Scholen zijn dan geneigd te zeggen: 'OGW werkt niet', terwijl het niet aan opbrengstgericht werken ligt maar aan de manier waarop dat de school is binnengekomen" (onderzoekers Datateamproject, 19 maart 2014).

Aanwezigheid informatie Vermaas

De informatie is voor docenten in sommige gevallen summier. Er is in het VO-veld voldoende informatie over opbrengstgericht werken, al is het inzicht hierover bij het Ministerie van OCW beperkt: "Het ministerie kijkt niet wat er al in het veld aanwezig is. Het bewustzijn wat er is en dat benutten ontbrak volledig bij het uitzetten van een recent onderzoek. Ze hebben niet van tevoren gekeken wat er loopt, wat doen de sectororganisaties en scholen al op het thema en hoe kunnen we dat gebruiken. Daardoor blijft het vanuit het ministerie iets abstracts, terwijl scholen op allerlei manieren daarmee bezig zijn" (J. Vermaas, 17 maart 2014).

5.1.2.6 Samenvatting aanwezigheid van informatie OGW

De beleidsbepalers zijn van mening dat er voldoende informatie over OGW in het VO-veld aanwezig is. Uitvoerende actoren (schoolbesturen en schoolleiders) zijn van mening dat er voldoende informatie aanwezig is. De Onderwijsinspectie geeft aan dat er te weinig ondersteuning is op het zorg- en docentniveau. OGW is erg afhankelijk van wat een schoolleider doet met de aanwezige informatie, de vertaalslag is aan de school. In scholen kampen actoren met gebrek aan kennis,

handelingsverlegenheid of onvoldoende inzicht over hoe ze het beleidsconcept kunnen oppakken en welke instrumenten ze ervoor kunnen en moeten gebruiken.

5.1.3 Aanwezigheid van financiële middelen in het kader van OGW in het VO

Het gaat in deze deelparagraaf met name om de perceptie of er volgens actoren voldoende middelen zijn voor de realisering van het concept. In het beleidskader is uiteen gezet wat de (incidentele) middelen van de prestatiebox voor de uitvoering van het Bestuursakkoord 2012 – 2015 zijn, aan actoren is voorgelegd of zij van mening zijn of het een bijdrage levert aan de realisering van opbrengstgericht werken.

5.1.3.1 Aanwezigheid van financiële middelen volgens beleidsbepalers

Beleidsbepalers zijn van mening dat er voldoende financiële middelen zijn om opbrengstgericht te werken. Door de incidentele middelen uit de Prestatiebox krijgt het VO-veld een impuls voor OGW.

Het is van belang dat de middelen uit de Prestatiebox VO tot betere prestaties leiden, doordat ze incidenteel zijn op het Ministerie van OCW een extra impuls te geven aan de beleidsthema's. Dit wordt volgens de beleidsbepalers jaarlijks gemonitord.

5.1.3.2 Aanwezigheid van financiële middelen volgens schoolbestuurders

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit documenten en gesprekken met schoolbesturen blijkt over de aanwezigheid van financiële middelen in het kader van OGW in het VO.

De schoolbestuurder van het Melanchthon is van mening dat voor de realisering van het beleidsconcept geen financiële middelen nodig zijn. Middelen uit de Prestatiebox worden in het Melanchthon ingezet voor de professionalisering van docenten

De bestuurder van het Hooghuis is van mening dat de middelen uit de Prestatiebox scholen heeft geholpen: "Wat de prestatiebox aan tijdelijke gelden heeft betekend om innovaties te ondersteunen, heeft onze school geholpen. Het waren onderwerpen waar we al mee bezig waren. Het betekent dat wij voor activiteiten die we extra willen doen ook extra geld krijgen, anders hadden we die activiteiten minder intensief kunnen aanpakken" (J. Rijkers, 13 mei 2014). De bestuurder geeft aan dat het voldoende is, omdat het ontwikkelen van plannen en scholing van schoolleiders en docenten op de beleidsthema's is betaald met de incidentele middelen, de activiteiten op de thema's, zoals OGW, worden tegenwoordig uit structureel geld betaald.

5.1.3.3 Aanwezigheid van financiële middelen volgens schoolleiders en docenten

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit documenten en gesprekken met schoolleiders en docenten blijkt over de aanwezigheid van financiële middelen in het kader van OGW in het VO.

Alle schoolleiders geven aan dat de middelen uit de prestatiebox helpen bij de realisering van het beleidsconcept. Daarnaast geven schoolleiders aan dat het voornamelijk gaat om het beschikbaar maken van docenten en tijd voor scholing om opbrengstgericht te werken. Sommige schoolleiders geven aan dat bezuinigingen en krimp aanleiding zijn om gelden uit de Prestatiebox voor andere activiteiten in te zetten en (op termijn) niet meer te investeren in OGW.

De prestatiebox helpt bij de realisering van OGW: "Het VO is echt aan het professionaliseren, daar werkt de prestatiebox bij" (H. Limpens, 12 mei 2014). Sommige schoolleiders geven aan de financiële middelen niet meespelen bij de realisering van het beleidsconcept OGW. Geld heeft volgens een schoolleider geen invloed op het beleidsconcept OGW: "We kunnen de dingen blijven doen, want het is ingebed in de organisatie. We vinden wel dat er nog kwaliteitsslagen in moeten worden gemaakt. Het gaat dan om de kwaliteit van de producten van docenten, door middel van scholing en aandacht via individuele, team- en groepsgesprekken" (M. Boot, 14 mei 2014). De rector van het SSGN geeft aan dat scholen door bezuinigingen niet alle middelen uit de prestatiebox aan de thema's uit het Bestuursakkoord 2012 – 2015 besteden: "Wij hebben het minst per leerling en een hoge tevredenheid onder docenten, dus personeelsleden blijven zitten. Dat betekent dat de personeelslast wat hoger is dan bij vergelijkbare scholen. Elke euro die binnen komt is natuurlijk welkom, maar het is niet zo dat we het precies daaraan kunnen uitgeven. Als de prestatiebox wegvalt, hebben we een probleem. We draaien al verlies dus ik moet bezuinigen van het bestuur, op een gegeven moment zijn er onvoldoende middelen om op OGW te blijven

investeren. Bepaalde doelsubsidies zijn welkom, maar die worden voor een deel ook gebruikt om te zorgen dat het onderwijs op gang blijft. Maar ook dat is eigenlijk opbrengstgericht werken, zorgen dat er voldoende docenten zijn en goede resultaten behouden blijven" (M. Janssen, 7 mei 2014). Een schoolleider van B.C. Broekhin geeft aan dat door de krimp scholen volgens haar te maken krijgen met gebrek aan financiële middelen: "Met de terugloop van het aantal leerlingen kom je steeds krappere in je financiën te zitten. Dat maakt wel dat wij als school ervoor gekozen hebben om, onder de noemer OGW, ons te verdiepen in andere geldstromen. Dat betekent dat wij bijvoorbeeld samenwerken met universiteiten in subsidieaanvragen om ontwikkelingen een impuls te geven. Een ontwikkeling kost veel, want je moet investeren, geld moet er links- of rechtsom komen" (M. Bovenkamp, 20 mei 2014). Ook de rector van het Varendonck College geeft aan dat de krimp gevolgen zal hebben voor de financiële middelen. Het zal volgens de schoolleider misschien moeilijk zijn om in OGW te blijven investeren. De rector vindt het daarnaast jammer dat je met gelden uit de Prestatiebox, doordat het om incidentele middelen gaat, geen structurele activiteiten kunt opzetten: "Je kunt er alleen maar incidentele dingen mee doen. Je kunt bijvoorbeeld niet een groot project beginnen, omdat je niet weet hoe lang je dat geld krijgt. Dat is zonde, want je kunt zodoende nauwelijks experimenteren" (I. van Nieuwenhuijsen, 10 februari 2014).

5.1.3.4 Aanwezigheid van financiële middelen volgens experts

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit onderzoeken gesprekken met experts blijkt over de aanwezigheid van financiële middelen in het kader van OGW in het VO.

Uit recente onderzoeken blijkt dat Prestatiebox middelen een impuls geven voor OGW. Er zijn echter ook kritische geluiden over de aanwezigheid van financiële middelen en het gebruik van de middelen uit de Prestatiebox VO. Zo blijkt volgens experts dat dergelijke middelen voor andere activiteiten worden ingezet.

Aanwezigheid financiële middelen uit recente onderzoeken

Uit een onderzoek uit 2011 blijkt dat de middelen uit een prestatiebox kansrijk zouden kunnen zijn voor de bevordering van het beleidsconcept OGW: "Een dergelijke *pressure and support* strategie lijkt kansrijk om een belangrijke bijdrage te leveren aan het langs de weg van opbrengstgericht werken maximaliseren van leeropbrengsten in het Nederlandse basisonderwijs" (Visscher & Ehren, 2011, p. 34). Dat onderzoek was gedaan voor het PO, maar ook uit een recent onderzoek van Kohnstamm en Oberon blijkt dat de meeste scholen in het voortgezet onderwijs positief zijn over de financiële middelen: 'Vrijwel alle scholen zijn van mening dat door meer financiën de mogelijkheden om opbrengstgericht te werken toenemen. Financiën zijn in de eerste plaats nodig voor het verkleinen van de klassen, volgens scholen nodig voor differentiatie. Andere zaken waar scholen de financiële middelen aan willen besteden zijn tijd voor docenten voor opbrengstgericht werken, lesmateriaal, personeelsbeleid, opbrengstgericht werken voor excellente leerlingen en het schoolgebouw' (Heemskerk, 2014, p. 91).

Aanwezigheid financiële middelen volgens Datateam project

De middelen uit de prestatiebox worden voor andere dingen gebruikt: "Het wordt bijvoorbeeld ook gebruikt voor meer klaslokalen, dat horen we wel eens bij scholen. De prestatiebox is te abstract, je moet als ministerie wel meegeven wat je dan van een school verwacht. Het gaat er dus om wat er bij komt kijken om duurzaam opbrengstgericht te werken én hoe je dit als school kunt ontwikkelen. Je kunt wel alleen een zak geld geven, maar je weet niet als school wat dan de eerste stap is en wat ze moeten doen. Dat er geld, tijd en ruimte voor OGW is zijn belangrijke voorwaarden. Wat activiteiten zijn die je als school moet doen moeten scholen weten. 'Wat ga je doen en welke activiteit ga je doen om te zorgen dat je daar komt' is voor veel scholen een vraagteken" (onderzoekers Datateamproject, 19 maart 2014).

Aanwezigheid financiële middelen volgens SAZ

Er zijn scholen die de prestatiebox als 'sigaar uit eigen doos' ervaren: "Ze hebben middelen gekregen voor OGW, aan de andere kant is ook weer iets doorgestreept van de rekening. Soms gebruikt de school het geld om gewoon een extra docent voor de klas te laten staan. Tegelijk zijn ze er ook van bewust dat ze de middelen in moeten zetten voor het thema, maar dat is niet altijd 1 op 1 in die relatie. Bij de lancering van de prestatiebox waren scholen subsidies voor allerlei activiteiten kwijt, want die waren ook in de prestatiebox gestopt. We moesten in het begin echt aan scholen uitleggen dat er geen subsidiebeleid meer was" (D. Zeldenrijk, 24 februari 2014).

5.1.3.5 Samenvatting aanwezigheid van financiële middelen

Over het algemeen zijn actoren van mening dat er voldoende financiële middelen aanwezig zijn om opbrengstgericht te werken. Enerzijds wordt aangegeven dat de incidentele middelen uit de Prestatiebox het VO-veld een impuls geven aan OGW. Anderzijds zijn schoolbesturen en scholen van mening dat er geen middelen nodig zijn om het beleidsconcept te realiseren. Daarnaast geven schoolleiders aan dat het voornamelijk gaat om het beschikbaar maken van docenten en tijd voor scholing om opbrengstgericht te werken. In sommige gevallen worden gelden uit de Prestatiebox voor andere activiteiten ingezet doordat het te abstract is, er een gebrek aan middelen is (door krimp of bezuinigingen) of als sigaar uit eigen doos wordt ervaren.

5.1.4 Aanwezigheid van tijd voor het beleidsconcept OGW

Deze paragraaf biedt inzicht in de aanwezigheid van tijd om opbrengstgericht te werken voor actoren. Daarnaast wordt er onderzocht hoe actoren tegen de ambitie uit het Bestuursakkoord 2012 – 2015 aan kijken. Hierin werd bepaald dat in 2015 50 procent van de scholen opbrengstgericht moeten werken en in 2018 90 procent van de scholen.

5.1.4.1 Aanwezigheid van tijd volgens beleidsbepalers

Er is volgens beleidsbepalers voldoende tijd aanwezig voor actoren om opbrengstgericht te werken. Het streefdoel uit het Bestuursakkoord VO blijkt echter te ambitieus.

Beleidsbepalers geven aan dat OGW voor scholen in het voortgezet onderwijs niet meer tijd kost: "Er zijn heel veel verschillende mogelijkheden om opbrengstgericht te werken. Het helpt juist om je tijd beter in te zetten, doordat je systematisch kijkt naar de leerprestaties van leerlingen" (E. Schippers, 24 februari 2014). Onder andere op basis van de huidige cijfers van de Onderwijsinspectie over OGW in het VO, blijkt dat er volgens beleidsbepalers sprake is van (te) ambitieuze doelen in het Bestuursakkoord VO: "Het halen van de streefdoelen wordt een probleem, want dan hebben scholen nog twee jaar de tijd, terwijl het percentage niet veel omhoog is gegaan volgens het inspectiecijfer" (P. Lucas, 6 maart 2014).

5.1.4.2 Aanwezigheid van tijd volgens schoolbesturen

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit documenten en gesprekken met schoolbesturen blijkt over de aanwezigheid van tijd in het kader van OGW in het VO.

Schoolbesturen sluiten zich aan bij de mening van beleidsbepalers dat het beleidsconcept OGW niet meer tijd kost. Er wordt echter opgemerkt dat het nemen van generieke maatregelen om incidenten te bestrijden kan leiden tot perverse effecten.

De schoolbestuurder van het Hooghuis ervaart teveel regeldruk. Dit komt voornamelijk door de opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie: "Het beleid reageert heel erg op incidenten, het beleid is heel erg 'generieke maatregelen nemen om incidenten te bestrijden'. Dat betreft bijvoorbeeld het verschil tussen schoolexamen (SE) en eindexamen (CE). Dergelijke beleidsmaatregelen kunnen een verkeerd effect hebben, omdat scholen en schoolbestuurders hierdoor de verkeerde maatregelen nemen uit angst omdat de inspectie in hun nek zit" (J. Rijkers, 13 mei 2014).

De schoolbestuurder van OMO deelt de mening van beleidsbepalers omtrent tijd: "Er zijn scholen die het bureaucratisch en administratief lastig vinden, maar dat is echt de grootste lariekoek want wij vragen alleen dat ze resultaten bijhouden. Het is ondenkbaar dat je over tijdsdruk in het kader van OGW zeurt. Het is vanzelfsprekend dat je af en toe de prestatie of het leerproces van leerlingen gaat meten, anders weet je niet wat je aan het doen bent. Dat je die gegevens vervolgens vastlegt en kijkt hoe het gaat is toch normaal" (E. Bernard, 15 mei 2014).

5.1.4.3 Aanwezigheid van tijd volgens schoolleiders en docenten

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit documenten en gesprekken met schoolleiders en docenten blijkt over de aanwezigheid van tijd in het kader van OGW in het VO.

Schoolleiders en docenten ervaren ruimte en druk in het kader van het beleidsconcept OGW verschillend. Sommige schoolleiders zijn van mening dat het geen tijd kost of dat er extra tijd aan

dient te worden besteed. Andere schoolleiders zijn van mening dat docenten door de werkdruk niet in staat zijn een volledige invulling te geven aan OGW. Enkele docenten geven aan dat tijd beperkt is, waardoor ze genoodzaakt zijn om keuzes te maken. Andere docenten ervaren voldoende tijd, maar zijn zich nog niet bewust van de ruimte die het beleidsconcept biedt.

Sommige schoolleiders zijn van mening dat het beleidsconcept OGW geen tijd in beslag neemt: "Moet je daar tijd voor hebben? Het is een gedragsverandering, het betekent een andere manier van denken. Soms zou je OGW makkelijker kunnen doen door er zelf meer tijd aan te besteden, om meer bewustwording te realiseren" (H. Limpens, 12 mei 2014). De algemeen directeur van het Cals College is zelfs van mening dat schoolleiders meer tijd aan OGW zouden moeten besteden: "Schoolleiders moeten zichtbaar zijn en veel van hun tijd in gesprek zijn en in dialoog zijn met docenten en vaksecties over verbetering van de onderwijskwaliteit, dat moet minstens 40 procent zijn van hun tijd zijn" (N. de Jong, 21 mei 2014). Er wordt tijd voor OGW gecreëerd door studiemiddagen, en tijd voor deskundigheidbevordering. De algemeen directeur is van mening dat, omdat docenten de neiging hebben om te klagen over werkdruk, het van belang is dat docenten de voordelen van het beleidsconcept OGW inzien. Een schoolleider van Cals bevestigt dit: "Je hebt voldoende tijd. Het is een perceptie van docenten. Het zit in het hoofd van docenten om daar mee om te gaan" (J. Kwaaitaal, 21 mei 2014). Ook de rector van SSgN geeft aan dat tijd geen rol speelt bij het beleidsconcept OGW: "Tijd maak je zelf, het is onderdeel van het proces. Op het moment dat er teveel wordt opgelegd om iets te doen dan krijg je druk, als je zelf kunt bepalen op welk moment je het kunt doen dan houdt je ruimte, dat is bij OGW het geval. Dus als we kaders hebben en ruimte krijgen, dan is tijd geen discussiepunt. Het is dan wel van belang dat we de ruimte blijven behouden als school. De kaders moeten helder zijn, daar moet je verantwoording over afleggen. De overheid moet vertrouwen hebben dat het onderwijs het goed uitvoert, dat mag je monitoren, maar daar moet je ook het gesprek over hebben" (M. Janssen, 7 mei 2014).

De vestigingsdirecteur van het Clusius College Castricum geeft aan dat docenten te maken hebben met werkdruk, dat is ook in het kader van het beleidsconcept OGW: "Je ziet altijd een bepaalde druk bij docenten" (W. Huiberts, 24 april 2014). De schoolleiding van het KSE is ook van mening dat docenten te maken hebben met werkdruk: "Ik denk dat docenten veel op hun bordje hebben. Ik zie de spanning in de eisen die er gesteld worden aan docenten. Teveel druk als alles meetbaar moet gaan worden. Je kunt als beleidsmakers zeggen dat je meer differentiatie wil, maar het is allemaal niet realistisch wat ze eisen in het Bestuursakkoord" (I. Adegeest, 22 mei 2014). De schoolleider van het Leerpark Presikhaaf, een (zeer) zwakke vmbo-school, geeft aan dat het veel tijd kost om gegevens van leerlingen in kaart te brengen: "We nemen bijvoorbeeld de Cito VAS toets af bij leerlingen. Het in kaart brengen van ontwikkelingen van leerlingen hierop kost veel tijd. Veel docenten zijn al ontzettend druk, kunnen resultaten wel lezen maar er zijn altijd nog tien andere dingen die moeten. We proberen volgend jaar door scholing een bewustwordingsproces op gang te brengen waarbij je docenten dwingt om over OGW na te denken" (E. Puts, 26 mei 2014).

Er zijn docenten die aangeven dat tijd beperkt is waardoor ze genoodzaakt zijn om keuzes te maken: "Tijd is er niet. Ik denk dat wij er niet bij elke leerling uithalen wat erin zit, want daar hebben we geen tijd voor. Het is niet altijd haalbaar, ondanks dat je er wel van bewust bent. Doordat je ze fragmentarisch ziet, is de binding minimaal en wordt OGW lastig" (docent KSE, 22 mei 2014). Een andere docent van het KSE is echter van mening dat je er niet per se een tijdsprincipe aan hoeft te binden, lessen die je trekt uit gegevens kunnen volgens haar ook meegenomen worden naar de volgende periode of het volgend studiejaar. Enkele docenten geven aan dat er voldoende tijd is voor docenten, maar dat docenten zich er nog van bewust moeten worden dat ze die ruimte op kunnen zoeken: "Er is soms weerstand tegen het beleidsconcept, dat komt dan van een collega die ruimte wil hebben. Het is meer onbegrip vanuit onwetendheid, want als je dan uitlegt waar die ruimte zit (uitleggen wat het is en wat hij er mee kan) dan verdwijnt de weerstand" (R. Afman, 20 mei 2014).

5.1.4.4 Aanwezigheid van tijd volgens experts

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit onderzoeken en gesprekken met experts blijkt over de aanwezigheid van tijd in het kader van OGW in het VO.

In het kader van OGW blijkt dat volgens experts tijdgebrek op het niveau van docenten wordt ervaren. Er zitten roostertechnische en kostenaspecten aan om op een goede manier ermee aan de slag te gaan. Experts wijzen daarnaast op problemen door urennorm en het rooster. Sommige scholen kunnen dat wel goed organiseren, dus het is de vraag aan wie dat ligt.

Aanwezigheid van tijd uit recente onderzoeken

Een onderzoek in het primair onderwijs toont aan dat docenten veel werkdruk ervaren, terwijl er tijd beschikbaar moet zijn voor een vernieuwingsproces zoals opbrengstgericht werken (Teunis, 2013, p. 25). Uit een onderzoek van Kohnstamm blijkt dat iets minder dan 65 besturen in PO als meest aangedragen reden aangeven dat ze activiteiten in het kader van OGW niet uitvoeren door 'een onrealistische planning', 'tijdgebrek bij de scholen' en 'tijdgebrek bij het bestuur' (Ledoux, 2012, pp. 60 – 62).

In het voorgezet onderwijs zijn hier niet veel onderzoeken naar gedaan. In een publicatie van het CPS Onderwijsontwikkeling en advies wordt aangegeven dat docenten in het PO en VO druk ervaren waardoor OGW is beperkt: 'Zeker bij een voorgeschreven curriculum kan deze druk van invloed zijn op het gebruik van data. Het ontbreekt betrokkenen aan tijd om op basis van de data weloverwogen beslissingen te nemen' (Verbeek & Odenthal, 2012, p. 18). Collegiale consultatie of lesbezoeken zijn volgens het CPS niet in te plannen of gaan niet door, omdat lesuitval voorkomen dient te worden.

Uit een recent onderzoek van Kohnstamm blijkt dat van de acht scholen die zij hebben ondervraagd voor het onderzoek slechts twee scholen van mening waren dat alle geledingen voldoende tijd hebben voor het beleidsconcept OGW: 'Tijdgebrek wordt vooral ervaren op het niveau van docenten' (Heemskerk, 2014, p. 88). Docenten ervaren dat ze teveel tijd kwijt zijn met lesgeven, waardoor onvoldoende tijd overblijft voor andere zaken. Daarnaast blijkt dat de verplichte urennorm ook ervaren wordt als een belemmering voor OGW: 'Dit houdt verband met het tijdsaspect, de registratie en administratie die de urennorm met zich meebrengt kost de scholen veel tijd, die zij liever willen besteden aan het primaire proces' (Heemskerk, 2014, p. 90).

In 'Onderzoek in de school ter discussie: doelen, criteria en dilemma's' geeft Schildkamp ook aan dat er substantieel tijd nodig is om met data aan de slag te gaan in teamverband (2012, p. 35).

Aanwezigheid van tijd volgens SAZ en Vermaas

Medewerkers van School aan Zet geven aan dat het streven van het Ministerie van OCW te ambitieus is, scholen hebben meer tijd nodig voor het beleidsconcept OGW: "Dat je ziet dat je over OGW nog een slag moet maken om het goed bij scholen op de agenda te krijgen in een taal die voor hun begrijpelijk is. Het moet op een tempo gebracht worden die voor scholen past, dan lopen de tijdslijnen van een ministerie anders dan de tijdslijnen van een school" (D. Zeldenrijk, 24 februari 2014). Het kost veel tijd om schoolleiders en docenten opbrengstgericht te laten werken: "Het kost tijd in communicatie. Heel langzaam de kentering van 'het is meer dan alleen de opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie en ik kan er wat mee op school'. Het werkt als ze kijken naar wat het ze oplevert. Het ministerie van OCW heeft daar echt wat laten liggen, door het droppen van een beleidsconcept zonder dat er is nagedacht wat scholen ermee kunnen en wat het effect is van de term. Je moet weerstand weghalen voordat je mensen meekrijgt" (J. Vermaas, 17 maart 2014). Daarnaast geeft de expert aan dat tijd voor scholen een probleem is: "De 'overlegtijd' is vooral een probleem. Scholen worstelen hoe ze met het rooster, onderwijstijd en budget kunnen zorgen dat mensen bij elkaar gaan zitten. Dat is echt een obstakel voor opbrengstgericht werken, er zitten roostertechnische en kostenaspecten aan om op een goede manier ermee aan de slag te gaan. Als je niet kunt praten met elkaar over je onderwijs, doelen die je stelt en een vakwerkplan dan kan je daar ook niet echt met elkaar aan werken. Sommige scholen kunnen dat wel goed organiseren, dus het is de vraag aan wie het ligt, maar dat tijd een issue is dat is wel iets wat je vaak hoort" (J. Vermaas, 17 maart 2014).

5.1.4.5 Samenvatting aanwezigheid van tijd

Er is volgens de meeste actoren voldoende tijd aanwezig om opbrengstgericht te werken. Het streefdoel uit het Bestuursakkoord VO blijkt echter te ambitieus. Schoolleiders en docenten ervaren tijd en werkdruk in het kader van het beleidsconcept OGW verschillend. Sommige schoolleiders zijn van mening dat het geen tijd kost of dat er extra tijd aan dient te worden besteed. Andere schoolleiders zijn van mening dat docenten door de werkdruk niet in staat zijn een volledige invulling te geven aan OGW. In het kader van OGW blijkt dat volgens experts tijdgebrek op het niveau van docenten wordt ervaren. Er zitten roostertechnische en kostenaspecten aan om op een goede manier ermee aan de slag te gaan. Enkele docenten geven aan dat tijd beperkt is, waardoor ze genoodzaakt zijn om keuzes te maken. Andere docenten ervaren voldoende tijd, maar zijn zich nog niet bewust van de ruimte die het beleidsconcept biedt.

5.2 Doelen van het beleidsconcept OGW volgens de verschillende actoren

In deze paragraaf worden de bevindingen omtrent de doelen van OGW uiteengezet. Deze informatie moet voor het volgend hoofdstuk inzicht geven over de aanwezigheid van de ambigue doelen en of er sprake is van nutsmaximalisatie.

5.2.1 Doelen volgens beleidsbepalers

Het is niet duidelijk wat er onder opbrengsten wordt verstaan. Met het beleidsconcept OGW wordt onder andere beoogd 'het beste uit alle leerlingen halen', 'professionalisering van het onderwijs' en 'maximaliseren van leerling-prestaties'. Wat dat concreet betekent laten de beleidsbepalers open.

Het is onduidelijk wat beleidsbepalers onder 'opbrengsten' bij het beleidsconcept OGW verstaan. In de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO, artikel 23a1) worden eisen gesteld aan de minimaal te behalen onderwijsopbrengsten. Volgens dit wetsartikel is sprake van onvoldoende leerresultaten als in een schoolsoort de gemiddelde eindexamenresultaten en het doorstroomrendement, gemeten over een periode van drie schooljaren, onder een bepaalde normering liggen. In beleidsdocumenten lijken opbrengsten zich operationeel te beperken tot het verhogen van de prestaties op de kernvakken. Opbrengsten moeten echter breder worden gezien: "De gedachte achter beleidsdocumenten geeft een bredere invulling, maar deze prestaties zijn daar een onderdeel van" (E. Schippers, persoonlijke communicatie, 24 februari 2014). Doelen die daarnaast uit documenten en gesprekken naar voren komen zijn: 'het beste uit alle leerlingen halen', 'meer maatwerk', 'maximaliseren van leerling-prestaties', 'stimuleren van professionalisering' en 'een open dialoog over prestaties in de school'. Opbrengsten zijn volgens de VO-raad 'cijfers': "Als jouw doel is dat je leerlingen een kans wilt geven dan moet je met de cijfers die je haalt zeggen waar het aan ligt. Het is in die zin ook het nadenken over hoe je de opbrengsten kan verbeteren" (P. Lucas, 6 maart 2014).

5.2.2 Doelen volgens de Onderwijsinspectie

Het doel van het beleidsconcept OGW is opbrengsten (leerprestaties) te verbeteren. Er dient een redenering te zitten achter een onderwijsproces, hiervoor zijn data van belang.

De Onderwijsinspectie geeft aan dat het beleidsconcept OGW er uiteindelijk is om de opbrengsten te verbeteren: "De opbrengsten over de hele linie zijn te laag, er kan meer uitgehaald worden. Daarom is het van belang om te kijken waar leerlingen staan en wat ze kunnen bereiken, dan is OGW een goed hulpmiddel" (S. Kole, 22 april 2014). Het gaat dus om systematisch analyseren, het stellen van doelen en zorgen dat je een meetlat neerzet: "Opbrengsten zie ik echt als leerprestaties. Dus niet doelen tegen pestgedrag en dergelijke meenemen" (Kole, 22 april 2014). Opbrengstgericht werken hoeft volgens de Onderwijsinspectie niet door alle scholen en docenten op dezelfde manier te worden gedaan. De Onderwijsinspectie geeft dan ook geen antwoord op de vraag 'wanneer werkt een school opbrengstgericht?'. Het gaat er volgens een inspecteur om dat er achter 'hoe een school van A naar B komt met een leerling' een redering zit: "Het is van belang dat je doelen stelt, analyseert en meet. Data zijn wel nodig om opbrengstgericht te kunnen werken" (S. Kole, 22 april 2014).

5.2.3 Doelen volgens schoolbestuurders

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet welke doelen schoolbesturen in documenten en gesprekken aan het beleidsconcept OGW in het VO koppelen.

Uit onderzoeken, documenten en gesprekken met schoolbestuurders komt een verscheiden beeld over de doelen van het beleidsconcept OGW. In alle drie de gevallen wordt wel de link gelegd met opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie.

Hooghuis

Het is volgens de schoolbestuurder van belang dat er voortdurend wordt gewerkt aan opbrengsten, maar het beleidsconcept OGW zou volgens hem breder moeten zijn dan waar het nu voor staat: "Als je bijvoorbeeld een leerling leert wat zijn talenten zijn, dan is dat een opbrengst. Als een leerling leert dat ze ook iets voor de maatschappij moeten betekenen, dan is dat een opbrengst. Opbrengst is ook een leerling leren een goede presentatie of voordracht te maken, dat staat al dichter bij het onderwijs. Eindexamenresultaten zijn ook opbrengsten, zeker niet de

onbelangrijkste. Het behalen van een diploma is een belangrijke opbrengst in het onderwijs, maar voor je het weet is dat het enige waarop gelet en gemeten wordt" (J. Rijkers, 13 mei 2014). Het is een gevaar dat het beleidsconcept OGW wel op die manier naar opbrengsten kijkt.

Melanchthon

Doelen van het beleidsconcept kunnen smal en breed worden opgevat, veel scholen in het VO verwachten dat doelen van OGW enkel de indicatoren van de Onderwijsinspectie betreffen.

Door OGW is bij docenten prominent naar voren gekomen dat ze bezig zijn met wat ze met een les willen bereiken. Doelen van OGW zijn ook 'kansen vergroten' en 'talenten benutten'. OGW is een manier van werken die van toepassing is op het onderwijs in smalle en brede zin: 'Smal wanneer je alleen spreekt over leeropbrengsten en breed als je ook spreekt over de groei en ontwikkeling van leerlingen. Binnen Melanchthon hebben wij het met elkaar over zowel opbrengsten in smalle als in brede zin' (Melanchthon, 2011, p. 39). Het gevaar van het beleidsconcept OGW is dat er alleen wordt gekeken naar cijfers (opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie). Er zijn veel scholen in het voortgezet onderwijs die er vanuit gaan dat het de doelen van het beleidsconcept OGW zijn: "Heel veel scholen denken dat opbrengsten van OGW de opbrengsten zijn zoals de Onderwijsinspectie er naar kijkt. Dat is zonde van het concept, opbrengstgericht werken wordt te nauw beleefd" (kwaliteitsbeleidmedewerker Melanchthon, 14 mei 2014).

Ons Middelbaar Onderwijs

Het risico van het beleidsconcept OGW is volgens het schoolbestuur van OMO dat harde indicatoren enkel onder opbrengsten worden verstaan.

De bestuurder van OMO wijst op hetzelfde risico van opbrengstgericht werken, het systematisch analyseren en kijken naar de harde opbrengsten, dat de mensen zich laten leiden door de cijfers. Er zijn volgens de schoolbestuurder ook andere dingen van belang, die niet of nauwelijks in cijfers uit te drukken zijn.

5.2.4 Doelen volgens schoolleiders en docenten

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet welke doelen schoolleiders en docenten in documenten en gesprekken aan het beleidsconcept OGW in het VO koppelen.

Uit documenten en gesprekken met schoolleiders en docenten komen verschillende verwachtingen en doelen van het beleidsconcept OGW naar voren. Ook hier geldt weer dat in bijna alle gevallen een link wordt gelegd met opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie.

Arentheem College locatie Leerpark Presikhaaf

Opbrengsten bij het beleidsconcept OGW zijn niet alleen het verbeteren van leerprestaties en (examen)resultaten, maar ook aantrekkelijk en beter afgestemd onderwijs.

In het 'Actieplan Verhogen leeropbrengsten door middel van OGW 2013 – 2014' blijkt dat de school onder leeropbrengsten '(examen)resultaten' verstaat, maar ook aantrekkelijker en beter afgestemd onderwijs en gemotiveerde leerlingen. De focus van OGW ligt dit schooljaar op het verbeteren van de resultaten, op leerling-, klas- en sectieniveau. De focus van OGW komt teveel op opbrengsten te liggen: "We hebben leerlingen beter in beeld qua prestaties. Er zijn ook leerlingen waar we aan alle kanten aan trekken, maar waar het toch niet lukt. Er zijn veel leerlingen die thuis niets aan school doen. We hebben daarnaast leerlingen met een enorme taalachterstand, waar ze bij verschillende vakken echt tegenaan lopen. De focus moet wel op de opbrengsten liggen, maar we moeten ook kijken waar het vandaan komt. De determinatie moet goed op niveau zijn. Als je leerlingen over laat gaan of plaatst op een bepaald niveau moet dat haalbaar zijn. Dat is heel lastig en baart me ook zorgen. Ik weet niet hoe we dat moeten doen" (E. Puts, 26 mei 2014).

B.C. Broekhin

Doelen in het kader van het beleidsconcept OGW worden niet concreet gemaakt, duidelijk blijkt dat het meer is dan de harde opbrengstindicatoren, het gaat om een ontwikkelingsgerichte werkwijze en daarbij is de toegevoegde waarde van de school van belang.

De school heeft geen definities voor opbrengsten en opbrengstgericht werken: “Over die definities zijn we nog niet goed uit. We neigen naar dat model van de vrije school, er moet ontwikkeling zijn want dat is een opbrengst. Als een leerling vast lijkt te lopen dan willen we liever niet van leraren horen van ‘ik heb dit gedaan en niks werkt’, maar dan is de opdracht ‘doe eens iets anders want het moet wel werken’. Er moet ontwikkelingsgericht gewerkt worden, kijken naar de winst die een leerling kan boeken. De opbrengst van OGW voor een leerling is dat je verder komt door de school dan je zou zijn gekomen door jezelf. Dus niet worden wie je bent maar worden wie je kan zijn” (F. Neiss, 20 mei 2014). Op de school krijgt OGW betekenis in het kader van de toegevoegde waarde voor leerlingen: “Voor mij is een breed ontwikkelingskader fantastisch. Door alleen focus op de kernvakken doe je geen recht aan de verschillen die je in de samenleving nodig hebt. Ik geloof erg in diversiteit en verschillen tussen mensen, als je daar gebruik van maakt dan krijg je een stabiel systeem en hoef je ook niet voortdurend nieuwe speerpunten te bedenken” (F. Neiss, 20 mei 2014). Aan de andere kant geeft de schoolleiding aan dat het doel van de smalle definitie van het beleidsconcept OGW de harde kant betreft, aangezien je wilt dat de doorstroom- en slagingspercentages op orde zijn: “Wij kijken op school vooral naar de non-cognitieve ontwikkeling van leerlingen, op deze manier blijven de harde inspectie-eisen vanzelf op orde. Eigenlijk koppelen we de toegevoegde waarde van de school er aan, dat zorgt ervoor dat automatisch je opbrengsten op orde blijven” (M. Bovenkamp, 20 mei 2014). De schoolleiding vindt de inspectie bij OGW op de opbrengsten te sturend. De afdelingsleider vwo geeft als doelen voor OGW aan dat het gaat over de rendementen die gescoord worden door leerlingen en door de organisatie. Het gaat volgens de afdelingsleider vwo om het opzetten van mijlpalen en kijken in hoeverre je ze haalt, dus analyseren door middel van een geautomatiseerd systeem. Er wordt onderzocht in de school waar bepaalde opbrengsten vandaan komen, dus voortdurend gekeken naar iedere afwijking in resultaten.

Bouwens van der Boijecollege

De doelen van OGW zijn door beleidsbepalers onduidelijk geformuleerd. Om die reden geven indicatoren van de Onderwijsinspectie meer duidelijkheid. OGW zou zich niet alleen moeten richten op resultaat, maar ook op het proces. OGW in de klas levert uiteindelijk volgens de school het meeste op.

Het Bouwens heeft in het kader van OGW gemeenschappelijke doelen geformuleerd, de school heeft onder meer de ambitie om bij de 25 procent beste scholen te komen. Volgens de schoolleider is het doel van OGW het sturen en behalen van goede resultaten. Het is daarbij onduidelijk voor scholen wat beleidsbepalers meetellen als resultaat als het gaat om opbrengstgericht werken. Hij is dan ook tevreden met de inspectie-indicatoren: “(...) daarmee heeft het voortgezet onderwijs niet meer die vrijbrief. Maar het moet niet doorschieten. Ik heb accreditaties in het hoger onderwijs (HO) gedaan, daar lag de focus meer op processen, daar zit ook een sterke kant aan. Hier kijk je alleen naar resultaten, de Onderwijsinspectie kijkt alleen maar naar het eindproduct. In het voortgezet onderwijs zou bijvoorbeeld meer de focus moeten liggen op hoe toetsen tot stand komen. Ik zou dus meer op het proces willen inzetten” (H. Limpens, 12 mei 2014). Naast de harde doelen (kwantitatieve kant) geeft de schoolleider aan dat opbrengstgericht werken ook een zachte kant heeft. Het gaat er dan om hoe de docent met OGW omgaat, hierover stelt hij: “OGW in de klas betekent voor mij dat de docent op lesniveau heel duidelijk zegt wat je als leerling moet kunnen op het eind van de les en daar op het eind van de les op terug komt. Dat levert de meeste winst op” (H. Limpens, 12 mei 2014).

Cals College

*Het belangrijkste doel van het beleidsconcept OGW is *bildung*. De harde opbrengsten zijn daar een belangrijke voorwaarden voor, maar het moet geen doel op zichzelf worden.*

Het hoogste doel van OGW is *'bildung'*: “We proberen de leerlingen zo breed mogelijk te vormen in de hoop dat we ze weten te inspireren en motiveren. Dat is de belangrijkste opdracht. Dan kijk je ook met een schuin oog naar de opbrengsten, want opbrengsten zijn een belangrijke voorwaarde. Het is van belang dat er goed naar de leerlingen gekeken wordt. Dat betekent dat je niet alleen naar zijn of haar resultaten kijkt, dus niet alleen maar *data-driven*” (N. de Jong, 21 mei 2014). Je probeert met OGW het beste uit alle leerlingen te halen. Het gericht zijn op opbrengsten is iets van de afgelopen jaren: “OGW is aanvankelijk gelinkt aan het op orde hebben van de elementen uit de opbrengstenkaart. Sinds onze havo een onvoldoende heeft gescoord, zijn we ons hiervan bewust. We hebben stappen gezet om de basiskwaliteit op orde te krijgen, dat is in alle geledingen in de school gebeurd” (J. Kwaaitaal, 21 mei 2014). De schoolleider vindt dat het beleidsconcept OGW is doorgesloten: “(...) alsof dat een soort doel op zich is. Het is iets wat op orde moet zijn, dan

Publieksversie afstudeeronderzoek A.J.T. Hanssen

begint het onderwijs pas. Door de lijstjes en nadruk op de harde opbrengsten krijg je ongewenste effecten" (J. Kwaaitaal, 21 mei 2014).

Clusius College Castricum

Opbrengsten van het beleidsconcept OGW zijn het optimaliseren van leerresultaten (gemeten aan de hand van indicatoren van de inspectie) en leerlingen een zo hoog mogelijke kans geven.

Het doel van OGW is voortdurende analyse van de opbrengstenkaart, onder andere op opstroom en afstroom. Leerlingen worden hoog weggezet in leerjaar 3, ten opzichte van het advies van de basisschool. Er wordt volgens de schoolleider op verschillende niveaus geanalyseerd en er zijn docenten die gedifferentieerd moeten werken (op basis van achterstanden in domeinen bij taal en rekenen): "Iedereen is zich bewust van wat voor leerling ze voor hun neus hebben. We hebben iedere twee weken teambesprekingen over leerresultaten, over hoe functioneren leerlingen in de klas en in deze gesprekken worden de probleemleerlingen besproken" (W. Huiberts, 24 april 2014). De definitie van de Onderwijsinspectie van OGW is belangrijk: "Elk jaar worden de examenresultaten geanalyseerd, elk jaar zitten we met het managementteam (MT) de Cito-resultaten 0 tot en met 3 te evalueren en elk jaar evalueren we de cohort-analyse. Afdelingsleiders vullen zelf de *idu-matrixen* in, over het advies en de afstroom. Ik wil op tijd kunnen ingrijpen als het een keertje verkeerd gaat. Kwaliteitszorgbeleid is bij docenten ook bekend. Er wordt gemeten hoe groot de leerwinst is. We kijken ook naar de landelijke gemiddeldes, 'waar gaat het goed, wat kan er beter en hoe gaan we er mee verder'. Eerst in het MT, dan in het team en naar alle medewerkers wordt een samenvatting op groepsniveau gestuurd" (W. Huiberts, 24 april 2014).

Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur

Doordat beleidsbepalers de doelen van het beleidsconcept OGW open laten of vaag omschrijven (zoals 'het beste uit alle leerlingen halen') komt de nadruk te liggen op de opbrengsten zoals de Onderwijsinspectie ze formuleert.

OGW is als strategisch doel uitgewerkt in het schoolplan en de harde doelen uit het Bestuursakkoord VO zijn hierin verwerkt, ondanks dat de schoolleiding er een beetje sceptisch over is. De gezamenlijke doelen in het kader van OGW liggen vooral op programmaniveau (aantal toetsen, de wijze waarop de methode wordt doorlopen en dergelijke). Een docent geeft over het doel van OGW aan: "Ook op het verschil schoolexamen (SE) & centraal examen (CE) wordt door de schoolleiding opbrengstgericht gestuurd, dus de harde opbrengsten. Het gaat volgens mij om het beste uit de leerling halen, ook al in de onderbouw door middel van differentiëren van je lesstof aandacht besteden aan iedere leerling, zorgen dat die goed kunnen presteren" (docent KSE, 22 mei 2014). OGW gaat volgens de docenten van het KSE om aandacht voor een veilige klassensfeer, doelen stellen en aandacht voor de individuele leerling. Enkele docenten van KSE zijn ook van mening dat het beleidsconcept OGW 'uit de cijfers' gehaald zou moeten worden: "Doordat het akkoord het zo breed laat, als je dat combineert met eisen die door de Onderwijsinspectie worden gesteld aan hoe jij moet presteren, dan wordt er gewoon op afgerekend, als dat na drie jaar niet goed is verlies je je examenlicentie. Je hebt dus geen keuze. OGW wordt snel met de harde leeropbrengsten gekoppeld, dat krijgt een negatieve klank vind ik" (docent KSE, 22 mei 2014).

LMC Schietbaanstraat

De school heeft moeite met het definiëren van opbrengsten. Het doel betreft volgens de Pro school het maximaliseren van de uitstroom naar arbeid.

De school heeft moeite met het definiëren van opbrengsten: "Omdat we niet examineren aan het eind van het onderwijstraject, valt het een beetje buiten de kaders van VO. Anders kun je het zien als de examencijfers, daar hebben we niet mee te maken. We hebben wel te maken met 'de uitstroomcijfers', zo interpreteren we het doel van OGW. Als de inspectie beoordeeld of we opbrengstgericht werken gaat het over succesvolle uitstroom en de bestendigheid ervan. In dit geval 'de uitstroom naar arbeid', dat moeten onze opbrengsten zijn. Het gaat er in ons geval om hoeveel leerlingen uitstromen naar werk en twee jaar later nog werk hebben. Daarnaast is een concrete opbrengst dat we steeds meer bezig zijn om leerlingen certificaten laten halen op Nederlands en rekenen" (M. Boot, 14 mei 2014). Door middel van individuele ontwikkelingsplannen (IOP) wordt op leerling-, groeps- en schoolniveau gemonitord of de opbrengst wordt gehaald.

SSgN

Het doel van het beleidsconcept is het verhogen van prestaties, niet alleen 'leerprestaties', zodoende leerlingen zo hoog mogelijk te laten opstroomen.

In documenten hanteert de school dezelfde definitie van het beleidsconcept OGW als de definitie van de Onderwijsinspectie. Het verschil is echter dat de school in plaats van 'leerprestaties' in de definitie 'prestaties' hanteert: "Het zijn niet alleen leerprestaties maar ook andere vaardigheden die meespelen. Daarnaast vinden wij het belangrijk dat onze opstroom vanuit die heterogeniteit in onderbouw hoog is. Wij vinden het van belang dat leerlingen met succes stroomopwaarts bewegen, dat ze die uitdagingen pakken en met een hoger diploma weg gaan. Het gaat daarbij niet alleen om kennis, maar ook vaardigheden, intrinsieke motivatie, en op een goede manier met elkaar omgaan. Opbrengstgericht werken moet in mijn ogen dan ook daar aan voldoen" (M. Janssen, 7 mei 2014).

Varendonck College

Het is onduidelijk wat de doelen zijn van het beleidsconcept OGW. Het lijkt er op dat de opbrengsten van OGW de harde opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie zijn. In de school wordt OGW breder gezien, het doel is het beste uit een leerling halen, al ervaren docenten voornamelijk de druk van de opbrengstindicatoren.

Het is onduidelijk wat de doelen zijn van het beleidsconcept OGW. Het lijkt er op dat de opbrengsten van OGW de harde opbrengstindicatoren van de inspectie zijn. Echter, hoe verder je de invoering in gaat, hoe meer verschillende doelen er volgens de schoolleider zijn. Leerprestaties ziet ze breder dan de opbrengstindicatoren en cijfers. Het gaat dus om meer dan alleen prestaties" (A. Jansen-Nouwens, 10 februari 2014). Ze vindt het beleidsconcept te eenzijdig: "Prachtig de uitspraak in het Actieplan, zou zo in ons teamplan kunnen staan, maar je hebt in het onderwijs ook met andere dingen te maken. Ik vind dat je de laatste jaren toch meer bezig bent met het halen van die eindstreep, echt het rendement, want daar worden we op afgerekend door de schoolleiding" (A. Jansen-Nouwens, 10 februari 2014). Een andere docent geeft aan dat OGW inhoudt dat je het maximale eruit probeert te halen: "Je probeert het maximale uit je leerling te halen en als het minder gaat kijk je waar het aan ligt. Dan gaat het om wat een leerling moet doen om op een hoger niveau te komen" (A. van Dinter, persoonlijke communicatie, 10 februari 2014).

Een docente geeft over opbrengsten aan: "Het enige doel dat ik me stel is dat ze een voldoende halen voor hun SE's en het is belangrijk dat leerlingen hun CE allemaal halen" (A. Jansen-Nouwens, 10 februari 2014). De definitie van de Onderwijsinspectie vindt ze te ambitieus: "Het is wat ambitieus, maar goed je kunt beter de lat hoog leggen. Een van de speerpunten uit ons team is wel eruit halen wat erin zit. Dan gaat het over leerresultaten, maar ik kan me ook voorstellen dat je wilt weten of ze zo goed mogelijk terecht komen. Het gaat dus om meer dan alleen prestaties" (A. Jansen-Nouwens, 10 februari 2014). Ze vindt het beleidsconcept te eenzijdig: "Prachtig de uitspraak in het Actieplan, zou zo in ons teamplan kunnen staan, maar je hebt in het onderwijs ook met andere dingen te maken. Ik vind dat je de laatste jaren toch meer bezig bent met het halen van die eindstreep, echt het rendement, want daar worden we op afgerekend door de schoolleiding" (A. Jansen-Nouwens, 10 februari 2014). Een andere docent geeft aan dat OGW inhoudt dat je het maximale eruit probeert te halen: "Je probeert het maximale uit je leerling te halen en als het minder gaat kijk je waar het aan ligt. Dan gaat het om wat een leerling moet doen om op een hoger niveau te komen" (A. van Dinter, persoonlijke communicatie, 10 februari 2014).

5.2.5 Doelen volgens experts

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit onderzoeken en gesprekken met experts blijkt over de doelen van het beleidsconcept OGW in het VO.

Experts geven in onderzoeken, documenten en gesprekken over het algemeen aan dat doelen omtrent OGW kunnen variëren. Ook hier geldt weer dat in bijna alle gevallen een link wordt gelegd met opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie.

Tijdens de expertmeeting OGW van het Ministerie van OCW blijkt dat er onder de aanwezige experts een gedeelde mening heerst over de basisgedachte van opbrengstgericht werken, namelijk: '(...) scholen en docenten werken hierdoor continu aan het beste uit alle leerlingen te halen en het verbeteren van hun onderwijskwaliteit'. De aanname achter deze gedachte is dat een dergelijke kennisgerichte attitude de kwaliteit van het onderwijs kan verbeteren. De definitie en indicatoren van de Onderwijsinspectie worden niet door alle aanwezige deskundigen gedeeld, en ook over toereikendheid van de procesindicatoren heerst een wisselend beeld, omdat ze niet op gaan voor alle onderwijsniveaus. Andere kenmerken van opbrengstgericht werken zijn dat door deze werkwijze je bij een leerling 'eruit haalt wat erin zit', dat door deze werkwijze scholen veel meer samen met de leerling moeten denken over het leerproces.

Doelen volgens experts uit recente onderzoeken

Uit de casestudie van een recent onderzoek van Kohnstamm blijkt dat schoolleiders de definitie van de Onderwijsinspectie beperkt vinden (Heemskerk, 2014, pp. 21 - 22). Het concept wordt gekoppeld aan het streven naar het behalen van de harde opbrengstindicatoren (Heemskerk, 2014, p. 25). De acht scholen die in het kader van het onderzoek van Kohnstamm zijn bezocht geven daarnaast aan dat het gaat om 'het halen van het maximale uit elke leerling' (Heemskerk, 2014, p. 35). De experts uit het onderzoek geven aan dat scholen zich veel laten leiden door de opbrengstindicatoren, in plaats van door de indicatoren voor OGW van de Onderwijsinspectie (Heemskerk, 2014, p. 37). Het rapport van Kohnstamm doet een aantal harde uitspraken omtrent de doelen, zo stellen ze dat 'de definitie van de inspectie weinig operationeel is en ruimte laat voor allerlei mogelijke invullingen die zich in de praktijk ook voordoen', en dat 'de term OGW leidt tot misverstanden, omdat alle initiatieven die kunnen leiden tot verbetering van opbrengsten er onder kunnen vallen' (Heemskerk, 2014, pp. 38 – 39).

Uit een recente publicatie van het CPS blijkt dat schoolleiders en docenten denken dat het doel van het beleidsconcept is dat zij de leerlingen de maximale mogelijkheden moet bieden. In deze publicatie geeft het CPS aan dat de smalle benadering van OGW, die volgens het CPS door het ministerie wordt gehanteerd (cognitieve leeropbrengsten), een frictie kan veroorzaken tussen de beelden van de scholen en de overheid over het doel (Odenthal en Verbeek, 2014, p. 11).

Doelen volgens SAZ

De doelen van het beleidsconcept OGW definieert SAZ breed: "OGW is gericht op welke opbrengsten je realiseert, dat kan op bèta, op talentontwikkeling en op elk vlak zijn. We stellen continu de vraag 'Waar sta je nu, waar wil je naartoe en hoe ga je er naartoe?' Het beleidsconcept lijkt een geïsoleerd thema, maar het staat met andere thema's in verbinding" (D. Zeldenrijk, persoonlijke communicatie, 24 februari 2014).

Doelen volgens het Datateam Project

Doelen van het beleidsconcept OGW zijn breed, meer dan alleen leerprestaties, al wordt het door de meeste scholen niet zo ervaren (externe druk van de Onderwijsinspectie).

De onderzoekers geven aan dat de veronderstelling achter het beleidsconcept OGW, dat het leidt tot betere leerprestaties, nog niet bewezen is: "Bij OCW ging men ervan uit dat OGW leidt tot betere leerprestaties. Dit is echter nu nog niet bewezen. Inmiddels is er gelukkig wel bevestiging dat we hiermee in de goede richting zitten, maar op het moment dat het beleidsconcept werd gelanceerd was er geen hard bewijs voor" (Onderzoekers Datateam project, 19 maart 2014).

Doelen van het beleidsconcept OGW zijn breed, het is meer dan alleen leerprestaties, en het gaat ook om gegevens over het leren van leerlingen en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen of burgerschapsvorming. De experts vinden het jammer dat OGW vaak wordt opgevat als 'werken aan toetsdata' en 'leerprestaties': "Je hebt bepaalde doelen als school die je wilt behalen, dat kunnen leerprestaties zijn maar dat kunnen ook andere doelen zijn. Juist door het beleidsconcept gaat het heel vaak over CE en doorstroomrendement, terwijl het ook een mooie manier zou zijn om naar andere doelen te kijken. Het wordt vaak gerelateerd aan de Onderwijsinspectie. OGW wordt geassocieerd met harde data. Door het beleid van het ministerie en de definitie van de Onderwijsinspectie wordt het nauw opgevat door de meeste scholen. Terwijl iedereen denk ik hetzelfde wil: 'Het verbeteren van het onderwijs en de leerlingen'. Maar de interpretatie van dit beleid is te smal" (Onderzoekers Datateam project, persoonlijke communicatie, 19 maart 2014). Volgens de onderzoekers doen scholen in het VO aan opbrengstgericht werken met de reden dat het voor de inspectie moet: "Ik denk dat het voor een deel is begonnen omdat je een externe druk voelt om er iets mee te doen. Tegenwoordig zijn scholen ook intrinsiek gemotiveerd, willen het als school goed doen en het goed doen voor de leerlingen. Die doelen vanuit de Onderwijsinspectie worden daar echter altijd naast gelegd en kunnen daar een aanleiding voor zijn. Dat is niet verkeerd, maar het is minder goed als men het alleen voor de inspectie doet. Als je het insteekt van 'je moet toetsdata gebruiken voor het maximaliseren van je leerprestaties', dan zeggen scholen 'weer iets wat we moeten, het kunstje uitvoeren om aan de inspectie te laten zien dat we het doen'. Om die reden is het datateamconcept vooral probleemgestuurd" (onderzoekers Datateam project, 19 maart 2014).

Doelen volgens Vermaas

Het doel van OGW is dat je samen kijkt hoe je de kwaliteit van het onderwijs kunt verbeteren, het beleidsconcept is teveel gefocust op het halen van opbrengsten. Scholen moeten vrij zijn in het bepalen wat het doel is van opbrengstgericht werken.

OGW is als speerpunt genomen omdat opbrengsten naar beneden gingen: "Het beleidsconcept OGW is er volgens mij alleen omdat de opbrengsten naar beneden gingen en omdat de nadruk op het stimuleren van goede leerlingen op de achtergrond was geraakt. Ik denk dat te lang de nadruk heeft gelegen op 'als er maar genoeg kinderen slagen'. Op een gegeven moment bleek dat het niveau waarmee leerlingen het examen haalde aan het dalen was" (J. Vermaas, 17 maart 2014).

Opbrengstgericht werken betekent volgens haar een andere aanpak op scholen, dat is meer dan de doelen van het beleidsconcept: "Op het moment dat je OGW blijft doen om te zorgen dat de opbrengsten op orde zijn, blijft het iets van het management. Dan blijft het iets wat volgens docenten energie en tijd kost. Dan is het niet iets dat gebruikt wordt om de kwaliteit te verbeteren. Ik vind het leuk om te zien dat bij (zeer) zwakke scholen die snel gezond zijn geworden OGW op een schoolbrede manier werkt. OGW betekent dat je samen kijkt hoe je de kwaliteit van het onderwijs kunt verbeteren, dat is een verandering in de cultuur en structuur binnen de school" (J. Vermaas, 17 maart 2014). Opbrengsten zijn breder dan de opbrengstindicatoren: "OGW is bijvoorbeeld ook 'werk je planmatig met je resultaten?'. Volgens mij geeft de Onderwijsinspectie ook aan dat 'leerprestaties' alles is wat met leren te maken heeft. Ik zeg tegen scholen dat ze vrij zijn in het bepalen wat de opbrengsten zijn" (J. Vermaas, 17 maart 2014). Het is van belang om in je school continu bewust te zijn van 'wat doen we, hoe gaat het met leerlingen, hoe gaat het met onderwijs, hoe sta ik erin en op welke manieren kunnen we ons verbeteren?'

Doelen volgens het Project opbrengstgericht en datagestuurd werken

De definitie van opbrengsten van de Onderwijsinspectie is te smal: "Dat betekent eigenlijk dat leerprestaties sturing geven aan je vervolgcycli. Dus dat je een voortdurende loop hebt van kijken naar leerprestaties en interventies om prestaties te verbeteren" (J. van Tartwijk, 8 mei 2014). De onderzoekers vinden het goed dat scholen door het beleidsconcept OGW meer verantwoordelijkheid nemen voor de opbrengsten die ze bij leerlingen realiseren en doelmatig te werk gaan. Volgens de onderzoekers is er door het beleidsconcept OGW in scholen een sterke focus op resultaten gekomen. De harde opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie leven volgens de onderzoekers op de scholen, dat is een risico want dat brengt ook ongewenste neveneffecten met zich mee (zoals het laten afvloeien van leerlingen als ze niet goed scoren).

5.2.5 Samenvatting doelen beleidsconcept OGW

De doelen van het beleidsconcept OGW zijn niet duidelijk voor actoren in het VO-veld. Met het beleidsconcept OGW wordt beoogd 'het beste uit alle leerlingen halen' en 'maximaliseren van leerling-prestaties', er wordt niet specifiek gemaakt wat daarmee wordt bedoeld. De Onderwijsinspectie duidt als opbrengsten 'leerprestaties' aan, data zijn van belang om een juiste redenering bij een onderwijsproces te maken. Door onduidelijkheid over doelen van het beleidsconcept geven experts, schoolbesturen, schoolleiders en docenten verschillende verwachtingen en doelen aan. Doordat beleidsbepalers de doelen van het beleidsconcept OGW open laten of vaag omschrijven (zoals 'het beste uit alle leerlingen halen') komt in de uitvoering de nadruk te liggen op de opbrengsten zoals de Onderwijsinspectie ze formuleert. In bijna alle gevallen wordt er een link gelegd met de opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie. De meeste actoren trachten 'opbrengsten' daarnaast breder te interpreteren, doelen die hieronder worden verstaan zijn onder andere 'optimaliseren van leerresultaten en prestaties', 'verbeteren van onderwijskwaliteit', 'aantrekkelijk en beter afgestemd onderwijs', 'ontwikkelingsgerichte werkwijze', 'toegevoegde waarde' en 'bildung'.

5.3 Spanningen bij of tussen actoren in het kader van OGW

In deze paragraaf wordt er antwoord gegeven op de deelvraag 'Zijn er spanningen tussen de verschillende actoren in het VO-veld sinds de invoering van OGW?'. Aan de hand van informatie uit documenten en gesprekken wordt er inzicht gegeven hoe principalen en agenten dit ervaren door in kaart te brengen waar spanning is tussen actoren. Daarnaast wordt 'angst voor afrekenen' en 'smalle focus van het beleidsconcept' nader besproken omdat deze spanning nadrukkelijk naar voren is gekomen.

5.3.1 Frictie tussen beleidsbepalers en uitvoerders

Er is sprake van onbegrip vanuit onwetendheid bij actoren in het VO-veld. Het risico is dat het voor beleidsbepalers een abstract begrip is en dat het wordt teruggebracht tot een aantal vormvereisten. Er wordt onvoldoende inzichtelijk gemaakt wat de voordelen zijn van het beleidsconcept.

Volgens enkele experts zit er spanning tussen beleidsbepalers en uitvoerders omtrent het beleidsconcept OGW: "Op het moment dat de overheid er dingen over gaat zeggen, dan hebben scholen het gevoel dat ze ter verantwoording worden geroepen. Als je vanuit de overheid geen druk uitoefent op scholen, gaat het echter ook niet goed" (onderzoekers Datateamproject, 19 maart 2014). Volgens Vermaas heeft het ministerie onvoldoende zicht op wat er op het gebied van OGW in het VO-veld gebeurt: "(...) daardoor blijft het vanuit het ministerie iets abstracts, terwijl scholen er op allerlei manieren mee bezig zijn" (J. Vermaas, 17 maart 2014).

De Onderwijsinspectie waarschuwt dat OGW door beleidsbepalers niet moet worden terug gebracht tot een aantal vormvereisten: "Je moet leerlingen kennen, feedback geven en hoge verwachtingen hebben. Het is van belang dat je als docent en school doelen hebt en dat je dingen met leerlingen wilt bereiken" (F. Hooglandt, 22 april 2014). Er lijkt in het onderwijsveld vooral een toenemend onbegrip te zijn vanuit onwetendheid: "In het debat omtrent 'toetscultuur' wordt bijvoorbeeld nog niet de stap gezet over voordelen van toetsen, dat je door het analyseren van gegevens kunt werken aan hiaten van het onderwijs en leerlingen" (F. Hooglandt, 22 april 2014).

De schoolleiding van het KSE vindt het beleidsconcept OGW nuttig, maar geeft aan dat de cultuur in het VO doorslaat: "We gaan van de softe kant naar de zakelijke kant in het onderwijs, we moeten ergens in het midden komen, want praten over resultaten inspireert geen enkele docent. Voor je het weet ga je als school veel te veel de focus leggen op de zakelijke kant" (I. Corsten, 22 mei 2014). Ook zijn ze van mening dat met alle beleidsthema's teveel van de docent wordt gevraagd: "Je moet 'de zwakke leerling erbij halen, de hoogbegaafde leerling apart bedienen en de middenmaat niet uit het oog verliezen', er wordt teveel van docenten gevraagd" (I. Addengeest, 22 mei 2014). Het vergt werkvormen waarbij het noodzakelijk is dat het klassenmanagement op orde is: "Je moet een klas in de vingers hebben, dan kun je pas zeggen we gaan opbrengstgericht werken" (I. Corsten, 22 mei, 2014).

Sommige schoolleiders zijn van mening dat er bij het beleidsconcept OGW verschillende belangen spelen: "Ik voel me altijd alleen als ik met mensen gedachten heb uitgewisseld over OGW. Daar botst dan wel eens het belang van de leerlingen met het belang van de school en de eisen van de Onderwijsinspectie en van het ministerie" (Bovenkamp, 20 mei 2014).

5.3.2 Frictie tussen schoolbestuur en schoolleiders

Door de aanpassing van het waarderingskader van de Onderwijsinspectie zal de spanning tussen schoolbestuurders en schoolleiders toenemen. Door het feit dat het beleidsconcept OGW open is, blijft het voor schoolleiders in sommige gevallen moeilijk en onduidelijk wat er van ze wordt verwacht.

Volgens de Onderwijsinspectie is er sprake van meer spanning tussen besturen en schoolleiders: "We gaan ons richten op schoolbestuurders, die zullen ervoor moeten zorgen dat een schoolleider het beter doet. OGW werkt pas als het door de hele school gebeurt, het moet georganiseerd worden en iedereen moet er aan meewerken" (S. Kole, 22 april 2014).

Doordat het beleidsconcept OGW niet strak gedefinieerd is, kun je niet zeggen of een school opbrengstgericht werkt: "Als je een concept open en aanpasbaar in het veld zet, krijg je verschillende dingen die op een eigen manier geïnterpreteerd worden. Daarmee maak je het concept moeilijker" (R. Segers, 20 mei 2014).

De rector van SSgN merkt ook een spanning tussen schoolbestuur en schoolleiders op: "Op het moment dat een sectie een verklaring heeft waarom er een probleem is, kun je wel als directie zeggen dat mag niet maar hun motivatie is ook niet zomaar tot stand gekomen. Dan moeten ze wel kijken waar ze aanpassingen doen om te zorgen dat het wordt aangepakt. Vervolgens heb ik een gesprek met het bestuur om dat weer te verantwoorden. Op het moment dat je open en transparant met elkaar communiceert dan is er niet teveel spanning" (M. Janssen, 7 mei 2014).

In het Bouwens hebben ze in het kader van OGW drie van de vier teamleiders vervangen, het ontbrak aan managementvaardigheden: “Op veel VO-scholen zitten vooral naar boven gewaardeerde docenten, het ontbrak aan managementervaring. Nu heb ik mensen die manager zijn, die mensen coachen, begeleiding, aanspreken, bijsturen en ter verantwoording roepen. Dat is cruciaal om opbrengstgericht te kunnen werken. Docenten zijn blij met meer duidelijkheid. Er is hierdoor meer erkenning van kwaliteiten en sprake van constructieve feedback. Wat je ziet is dat mensen taken krijgen en daardoor groeien” (H. Limpens, 12 mei 2014).

5.3.3 Frictie in de school

Bij extrinsieke motivatie werken docenten en scholen opbrengstgericht voor verantwoording aan de Onderwijsinspectie. Alleen in het geval dat scholen en docenten intrinsiek gemotiveerd zijn, zal het beleidsconcept OGW op de juiste wijze geïnterpreteerd worden. Hierin speelt de schoolleider een belangrijke rol. De eerste perceptie van docenten is dat OGW nieuw is en/of ze er taken bij hebben gekregen door het beleidsconcept.

Scholen kunnen verschillende motivaties hebben voor OGW. In het rapport van Kohnstamm wordt aangegeven dat dit afhankelijk is van de opvattingen over het nut en de doelen van OGW: ‘Veel scholen zijn extrinsiek gemotiveerd, en vooral gericht op verantwoording naar de inspectie. Bij intrinsieke motivatie is de doelstelling gericht op het verbeteren van onderwijs en het nemen van beslissingen op schoolniveau door het benutten van data’ (Heemskerk, 2014, pp. 37 – 38). Vermaas geeft aan dat er een spanning is door de wijze waarop schoolleiders ermee om gaan: “De spanning zit er vooral in dat de schoolleiding moet durven sturen. Aan de andere kant wordt OGW door docenten niet altijd geaccepteerd, die spanning wordt alleen maar groter als je het als schoolleider communiceert als ‘we doen het alleen maar voor de inspectie’. Er moet intrinsieke motivatie voor docenten zijn” (J. Vermaas, 17 maart 2014). Ook de experts van het Datateam project wijzen op deze spanning, OGW kan bij scholen weerstand oproepen omdat ze denken dat het van bovenaf moet: “Er is een druk van buitenaf en scholen kunnen het nut er niet van inzien” (onderzoekers Datateam project, 19 maart 2014).

Een docent geeft aan dat hij denkt dat er geen spanning is tussen beleidsbepalers en scholen, doordat het beleidsconcept OGW ruimte biedt. Hij geeft aan dat er onder docenten spanning is rondom OGW: “We willen die ruimte heel graag overbrengen naar collega’s, maar zij zijn daar conservatief in. Docenten zijn voornamelijk behoudend, staan niet open om opbrengstgericht te werken. Er is onder andere angst voor meer werkdruk. OGW loopt nog moeizaam door onzekerheid onder docenten en middenkader” (R. Afman, 20 mei 2014). De perceptie van docenten is dat ze werkzaamheden bij hun primaire taak hebben gekregen: “Ik denk dat OGW er niet bij komt maar dat dit de kern van hun werk is, om op een andere manier te werken. Dat beseft hebben veel docenten niet” (H. Limpens, 12 mei 2014). Bij docenten is in sommige gevallen weerstand omdat het beleidsconcept als iets nieuws wordt gezien: “Het is bewustwording voor docenten, dat ze hard moeten werken maar dat wat je voor het kind doet er alles aan doet om hem te helpen. Voor leerlingen en docenten is het op deze school duidelijk waar ze aan toe zijn, daarmee creëer je een bepaalde cultuur die noodzakelijk is om opbrengstgericht te werken” (W. Huiberts, 24 april 2014).

5.3.4 Angst voor afrekenen

Een spanning die aanwezig is bij veel scholen en docenten in het VO is de angst voor afrekenen.

Volgens de schoolbestuurder van het Hooghuis is er sprake van spanning bij docenten, die voortkomt uit angst voor afrekenen. Ook de schoolbestuurders van het Melanchthon en Ons Middelbaar Onderwijs zien deze spanning tussen schoolleiders en docenten.

De rector van het Varendonck College geeft aan dat dit niet op haar school speelt, maar dat ze deze spanning wel terug ziet bij andere scholen: “Het concept valt in sommige scholen moeilijk, daar is het al ingewikkeld om goed leiding te geven. Het heeft sterk met de cultuur te maken, in hoeverre zijn mensen gewent om zich in de kaart te laten kijken. Voor een docent is het prettig dat je in hoge mate zelf mag bepalen wat je doet. Als OGW daar inbreuk op maakt dan vinden sommige docenten dat lastig” (I. van Nieuwenhuijsen, 10 februari 2014). Een andere schoolleider bevestigt dit: “Docenten ervaren het als aantasten van hun autonomie, het lijkt bedreigend voor ze. Daarom is het van belang dat je ze als schoolleider triggert om ermee te werken. Het is belangrijk dat je als schoolleider mensen steunt die hun kop boven het maaiveld uit durven te steken”. (H. Limpens, 12 mei 2014).

Schoolbesturen en scholen zijn tegen de gedachte dat alles kan en moet worden gemeten en in getallen uit te drukken is. Hierdoor staat een cultuur van wantrouwen, niet van vertrouwen. Dit leidt tot neveneffecten: "We gaan meer selecteren aan de poort, want we geven teveel leerlingen een kans. Dat ging tot op heden goed, maar we zien dat het gemiddelde examenresultaat sterk oploopt. Dus we determineren op dit moment scherper van onderbouw naar bovenbouw" (N. de Jong, 21 mei 2014).

Een andere schoolleider bevestigt dat het beleidsconcept negatief kan worden opgevat: "Je ziet dat er weerstand is door het afrekenen en het 'meten is weten'. Ik merk dat het geluid aanwezig is dat alleen het kijken naar opbrengsten een te smalle kijk is op de onderwijskwaliteit. Want onderwijskwaliteit is meer dan wat je in cijfers kunt uitdrukken" (N. de Jong, 21 mei 2014). De schoolleider van het Cals geeft hierover aan: "Aanvankelijk was er angst voor afrekenen. Problemen werden hierdoor extern geattribueerd. Tegenwoordig wordt het door docenten gezien als een middel om over opbrengsten te praten" (J. Kwaaitaal, 21 mei 2014).

5.3.5 Smalle focus van het beleidsconcept OGW

Actoren in de uitvoering geven aan dat het risico van het beleidsconcept OGW is dat opbrengstgericht werken te smal opgevat wordt door het onderwijsveld. Er is teveel nadruk op de kernvakken en er is in toenemende mate spraken van rendementsdenken dat doorslaat in 'lijstjes'.

Weerstand in het VO-veld ontstaat volgens de VO-raad vanuit onwetendheid over het concept: "Het is een containerbegrip, een begrip dat weerstand oproept. Een school is ook meer dan dat, een school is er bijvoorbeeld ook voor je brede ontwikkeling en leren samenwerken (P. Lucas, 6 maart 2014). Volgens de Onderwijsinspectie is het risico's van de nadruk op doorstroomrelevante vakken dat scholen geneigd zijn om leerlingen examentraining te geven. Op die manier ontstaat er een negatief beeld in het VO-veld over wat het beleidsconcept OGW is. Tijdens de eerste expertmeeting van OCW bleek ook dat er onder scholen het beeld heerst dat bij het beleidsconcept OGW eenzijdig de nadruk ligt op taal en rekenen. Deze gedachte blijkt gedurende gesprekken met schoolleiders te worden bevestigd: "Docenten willen graag opbrengsten met leerlingen realiseren, maar ze verstaan niet hetzelfde onder opbrengsten. De focus bij de beleidsbepalers ligt teveel op de kernvakken" (F. Neiss, 20 mei 2014).

In het stuk 'focus in Den Haag op versterking van de basisvaardigheden en opbrengstgericht onderwijs' van het strategisch beleidsplan geef KSE aan 'In toenemende mate wordt vanuit de overheid het onderwijs benaderd vanuit een (eenzijdige) economische invalshoek. In zes, zeven jaar tijd is de trend in het onderwijs omgeslagen van het nieuwe leren naar opbrengstgericht werken. Een recent voorbeeld hiervan is het Bestuursakkoord van de VO-raad met de rijksoverheid; dit akkoord ademt een groot maakbaarheidsgeloof en een sterk kwantitatieve benadering van onderwijskwaliteit, naast een ambitieus tijdspad' (KSE, 2013, p. 17). De schoolleider van het Varendonck College is ook van mening dat het beleidsconcept OGW doorslaat, er wordt volgens haar teveel beredeneerd vanuit 'ranking-lijstjes'.

5.3.6 Samenvatting Spanningen bij of tussen actoren in het kader van OGW

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de vraag 'Zijn er spanningen tussen de verschillende actoren in het VO-veld sinds de invoering van OGW?'. Er blijkt dat er tussen en bij de verschillende actoren spanning is in het kader van het beleidsconcept OGW. Allereerst blijkt er voornamelijk sprake te zijn van onbegrip door onwetendheid over het beleidsconcept OGW bij actoren in het VO-veld. Doordat het beleid redelijk open is gelaten, bestaat het risico dat het voor beleidsbepalers een abstract begrip blijft, waardoor het uiteindelijk wordt teruggebracht tot een aantal vormvereisten. Voor uitvoerders wordt op deze manier niet helder welke voordelen het beleidsconcept met zich mee brengen omdat kennis over OGW en de doelen ervan ontbreken. Door het feit dat het beleid open is, blijft het voor schoolleiders in sommige gevallen moeilijk en onduidelijk wat er van ze wordt verwacht. Een van de risico's die hierdoor ontstaan is een onterechte angst voor afrekenen bij scholen en docenten als het gaat om het beleidsconcept OGW. Daarnaast lijken scholen voornamelijk extrinsiek gemotiveerd te worden om met het beleidsconcept OGW aan de slag te gaan (onder andere in het kader van toezicht door Onderwijsinspectie), en zijn docenten in de veronderstelling dat ze er taken bij hebben gekregen door het beleidsconcept (ze hebben het gevoel dat werkdruk toe neemt). Tenslotte blijken sommige experts en scholen in de veronderstelling te zijn dat er sprake is van een te smalle focus van het beleidsconcept OGW. Het zou enkel worden gedaan in het kader van de doorstroomrelevante vakken en het rendementsdenken.

5.4 Meten van het beleidsconcept OGW

In deze paragraaf wordt in kaart gebracht wat uit de documentanalyse en/of uit de gesprekken met de respondenten blijkt over het meten van het beleidsconcept OGW. Onder andere door in te gaan op de wijze waarop het streefdoel van het Bestuursakkoord 2012 – 2015 wordt gemeten en in kaart te brengen wat actoren vinden van de indicatoren waarmee het gemeten wordt.

5.4.1 Meten van OGW volgens beleidsbepalers

Uitvoerende actoren zijn onvoldoende bekend met de indicatoren die worden gebruikt om het beleidsconcept OGW te meten. De indicatoren van de Onderwijsinspectie zijn leidend, maar omdat de inspectie ze al een aantal keer heeft gewijzigd brengt dat voor schoolbesturen en scholen onduidelijkheid met zich mee.

Het streefdoel uit het Bestuursakkoord VO wordt inmiddels door beleidsbepalers als te ambitieus ervaren. Het halen van het streefdoel is een probleem, dat komt doordat scholen onvoldoende op de hoogte zijn van de indicatoren die worden gebruikt: “Het is lastig voor scholen om te weten hoe de inspectie het precies berekent. Ze weten niet precies waar de inspectie naar kijkt. De manier waarop de inspectie naar OGW kijkt is ook anders dan in het verleden, dus je kunt het niet goed met elkaar vergelijken” (P. Lucas, 6 maart 2014). Het Ministerie van OCW en de VO-raad zijn wel van mening dat deze percentages er voor hebben gezorgd dat er een beweging in gang is gezet.

Het ministerie geeft aan dat de indicatoren van de Onderwijsinspectie leidend zijn om het beleidsconcept OGW te meten. Als een school voldoet aan alle indicatoren van de Onderwijsinspectie op dit thema, dan werkt de school opbrengstgericht. Het ministerie is echter wel kritisch over de definitie van de inspectie, aangezien ze de definitie al enkele keren heeft veranderd. Het is volgens het Ministerie van OCW niet ideaal dat het kader is aangepast en fasen 2 en 3 tegenwoordig worden meegenomen in het oordeel: “Aan de ene kant is het fijn dat de inspectie met ons meedenkt over hoe de wijze waarop we recht doen aan ontwikkelingen die we op scholen zien. De definitie wordt er beter van. Maar aan de andere kant wil je ook een vergelijking door de jaren kunnen maken, dus dan kun je eigenlijk geen grote verschillen in de indicatoren hebben” (E. Schippers, 24 februari 2014). Medewerkers van het ministerie verwachten niet dat de tweede en derde fasen op scholen beter op orde zijn dan de eerste fase. De eerste fase wordt dan ook gezien als het beginpunt in de beoordeling. Volgens de VO-raad blijkt dat, als je de indicatoren van OGW los van elkaar bekijkt, scholen verder zijn met OGW maar dat de indicatoren voor uitvoerders onduidelijk zijn: “Het is voor scholen lastig om te weten hoe de Onderwijsinspectie een bepaalde categorie meet” (P. Lucas, 6 maart 2014). Daarnaast worden andere ontwikkelingen in het veld gevolgd door de beleidsbepalers: “We kijken ook naar de gegevens uit onze pilots, hieruit blijkt dat OGW zich ontwikkelt. We proberen dus ook op andere manieren de beweging in het veld zichtbaar te maken” (E. Schippers, 24 februari, 2014).

5.4.2 Meten van OGW volgens de Onderwijsinspectie

Recent is er een wijziging geweest in de wijze waarop de Onderwijsinspectie OGW beoordeeld (het toevoegen van fasen 2 en 3). De Onderwijsinspectie verwacht niet dat het streefdoel van het Bestuursakkoord haalbaar VO is, wel dat scholen steeds meer opbrengstgericht werken. De Onderwijsinspectie constateert wel dat er bepaalde spanningen zijn bij het meten van OGW. Zo zijn er scholen die enkel werken naar de realisering van (enkele) indicatoren en daarmee enkel voldoen aan minimum vereisten. Daarnaast zitten het ministerie en de Onderwijsinspectie niet op een lijn over wat er in het kader van OGW van scholen mag worden verwacht. Hierdoor heeft de inspectie geen instrumenten om op het niveau van de leraar scholen te ondersteunen. Tenslotte is de Onderwijsinspectie zich bewust van de dominantie van de opbrengstenbeoordeling.

De Onderwijsinspectie maakt in haar meting van OGW een onderscheid op drie niveaus: schoolniveau, zorgniveau en het niveau van de leraar. Dat scholen op schoolniveau opbrengstgericht werken ligt volgens de coördinerende inspecteur waarschijnlijk aan de dominantie van de opbrengstenbeoordeling.¹⁵ In eerste instantie is er dus alleen gekeken naar Fase 1, dat zijn

¹⁵ De inspectie beoordeelt de onderwijsopbrengsten per schoolsoort. Voor elke schoolsoort, met uitzondering van het praktijkonderwijs, hanteert de inspectie vier opbrengstindicatoren. Die indicatoren zijn verdeeld in twee groepen: de rendementindicatoren (in hoeveel jaar behaalt een leerling rekening houdend met het Publieksversie afstudeeronderzoek A.J.T. Hanssen

volgens de Onderwijsinspectie de indicatoren waarop de afspraken in het Bestuursakkoord VO zijn gebaseerd. Fase 2 en 3 zijn nog niet terug gekomen in een inspectieverslag, maar worden wel meegenomen in het oordeel omtrent opbrengstgericht werken van de Onderwijsinspectie. De Onderwijsinspectie verwacht dat de komende jaren steeds meer scholen opbrengstgericht zullen werken: "Ik denk dat scholen wel erop gespist zijn om mee te gaan naar het verbeteren van leerprestaties. Je kunt ook niet zeggen dat een school niet opbrengstgericht werkt, er zijn altijd wel onderdelen zichtbaar op school. In die zin denk ik dat het idee van OGW 'zorgen dat iedereen zo goed mogelijk presteert' de scholen heeft bereikt. Veel hangt af van de rol van de schoolleider, als die niet vraagt naar resultaten dan krijgt die deze ook niet (S. Kole, 22 april 2014). Volgens een inspecteur zijn er scholen die enkel toewerken naar het bereiken van bepaalde indicatoren: "Ik denk dat wij een kader hebben die een minimum kwaliteit eist, als je daar aan voldoet is dat niet per se goed. Je laat je toch niet door de inspecteur vertellen hoe je presteert als school, dat is niet voldoende om een goede school te zijn. Ik zie helaas scholen die er wel op die manier mee omgaan" (S. Kole, 22 april 2014).

Een inspecteur kan geen verklaring geven waarom maar 25 procent van de scholen in het VO opbrengstgericht werkt: "Ik weet eigenlijk niet goed waar dat aan ligt. In het gebied waar ik werk staat het op de agenda en daar waar het nog niet gebeurt ga ik in gesprek. Wij kunnen het stimuleren, maar het is iets wat vanuit scholen zelf moet komen. Het is moeilijk om scholen te verplichten om op een bepaalde manier te werk te gaan" (S. Kole, 22 april 2014). De Onderwijsinspectie hanteert een waarderingskader, door middel hiervan kunnen onder andere onderwijsopbrengsten en aansturing van het onderwijsleerproces in kaart worden gebracht. De Onderwijsinspectie heeft het beleidsconcept OGW onder meer als onderdeel van 'feedback' in het waarderingskader uitgewerkt (Onderwijsinspectie, 2013). Indicator 8 wordt gezien als belangrijkste indicator voor OGW, maar volgens de Onderwijsinspectie gebeurt dit nog niet regelmatig: "De schoolontwikkeling is goed, maar wat docenten in de klas doen blijft achter, dat is maar 20 procent. Het gaat dan onder andere over 'op basis van formatieve gegevens en interactie met leerlingen kan de docent benoemen hoe het met een leerling gaat', dat betreft wel echt het beleidsconcept OGW. Dit gebeurt nog steeds niet, ook niet op scholen die al verder zijn in de ontwikkeling" (F. Hooglandt, 22 april 2014). De weerstand tegen het beleidsconcept OGW groeit volgens de Onderwijsinspectie door het feit dat de inspectie geen instrumenten aan scholen kan geven om zichzelf te vergelijken met iets onafhankelijk. Volgens inspecteurs moet je niet dwingen op vormvereisten zonder dat scholen weten waar ze beter van worden.

5.4.3 Meten van OGW volgens de schoolbesturen

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat schoolbesturen in documenten en gesprekken over het meten van het beleidsconcept OGW vinden.

Schoolbesturen geven enkele perverse effecten over de wijze waarop het beleidsconcept OGW gemeten wordt, vooral de dominantie van de opbrengstindicatoren leidt tot strategisch gedrag van scholen.

Hooghuis

Het risico van meten van OGW is volgens de bestuurder van het Hooghuis dat je teveel focust op enge opbrengsten. Niet alle opbrengsten van OGW zijn te meten, dus wordt de aandacht verlegd naar hetgeen dat eenvoudig te meten is. De dominantie van de opbrengstindicatoren leidt tot perverse effecten op het gedrag van scholen. Daarnaast is het van belang dat er voor OGW concrete beleidsdoelen worden geformuleerd.

Het risico van het meten van OGW is dat er enkel aandacht is voor hetgeen wat gemeten wordt: "Het gevaar van het beleidsconcept OGW is de focus op de vier opbrengstindicatoren. De indicator CE stelt bijvoorbeeld dat het niet boven 0,5 uit mag komen. Hoe kun je dit het beste garanderen?

basisschooladvies zijn diploma) en de resultaatindicatoren (met welke cijfers haalt een leerling zijn diploma). Rendementindicatoren: onderbouwrendement en bovenbouwrendement. Resultaatindicatoren: gemiddeld CE-cijfer en verschil SE-CE. De inspectie beoordeelt de opbrengsten van een school(soort) als 'voldoende' wanneer minstens drie indicatoren voldoende scoren en als 'onvoldoende', wanneer twee of meer indicatoren onvoldoende zijn.

Als er geen enkele leerling is die bij het eindexamen voor geen enkel vak een groter verschil heeft tussen zijn SE's dan 0,5. Dus is de opdrachten die veel schoolleiders aan hun docenten geven 'zorg ervoor dat er geen leerling bij zit die straks op zijn eindlijst bij jouw vak een groter verschil heeft dan 0,5'. Dit is de eenvoudigste manier om te zorgen dat de indicator niet rood wordt" (J. Rijkers, 13 mei 2014). Het zijn volgens hem 'generieke maatregelen voor het bestrijden van incidenten': "Bij OGW is het perverse effect dat je als school teveel focust op enge opbrengsten. Het gaat in documenten voornamelijk over eindexamenresultaten" (J. Rijkers, 13 mei 2014). Hetgeen dat eenvoudig te meten is wordt volgens hem gemeten. De schoolbestuurder is voorstander van concrete beleidsdoelen: "Als je doelstellingen formuleert waarbij je later niet kunt nagaan of je ze bereikt hebt dan heb je er niet zoveel aan" (J. Rijkers, 13 mei 2014).

Melanchthon

Het is volgens de bestuurder van Melanchthon mogelijk om met de Onderwijsinspectie het gesprek aan te gaan over opbrengsten. Het risico van de opbrengstindicatoren is dat schoolbesturen en schoolleiders niet meer bewust bezig zijn of leerling op de goede plek zit. Het beleidsconcept OGW is volgens het schoolbestuur breder, dat zien ze niet in de meting terug.

Het schoolbestuur geeft aan dat ze niet weten hoe beleidsbepalers meten dat op dit moment 25 procent opbrengstgericht werkt. De Onderwijsinspectie is volgens hem bereid om het gesprek aan te gaan over de inzet op opbrengsten: "Er is ruimte om uit te leggen waar een rode of een lichtgroen bolletje vandaan komt. Het is belangrijk om daar met de inspectie en intern het gesprek over te hebben. In die zin is het goed dat er ergens een norm is waar je aan kunt spiegelen" (H. van Alphen, 14 mei 2014). De schoolbestuurder geeft aan moeite te hebben met de opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie, want het risico is dat schoolbestuurders en schoolleiders geneigd zijn om 'het denken over het onderwijsproces' uit te schakelen: "Het zou jammer zijn dat OGW leidt tot beelden over goede en slechte scholen. Opbrengsten zijn te nauw geformuleerd. OGW gaat over veel meer, het gaat over continu reflectie over hoe je draait als school" (H. van Alphen, 14 mei 2014).

Ons Middelbaar Onderwijs

De operationalisatie van het beleidsconcept OGW lokt volgens de bestuurder van OMO strategisch gedrag uit en leidt ertoe dat het instrument maatgevend wordt, en dat is gevaarlijk.

De bestuurder van OMO zet vraagtekens bij de meting van OGW. Volgens de schoolbestuurder van OMO is OGW geoperationaliseerd tot een aantal kenmerken, dat leidt tot 'afvinklijsten': "De aarzeling die ik heb bij de definitie van het beleidsconcept is dat zodra je het operationaliseert het instrument maatgevend wordt, dat is gevaarlijk." Ik begrijp dat het goed is om zo het thema op tafel te krijgen. Maar we moeten niet de illusie hebben dat daarmee alles opgelost is. Aangezien systemen en concepten bijna altijd strategisch gedrag uit lokken, zijn ze vanaf het moment dat ze worden geïntroduceerd achterhaald" (E. Bernard, 15 mei 2014).

5.4.4 Meten van OGW volgens de schoolleiders en docenten

In deze deelparagraaf wordt uiteengezet wat uit documenten en gesprekken met schoolleiders en docenten blijkt over het meten van het beleidsconcept OGW.

Scholen zijn in de meeste gevallen niet bekend met de wijze waarop het beleidsconcept OGW wordt gemeten. Het is voor ze onduidelijk welke indicatoren de Onderwijsinspectie meeneemt bij het meten van opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs. Door onbekendheid met de definitie en doelen weten scholen niet wanneer beleidsbepalers vinden dat er sprake is van OGW. In de meeste gevallen geven schoolleiders aan dat alleen de opbrengstindicatoren en indicatoren die eenvoudig te meten zijn (afgeleide doelen van OGW) worden meegenomen bij de meting van het beleidsconcept. Dit leidt tot strategisch gedrag van scholen.

Arentheem College Leerpark Presikhaaf

Het is voor de school niet duidelijk op welke wijze ze de indicatoren kan verbeteren.

Het toezicht van de Onderwijsinspectie is goed. De eisen zijn aan de hoge kant, waardoor scholen bereid zijn om aan het onderwijsproces te werken. Er zijn geen problemen met het meten van het

beleidsconcept OGW, maar de school weet niet hoe ze de indicatoren kunnen verbeteren: "Er zijn vergelijkbare scholen, waarom hebben die wel een voldoende?" (E. Puts, 26 mei 2014).

B.C. Broekhin

Het B.C. Broekhin weet niet hoe het beleidsconcept OGW wordt gemeten en ze zijn niet bekend met de indicatoren, Scholen zouden ruimte moeten hebben om OGW zelf in te vullen.

De school weet niet hoe het beleidsconcept OGW wordt gemeten. De streefdoelen zijn volgens de school haalbaar, mits je scholen ruimte geeft om zelf uit te zoeken wat opbrengstgericht werken is. De schoolleiding geeft aan niet bekend te zijn met de criteria voor OGW. De eisen aan scholen mogen hoog zijn, mits ze open worden gelaten: "Niet dat er iemand komt met een afvinklijstje en daarmee concludeert dat er al dan niet opbrengstgericht wordt gewerkt. Het is van belang dat er iemand komt die in gesprek gaat met diverse mensen in school. Als wij ons zouden focussen op non-cognitieve opbrengsten, hoeven we volgens mij niet alle indicatoren in orde te hebben omdat scholen daar ruimte in hebben. Natuurlijk moet iedere school aan de inspectie-eisen voldoen. Maar als we daar geen eigen invulling aan mogen geven, hebben we geen tijd om onze eigen wijze van opbrengstgericht werken in te vullen" (M. Bovenkamp, 20 mei 2014). De Onderwijsinspectie is op dit moment te star, het is bijvoorbeeld niet mogelijk is om te differentiëren buiten de klas.

Bouwens van der Boijecollege

De schoolleider van het Bouwens wil duidelijkheid over wat de Onderwijsinspectie meet bij OGW.

Het is onduidelijk op welke wijze de Onderwijsinspectie naar opbrengstgericht werken kijkt: "Ik weet het niet, ik ben onbekend met wat er verwacht wordt. Voor mij betekent het dat het niet *top-down* wordt aangestuurd maar *bottom-up*. Het is van belang dat een docent verantwoordelijkheid neemt over de resultaten, die gaat analyseren, en op grond daarvan leert en zijn gedrag aanpast. Het is van belang dat er niet meer vanuit onderbuikgevoel wordt gehandeld" (H. Limpens, 12 mei 2014).

Cals College

Volgens de schoolleider van Cals zijn de indicatoren om OGW te meten veranderd en is het niet duidelijk wanneer beleidsbepalers aangeven dat er sprake is van OGW. Schaduwkanten van het meten van OGW zijn dat leerlingen minder kansrijk zijn en dat het strategisch gedrag aanspoort bij scholen. Opbrengsten moeten breder worden gezien dan enkel cognitieve elementen.

Het is goed dat de Onderwijsinspectie als indicator 'opbrengstgericht werken in de klas' mee neemt. Hierdoor is het echter minder eenvoudig om aan te geven wanneer een school opbrengstgericht werkt. De indicatoren om OGW te meten zijn veranderd en het is niet duidelijk wanneer beleidsbepalers aangeven dat er sprake is van OGW. Schaduwkanten van het meten van OGW is het feit dat leerlingen minder kansrijk zijn (zie 5.3) en dat scholen strategisch gedrag vertonen. Een gevolg hiervan is dat CE onwaarschijnlijk snel stijgen: "Resultaten zijn aan het oplopen, zelfs voor bètavakken op het vwo en de havo is het gemiddelde bijna 7. Dat is toch onwaarschijnlijk hoog? Ik zet hier mijn vraagtekens bij" (N. de Jong, 21 mei 2014). De schoolleider bèta van het Cals merkt dit tevens op: "Ik zie het afgelopen jaar dat het CE-gemiddelde van Engels, wiskunde en Nederlands substantieel toeneemt, dat geldt tevens voor de vertraging en afstroom in de bovenbouw. Dat is toch geen gewenst en beoogd effect van dit beleidsconcept? Het beoogde effect van OGW is dat leerlingen leren op school en dat een les rendement heeft. Als je gaat sturen op cijfers en die gaat meten, dan ontstaan er neveneffecten die je niet wenst, ik vind het bijna niet kunnen" (J. Kwaaitaal, 21 mei 2014). Cijfers zouden het startpunt moeten zijn in gesprekken over kwaliteitsverbetering. Om die reden moet de Onderwijsinspectie opbrengsten breder meten: "Altijd breder kijken, niet alleen naar de cognitieve kant. Door het woord OGW denk je al gauw aan cijfers en examens, terwijl dat niet wordt bedoeld. Naast resultaten ook tevredenheidsonderzoeken, methoden en leerling-zorg en dergelijke meenemen, dan krijg je een veel rijker beeld van een school" (N. de Jong, 21 mei 2014).

Clusius Castricum

Bij OGW is de rol van de schoolleider volgens het Clusius Castricum van belang. Die moet zorgen voor een goede structuur en cultuur in de school, OGW wordt op een goede manier gemeten.

Bij OGW is het volgens de schoolleider van belang dat de structuur en cultuur in de school wordt aangepast. Het gaat daarnaast volgens hem over professionele nieuwsgierigheid. Het is volgens de schoolleider meer dan het analyseren van getallen: "Je kunt daarmee ook de hele school een compliment geven, als ze bijdrage leveren aan succes. Het zou anders zijn als de inspectie continu roept dat je van alles moet leveren, maar dat doet de inspectie niet. Je moet de cijfertjes kennen en je nek durven uit te steken als schoolleider" (W. Huiberts, 24 april 2014).

Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur

Het is volgens de schoolleiding van KSE onduidelijk wat OGW inhoudt en wat de doelen zijn. Daardoor is het ook onduidelijk wat en hoe er gemeten wordt. Afgeleide doelen van OGW, die meetbaar zijn, worden meegenomen bij de meting van het concept. Dit leidt tevens tot strategisch gedrag van scholen.

Er is strategisch gedrag bij scholen en docenten door de nadruk op opbrengstindicatoren: "Zolang het niet duidelijk gezegd is wat OGW is dan weten wij niet wat het is. We gaan het halen want we kunnen aantonen dat we dingen doen, maar wat bedoelt het ministerie met die vijftig procent?" (I. Corsten, 22 mei 2014). Het beleidsconcept richt zich daarnaast teveel op cijfers: "Het Bestuursakkoord focust op meetbare resultaten. Ik ben voorstander van het feit dat niet alles wat belangrijk is meetbaar is. Je moet het ook niet meetbaar willen maken, want voor je het weet ga je, omdat je het effect niet meetbaar kan krijgen, een afgeleid doel meetbaar maken. Wat je nu ziet is dat de focus in eerste instantie ligt op de zaken die wel meetbaar zijn, daardoor lijkt die nadruk zo te liggen op die cijfers" (I. Corsten, 22 mei 2014). Het risico is dat je daardoor de focus krijgt op zaken die uit te drukken zijn in cijfers. De docenten van het KSE geven in het gesprek aan dat ze ervaren dat de Onderwijsinspectie ze op OGW afrekenen en alleen de harde kant meeneemt: "Ik denk dat we opbrengstgericht werken, er wordt alleen voortdurend geroepen dat het niet zo is. Dat de Onderwijsinspectie zegt dat ik dat niet doe, dan moeten ze maar aantonen dat het niet zo is. Dan krijg je dus dat ik de cijfers ga maken zoals de inspectie het wil" (docent, KSE, 22 mei 2014). Docenten ervaren OGW als het afrekenen op het eindresultaat: "Ik vind negatief dat op dit moment bij de overgangsvergadering het voor leerlingen steeds moeilijker is om te laten zien wie ze zijn. Wij en zij worden steeds meer op cijfers afgerekend" (docent KSE, 22 mei 2014).

SSgN

Er wordt in het SSgN gelet op wat er door de Onderwijsinspectie in het kader van OGW gemeten wordt, alleen de opbrengstindicatoren en indicatoren die eenvoudig te meten zijn worden meegenomen, vandaar dat de school zich daar op focust.

Beleidsbepalers meten bij OGW indicatoren die eenvoudig te meten zijn: "Dat was voor ons zoiets van wacht eens even ze meten alleen maar de indicatoren die je heel duidelijk kunt meten. Ze meten bijvoorbeeld niet of je leerlingen kansen geeft. Je kunt wel afgeven op het instrument. Aan de andere kant ook dat is belangrijk, dus laten we met zijn allen kijken hoe we ervoor kunnen zorgen dat we ook die indicatoren goed voor elkaar hebben" (M. Janssen, 7 mei 2014).

Varendonck College

Het beleidsconcept OGW en de doelen zijn volgens de school niet te meten.

Het beleidsconcept OGW is niet te meten: "Wanneer werkt een school opbrengstgericht? De meting is discutabel" (I. van Nieuwenhuijsen, 10 februari 2014). Doelen zijn niet allemaal meetbaar: "Die doelen worden voor een deel gemeten, ik geloof niet in de absolute meetbaarheid van doelen. Ik probeer er naar te streven, niet omdat ik het wil meten maar omdat ik weet dat getallen dan het best werken. Het is echt lastig om goede doelen te formuleren, want bijna ieder doel is ook een middel. Voordat je bij de kern bent kom je uit op grootheden als 'zoveel procent haalt een 7'. Dat is dan het ultieme doel, maar daar zitten dingen voor die je kunt beïnvloeden" (I. van Nieuwenhuijsen, 10 februari 2014).

5.4.5 Meten van OGW volgens experts

Er is tevens door middel van documentanalyse en gesprekken met experts gekeken wat ze vinden van de manier waarop het beleidsconcept OGW wordt gemeten.

Omdat OGW open is gelaten is het niet meetbaar. Uit onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een ordelijk en controleerbaar verloop van het proces bij meten van OGW. Het beleidsconcept OGW is te meten aan de hand van vastgestelde criteria van de Onderwijsinspectie, er is echter voor scholen vaak onduidelijk hoe ze het doen. Experts ervaren daarnaast dat de dominantie van de opbrengstindicatoren een rol speelt bij de meting van OGW. Door de beperkte focus op opbrengstindicatoren motiveer je scholen onvoldoende om met het beleidsconcept aan de slag te gaan. De beperkte focus op rendement leidt ertoe dat andere doelen op de achtergrond raken.

Rapport Algemene Rekenkamer

Er is volgens de Algemene Rekenkamer geen sprake van een ordelijk en controleerbaar verloop van het proces bij meten van OGW, aangezien er enkel metadata beschikbaar zijn.

De Algemene Rekenkamer stelt dat er problemen zijn als het gaat om het streefdoel dat wordt gebruikt voor OGW: 'De prestatie-indicator is niet ordelijk en controleerbaar door het ontbreken van een procesbeschrijving en een dossier van het totstandkomingsproces bij het Ministerie van OCW. Daarnaast zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de informatieverstrekker, de Inspectie van het Onderwijs, niet belegd. Er zijn door het ministerie geen aanvullende maatregelen getroffen om de risico's in het totstandkomingsproces te verminderen' (Algemene Rekenkamer, 2014). Voor het beleidsconcept OGW zijn er alleen metadata beschikbaar. Volgens de Algemene Rekenkamer is beschikbaarheid van de metadata wel een belangrijk onderdeel van het totstandkomingsproces, maar biedt dat op zichzelf geen garantie voor het ordelijk en controleerbaar verloop van het gehele totstandkomingsproces' (Algemene Rekenkamer, 2014).

Rapport Kohnstamm

Opbrengstindicatoren zijn dominant en daarmee richt OGW zich teveel op het niveau van de school. Omdat OGW open is gelaten, kan alles er onder vallen, waardoor het niet meetbaar is.

In een recent onderzoek van Kohnstamm wordt aangegeven dat experts vinden dat scholen zich teveel laten leiden door opbrengstindicatoren, in plaats van de indicatoren voor OGW (Heemskerk, 2014, p. 38). Volgens de experts zeggen resultaten weinig over opbrengstbewustzijn in een school (PDCA-cyclus, feedback, visie, sturing en cultuur). Daarnaast wordt in dit onderzoek aangegeven dat de Onderwijsinspectie zich teveel richt op het niveau van de school en de indicatoren van de Onderwijsinspectie om opbrengstgericht werken te meten beperkt zijn. Om die reden wordt aangegeven dat focus op andere indicatoren moet worden gelegd (p. 82). Daarnaast geven de onderzoekers aan dat de term OGW leidt tot misverstanden, waardoor het niet goed te meten is omdat alles eronder kan vallen (Heemskerk, 2014, p. 39).

Meten van OGW volgens School aan Zet en Vermaas

Het beleidsconcept OGW is te meten aan de hand van vastgestelde criteria van de Onderwijsinspectie. Voor scholen is echter vaak onduidelijk hoe ze het doen. Door de beperkte focus op opbrengstindicatoren motiveer je scholen onvoldoende.

School aan Zet vindt dat OGW goed te meten is: "Ik denk dat de Onderwijsinspectie in staat is om een gevoel te krijgen of de sector opbrengstgericht werkt, in ieder geval op de door hen vastgestelde criteria. Al moeten we ons wel realiseren dat ze een soort steekproef doen, je krijgt nooit in een keer een compleet beeld van de ontwikkeling van het beleidsconcept. Er ontstaat vaak een discussie over wat je onder OGW moet meten. Scholen zouden ermee geholpen zijn als ze zouden weten hoe ze opbrengstgericht werken, vaak zitten daar nog hiaten" (D. Zeldenrijk, 24 februari 2014).

In de meting van OGW zijn volgens Vermaas alleen de opbrengstindicatoren als uitgangspunt voor opbrengstgericht werken genomen: " (...) Aan de ene kant is het de kern, dus prima als je dat als uitgangspunt pakt, maar je moet ook naar de zachte kant kijken. Door de beperkte focus motiveer je de mensen in het voortgezet onderwijs onvoldoende. Als je het breder wegzet motiveer je de docenten er meer mee. De school zou er baat bij hebben als ze ook de context er omheen hadden

gepakt, had geholpen om actoren in het veld bewust te maken dat ze bij OGW meer moeten doen dan doelen stellen en meten. Die verandering in structuur en cultuur heb je nodig om die drie fasen van de Onderwijsinspectie te realiseren" (J. Vermaas, 17 maart 2014).

Metten van OGW volgens Datateam project

Er is sprake van een beperkte focus op leerprestaties en harde opbrengsten. Deze beperkte focus op rendement leidt ertoe dat andere doelen op de achtergrond raken binnen scholen. Dat leidt tot ambitieuze scholen, scholen werken naar de gemiddeldes toe door de druk op leerprestaties.

Ondanks dat de Onderwijsinspectie haar definitie recent heeft veranderd merken de onderzoekers dat scholen ervaren dat de inspectie zich alleen focust op leerprestaties en harde opbrengsten: "Het zou jammer zijn als scholen geen aandacht besteden aan andere doelen, omdat alleen focus ligt op rendement. Het welbevinden van leerlingen is ook heel belangrijk én zou uiteindelijk tot betere leerprestaties kunnen leiden, maar tijd speelt een rol. Als je aan sociale problemen wil werken dan duurt een eventueel effect op leerprestaties lang, omdat je er indirect aan werkt. Het is jammer dat scholen erop afgerekend worden. We willen in Nederland 'slimme burgers opleiden die op alle vlakken aan de slag kunnen en die gezond en gelukkig zijn', aan dat laatste zou je ook aandacht moeten besteden. Je moet als school heel duidelijk zijn in welke doelen je nastreeft en wat je prioriteiten zijn. Leerprestaties dienen in orde te zijn, maar daar moet je een balans in vinden. De druk op leerprestaties leidt tot ambitieuze scholen ('Als wij presteren zoals de Onderwijsinspectie dat wil en als we maar op het landelijke gemiddelde zitten dan is het goed'). Als het beleid is dat je aan het minimum niveau en het landelijk gemiddelde moet voldoen dan krijg je dat mensen daar naartoe gaan werken" (onderzoeker Datateamproject, 19 maart 2014).

5.4.6 Samenvatting Metten van OGW

Omdat het beleidsconcept OGW een open karakter heeft, is het niet meetbaar. Uitvoerende actoren zijn onvoldoende bekend met de indicatoren die worden gebruikt om het beleidsconcept te meten. Uit een recent onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een ordelijk en controleerbaar verloop van het proces bij het meten van OGW. Door onbekendheid met de definitie en doelen weten uitvoerende actoren niet wanneer beleidsbepalers vinden dat er sprake is van OGW. De indicatoren van de Onderwijsinspectie zijn leidend, maar omdat de inspectie ze al een aantal keer heeft gewijzigd brengt dat voor schoolbesturen en scholen onduidelijkheid met zich mee. De actoren verwachten niet dat het streefdoel van het Bestuursakkoord VO haalbaar is, maar wel dat er steeds meer opbrengstgericht wordt gewerkt. Schoolbesturen en schoolleiders geven enkele perverse effecten over de wijze waarop het beleidsconcept OGW gemeten wordt, vooral de dominantie van de opbrengstindicatoren leidt tot strategisch gedrag van scholen.

5.5 Conclusie bevindingen

In dit hoofdstuk zijn achtereenvolgens de bevindingen over de aanwezigheid van middelen, doelen, spanningen bij of tussen actoren en meten van het beleidsconcept OGW per onderzochte actor gepresenteerd. De bevindingen zullen in hoofdstuk 6 nader worden geanalyseerd. In lijn met de operationalisatie zullen antwoorden worden geformuleerd op de hoofdvraag van het onderzoek.

6. Analyse

Naar aanleiding van de bevindingen die in het vorige hoofdstuk zijn besproken, vindt in dit hoofdstuk de analyse van het onderzoek plaats. Er worden conclusies geformuleerd over de aanwezigheid van complicaties die een rol spelen bij het beleidsconcept OGW in het VO. In deze analyse wordt antwoord gegeven op de geoperationaliseerde centrale vragen van dit onderzoek. Dit gebeurt in de volgende paragrafen in lijn met de operationalisatie: 'gebrek aan middelen', 'ambigue doelen', 'nutsmaximalisatie', 'problemen tussen principaal en agent', 'interpretatieproblemen' en 'meetproblemen'. Hiermee wordt er een antwoord gegeven op de deelvraag: *'Wat betekent het open karakter van het beleidsconcept OGW voor de vervulling van het werk (de primaire taak) van de actoren in het VO-veld?'*

6.1 Gebrek aan middelen

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag *'Zijn er voor de actor voldoende middelen om opbrengstgericht werken uit te voeren?'*. Er wordt achtereenvolgens in kaart gebracht of er bij het beleidsconcept opbrengstgericht werken in het VO-veld sprake is van: 'gebrek aan kennis'; 'gebrek aan informatie'; 'gebrek aan financiële middelen'; 'administratieve druk en gebrek aan tijd'.

6.1.1 Gebrek aan kennis

In het onderzoek is gekeken of actoren zich voldoende bewust zijn van het beleidsconcept OGW en weten wat er met OGW wordt bedoeld. Uit (beleids)documenten en gesprekken met respondenten uit het VO-veld blijkt dat bijna alle actoren hebben gehoord van het beleidsconcept opbrengstgericht werken. Alleen docenten zijn niet of nauwelijks bekend met de term. Opvallend is dat iedere actor een andere betekenis geeft aan opbrengstgericht werken. Dit wordt veroorzaakt door het open karakter van het beleidsconcept OGW. Doordat het beleidsconcept OGW een open karakter heeft, wordt OGW niet alleen door beleidsbepalers verschillend omschreven, maar worden er door uitvoerende actoren ook verschillende betekenissen aan toegekend. Er is kortom sprake van een gebrek aan kennis omtrent het beleidsconcept opbrengstgericht werken.

Het is allereerst opvallend dat het Ministerie van OCW geen eenduidige definitie van het beleidsconcept geeft. Het wordt dus niet concreet wat het Ministerie van OCW op dit moment onder OGW verstaat. Zoals eerder aangegeven heeft de VO-raad het Bestuursakkoord samen met het Ministerie van OCW opgesteld. Ze onderschrijven daarmee op papier de definitie en indicatoren van het beleidsconcept. De VO-raad zit echter als beleidsbepaler en uitvoerder van het beleid in een spagaatpositie. Dat komt terug de wijze waarop ze het beleidsconcept definieert. In diverse publicaties wordt er namelijk op een andere manier invulling gegeven aan opbrengstgericht werken in het VO. In het beleidskader komt naar voren dat de Onderwijsinspectie al jaren een definitie voor het beleidsconcept OGW hanteert, die vervolgens door de meeste actoren in het voortgezet onderwijs is overgenomen. Sinds de uitbreiding van de definitie in 2013 meet de Onderwijsinspectie naast het 'meten en analyseren van behaalde resultaten van leerlingen', ook het 'stellen van doelen' en het 'uitvoeren van maatregelen ter verbetering van de leerprestaties'. Onduidelijk is of andere actoren ook fasen 2 en 3 meenemen in hun definitie van het beleidsconcept OGW. Uit de gesprekken met schoolbestuurders komt een wisselend beeld over de kennis van het beleidsconcept OGW. De onderzochte schoolbesturen hanteren een andere definitie van OGW. Opvallend is dat deze schoolbesturen de neiging hebben om opbrengstgericht werken anders te benoemen in de richting van schoolleiders en docenten (en leerlingen). De meeste scholen, in het bijzonder docenten, zijn nog in een fase van bewustwording omtrent het beleidsconcept OGW. De respondenten geven een wisselend beeld over bekendheid met de definities en indicatoren, en niet alle schoolleiders en docenten weten wat er met het beleidsconcept wordt bedoeld. Uit alle gesprekken met schoolleiders blijkt dat ze hebben gehoord van OGW. Maar wanneer er doorgevraagd wordt naar de betekenis van het beleidsconcept zie je een variërend beeld ontstaan. Tussen en in scholen heersen er door het open karakter van het beleidsconcept diverse opvattingen over wat er met OGW wordt bedoeld. De schoolleiders hanteren verschillende definities voor het beleidsconcept, de focus wordt veelal gelegd op de indicatoren en definitie van de Onderwijsinspectie. Daarnaast blijkt dat de kennis bij docenten minimaal is en/of ontbreekt.

6.1.2 Gebrek aan informatie

In het onderzoek is gekeken of er sprake is van onvoldoende, onvolledige of ongedetailleerde gegevens over het beleidsconcept OGW, waardoor er sprake is van onwetendheid, onzekerheid of onbepaaldheid over wat er van actoren verwacht wordt in het werk en bij het uitvoeren van hun primaire taak. Uit de documentanalyse blijkt dat er voldoende informatie voor actoren in het VO-veld aanwezig is. Naast het feit dat verschillende bronnen ondersteuning bieden, zorgen ook de VO-raad en School aan Zet vanuit hun eigen invalshoek voor informatie. Uit gesprekken met respondenten wordt dit beeld bevestigd. Door enkele respondenten wordt benadrukt dat de toegankelijkheid van informatie voor docenten niet voldoende en ontoereikend is. Dit kan leiden tot onwetendheid en/of onzekerheid bij de uitvoering van het beleidsconcept OGW door een docent. Er is kortom geen sprake van een gebrek aan informatie omtrent het beleidsconcept OGW, het is echter onduidelijk of de informatie toereikend is voor docenten.

In de gesprekken met beleidsbepalers geven deze aan dat er bij de lancering van het beleidsconcept OGW voldoende informatie aanwezig was. Ook uitvoerende actoren zijn van mening dat de informatie omtrent het beleidsconcept OGW toereikend is. Van de twaalf schoolleiders waarmee gesproken is in het kader van dit onderzoek geeft het merendeel aan dat er voldoende en volledige informatie over het beleidsconcept in het VO-veld aanwezig is. Ze ervaren handvaten van School aan Zet, de VO-raad en experts op dit thema. Volgens sommige schoolleiders is deze informatie onvoldoende aanwezig op het niveau van de klas. De Onderwijsinspectie geeft tevens aan dat er te weinig ondersteuning is op het zorg- en docentniveau. Uit onderzoeken en gesprekken met experts komt tevens een wisselend beeld over de aanwezigheid van informatie. In scholen kampen actoren met gebrek aan kennis over de wijze waarop ze het beleidsconcept kunnen oppakken en welke instrumenten ze ervoor kunnen gebruiken.

6.1.3 Gebrek aan financiële middelen

In het onderzoek is gekeken of er sprake is van onvoldoende financiële middelen voor een actor om het beleidsconcept OGW vast te stellen en/of uit te voeren. Uit de documentanalyse en uit gesprekken met respondenten is gebleken dat er geen gebrek aan financiële middelen is als het gaat om het beleidsconcept OGW voor actoren in het VO-veld. Actoren ervaren de middelen uit de Prestatiebox VO als een trigger om met het beleidsconcept OGW aan de slag te gaan. Sommige scholen in het VO-veld hebben echter wel te maken met bezuinigingen en krimp, waardoor ze in de nabije toekomst genoodzaakt zijn om op een andere manier met middelen om te gaan. Er is kortom geen sprake van gebrek aan financiële middelen omtrent het beleidsconcept OGW. Uit gesprekken met zowel beleidsbepalers als uitvoerende actoren blijkt dat er overwegend voldoende financiële middelen aanwezig zijn voor het beleidsconcept OGW, of dat er geen financiële middelen nodig zijn om opbrengstgericht werken te realiseren. Bij schoolleiders komt er geen eenduidig beeld uit over de aanwezigheid. Het verschil kan waarschijnlijk worden verklaard doordat in dit onderzoek onder schoolleiders zowel 'rectoren' als andere leden van het managementteam worden verstaan. Afdelingsleiders hebben in sommige gevallen geen direct beeld van de financiële middelen. Dit kan van invloed zijn op de wijze waarop ze de aanwezigheid van de middelen ervaren. Alle rectoren geven immers aan dat de middelen uit de Prestatiebox VO helpen bij de realisering van het beleidsconcept OGW. In sommige gevallen worden gelden uit de Prestatiebox voor andere activiteiten ingezet. Uit onderzoeken en gesprekken met experts komt tevens een overwegend positief beeld over de aanwezigheid van financiële middelen voor het beleidsconcept OGW in het voortgezet onderwijs.

6.1.4 Administratieve druk en/of gebrek aan tijd

Tenslotte is, om een beeld te vormen over de aanwezigheid van de complicatie 'gebrek aan middelen', onderzocht of scholen administratieve druk of onvoldoende tijd ervaren. Er is aan actoren gevraagd of er sprake was van druk bij de realisering van het beleidsconcept OGW. Alle actoren bevestigden dat in het kader van het beleidsconcept OGW tijd een belangrijke rol speelt. Zoals Visscher en Ehren in 2011 al hebben aangegeven, is tijd van belang voor het doorvoeren van het veranderingsproces en voor het werken volgens de opbrengstgerichte werkwijze (p. 15). Een overwegend beeld is dat gebrek aan tijd geen rol speelt. Het is echter wel van belang dat scholen tijd vrij maken om met het beleidsconcept aan de slag te gaan. Door contextuele factoren en gebrek aan kennis blijkt dat in scholen sprake is van een gebrek aan tijd voor het beleidsconcept.

Beleidsbepalers en schoolbestuurders zijn over het algemeen van mening dat er voldoende tijd is om opbrengstgericht te werken. Scholen moeten van besturen tijd vrij maken om opbrengstgericht te werken en docenten erin te ontwikkelen. Uit gesprekken met schoolleiders komt een wisselend beeld over administratieve druk en gebrek aan tijd naar voren. Bijna alle schoolleiders vinden het streven naar vijftig procent in 2015 te ambitieus. Op dit moment is er maar beperkte tijd om OGW uit te rollen waardoor de realisering het beleidsconcept niet haalbaar is. Bijna alle schoolleiders ervaren wel voldoende ruimte om met OGW aan de slag te gaan. Sommige schoolleiders zijn van mening dat het beleidsconcept OGW geen tijd in beslag neemt. Uit onderzoeken en gesprekken met experts komt tenslotte een verscheiden beeld over de aanwezigheid van administratieve- en tijdsdruk bij het beleidsconcept OGW in het voortgezet onderwijs. In het kader van OGW blijkt dat volgens experts tijdgebrek wordt ervaren onder docenten. Er zitten roostertechnische en kostenaspecten aan om er op een goede manier mee aan de slag te gaan. Experts wijzen daarnaast op problemen door de urennorm en het rooster. Sommige scholen kunnen dat wel goed organiseren, dus het is de vraag aan wie deze vorm van gebrek aan tijd ligt. Het onderwijs moet volgens experts daarnaast veranderen van methodegestuurd naar inhoudgestuurd.

Deelconclusie 'Gebrek aan middelen'

In deze paragraaf is een antwoord geformuleerd op de centrale vraag *'Zijn er voor voldoende middelen om het beleidsconcept OGW uit te voeren?'.* Uit het onderzoek blijkt dat er voornamelijk een gebrek aan kennis is als het gaat om opbrengstgericht werken. De andere middelen lijken overwegend positief aanwezig, al is op het niveau van scholen (in het bijzonder voor docenten) in sommige gevallen sprake van een gebrek aan informatie en ervaren zij tijdsdruk bij de uitvoering van het beleidsconcept OGW. Dit zou er toe hebben kunnen leiden dat het beleidsconcept opbrengstgericht werken tot op heden onvolledig wordt uitgevoerd. In een vervolgstudie zou moeten worden onderzocht of dit ertoe heeft geleid dat actoren het werk zijn gaan selecteren en standaardiseren om tot de uitvoering van het beleidsconcept te komen.

6.2 Ambigue doelen

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag *'In hoeverre is er sprake van ambigue doelen?'.* Er wordt hierbij in kaart gebracht of er uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat er bij het beleidsconcept OGW in het VO-veld sprake is van 'vage doelen' en 'conflicterende doelen'. In paragraaf 5.2 is in kaart gebracht of het voor actoren duidelijk is wat er van hen wordt verwacht. Onder andere door na te gaan wat een respondent onder 'opbrengsten' verstaat, is gekeken of doelen door actoren specifiek zijn geformuleerd. Er is gekeken hoe doelen worden vertaald naar specifieke situaties, en of er in dat geval sprake is van een eigen invulling van een doel. Er is daarnaast gekeken of individuele doelen en/of organisationele doelen in strijd zijn met elkaar en/of met de doelen van het beleidsconcept OGW. De doelen van het beleidsconcept OGW zijn niet duidelijk voor actoren in het VO-veld. Met het beleidsconcept OGW wordt beoogd 'het beste uit alle leerlingen halen', 'samen kijken hoe je de kwaliteit van het onderwijs kunt verbeteren' en 'maximaliseren van leerling-prestaties', er wordt niet specifiek gemaakt wat daarmee wordt bedoeld. Het is niet duidelijk wat er onder deze opbrengsten wordt verstaan. De concrete betekenis van doelen wordt door beleidsbepalers niet ingevuld. Door onduidelijkheid over doelen geven experts en uitvoerende actoren verschillende beelden en verwachtingen aan. Doordat beleidsbepalers de doelen van het beleidsconcept OGW open laten of vaag omschrijven, komt in de uitvoering de nadruk te liggen op de opbrengsten zoals de Onderwijsinspectie ze formuleert. Naast het feit dat de harde opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie in de meeste gevallen (heersend) in beeld komen, duiden respondenten diverse doelen op verschillende manieren aan. Doelen van het beleidsconcept OGW zijn breed, meer dan alleen leerprestaties, al wordt het door de meeste scholen niet zo ervaren. Het beleidsconcept OGW lijkt zich daardoor teveel te focussen op het halen van opbrengsten. Omdat doelen zo vaag zijn is het onduidelijk of er sprake is van tegenstrijdigheden in de doelen. Al blijkt uit paragraaf 5.3 dat actoren verschillende belangen ervaren bij het beleidsconcept OGW. De dominantie van de opbrengstindicatoren leidt tot pervers gedrag van scholen. Daarnaast is het van belang dat er voor OGW concrete beleidsdoelen worden geformuleerd.

Deelconclusie 'Ambigue doelen'

In deze paragraaf is een antwoord geformuleerd op de centrale vraag *'In hoeverre is er sprake van ambigue doelen bij het beleidsconcept OGW?'.* Er is sprake van de aanwezigheid van ambigue doelen, omdat de doelen vaag zijn. Om die reden wordt in bijna alle gevallen een link gelegd met de opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie. Tevens blijkt dat er sprake is van herdefiniëring. Zo blijkt dat als je doorvraagt wat actoren in het VO-veld onder andere verstaan onder 'het beste uit alle leerlingen halen', de verwachtingen zijn bijgesteld aan de heersende cultuur en structuur. Om die reden is er sprake van een variëteit van invulling. Er is sprake van verschillende interpretaties van begrippen en doelen. Dit heeft geleid tot een eigen opvatting over werk en primaire taak van een actor bij opbrengstgericht werken. Deze strookt maar gedeeltelijk met de doelen van het oorspronkelijke beleidsconcept.

6.3 Nutsmaximalisatie

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag *'Streeft een actor organisatie- en/of eigenbelang na bij het beleidsconcept OGW?'.* Er is in paragraaf 5.2 in kaart gebracht of uit gesprekken met actoren blijkt of er sprake is van persoonlijke waarden of conservatisme.

In dit onderzoek is gekeken of er een beperkte bereidheid is om de algemeen geformuleerde doelen te bewerkstelligen. Er is gedurende de interviews bij iedere groep actoren gekeken op welke wijze deze invulling geven aan het beleidsconcept OGW. Uit het onderzoek blijkt dat iedere respondent zijn eigen invulling geeft aan de betekenis (definitie en indicatoren) en doelen van het beleidsconcept, omdat OGW een open karakter heeft. Uit gesprekken met respondenten is gebleken dat voornamelijk docenten geneigd zijn om de huidige situatie te willen handhaven. Dit conservatisme komt voort uit de gedachte dat OGW zich beperkt tot kernvakken en rendementsdenken, angst voor afrekenen en vrees voor meer werkdruk. Er heerst daarnaast in scholen onbegrip vanuit onwetendheid omtrent het beleidsconcept OGW. Daarnaast blijken scholen voornamelijk extrinsiek gemotiveerd, vooral gericht op verantwoording naar de Onderwijsinspectie. Dit leidt tot weerstand omdat scholen het gevoel krijgen dat ze OGW opgelegd krijgen, en daardoor zien ze het nut van het beleidsconcept niet in. De intrinsieke motivatie, de wil om het onderwijs te verbeteren door beslissingen te nemen aan de hand van data, ontbreekt in de meeste gevallen bij schoolleiders en docenten. Als blijkt dat ze de meerwaarde van het beleidsconcept in zien wordt de bereidheid groter om het beleidsconcept OGW te bewerkstelligen.

Deelconclusie mate van 'Nutsmaximalisatie'

In deze paragraaf is een antwoord geformuleerd op de centrale vraag *'In hoeverre streeft een actor organisatie- en/of eigenbelang na?'.* In dit onderzoek blijkt dat door het open karakter van het beleidsconcept OGW iedere actor een eigen invulling geeft aan het beleidsconcept OGW. Er is voornamelijk onder docenten een beperkte bereidheid om de algemeen geformuleerde doelen te bewerkstelligen. In ieder geval lijkt het hierdoor momenteel niet of nauwelijks mogelijk en wenselijk om de invulling van het beleidsconcept OGW tussen actoren met elkaar te vergelijken.

6.4 Problemen tussen principaal en agent

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag *'Is er sprake van discrepantie in belangen en uitvoering van het beleidsconcept OGW tussen beleidsbepaler en uitvoerende actoren?'.* Er wordt hierbij achtereenvolgens in kaart gebracht of uit documenten en gesprekken met de respondenten blijkt dat er in het VO-veld sprake is van een relatie die intrinsiek conflictueus is, en er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, dat leidt tot informatieasymmetrie.

Uit paragraaf 6.2 en 6.3 blijkt dat er sprake is van doeldivergentie bij het uitvoeren van het beleidsconcept OGW bij de actoren. In tabel 7 zijn de belangrijkste belangentegenstellingen in kaart gebracht.

	Definities	Doelen	Opmerkingen
Beleidsbepalers			
Ministerie OCW	De definitie van de Onderwijsinspectie wordt zo nu en dan door het ministerie verbreed. Er wordt geen eenduidige definitie gehanteerd.	Het beste uit alle leerlingen halen en maximaliseren van leerling-prestaties.	Duidelijke definitie en doelen OGW ontbreken.
VO-raad	Er is geen definitie voor OGW in het VO. Bij de lancering van het Bestuursakkoord had het beleidsconcept een open karakter. Het betreft niet één concept, maar het gaat om een cultuur.	Professionalisering van het onderwijs.	Definitie en doelen OGW ontbreken.
Uitvoerders			
Schoolbesturen	<ul style="list-style-type: none"> - OGW legt nauwe focus op rendement. Scholen moeten echter 'gericht werken', systematisch en cyclisch aan de hand van data richt je het onderwijs in. - OGW is onderdeel van bedrijfsvoering, het betreft planmatig werken en doelen stellen op alle niveaus. Het is meer dan opbrengstindicatoren. - OGW betreft dat hetgeen wat je doet ergens toe moet leiden. 	<p>Er is een verscheiden beeld van de doelen.</p> <p>Doelen kunnen smal en breed worden opgevat. Het risico is dat enkel harde indicatoren onder opbrengsten worden verstaan.</p>	<p>Het beleidsconcept OGW wordt anders benoemd richting schoolleiders en docenten.</p> <p>OGW richt zich (teveel) op de opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie.</p>
Scholen	<p>Er worden verschillende definities gehanteerd voor OGW. Door het open karakter is het voor scholen niet mogelijk om een definitie te geven van het beleidsconcept.</p> <p>Het wordt gezien als een formatieve kijk op het leerproces. Hierbij wordt op een cyclische en systematische manier aan de hand van data invulling aan het onderwijs geven. Het gaat om het geven van constructieve feedback en een professionele samenwerking op alle niveaus, met de focus op de doorlopende leerlijn en resultaten.</p>	<p>Het beste uit een leerling halen.</p> <p>Verbetering van de opbrengsten, het leerproces en (leer)prestaties.</p> <p>Scholen noemen ook specifieke doelen: bildung, opstromen, het bieden van een zo hoog mogelijke kans en beter afgestemd onderwijs.</p>	<p>Het wordt gezien als een attitude, cultuur, gedragsverandering en een manier van werken.</p> <p>De focus wordt veelal gelegd op indicatoren, opbrengstindicatoren en de definitie van de Onderwijsinspectie.</p>

Tabel 7. Relatie tussen principaal en agent is intrinsiek conflictueus.

Uit deze tabel blijkt dat de relatie intrinsiek conflictueus is. Er is sprake van bepaalde belangentegenstellingen. De onduidelijkheid over wat er onder het beleidsconcept OGW wordt verstaan, zorgt voor extra verwarring. Actoren lijken niet geheel achter het algemeen belang te staan en ook eigen motieven te hebben om het beleidsconcept al dan niet in te zetten.

In het onderzoek is gekeken of beleidsbepalers en uitvoerende actoren van elkaar afhankelijk zijn voor de realisering van het beleidsconcept OGW. Uit paragraaf 5.3 blijkt dat uitvoerende actoren ervaren dat ze afhankelijk zijn van de middelen uit de Prestatiebox VO om het beleidsconcept OGW een eerste impuls te geven. Op dit moment geven de meeste actoren aan niet meer afhankelijk te zijn van financiële middelen als het gaat om de verdere ontwikkeling van het beleidsconcept OGW (zie 6.1.3). De ontwikkeling van het beleidsconcept OGW in het voorgezet onderwijs blijkt wel te worden gemonitord aan de hand van onder andere Vensters voor Verantwoording en resultaten uit pilots van de Universiteit Maastricht en Universiteit Twente die het Ministerie van OCW faciliteert. Beleidsbepalers communiceren daar echter niet of nauwelijks over naar andere actoren. Ook blijkt uit de documentanalyse geen sprake te zijn van verdere regulering van het beleid omtrent OGW.

In het onderzoek is onderzocht of het Ministerie van OCW en/of de VO-raad over onvoldoende kennis en informatie beschikken over de activiteiten omtrent OGW van de uitvoerende actoren. Er is aan experts gevraagd of er sprake is van informatievoorsprong en of het gedrag van uitvoerende actoren is veranderd of dat uitvoerende actoren zich anders hebben gedragen. Dat blijkt niet het geval, er is niet zozeer sprake van *moral hazard*. Wel zijn er problemen en neveneffecten bij de uitvoering van het beleidsconcept OGW. Dit heeft vooral te maken met de beelden die over het beleidsconcept in het VO-veld aanwezig zijn. Doordat OGW beleid is met open normen en vage concepten, bestaat enerzijds het risico dat het voor beleidsbepalers een abstract begrip blijft, waardoor het uiteindelijk wordt teruggebracht tot een aantal vormvereisten. Aan de andere kant wordt het voor uitvoerders op deze manier niet helder welke voordelen opbrengstgericht werken met zich meebrengt. Het is onduidelijk wat er van uitvoerende actoren wordt verwacht. Een van de risico's die hierdoor ontstaan is (onterechte) angst voor afrekenen bij scholen en docenten als het gaat om het beleidsconcept OGW. Daarnaast lijken scholen voornamelijk extrinsiek gemotiveerd te worden om met het beleidsconcept OGW aan de slag te gaan, en zijn docenten in de veronderstelling dat ze er taken bij hebben gekregen door het beleidsconcept. Tenslotte blijken sommige experts en scholen in de veronderstelling dat er sprake is van een te smalle focus van het beleidsconcept OGW.

Deelconclusie 'Problemen tussen principaal en agent'

In deze paragraaf is een antwoord geformuleerd op de centrale vraag *'Is er sprake van discrepantie in belangen en uitvoering tussen beleidsbepaler en uitvoerende actoren bij het beleidsconcept OGW?'*. In dit onderzoek blijkt dat er sprake is van problemen tussen principaal en agent. Dit hangt samen met het onbegrip vanuit onwetendheid over het beleidsconcept bij uitvoerende actoren. Er blijken spanningen te zijn tussen verschillende actoren. Een verkeerde motivatie, angst voor afrekenen, vrees voor werkdruk en de veronderstelling dat het enkel gaat om de verbetering van kernvakken en het rendement bij uitvoerende actoren zijn gevolgen van het open karakter van het beleidsconcept OGW.

6.5 Interpretatieproblemen

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag *'Wordt het beleidsconcept OGW door actoren (door de tijd heen) verschillend geïnterpreteerd?'*. Hierbij is gekeken wat de actor onder het beleidsconcept verstaat en of er onder indicatoren hetzelfde wordt verstaan.

Uit de documentanalyse en de gesprekken met de respondenten blijkt dat er sprake is van problemen bij de interpretatie van het beleidsconcept. Er is bij het beleidsconcept opbrengstgericht werken in het VO-veld sprake van een bias bij de respondenten. Actoren in het voortgezet onderwijs blijken verscheidende beelden te hanteren ten aanzien van het beleidsconcept en hun primaire taak. Dat blijkt uit het feit dat ze onder de definitie en indicatoren van het concept verschillende dingen verstaan. Dit beeld wordt bevestigd door een recent onderzoek. In het onderzoek van Kohnstamm (2014) wordt opgemerkt dat niet alleen de verschillen in definities leiden tot verschillen in beelden en opvattingen over OGW, maar ook doelen (zoals 'het optimaliseren van leerresultaten van leerlingen') leiden tot een verschillende invulling van opbrengstgericht werken op scholen (p. 38).

Deelconclusie 'Problemen bij de interpretatie'

In deze paragraaf is een antwoord geformuleerd op de centrale vraag *'Wordt het beleidsconcept OGW door actoren verschillend geïnterpreteerd?'*. In dit onderzoek blijkt dat er sprake is van interpretatieproblemen. Actoren in het VO-veld verstaan verschillende dingen onder de definitie, doelen en indicatoren van het beleidsconcept OGW. *Uitvoerende actoren lijken vertekende beelden te hanteren ten aanzien van het beleidsconcept en hun primaire taak. Deze bias wordt veroorzaakt doordat het beleidsconcept OGW een open karakter heeft, waardoor er onduidelijkheid is over de betekenis van OGW en de bijbehorende doelen van het concept. Wat de ene actor onder een bepaald indicator verstaat lijkt door andere actoren op een andere manier te worden begrepen. Doordat het beleidsconcept OGW voornamelijk uit kaders bestaat, wordt er door iedere actor een specifieke invulling aan gegeven.*

6.6 Meetproblemen

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag *'Zijn er problemen bij het meten van opbrengstgericht werken door onvoldoende meetbare variabelen of het ontbreken van objectieve maatstaven?'*. In het onderzoek is gekeken of de beleidsbepaler te maken heeft met het probleem dat prestaties moeilijk te meten zijn. In het onderzoek is tevens gekeken of er sprake is van het ontbreken van eenduidige objectieve maatstaven om prestaties te meten.

Er blijkt sprake te zijn van afreken- en verantwoordingsproblemen. Aan de ene kant wordt de beleidsbepaler geconfronteerd met het probleem dat prestaties moeilijk of onmogelijk te meten zijn. Scholen en schoolbesturen hebben vooral moeite met de aanwezigheid van de opbrengstindicatoren bij de meting van OGW door de Onderwijsinspectie. Het is niet eenvoudig om meetbare variabelen aan te duiden. De meeste schoolleiders en docenten weten niet goed wat er door de Onderwijsinspectie wordt gemeten. Daarnaast geven sommige schoolleiders aan dat er enkel aandacht is voor kwantitatieve metingen en output door de beleidsbepalers. Aan de andere kant blijkt dat er bepaalde neveneffecten plaatsvinden. Actoren in scholen lijken gegevens te versimpelen om de kloof tussen de prestaties en doelstelling meer aanvaardbaar te maken. De druk op leerprestaties die bij het beleidsconcept aanwezig is leidt tot ambitieuze scholen, omdat scholen aan een bepaald minimum niveau moeten voldoen en dus enkel werken aan de indicatoren die gemeten worden. Er is daarnaast verzet bij uitvoerende actoren in verband met een zekere angst voor afrekenen. Uit paragraaf 5.4.5 blijkt dat experts ook aangeven dat er teveel aandacht is voor kwantitatieve metingen en dat er bij scholen verzet is voor dergelijke metingen. De indicatoren om OGW te meten zijn recent veranderd. Naast 'meten en analyseren' worden fasen 2 en 3 tegenwoordig ook gemeten. Dit leidt tot beperkte bruikbaarheid van de metingen voor een beeld van het beleid door de tijd. Tenslotte lijkt het streefdoel uit het Bestuursakkoord VO te ambitieus. Al had de Onderwijsinspectie alleen fase 1 meegenomen in haar beoordeling, dan werd het streefdoel ook niet gehaald.

Deelconclusie 'Meetproblemen'

In deze paragraaf is een antwoord geformuleerd op de centrale vraag *'Zijn er problemen bij het meten van het beleidsconcept OGW door onvoldoende meetbare variabelen of het ontbreken van objectieve maatstaven?'*. In dit onderzoek blijkt dat er sprake is van meetproblemen. Dit wordt echter niet zozeer veroorzaakt doordat het beleidsconcept OGW een open karakter heeft. Uit een recent onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een ordelijke en controleerbaar verloop van het proces bij meten van OGW. Door onbekendheid met de definitie en doelen weten uitvoerende actoren niet wanneer beleidsbepalers vinden dat er sprake is van OGW. De indicatoren van de Onderwijsinspectie zijn leidend, maar omdat de inspectie ze heeft gewijzigd brengt dat voor actoren in het VO-veld onduidelijkheid met zich mee. De wijze waarop het beleidsconcept OGW gemeten wordt brengt strategisch gedrag van uitvoerende actoren met zich mee. Dit komt onder andere door de dominantie van de opbrengstindicatoren.

6.7 Afsluiting analyse

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht welke complicaties een rol spelen bij het open karakter van het beleidsconcept opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs en wat dat betekent voor de vervulling van het werk van de actoren in het VO-veld. Hieruit blijkt dat er met name een gebrek aan kennis is. Actoren in het VO-veld verstaan verschillende dingen onder de definitie, doelen en indicatoren van het beleidsconcept OGW. Iedere actor lijkt een eigen invulling te geven aan het beleidsconcept OGW. De andere middelen zijn aanwezig, al is op het niveau van scholen in sommige gevallen sprake van een gebrek aan informatie en ervaren docenten tijdsdruk bij de uitvoering van het beleidsconcept OGW. Er lijkt daarnaast sprake te zijn van ambigue doelen, waardoor in bijna alle gevallen een link wordt gelegd met de opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie en er sprake is van herdefiniëring. In deze analyse blijkt dat er tevens sprake is van problemen tussen beleidsbepalers en uitvoerende actoren. Dit hangt voornamelijk samen met het onbegrip vanuit onwetendheid. Tenslotte blijkt uit de analyse dat er sprake is van meetproblemen bij het beleidsconcept. De wijze waarop OGW wordt gemeten brengt strategisch gedrag van uitvoerende actoren met zich mee. In het volgende hoofdstuk zal een antwoord worden geformuleerd op de vraagstelling van het onderzoek. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van het gebruik van de resultaten van het onderzoek en een eventuele vervolgstudie.

7. Conclusie

In dit onderzoek is geanalyseerd wat de onbedoelde effecten zijn van het open karakter van het beleidsconcept opbrengstgericht werken op actoren in het voortgezet onderwijs. In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de probleemstelling van het onderzoek. De bevindingen uit het onderzoek hebben geresulteerd in een aantal aanbevelingen, zodat men kan anticiperen op de onbedoelde effecten van het beleid en het beleidsconcept verbeterd of bijgesteld kan worden. Er zal daarnaast een reflectie worden gegeven op het onderzoek. Hierbij zal in worden gegaan op de gehanteerde theorieën en de gebruikte methode, en zal de inhoud van dit onderzoek worden bekritiseerd. In dit hoofdstuk worden tenslotte suggesties gegeven voor vervolgonderzoek.

7.1 Beantwoording probleemstelling

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de probleemstelling. Allereerst zullen de tweede en derde empirische deelvraag worden beantwoord. Aangezien de theoretische deelvraag (Welke complicaties kunnen zich voordoen bij sturing met open normen en vage concepten?) en de eerste empirische deelvraag (Wat houdt het beleidsconcept OGW in?) respectievelijk in het theoretisch kader en het beleidskader afdoende zijn beantwoord, worden deze hier niet meer besproken. Vervolgens zal er een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *'Wat zijn de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleidsconcept OGW op actoren in het VO-veld?'*.

7.1.1 Beantwoording deelvragen

Allereerst wordt een antwoord gegeven op de vraag *'Wat betekent het open karakter van het beleidsconcept OGW voor de vervulling van het werk van de actoren in het VO-veld?'*. In het onderzoek is gekeken wat het open karakter van het beleidsconcept OGW betekent voor de vervulling van het werk van de verschillende actoren in het VO-veld.

Het werk van beleidsbepalers

In het onderzoek is gebleken dat beleidsbepalers van mening zijn dat, door de verschillende wijze waarop OGW door actoren wordt vormgegeven, recht wordt gedaan aan het open karakter van het beleidsconcept. In dit onderzoek wordt niet duidelijk welke definitie er voor het beleidsconcept OGW door beleidsbepalers wordt gehanteerd. De definitie van de Onderwijsinspectie wordt gezien als een definitie waar alle actoren in het VO-veld zich in kunnen vinden. Er wordt echter in sommige gevallen door de beleidsbepaler een bredere definitie gehanteerd. Het beleidsconcept OGW wordt door de beleidsbepalers onder andere omschreven als cultuur, middel en werkwijze om op een bepaalde manier met data om te gaan.

In het onderzoek wordt tevens niet duidelijk wat beleidsbepalers onder opbrengsten van het beleidsconcept OGW verstaan. Het wordt bijvoorbeeld niet concreet wat het betekent om 'het beste uit alle leerlingen te halen'. In dit onderzoek blijkt dat beleidsbepalers zich bewust zijn van het feit dat de indicatoren van de Onderwijsinspectie leidend zijn. Als een school voldoet aan alle indicatoren op dit thema, dan werkt de school opbrengstgericht. Omdat de Onderwijsinspectie deze al een aantal keer heeft gewijzigd brengt dat volgens beleidsbepalers onduidelijkheid met zich mee voor uitvoerende actoren. Beleidsbepalers erkennen dat het streefdoel voor OGW in het Bestuursakkoord ambitieus is. Het blijkt volgens de VO-raad niet haalbaar om te verwachten dat 50 procent van de scholen in 2015 opbrengstgericht werkt.

Het werk van de Onderwijsinspectie

In het onderzoek blijkt dat de Onderwijsinspectie OGW ziet als *data driven education*. Hierdoor worden de opbrengsten hoger. Werken aan opbrengsten wordt gezien als een onderdeel van OGW. De Onderwijsinspectie maakt in haar meting van OGW een onderscheid op drie niveaus: schoolniveau, zorgniveau en het niveau van de leraar. Recent is er een wijziging geweest in de wijze waarop de Onderwijsinspectie OGW beoordeelt (het toevoegen van fasen 2 en 3). Fase 1 (het meten en analyseren van behaalde resultaten van leerlingen) is volgens de Onderwijsinspectie de definitie van het beleidsconcept zoals vastgesteld in het Bestuursakkoord.

Opbrengstgericht werken hoeft volgens de Onderwijsinspectie niet door alle scholen en docenten op dezelfde manier te worden gedaan. Data zijn wel nodig om opbrengstgericht te kunnen werken. In het onderzoek komt naar voren dat de Onderwijsinspectie toetsen als belangrijkste schakel ziet voor OGW, omdat actoren in het VO-veld voor OGW de doorlopende leerlijnen goed in het hoofd

moeten hebben. De Onderwijsinspectie geeft in het onderzoek aan dat kennis van het beleidsconcept OGW op sommige aspecten ontbreekt. De Onderwijsinspectie geeft ook aan dat er te weinig informatie is op het zorg- en docentniveau. Het Ministerie van OCW dient ondersteuning en projecten meer te faciliteren. In het onderzoek blijkt dat de Onderwijsinspectie zich bewust is van de dominantie van de opbrengstenbeoordeling. De Onderwijsinspectie verwacht niet dat het streefdoel voor het beleidsconcept uit het Bestuursakkoord haalbaar is, maar wel dat scholen steeds meer opbrengstgericht gaan werken.

Het werk van schoolbesturen

In het onderzoek blijkt dat de onderzochte schoolbesturen een andere definitie hanteren voor het beleidsconcept OGW. Er wordt gebruik gemaakt van data over leerlingen om het onderwijs in te richten. Daarnaast onderschrijven schoolbesturen de cyclische en systematische aanpak. Kenmerken van OGW zijn: het vooraf benoemen van doelen, het analyseren van de resultaten en daarmee aan de slag gaan. Hierover dient een open dialoog te zijn met alle betrokkenen. Tevens komt in het onderzoek naar voren dat de onderzochte schoolbesturen zich aansluiten bij het oordeel van beleidsbepalers dat het beleidsconcept OGW geen extra tijd kost.

Er wordt echter opgemerkt dat het nemen van generieke maatregelen om incidenten te bestrijden leidt tot perverse effecten en strategisch gedrag van scholen. Hier doelen schoolbesturen op de opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie. In het onderzoek blijkt dat schoolbesturen van mening zijn dat het beleidsconcept OGW daardoor een te nauwe focus heeft. Opbrengstgericht werken dient volgens de onderzochte schoolbesturen meer te zijn dan de opbrengstindicatoren. Niet alle opbrengsten van OGW zijn te meten, dus wordt de aandacht verlegd naar hetgeen dat eenvoudig te meten is. Het is volgens de onderzochte schoolbesturen dan ook van belang dat er voor OGW concrete beleidsdoelen worden geformuleerd. Daarnaast komt in het onderzoek naar voren dat schoolbesturen geen duidelijk beeld hebben hoe beleidsbepalers meten dat op dit moment 25 procent van de scholen opbrengstgericht werkt. Opvallend is dat deze schoolbesturen de neiging hebben om opbrengstgericht werken anders te benoemen in de richting van scholen. Het wordt gezien als een term die niet in scholen gebruikt moet worden.

Het werk van schoolleiders en docenten

In het onderzoek blijkt dat er in en tussen scholen diverse opvattingen heersen over de betekenis van het beleidsconcept OGW. Onderzochte schoolleiders hanteren verschillende definities en indicatoren voor opbrengstgericht werken. Het wordt gezien als een attitude, een cultuurverandering of gedragsbeïnvloeding op alle niveaus. Over het algemeen kan gesteld worden dat schoolleiders zich bewust zijn dat OGW betekent dat er op een cyclische en systematische manier gekeken wordt naar het leerproces, met als doel het beste uit een leerling te halen en het verbeteren van de opbrengsten.

Kenmerken van het beleidsconcept zijn volgens scholen onder andere het zicht hebben op de doorlopende leerlijn, vooraf doelen stellen, en met elkaar in dialoog zijn over resultaten. Doordat het beleidsconcept OGW een open karakter heeft is het voor de meeste scholen niet duidelijk of ze al dan niet opbrengstgericht werken. Scholen zijn in de meeste gevallen niet bekend met de wijze waarop het beleidsconcept OGW wordt gemeten. In het onderzoek komt naar voren dat schoolleiders en docenten verschillende verwachtingen en doelen van het beleidsconcept OGW hebben. De indicatoren en definitie van de Onderwijsinspectie worden in de onderzochte scholen als maatgevend ervaren. Voor sommige scholen was een negatieve inspectiebeoordeling dan ook de directe aanleiding om opbrengstgericht te gaan werken. Veel onderzochte scholen zijn echter van mening dat het beleidsconcept OGW meer zou moeten zijn dan de opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie. OGW zou zich niet alleen moeten richten op resultaten, maar ook op het proces en op doelen die niet te meten zijn. Onbedoelde effecten van het meten van het beleidsconcept OGW zijn dat afgeleide doelen, die eenvoudig meetbaar zijn, worden meegenomen. Leerlingen zijn minder kansrijk en dat leidt tot strategisch gedrag van scholen. In het onderzoek komt naar voren dat schoolleiders de termen OGW en opbrengsten niet of nauwelijks naar docenten communiceren. Tevens blijkt dat veel scholen, met name docenten, onvoldoende kennis hebben over OGW. Ook vinden de meeste schoolleiders dat docenten nog te weinig doen aan opbrengstgericht werken en/of op dit moment niet in staat zijn om opbrengstgericht te werken. Volgens sommige schoolleiders ontbreekt data op het niveau van de klas. Docenten zijn niet actief op zoek naar informatie over OGW. Gebrek aan kennis en handelingsverlegenheid leidt ertoe dat er met onbegrip wordt gereageerd op opbrengstgericht werken.

Deelconclusie tweede empirische deelvraag

Bovenstaand is een antwoord geformuleerd op de deelvraag *'Wat betekent het open karakter van het beleidsconcept OGW voor de vervulling van het werk van de actoren in het VO-veld?'*.

In dit onderzoek blijkt dat er voornamelijk sprake is van onvolledige uitvoering van het beleidsconcept OGW door een gebrek aan kennis als het gaat om opbrengstgericht werken. Er is sprake van onbegrip vanuit onwetendheid over het beleidsconcept OGW. Er zijn verschillende interpretaties van begrippen en doelen, wat leidt tot een eigen opvatting over opbrengstgericht werken. Daarnaast is er door het open karakter van het beleidsconcept sprake van variëteit in de invulling van OGW. Hierbij wordt de focus veelal gelegd op de opbrengstindicatoren en de definitie van de Onderwijsinspectie. Tevens is er sprake te zijn van herdefiniëring als het gaat om 'het beste uit alle leerlingen halen'. Doordat het beleidsconcept OGW voornamelijk uit kaders bestaat, wordt er door iedere actor een specifieke invulling aan gegeven. Daarnaast leidt de huidige aanpak van het beleidsconcept OGW en de wijze waarop het gemeten wordt tot perverse effecten en strategisch gedrag van uitvoerende actoren.

Spanningen bij of tussen de verschillende actoren in het VO-veld

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de deelvraag *'Zijn er spanningen bij of tussen de verschillende actoren in het VO-veld sinds de invoering van het beleidsconcept OGW?'*. In paragraaf 5.3 zijn de spanningen besproken. In deze paragraaf worden de kernpunten uitgelicht.

Spanningen tussen beleidsbepalers en uitvoerende actoren

- ✓ *De overheid gaat over 'het wat'; het onderwijs gaat over 'het hoe':* Dit heeft te maken met de druk die het ministerie uitoefent op het onderwijsveld. Scholen hebben volgens experts het gevoel dat ze ter verantwoording worden geroepen. Echter, als beleidsbepalers geen verwachtingen hebben zal er onvoldoende gebeuren in het kader van OGW.
- ✓ *Niet alles kan en moet worden gemeten:* Onderwijskwaliteit is niet geheel in cijfers uit te drukken. Volgens uitvoerende actoren wordt er teveel beredeneerd vanuit 'rankings'.
- ✓ *Het risico dat de operationalisatie van het beleidsconcept maatgevend wordt.* Daarnaast mag OGW door de overheid niet worden teruggebracht tot een aantal vormvereisten.
- ✓ *Smalle focus van het beleidsconcept OGW:* Uitvoerende actoren wijzen in het onderzoek op het risico van een te smalle opvatting van het beleidsconcept OGW. Er is teveel nadruk op de kernvakken en er is in toenemende mate sprake van rendementdenken.

Spanningen bij uitvoerende actoren

- ✓ *Goede schoolleiders zijn cruciaal voor het beleidsconcept OGW:* Het is van belang dat de schoolleiding voldoende managementervaring heeft. Schoolleiders moeten durven sturen. Wanneer dit ontbreekt kan dit leiden tot onduidelijkheid in een school.
- ✓ *Uitvoerende actoren hebben alleen externe motivatie om opbrengstgericht te werken:* Er moet intrinsieke motivatie zijn voor uitvoerende actoren. Bij het beleidsconcept heerst het idee dat opbrengstgericht werken wordt opgelegd door de overheid. Er is bij uitvoerende actoren een toenemend onbegrip vanuit onwetendheid. De stap naar de voordelen van OGW wordt in de ontwikkeling van het beleidsconcept nauwelijks gezet.
- ✓ *Het meten van OGW leidt tot strategisch gedrag:* Er is onder meer sprake van scherpere determinatie en *teaching to the test*. Daarnaast zijn er scholen die enkel werken aan de realisering van de indicatoren die worden gemeten door de Onderwijsinspectie, waardoor scholen niet nadenken over het onderwijsproces. Op die manier ontstaat er een negatief beeld over wat het beleidsconcept OGW inhoudt.
- ✓ *Docenten in het voortgezet onderwijs blijken conservatief te zijn:* Het beleidsconcept OGW wordt als iets nieuws gezien en er heerst angst voor meer werkdruk.

- ✓ *Docenten ervaren OGW als het afrekenen op het eindresultaat:* Het wordt ervaren als het aantasten van hun autonomie en problemen die spelen bij het niet halen van opbrengsten worden extern geattribueerd.

Deelconclusie derde empirische deelvraag

In deze paragraaf is een antwoord geformuleerd op de deelvraag 'Zijn er spanningen bij of tussen de verschillende actoren in het VO-veld sinds de invoering van het beleidsconcept OGW?'.
Allereerst heeft de Onderwijsinspectie aangegeven niet over instrument(en) te beschikken om scholen te ondersteunen op het niveau van de klas. Doordat OGW beleid is met open normen en vage concepten, bestaat daarnaast het risico dat het voor beleidsbepalers een abstract begrip blijft. Daardoor wordt het uiteindelijk teruggebracht tot een aantal vormvereisten. Voor uitvoerders wordt op deze manier niet helder welke voordelen het beleidsconcept met zich mee brengt. Dat komt omdat kennis over opbrengstgericht werken en de doelen ervan ontbreekt. Scholen hebben het gevoel dat ze ter verantwoording worden geroepen, terwijl het Ministerie van OCW druk moet uitoefenen. Ook dit komt omdat er zonder verwachtingen onvoldoende in het VO-veld gebeurt. Daarnaast blijken uitvoerende actoren in de veronderstelling dat het beleidsconcept OGW een te smalle focus heeft. Docenten ervaren opbrengstgericht werken als het afrekenen op het eindresultaat. Docenten blijken tevens conservatief te zijn en er heerst angst voor toenemende werkdruk. Schoolleiders moeten durven sturen. Wanneer dit ontbreekt kan dit leiden tot onduidelijkheid in een school. Bovendien zijn de uitvoerende actoren in de meeste gevallen slechts extern gemotiveerd om opbrengstgericht te werken. Tevens zijn er bepaalde spanningen betreffende het meten van het beleidsconcept OGW. Er is een risico aanwezig dat de operationalisatie van het beleidsconcept maatgevend wordt. Ook kan en moet niet alles worden gemeten. Het meten van OGW leidt tot strategisch gedrag. Op die manier ontstaat er een negatief beeld over wat het beleidsconcept opbrengstgericht werken is.

7.1.2 Antwoord hoofdvraag

Het geheel overziend kan er een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag van het onderzoek: *'Wat zijn de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleidsconcept OGW op actoren in het VO-veld?'*. Dit onderzoek biedt inzicht in de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleid ten aanzien van OGW op actoren in het VO. Hierdoor is het mogelijk om aanbevelingen te doen over hoe actoren in het VO-veld hierop kunnen anticiperen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de definitie en de doelen van OGW verschillend worden geïnterpreteerd. Dit leidt in de praktijk tot diverse invulling van OGW. Een gevolg van deze verschillende interpretaties is dat actoren handelen op basis van gevoel. Er is sprake van onvolledige uitvoering en herdefiniëring van OGW. Er is sprake van onbegrip vanuit onwetendheid, wat leidt tot een gat tussen de intentie en de uitkomst van het beleid. Daarnaast is er op het niveau van scholen een beperkte bereidheid om de algemeen geformuleerde beleidsdoelen te bereiken. De wijze waarop OGW op dit moment is neergezet brengt strategisch gedrag van actoren met zich mee. Gevolgen van het open karakter van het beleidsconcept zijn een verkeerde motivatie, angst voor afrekenen, vrees voor een hogere werkdruk en de veronderstelling dat het enkel gaat om de verbetering van kernvakken en het rendement. Dit leidt onder meer tot scherpere determinatie, minder kansrijk onderwijs en *teaching to the test*. Er zijn hierdoor scholen die enkel werken naar de realisering van de indicatoren die worden gemeten, waardoor scholen niet nadenken over het onderwijsproces.

Op die manier ontstaat een negatief beeld over het beleidsconcept OGW. Uitvoerende actoren geven in het onderzoek aan meer duidelijkheid te willen over de definitie en verwachtingen van het beleidsconcept. Ook willen ze meer inzicht in de wijze waarop OGW gemeten wordt, zodat ze er op een gerichte wijze een eigen invulling aan kunnen geven.

7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden een aantal punten aangedragen waar het beleid omtrent OGW in het VO verbeterd kan worden. Op basis van de conclusie worden vier aanbevelingen gedaan hoe actoren op de onbedoelde effecten van het beleidsconcept OGW kunnen anticiperen.

- *Het is van belang dat het Ministerie van OCW het onbegrip vanuit onwetendheid onder actoren vermindert als in 2020 alle scholen in het VO opbrengstgericht moeten werken.*

Het Ministerie van OCW moet onderzoeken welke informatie en beeld(en) over OGW aan het VO-veld worden verspreid. Het is van belang dat het Ministerie van OCW de mogelijkheden bekijkt om de resultaten van pilots en onderzoeken te vertalen in concrete handvaten voor de uitvoerende actoren. Hierdoor kan worden gezorgd voor professionele ontwikkeling en het draagvlak voor OGW worden bewerkstelligd. Een deel van de scholen maakt op dit moment gebruik van de ondersteuning die de VO-raad en SAZ bieden. Middels de bestaande communicatiekanalen zou er ondersteuning kunnen worden geboden aan alle scholen. Deze organisaties zouden gestructureerde methodes aan schoolbesturen en scholen kunnen bieden. Van deze methodes dient bewezen te zijn dat ze werken. Eventueel zou het Ministerie van OCW in overweging kunnen nemen om een keurmerk te verschaffen aan sommige OGW interventies. Het is in ieder geval van belang dat de goede voorbeelden voldoende in beeld worden gebracht. Er zijn momenteel al handreikingen die goede principes hebben, maar onvoldoende zijn uitgewerkt.

- *Het Ministerie van OCW moet kijken of de middelen uit de Prestatiebox VO nader gespecificeerd kunnen worden en een open dialoog tussen actoren in het VO-veld over OGW stimuleren.*

Er dient gezorgd te worden voor platformen waarin kennis over OGW kan worden gedeeld. Een open dialoog tussen actoren in het VO-veld zou actief moeten worden opgezocht. Deze uitwisseling van kennis en ervaringen op het gebied van het beleidsconcept OGW zou de angst voor afrekenen en vrees voor een nauwe focus van het beleidsconcept kunnen verminderen. Door dit als overheid te faciliteren zorg je ervoor dat het beleidsconcept eenvoudiger op scholen wordt uitgerold. Daarbij moet het Ministerie van OCW scholen de tijd geven om OGW in te voeren.

- *Laat per school in kaart brengen wat de schoolleiding en docenten verstaan onder het beleidsconcept OGW.*

Het beleidsconcept OGW heeft overlap met andere thema's uit het Bestuursakkoord. Het is hierdoor voor actoren onduidelijk wat er bij het beleidsconcept OGW verwacht wordt. Het Ministerie van OCW wil de discretionaire ruimte bij het beleidsconcept OGW blijven bieden aan scholen, om het concept zodoende te laten aansluiten bij de cultuur en structuur van scholen. Echter, door het open karakter van het beleidsconcept worden er ook binnen schoolbesturen en zelfs binnen scholen verschillende dingen onder opbrengsten en OGW verstaan. Het is voor het succes van het beleid van belang dat iedere school een visie formuleert op OGW. Daarom zou het goed zijn als er per school in kaart wordt gebracht wat de schoolleiding en docenten verstaan onder OGW.

- *De Onderwijsinspectie zou in haar oordeel over de kwaliteit van het onderwijs niet alleen naar resultaten moeten kijken maar meer naar het proces en de kwaliteitszorg.*

De opbrengstindicatoren van de Onderwijsinspectie worden door alle actoren als dominant ervaren. Hierdoor lijkt de aandacht alleen naar opbrengsten te gaan, terwijl de Onderwijsinspectie ook het onderwijsproces beoordeelt. Beleidsbepalers dienen zich bewust te zijn van de invloed van de opbrengstindicatoren en het strategisch gedrag dat dit bij actoren oproept in het kader van het beleidsconcept OGW. Er dient bij het inspectieoordeel over de kwaliteit van het onderwijs een evenwicht gevonden te worden tussen een focus op de opbrengsten en het proces. Kwaliteitszorg dient daarnaast beter te worden ingebed in de lerarenopleiding. Anders dan in het VO wordt de kwaliteit van opleidingen in het HO getoetst door middel van een accreditatieproces waarbij vooral naar het proces gekeken wordt. Het is wenselijk dat de komende jaren een focus op het onderwijsproces ook in het funderend onderwijs meer naar de voorgrond treedt.

7.3 Reflectie

In deze paragraaf wordt een reflectie gegeven op het verloop van het onderzoek en de resultaten. Eerst zal op de gebruikte theorie worden gereflecteerd. Vervolgens wordt er een reflectie gegeven op de gebruikte methoden. Tenslotte wordt de inhoud van dit onderzoek bekritiseerd.

Theorie

Binnen dit onderzoek zijn er theorieën gebruikt die zijn gericht op complicaties op het uitvoerend niveau, complicaties op het niveau van intern management, en complicaties op het niveau van extern management.

Wat in dit onderzoek opviel was de sterke samenhang en overlap van de literatuur uit de bestaande theorieën. De gehanteerde theorie over SLB'ers bleek bijvoorbeeld ook van toepassing op de andere niveaus. In de theorie over het hiërarchisch model kwamen complicaties op het niveau van het externe management naar voren. Het was daardoor noodzakelijk om de theorieën te herzien. Dit maakt het onderzoek wetenschappelijk relevant. De literatuur is teruggebracht tot een tweedeling, door een eigen theorie te vormen. Uit de literatuur over de drie soorten complicaties komt een onderscheid tussen complicaties in de horizontale relatie en complicaties in de verticale relatie naar voren. Hierdoor werd het mogelijk om de complicaties aan te duiden die zich voor kunnen doen bij beleid met open normen en vage concepten

De complicaties op het niveau van extern management zijn gegenereerd uit evaluatieve beschouwende literatuur. Anders dan bij de andere niveaus, waarbij er een klassieke theorie is gehanteerd (Lipksy en Downs), zijn op dit niveau lessen getrokken uit de kritiek op het OMC. Dit leidt ertoe dat de bevindingen op dit niveau minder hard te maken zijn. Ondanks dat het minder hard te maken is, zijn deze complicaties relevant voor het onderzoek. Zo blijkt in dit onderzoek ook sprake te zijn van risico voor de naleving van het beleidsconcept. Daarnaast blijkt dat de gemeenschappelijke doelen een risico vormen voor de uitkomsten van het beleid. Hierdoor is de vergelijkbaarheid van OGW tussen scholen in het VO moeilijk. Ook blijkt dat bij de aanpak van OGW het definiëren van de meetbare variabelen niet eenvoudig en is. Tenslotte is er tevens sprake van verzet tegen de metingen.

Methode

Om tot een antwoord op de centrale vraag van het onderzoek te komen, zijn door middel van een documentanalyse en 28 interviews de onbedoelde effecten bij actoren in het VO onderzocht. Er zijn doelgericht eenheden voor de interviews geselecteerd waarbij rekening is gehouden met drie kenmerken: inspectieoordeel, locatie en grootte. Door op deze aspecten te letten is de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Er zijn uiteindelijk negen scholen geselecteerd. De resultaten uit het onderzoek kunnen daardoor onvoldoende gegeneraliseerd worden. Als er meer scholen waren geïnterviewd dan waren de bevindingen over OGW in scholen harder te maken. Er zijn echter veel scholen geweest die geen medewerking wilden verlenen aan het onderzoek. Het is aannemelijk om te veronderstellen dat informatie van dergelijke scholen tot andere inzichten zouden hebben geleid.

Gezien de periode waarin de resultaten van het onderzoek zijn verkregen, is uiteindelijk besloten om actoren geen enquête voor te leggen. Er is overwogen om onder schoolleiders en docenten schriftelijke vragenlijsten te verspreiden. Er zaten echter grote risico's aan het verspreiden van een enquête. Uit gesprekken met experts blijkt dat respondenten niet of nauwelijks reageren op dergelijke enquêtes. Daarnaast is er een risico op sociaal wenselijke antwoorden. Tenslotte zou er sprake zijn van beperkte informatiewaarde, omdat respondenten reageren met onvoldoende kennis en/of beperkte belangstelling.

Bevindingen

In dit onderzoek is meer inzicht verkregen in de onbedoelde effecten van het open karakter van het beleid ten aanzien van opbrengstgericht werken op actoren in het voortgezet onderwijs. Het levert inzichten op over de onbedoelde effecten van OGW, waardoor actoren op de ontwikkeling van het beleidsconcept kunnen anticiperen. De conclusies van het onderzoek zijn dan ook waardevol voor zowel de theorie als de praktijk.

Ontwikkelingen omtrent het beleidsconcept OGW zijn actueel. Daarom kunnen enkele gegevens verouderd zijn bij het uitbrengen van dit onderzoek. Er kunnen inmiddels nieuwe inzichten zijn ontstaan bij de actoren als het gaat om opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs.

7.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal bevindingen uit dit onderzoek die kunnen worden meegenomen voor vervolgonderzoek.

Ten eerste zijn er vanwege de omvang van dit onderzoek maar een beperkt aantal actoren meegenomen. Om die reden is het onderzoek niet representatief voor het hele VO-veld. Het is bijvoorbeeld aan te bevelen om bij een vervolgstudie meer docenten te interviewen om tot uitspraken te komen die beter te generaliseren zijn. Daarnaast hebben experts aangegeven dat het interessant is om met personen uit adviesbureaus en commerciële partners van universiteiten (zoals de CED-Groep voor de Universiteit Utrecht) te praten over de (onbedoelde) effecten van het beleidsconcept OGW. Het is mogelijk dat dergelijke actoren een ander kader schetsen over de situatie in het VO-veld. Gezien de omvang van dit onderzoek was het niet mogelijk om de ervaring van deze actoren mee te nemen. In een vervolgstudie is het interessant om ook deze invalshoek in kaart te brengen.

Dit onderzoek vindt ex ante plaats, wat betekent dat het aan te raden is om binnen enkele jaren nogmaals te kijken naar de (onbedoelde) effecten van het beleidsconcept OGW. Hierbij is het van belang om gericht te kijken naar de complicaties die in dit onderzoek een rol hebben gespeeld. Omdat het monitoren van het beleidsconcept nauwelijks gebeurt, weten actoren niet hoe het is gesteld met de ontwikkeling van het beleidsconcept OGW in het VO. De uitkomsten van dergelijke evaluaties zullen dan ook actief openbaar gemaakt moeten worden, zodat actoren erop kunnen anticiperen. Hierdoor kan er namelijk samen gekeken worden hoe het beleidsconcept kan leiden tot de gewenste kwaliteitsverbetering.

Ten derde dient in een vervolgstudie onderzocht te worden wat de invloed is van de Onderwijsinspectie op het beleidsconcept OGW. In een recent artikel wordt gesteld dat 'er actief wordt gestuurd op onderwijskwaliteit en waar nodig geïntervenieerd als middel tot betere prestaties' (Honingh & van Thiel, 2014). In het artikel, dat in gaat op ontwikkelingen in het PO, wordt aangegeven dat de focus van de Onderwijsinspectie met name invloed heeft op de inperking van de onderwijshoudelijke autonomie van scholen. Het gebruik van inspectiekaders blijkt daarnaast een sterk sturend effect te weeg te brengen bij scholen (Honingh & van Thiel, 2014, pp. 18 – 26). Gezien de bevindingen in deze thesis zou het goed zijn als de invloed van de Onderwijsinspectie op de ontwikkeling van het beleidsconcept OGW nader wordt onderzocht.

Tenslotte zou er een studie moeten plaatsvinden naar het strategisch gedrag van actoren. De veronderstelling is dat deze schaduwkant van OGW de ontwikkeling van het beleidsconcept in de weg staat. De verwachting is dat dit onder andere komt door de dominantie van de opbrengstindicatoren en het heersende beeld over de focus op de cognitieve opbrengsten. Enkele aspecten die in het kader hiervan in de bevindingen van dit onderzoek naar voren zijn gekomen zijn: Leerlingen minder kansen bieden en sneller laten afvloeien als ze niet goed scoren; Scherper determineren (selecteren aan de poort); Eenzijdige focus op eindexamenresultaten; Ambitieuze scholen die toewerken naar een bepaald minimum niveau; Substantiële toename van eindexamencijfers en parallel daaraan een toename in vertraging en afstroom in de bovenbouw. Om hierover meer duidelijkheid te krijgen, dient dit nader in kaart te worden gebracht.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer. (2014). *Indicator bekwaamheidseisen leraren PO en VO niet deugdelijk tot stand gekomen*. Vinddatum 17 juni 2014, op:
<http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/ocw/beleidsinformatie/indicator-bekwaamheidseisen-leraren-po-en-vo-niet-deugdelijk-tot-stand>.

Armstrong, K. A. (2010). *Governing Social Inclusion: Europeanization through Policy Coordination*. Oxford: Oxford University Press.

Barcevičius, E. (2014). Is the Social OMC Fit for Purpose? Adequacy and Institutional Design, 2006–2010. In E. Barcevičius, J.T. Weishaupt & J. Zeitlin (Eds.), *Assessing the Open Method of Coordination, Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination* (pp. 40 – 86). Palgrave Macmillan.

CDA & VVD. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Vinddatum 30 september 2010, op:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>.

Dam, J. van., Meer, M. van der. (november 2013). *Infobulletin Schoolleidersplatform VO-raad*. Utrecht: VO-raad.

Dawson, M. (2011). *New Governance and the Transformation of European Law, Coordinating EU Social Law and Policy*.

Dohnt, L. (2010). *Het Belgisch armoedebeleid in een Europees kader*. Gent: Universiteit Gent, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen.

Dijsselbloem, J.R.V.A. (2008). *Tijd voor Onderwijs. Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. 6nd edition. Boston: Little, Brown and Company.

European Council. (2000). *Presidency Conclusions*. Lisbon European Council, 23 and 24 March.

Fullan, M. (2001). *Leading in a culture of change*. San Francisco: Jossey-Bass.

Heemskerk, I., Verbeek, F., Kuiper, E., Oomens, M., Linden, J. van der, Hilbink, E. (2014). *Opbrengstgericht werken in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Heuvel, J.H.J. Van den. (2005). *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Boom Lemma uitgevers.

Honingh, M. & Thiel, S. van. (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. *Bestuurskunde*, 23 (1), pp. 18 – 24.

Hoogerwerf, A. (2008), *Beleid, processen en effecten*. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid* (achtste druk) (pp. 17 – 34). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Jonge, M. de. (2011). *Opbrengstgericht werken ontrafeld, een onderzoek naar opbrengstgericht werken door middenmanagers in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: CPS Onderwijsontwikkeling en advies.

Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur. (2012). *Strategisch Beleidsplan KSE 2013 – 2017, "We moeten leerlingen voorbereiden op hun toekomst en niet op ons verleden"*.

Kleij, F.M. van der, Vermeulen, J.A., Schildkamp, K., Eggen, T.J.H.M. (submitted). *Data-based decision making, assessment for learning, and diagnostic testing in formative assessment*. Manuscript submitted for publication.

Leerpark Presikhaaf. (2013). *Actieplan Verhogen leeropbrengsten door middel van OGW 2013 – 2014*. Arnhem: Arentheem College Leerpark Presikhaaf.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

Melanchthon Scholengemeenschap. (2011). *Melanchthon Schoolplan 2011 – 2015*.

Melanchthon Scholengemeenschap. (2013). *Visiedocument 2013 – 2018, Verantwoord vooruit, De goede maat en de juiste toon*. Rotterdam: Algemene directie Melanchthon.

Meter, D. van., Horn, C. van. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6 (4).

Ministerie van OCW. (2011a). *Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus, het beste uit leerlingen halen*.

Ministerie van OCW. (2011b). *Actieplannen Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Leraren*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 23 mei 2011. Kenmerk 303172. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW. (2013). *Memorie van toelichting Leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs*. Kamerstukken II 2012–2013, 33 661, nr. 3. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW. (2014). *Toezicht in transitie*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister en staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 28 maart 2014. Kenmerk 594613. Den Haag: Directoraat-generaal primair en voortgezet onderwijs.

Ministerie van OCW. (2008). *Voorstel voor verbetering van de toets- en verantwoordingspraktijk in het basisonderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 16 juni 2008. Kenmerk PO/KO/19891. Den Haag Directoraat-generaal primair en voortgezet onderwijs.

Odenhal, L. & Verbeek, C. (2014). *Opbrengstgericht werken in ontwikkeling*. Amersfoort: CPS Onderwijsontwikkeling en advies.

Onderwijsinspectie. (2013). *De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2011/2012*.

Onderwijsinspectie. (2010). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs, een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*.

Onderwijsinspectie. (2013). *Waarderingskader Voortgezet Onderwijs 2013*. Vinddatum 12 mei 2014, op: http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Documents+algemeen/2013/231213-publieksversie_waarderingskader_vo_2013.pdf.

Onderwijsraad. (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit, Stand van educatief Nederland 2013*. Vinddatum 10 juni 2014, op <http://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2013/een-smalle-kijk-op-onderwijskwaliteit/volledig/item7043>.

- Onderwijsraad. (2008). *Partners in onderwijsopbrengst*. Den Haag: OBT bv.
- Prestatiebox Voortgezet Onderwijs*. (11 januari 2012). Doorlopende leerlijnen taal en rekenen. Vinddatum 30 mei 2014, op: <http://www.taalenrekenen.nl/actueel/nieuws/00119/>.
- Schildkamp, K. (2012). Opbrengstgericht werken: data-geïnformeerd onderwijs voor schoolverbetering. In R. Zwart, K. van Veen en J. Meirink (Eds.), *Onderzoek in de school ter discussie: doelen, criteria en dilemma's* (pp. 29 – 34). Leiden: Universiteit Leiden.
- School aan Zet. (2013). *In beeld*. Den Haag: School aan Zet.
- School aan Zet. (n.d.). *Teach & Learn*. Vinddatum 18 maart 2013, op: <http://www.sazteachandlearn.nl/home.html>.
- Teunis, B. (2013). *Bevorderende en belemmerende factoren bij de implementatie van opbrengstgericht werken*. Twente: Universiteit Twente.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Vennix, J.A.M. (2010). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Pearson Custom Publishing.
- Verbeek, C., Odenthal, L. (2012). *Opbrengstgericht werken in de keten, Samenwerken aan hogere opbrengsten*. Amersfoort: CPS Onderwijsontwikkeling en advies.
- Vermaas, J. (2013). *OGW in het VO, opbrengstgericht werken en het vakmanschap van de leraar*. In opdracht van School aan Zet, VO-raad & AOC-Raad. Den Haag: Drukkerij Leijten.
- Vinzant, J. C., Crothers, L. (1998). *Street-level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Visscher, A., Ehren, M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht Werken, Analyse in opdracht van de Kenniskamer van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Twente: Universiteit Twente.
- VO-raad & Ministerie van OCW. (2011). *Bestuursakkoord voortgezet onderwijs 2012 – 2015*. Utrecht: VO-raad
- VO-raad & Schoolinfo. (2012). *Prestatiemonitor, landelijke rapportage nulmeting in het kader van het Bestuursakkoord 2012 – 2015*. Utrecht: VO-raad.
- Zeitlin, J. (2010), Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination. In E. Marlier, D. Natali & R. van Dam (Eds.), *In Europe 2020: Towards a More Social EU?* (pp. 253–273). Brussels: P.I.E.-Peter Lang.

Bijlagen

Bijlage 1. Maatregelen omtrent OGW uit Actieplan Beter Presteren

Gestart:

- o Borgen kwaliteit SE's door maximeren discrepantie tussen SE en CE tot 0,5 punt.
- o VSV verminderen tot maximaal 35.000 jongeren in 2012 en maximaal 25.000 in 2016.
- o Succes in Beeld: zichtbaar en bespreekbaar maken knelpunten en opbrengsten kwaliteitsbeleid.
- o Actieplan leerkracht: tot € 1 miljard investeringen in de leraar.

Vanaf 2011:

- o Pilots opbrengstgericht werken, leerlingvolgsystemen en landelijke diagnostische tussentoets.
- o Verdere verdieping Succes in Beeld op het gebied van opbrengstgericht werken (bij 150 scholen).
- o Plan van aanpak VO-raad voor opbrengstgericht werken.
- o Prestatieafspraken met de sector over verdere ontwikkeling van leiderschap en deskundigheid.

Vanaf 2012:

- o Aanscherping van de zak/slaagregeling: gemiddeld voldoende CE.
- o Vaststellen tussendoelen, vakinhoud Nederlands, wiskunde/rekenen en Engels.
- o Pilots rekentoets (eerste pilot 2012, tweede pilot 2013).
- o Ontwikkelen kwaliteitscriteria leerlingvolgsystemen.

Vanaf 2013:

- o Aanscherping van de zak/slaagregeling: maximaal één vijf voor Nederlands, Engels en wiskunde.

Vanaf 2014:

- o Introductie rekentoets.
- o Wettelijk verplichting leerlingvolgsysteem inclusief tussentijdse toetsing op kernvakken.
- o Examens Nederlands bevatten de referentieniveaus.

Bijlage 2. Vragenlijst ontwikkeling OGW Prestatiemonitor (VO-raad en Schoolinfo)

De vragenlijst gaat uit van het cyclische proces van OGW waarbij 3 stappen worden benoemd:

Stap 1 Volgen, analyseren en evalueren

- onze school volgt systematisch de vorderingen van de leerlingen aan de hand van genormeerde toetsen;
- onze school analyseert wat de onderwijs- en ondersteuningsbehoefte is van individuele of groepen leerlingen;
- onze school evalueert systematisch de opbrengsten;
- onze school evalueert systematisch het onderwijsproces.

Stap 2 (Tussen)doelen stellen

- alle leerlingen krijgen instructie en verwerkingsopdrachten op het niveau dat bij hen past;
- de leraren gebruiken bij de vormgeving van hun onderwijs de analyse van de prestaties van de leerlingen.

Stap 3 Uitvoeren en inrichten

- alle leerlingen krijgen instructie en verwerkingsopdrachten op het niveau dat bij hen past;
- onze school voert de ondersteuning aan leerlingen met extra onderwijsbehoeften planmatig en doelgericht uit;
- onze school werkt resultaatgericht aan de verbetering van de opbrengsten en toetsen/schoolexamens;
- onze school werkt resultaatgericht aan de verbetering van het onderwijsleerproces.

Bijlage 3. Complicaties in de horizontale en verticale relatie

complicatie 1	complicatie 2	complicatie 3	complicatie 4	complicatie 5
<p>Onzekerheid door gebrek aan kennis en informatie, het chronisch ontbreken van voldoende middelen en tijdsdruk.</p>	<p>Onzekerheid vanwege dubbelzinnige, vage en conflicterende doelen.</p>	<p>Actoren zijn geneigd om eigen doelen na te streven.</p> <p>Het algemene doel kan hierbij afwijken van de doelen van uitvoerende actoren door beleidsvrijheid en het nastreven van eigenbelang door actoren (nutsmaximalisatie).</p>	<p>Als het beleid ruim genoeg is dan zijn actoren veranderingsresistent.</p>	<p>Problemen met peer reviews.</p> <p>Er is sprake van het ontbreken van politieke wil en middelen om een goede evaluatie op te zetten.</p>
<p><i>Dit leidt tot:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Handelen op basis van gevoel en ervaring. - Onvolledige uitvoering. - Creaming: Selecteren van werk en standaardisatie. 	<p><i>Dit leidt tot:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Verschillende interpretaties van begrippen. - Herdefiniëring: Het concept van werk wijzigen. - Een gat tussen de intentie en de uitkomst van het beleid. 	<p><i>Dit leidt tot:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beperkte bereidheid om de algemeen geformuleerde beleidsdoelen te bereiken. - Beperking in vergelijkbaarheid van het beleid door variëteit in de invulling van het beleid. 	<p><i>Dit leidt tot:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Handelingen van actoren gaan overheersen en stroken niet met het oorspronkelijke beleidsconcept. - Actoren zoeken verklaringen voor de tekortkomingen en problemen buiten het eigen handelen. 	<p><i>Dit leidt tot:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Twijfel over motieven voor peer reviews (niet van elkaar leren). - Angst voor determinatie en afrekenen door externen op basis van uitkomsten van peer reviews.

Tabel 1. Complicaties in de horizontale relatie door het sturen met open normen en vage concepten.

complicatie 1	complicatie 2	complicatie 3	complicatie 4
<p>Problemen in de relatie tussen Principaal- agent:</p> <p>a) Intrinsiek conflictueus, er is een belangenconflict. b) Wederzijds afhankelijk. c) Informatieasymmetrie.</p>	<p>Probleem met interpretatie:</p> <p>Het algemene doel kan verschillend worden geïnterpreteerd.</p>	<p>Probleem van afrekenen:</p> <p>Bij dit meetprobleem wordt een beleidsbepaler geconfronteerd met het probleem dat de prestaties moeilijk of onmogelijk te meten zijn.</p>	<p>Probleem met verantwoorden:</p> <p>Bij dit meetprobleem zijn er geen eenduidige objectieve maatstaven om prestaties gericht op doelbereiking te meten.</p>
<p><i>Dit leidt tot:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Adverse selection. - Moral hazard. - Inperking van autonomie van de agent door de principaal. 	<p><i>Dit leidt tot:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Actoren maken eigen concept van wat er gedaan moet worden. - Niet één werkwijze gehanteerd en/ of afspraken niet nagekomen. - Beperkte vergelijkbaarheid door dat er door alle actoren een eigen invulling aan wordt gegeven. 	<p><i>Dit leidt tot:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dominantie: Aanpassen van beelden over het werk zodat de kloof tussen prestaties en doelstellingen meer aanvaardbaar wordt. Door situaties te simplificeren en omgeving te structureren. - Risico van manipulatie van cijfers. 	<p><i>Dit leidt tot:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Enkel aandacht voor kwantitatieve metingen en eenzijdige focus op output, waardoor handelen wordt beperkt tot het bereiken van de indicatoren uit de metingen, zonder structurele veranderingen. - Verzet tegen metingen, vanwege angst voor afrekenen. - Indicatoren veranderen voortdurend, waardoor deze maar beperkt bruikbaar zijn voor vergelijking door de tijd.

Tabel 2. Complicaties in de verticale relatie door het sturen met open normen en vage concepten.

Bijlage 4. Algemene interviewgide

Doelstelling: Inzicht krijgen in de kennis en ervaring X over OGW in het VO- veld.

Hoofdvraag: 'Wat zijn de onbedoelde effecten van het open karakter van het OGW-beleid op het werk en de primaire taak van de geïnterviewde?'

Geïnterviewde: Persoon, organisatie, datum

Intro: Verklaring scriptie RU, Ervaring Ministerie OCW, Bandrecorder

Voor het onderzoek is het relevant om enkele algemene gegevens over u op te schrijven

- Hoeveel jaar bent u al werkzaam in of voor het voortgezet onderwijs? En bij organisatie X?
- Wat is uw leeftijd?
- Hoelang werkt u met dit thema?
- Wat is volgens u de kwaliteit van opbrengstgericht werken? (meerwaarde van het concept)
- Waar zit volgens u de weerstand voor opbrengstgericht werken?

Cluster 1: Concept OGW

1. Weet u wat er met het beleidsconcept OGW wordt bedoeld?

- Wat is volgens u de definitie van opbrengstgericht werken?
 - Welke indicatoren zijn karakteriserend voor het begrip?
 - Weet u wat de (beleids)doelstellingen zijn?

2. De inspectie hanteert 'het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerprestaties' als definitie. Wat vindt u van deze definitie?

- In hoeverre bent u het hiermee eens?
- Wat denkt u dat je kunt bereiken met OGW?

3. Het streven is dat in 2015 vijftig procent van de scholen opbrengstgericht werkt en in 2018 negentig procent van de scholen in het voortgezet onderwijs. Wat vindt u van dit streven?¹⁶

- Denkt u dat het streven van OCW haalbaar is?
- Waar ligt het volgens u aan dat nog geen 25% van de scholen opbrengstgericht werkt?
- Wanneer werkt een school opbrengstgericht?

4. Op welke niveaus zou er opbrengstgericht moeten worden gewerkt?

- Wat is de oorzaak dat er hier wel/niet op dat niveau opbrengstgericht gewerkt wordt?
- Worden er gezamenlijke doel(en) voor OGW nagestreefd?
 - Zo ja, welke zijn dat?

5. Experts geven aan dat OGW nog in de kinderschoenen staat, deelt u deze mening?

- Is er naar uw idee draagvlak voor OGW bij alle docenten?
 - Zo ja, kunt u een voorbeeld noemen?
 - Indien niet het geval: Wat speelt daarbij een rol?

Cluster 2: Beleid omtrent opbrengstgericht werken

6. Bent u van mening dat OGW breed kan worden geïnterpreteerd?

- Wat betekent het open karakter van het OGW-beleid voor u?
 - Hoe groot is de ruimte voor u voor een eigen invulling?
- Is er vanuit de overheid volgens u sturing met betrekking tot OGW?
 - Zo ja, hoe wordt het dan bevorderd? En wat vindt u van het aanbod?
 - Zijn er prikkels om opbrengstgericht te werken vanuit andere hoeken?
- Wat vindt u van de wijze waarop het VO-veld op dit moment OGW oppakt?
 - Op welke niveaus zou er opbrengstgericht moeten worden gewerkt?

¹⁶ Omdat het Sectorakkoord niet bekend was op het moment dat de algemene interviewgide voor dit onderzoek is geformuleerd, heeft dit onderzoek de streefdoelen uit het voormalige Bestuursakkoord 2012 - 2015 aan de respondenten voorgelegd (50 procent in 2015 en 90 procent in 2018).

7. In hoeverre is het toezicht op OGW in orde?

- Wat voor invloed heeft dit toezicht?

Cluster 3: Verticale en horizontale verantwoording

8. Bent u veel tijd kwijt om u te verantwoorden?

- Ziet u (door OGW) een verschuiving tussen autonomie en sturing?
 - Zo ja: Hebt u het idee dat u wordt afgerekend?
- Gebeurt de verantwoording ook horizontaal?
 - Zo ja, wat is het effect daarvan?

9. Als u beslissingen maakt in de wijze waarop u uw onderwijs inricht, in hoeverre doet u dat op basis van data / gegevens over docenten of klassen?

- Waar wordt data voor gebruikt? (gegevens bijhouden, analyseren, interventies uitzetten controleren)
 - Op welk niveau gebeurt dat?
 - Hanteert u dan ook een systeem om data te registreren?
- Worden prestaties gemeten en geëvalueerd?
 - Zijn prestaties op het gebied van OGW volgens u eenvoudig te meten?
- Bent u van mening dat u beslissingen ook kunt nemen op basis van uw ervaring?

Cluster 4: Effect van OGW

10. Wat betekent het open karakter van het OGW-beleid voor u?

- Bent u van mening dat er in de praktijk ruimte is voor een eigen invulling van OGW?
 - Welk accent wordt er door uw collega's gelegd? (Kan dit verschillen met de intentie van OGW?)
 - Werkt u met bepaalde routines? (volgens bepaalde procedures)
- Betekent de introductie van het beleidsconcept opbrengstgericht werken dat bestaande werkafspraken zijn veranderd?
- Is het duidelijk wat er op dit thema van u en van anderen wordt verwacht?
 - Zo ja, kunt u hier een voorbeeld van geven?

11. Zijn er volgens u voldoende middelen aanwezig om opbrengstgericht te werken?

- Is er voldoende informatie over OGW in het VO-veld?
 - Is deze informatie voor iedereen toereikend?
- Hebt u naar uw idee voldoende kennis en vaardigheden om OGW goed vorm te geven of wat hebt u eventueel nog nodig? (of is interne en/of externe ondersteuning noodzakelijk)
- Hebben anderen ook voldoende kennis en vaardigheden om er mee om te gaan?
 - Is er volgens u voldoende tijd om OGW goed vorm te geven?
 - Zijn er mensen die tijdsdruk ervaren als het gaat om OGW?
- Indien dit niet het geval is, wat ontbreekt er op dit moment?
- Is er sprake van administratieve druk als het gaat om opbrengstgericht werken?
- Zijn er voldoende financiële middelen om opbrengstgericht te werken?
 - Wat is de bijdrage van de (incidentele) middelen uit de prestatiebox voor de realisering van OGW?

12. Welke complicaties treden er op door het beleidsconcept OGW in uw werk?

- Ziet u spanningen als het gaat om opbrengstgericht werken?
 - Komt het wel eens voor dat er spanning is tussen de belangen en posities van u enerzijds en de kenmerken van concrete situaties anderzijds?
- Zijn er spanningen tussen u en andere actoren sinds de invoering van OGW?
- Wat zijn de neveneffecten van OGW?
 - Welke risico's of problemen doen zich voor bij dit beleidsconcept?
 - Is er bijvoorbeeld sprake van angst voor afrekenen?

Afsluiting: bedanken, vragen of geïnterviewde het eindresultaat zou willen inzien en vragen of geïnterviewde eventueel tips of extra informatie (evaluatierapporten, onderzoeken en andere relevante stukken) heeft voor het onderzoek.

Bijlage 5. Aantal gesprekken

Geïnterviewde(n)

Interview 1.

E. Schippers en M. Middelkoop

Interview 2.

P. Lucas

Interview 3.

F. Hooglandt

Interview 4.

S. Kole

Interview 5.

F. Hendricks en D. Zeldenrijk

Experts

Interview 6.

A. Neeleman

Interview 7

K. Schildkamp, C. Poortman en M. Huberts

Interview 8.

J. Vermaas

Interview 9.

J. van Tartwijk en R. de Kleijn

Achtergrondinformatie

E. Schippers is de projectleider OGW en DTT in de directie voortgezet onderwijs van het Ministerie van OCW. Tevens heeft zij een bijdrage geleverd aan het Actieplan Beter Presteren VO en Input geleverd voor het Bestuursakkoord VO 2012 – 2015. In het projectteam OGW/DTT was M. Middelkoop stagiaire.

Adviseur bij de VO-raad, onder andere op het thema opbrengstgericht werken. Heeft input geleverd voor het Bestuursakkoord VO 2012-2015.

Is coördinerend inspecteur voortgezet onderwijs bij de Onderwijsinspectie. Is de afgelopen jaren verantwoordelijk voor aanpassingen in het toezichtskader VO en heeft de definitie omtrent opbrengstgericht werken VO nader vormgegeven.

Inspecteur VO van de Onderwijsinspectie.

Programmamanager en senior projectleider voortgezet onderwijs van School aan Zet.

Adviseert onderwijsinstellingen, brancheorganisaties en overheden o.a. op het gebied van onderwijsbeleid en kwaliteitszorg. Opbrengstverbetering en opbrengstgericht werken is een van haar expertisegebieden. Ze bereidt een promotieonderzoek voor naar het samenspel tussen onderwijsonderzoek, onderwijsbeleid en onderwijspraktijk.

K. Schildkamp is oprichter en projectleider van het datateam project (C. Poortman en M. Huberts werken mee in het projectteam). Niet alleen worden scholen getraind in het gebruiken van data, maar ook wordt er onderzoek gedaan naar het functioneren en de effecten van de datateams. Als universitair docent aan de Universiteit Twente houdt ze zich bezig met hoe gegevens gebruikt kunnen worden om het onderwijs te verbeteren.

Ze is, mede voor de VO-raad en School aan Zet, expert op het gebied van OGW. Ze schreef diverse publicaties rond dit thema en verzorgt masterclasses voor bestuurders, schoolleiders en docenten. Samen met het IVA heeft ze de simulatie OGW ontwikkeld. Daarnaast heeft ze veel ervaring met het ontwikkelen en begeleiden van complexe beleidssimulaties en managementgames in het onderwijs.

J. van Tartwijk is hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. In het schooljaar 2013 – 2014 is hij gestart met het project Opbrengstgericht en data-gestuurd werken in het Utrechtse voortgezet onderwijs. Een project waarin docenten, schoolleiders, besturen, het samenwerkingsverband VO, onderwijsadviseurs en onderzoekers in teams samenwerken bij het verhogen van opbrengsten van leerlingen in de stad Utrecht. R. de Kleijn is onderzoeker in dit project.

Geïnterviewde(n)

Schoolbestuurders

Interview 10. J. Rijkers

Interview 11. H. van Alphen (twee kwaliteitsbeleidmedewerkers Algemene Directie)

Interview 12. E. Bernard

Schoolleiders

Interview 13. E. Puts

Interview 14. F. Neiss

Interview 15. R. Segers

Interview 16. H. Limpens

Interview 17. N. de Jong

Interview 18. J. Kwaaitaal

Interview 19. W. Huiberts

Interview 20. I. Corsten en I. Adegeest

Interview 21. M. Boot en J. Visser

Interview 22. M. Janssen

Interview 23. I. van Nieuwenhuijsen

Interview 24. M. Bovenkamp-Janssen

Docenten

Interview 25. R. Afman

Interview 26. M. van Houwelingen, F. van der Hoeven, H. Mouws, L. Delahaj en E. Learbuch

Interview 27. A. Jansen-Nouwens

Interview 28. A. van Dinter

Achtergrondinformatie

Voorzitter Centrale Directie Hooghuis Oss.

Directeur Onderwijs van de Algemene Directie Melanchthon Rotterdam.

Voorzitter van de Raad van Bestuur OMO Tilburg.

Afdelingsleider onderbouw vmbo locatie Leerpark Presikhaaf Arentheem College Arnhem.

Afdelingsleider havo B.C. Broekhin Roermond.

Afdelingsleider vwo B.C. Broekhin Roermond.

Sectordirecteur havo/vwo Bouwens van der Boijecollege Panningen.

Algemeen directeur (bestuurder) Cals College Nieuwegein en IJsselstein.

Schoolleider Cals College Nieuwegein.

Vestigingsdirecteur Clusius College Castricum.

Rector en conrector onderwijs Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur.

Directeur en teamleider LMC Schietbaanstraat Rotterdam.

Rector Stedelijke Scholengemeenschap Nijmegen.

Rector Varendonck College Asten en Someren.

Schoolleider (leerling-coördinator havo) B.C. Broekhin Roermond.

Docent aardrijkskunde B.C. Broekhin Roermond.

Docente Nederlands (sectievoorzitter en voorzitter MR), docent aardrijkskunde, docent natuurkunde, docente geschiedenis en docente beeldende vorming Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur.

Docente Frans Varendonck College Asten.

Docent Frans Varendonck College Asten.

Aanwezigen bij expertmeetings van het Ministerie van OCW

K. Schildkamp (Universiteit Twente), T. Schils en R. Haerbeukens (Universiteit Maastricht), J. van Tartwijk en R. de Kleijn (Universiteit Utrecht), M. Oomens (Oberon), G. Spaans en J. Vermaas (experts School aan Zet), P. Lucas (VO-raad), H. Amelink, E. Schippers, E. Burke, S. Bierkens, H. van Eerten en P. van Oijen (OCW) en enkele schoolbestuurders en schoolleiders.

Bijlage 6. Geselecteerde actoren interviews scholen

In onderstaande tabel is een overzicht te vinden van de respondenten van de ondervraagde scholen en schoolbesturen. De respondenten zijn in chronologische volgorde opgenomen. Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen is ervoor gekozen om slechts de school of scholengroep te benoemen waar deze personen werken en in sommige gevallen is er relevante achtergrond informatie over de school gegeven of aangegeven met wie er binnen de school in gesproken.

<i>Schoolbestuurder</i>		Achtergrondinformatie		
Hooghuis Oss	Dhr. J. Rijkers, voorzitter van de Centrale Directie	Het Hooghuis is een brede instelling voor voortgezet onderwijs met acht locaties, en maakt deel uit van het samenwerkingsverband Stichting Carmelcollege.		
Melanchthon Rotterdam	Dhr. H. van Alphen, directeur onderwijs van de algemene directie	Melanchthon is een brede scholengemeenschap met negen vestigingen in de gemeenten Rotterdam en Lansingerland. Het maakt deel uit van CVO, de Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs. Sommige vestigingen hebben meegedaan aan Datateams.		
OMO Tilburg	Dhr. E. Bernard, voorzitter van de Raad van Bestuur	Ons Middelbaar Onderwijs is een vereniging van 35 scholen voor voortgezet onderwijs in voornamelijk Noord-Brabant.		
<i>Scholen</i>	Inspectieoordeel	Ligging	Grootte	Achtergrondinformatie
1. Arentheem College Leerpark Presikhaaf <i>Gesproken met afdelingsleider onderbouw vmbo (tevens docente Duits, Nederlands, Engels, Wiskunde).</i>	Zwak (zeer zwakke vmbo g-t, zwak vmbo basis en kader)	Stedelijk	Klein 350 leerlingen in het vmbo, 170 leerlingen PRO	Het Arentheem College bestaat uit drie scholen (Thomas a Kempis, Leerpark Presikhaaf en Titus Brandsma). Op het Leerpark zijn alle vormen van beroepsonderwijs aanwezig: vmbo (alle leerwegen), praktijkonderwijs en mbo. De school staat onder geïntensiveerd toezicht doordat zij als zeer zwak beoordeeld is door de Onderwijsinspectie.
2. B.C. Broekhin Roermond <i>Gesproken met afdelingsleider havo, leerling-coördinator havo, afdelingsleider vwo en docent aardrijkskunde.</i>	Basis	Stedelijk	Groot 1500 leerlingen	B.C. Broekhin is een katholieke school, met vmbo theoretisch+, havo, atheneum, gymnasium en de vrijeschool. Het is een Academische Opleidingsschool. B.C. Broekhin heeft tevens een vmbo school op de locatie in Swalmen/Reuver.
3. Bouwens van der Boijecollege Panningen <i>Gesproken met sectordirecteur havo/vwo.</i>	Basis	Platteland	Klein 1115 leerlingen	Het Bouwens van der Boijecollege is een brede scholengemeenschap en maakt onderdeel uit van Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs. Onder deze stichting vallen zeventien Limburgsescholen voor voortgezet onderwijs.
4. Cals College Nieuwegein <i>Gesproken met algemeen directeur/ bestuurder en schoolleider havo/vwo.</i>	Voormalig zwakke havo-afdeling	Stedelijk	Groot 1940 leerlingen	Is een Rooms-katholieke school voor havo, atheneum, gymnasium en tweetalig vwo, heeft tevens een vesting in IJsselstein (voor vmbo, havo en atheneum). Heeft een ambitieplan 2013 - 2017 opgesteld, waarbij de focus ligt op duurzame verbetering van resultaten.

<p>5. Clusius College Castricum</p> <p><i>Gesproken met vestigingsdirecteur vmbo (lid van platform groen AOC, netwerk Leren Verbeteren en betrokken bij pilot leerwinst).</i></p>	Voormalig zwakke afdelingen	Platteland	Klein 990 leerlingen	Het Clusius College heeft 8 vestigingen in Noord-Holland. Het Clusius College verzorgt vmbo en mbo-opleidingen op het gebied van plant, dier, groen, bloem, styling, ondernemen, voeding, recreatie, techniek, natuur en milieu. De school in Castricum is een vmbo-groen school. De school is voor het tweede jaar op rij beoordeeld als excellent. Meegedaan aan het Project van AOC over OGW. De school heeft veel BBL-leerlingen.
<p>6. Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur</p> <p><i>Gesproken met rector, conrector Onderwijs, docente Nederlands (sectievoorzitter), docent aardrijkskunde, docent natuurkunde, docente geschiedenis en docente beeldende vorming.</i></p>	Basis	Platteland	Groot 2460 leerlingen	De KSE is een katholieke school met een open aanname beleid, de school heeft een mavo, havo, atheneum en gymnasium. Het is een eenpitter (een bestuur met één school).
<p>7. LMC Schietbaanstraat Rotterdam</p> <p><i>Gesproken met vestingdirecteur en teamleider.</i></p>	Basis	Stedelijk	Klein 140 leerlingen	Het is een praktijkschool, het doel van de school is leerlingen te laten uitstromen naar arbeid. Op individueel niveau wordt een uitstrooprofiel vastgesteld. De school aan de Schietbaanstraat is één van de drie vestigingen van LMC Praktijkonderwijs.
<p>8. SSgN Nijmegen</p> <p><i>Gesproken met rector.</i></p>	Voormalig zwakke havo-afdeling	Stedelijk	Groot 1280 leerlingen	De Stedelijke Scholengemeenschap Nijmegen is een middelgrote openbare Jenaplanschool voor voortgezet onderwijs op de niveaus vwo, havo en mavo. De eerste twee klassen van de onderbouw zijn volledig heterogeen. De school is als excellent beoordeeld, dit geldt voor havo en vwo. De school maakt onderdeel uit van de Alliantie Voortgezet Onderwijs.
<p>9. Varendonck College Asten</p> <p><i>Gesproken met rector, docente Frans (bovenbouw vwo) en docent Frans (onder- en bovenbouw havo/vwo).</i></p>	Basis	Platteland	Klein 1080 leerlingen	Het Varendonck College is een brede scholengemeenschap voor vmbo, havo, atheneum en gymnasium met locaties te Someren en Asten. Onderdeel van Ons Middelbaar Onderwijs.

Tabel 3. Scholen en schoolbestuurders onderzoek effectiviteit OGW in het VO.

Bijlage 7. Operationalisatie

Complicatie	Centrale vraag	Indicatieve begrippen	Operationele vragen	Document-analyse	Interview
<i>Gebrek aan middelen</i>	Zijn er voor de actor voldoende middelen om OGW uit te voeren?	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan kennis - Gebrek aan informatie - Gebrek aan financiële middelen - Administratieve druk en/of gebrek aan tijd 	<ul style="list-style-type: none"> - Is de actor bekend met het beleidsconcept? (I) - Weet de actor wat er met OGW bedoeld wordt? (I) - Op welke wijze wordt OGW door de actor benoemd? (D) - Wordt OGW benoemd in officiële documenten? (D) - Welke indicatoren worden benoemd bij OGW? (I en D) - Is er bij de beleidsbepaler voldoende informatie over OGW? (I) - Zijn er voldoende, volledige gegevens over OGW? (I en D) - Welke middelen zijn er voor OGW in het VO? (I) - Ervaren actoren administratieve druk? (I) - Ervaren actoren tijdsdruk? (I) 		
<i>Ambigue doelen</i>	In hoeverre is er sprake van ambigue doelen?	<ul style="list-style-type: none"> - Vage doelen - Conflicterende doelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Is het duidelijk voor actoren wat de doelen van OGW zijn? - Zijn de verwachtingen betreffende OGW in het VO (te) hoog? - Zijn de doelen specifiek genoeg voor de betreffende actor? - Leidt vertaling van doelen tot eigen invulling of opvatting? - Is er sprake van selectieve naleving van de doelen? - Is er sprake van discrepantie bij doelen van en/of tussen actoren? 		
<i>Nuts-maximalisatie</i>	Streeft een actor organisatie- en/of eigenbelang na?	<ul style="list-style-type: none"> - Persoonlijke waarden - Conservatisme 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre stelt de actor persoonlijke waarden voorop? - Is er sprake van conservatisme? - Zijn actoren bereid om algemene doelen te bewerkstelligen? 		
<i>Problemen tussen principaal en agent</i>	Is er sprake van discrepantie in uitvoering tussen beleidsbepaler en uitvoerende actoren?	<ul style="list-style-type: none"> - Relatie is intrinsiek conflictueus - Actoren zijn wederzijds afhankelijk - Er is sprake van informatieasymmetrie 	<ul style="list-style-type: none"> - Is er sprake van informatievoorsprong van actoren in het onderwijsveld ten opzichte van beleidsbepalers? (I) - Zet een actor middelen voor anderen dingen in? (I) - Is er sprake van verdere regulering van het beleidsconcept OGW? (I) - Is er sprake van monitoren, financiële of andere maatregelen door de beleidsbepaler als het gaat om het beleidsconcept OGW? (D) 		
<i>Problemen bij de interpretatie</i>	Wordt OGW door actoren verschillend geïnterpreteerd?	<ul style="list-style-type: none"> - Bias - Betekenisgeving 	<ul style="list-style-type: none"> - Wat verstaat de actor onder het beleidsconcept OGW? (D en I) - Wordt er bij indicatoren van OGW hetzelfde verstaan onder de actoren? (I) 		
<i>Meetproblemen</i>	Zijn er problemen bij het meten van OGW?	<ul style="list-style-type: none"> - Afrekenprobleem <i>onvoldoende meetbare variabelen</i> - Verantwoordingsprobleem <i>ontbreken van objectieve meetstaven</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn de indicatoren om prestaties van OGW te meten? (D) - Is er sprake van een geïdealiseerde dimensie? (D) - Is er enkel aandacht voor kwantitatieve metingen en output? (D en I) - Wat vindt de actor van de indicatoren die worden gemeten? (I) - Is er sprake van angst voor afrekenen en verzet voor meting? (I) - Werken actoren enkel toe naar het bereiken van de indicatoren? (I) 		

Tabel 4. Operationalisatie onderzoek OGW in het VO.

Lijst van afkortingen en begrippen

Afkortingen

Actieplan:	Actieplan VO Beter Presteren
Bestuursakkoord:	Bestuursakkoord VO 2012 – 2015
CE:	centraal examen
Cito:	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (http://www.cito.nl/)
DTT:	diagnostische tussentijdse toets
HO:	hoger onderwijs
KSE:	Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur
LVS:	leerlingvolgsysteem
MT:	management team
NCLB:	No Child Left Behind (http://www2.ed.gov/nclb/landing.jhtml)
OCW:	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
OGW:	opbrengstgericht werken
OMC:	Open Method of Coördination
OMO:	Ons Middelbaar Onderwijs
Onderwijsinspectie:	Inspectie van het Onderwijs
PISA:	Program for International Student Assessment
PO:	primair onderwijs
RTTI:	Reproductie, Toepassen in een bekende situatie, Toepassen in een nieuwe situatie en Inzicht (http://rtti.nl/)
SAZ:	School aan Zet
SE:	schoolexamen
SLB:	Street-Level Bureaucaat
SSgN:	Stedelijke Scholengemeenschap Nijmegen
VO:	voortgezet onderwijs

Begrippen

Beleidsconcept:	Bewuste poging tot interventie in het bestuur en de samenleving door middel van een gedefinieerd begrip dat vastgelegd kan worden door een klasse van belangrijke voorbeelden in een bepaald domein.
Bestuurskunde:	Een wetenschap die zich bezighoudt met de inrichting, werking en functionering van het openbaar bestuur. Er wordt vanuit meerdere invalshoeken tegelijk naar het openbaar bestuur gekeken. De Bestuurskunde maakt daarnaast gebruik van methoden en technieken van wetenschappelijk onderzoek (van Thiel, 2007, p. 9).
Bildung:	Algemene vorming door het onderwijs.

Containerbegrip:	Een begrip zonder scherp afgebakende betekenis waaraan de taalgebruiker zelf nader invulling kan geven en dat op veel verschillende toestanden, gebeurtenissen of zaken wordt toegepast.
Doorlopende leerlijn:	Een systematische beschrijving van wat leerlingen in opeenvolgende fasen van het onderwijs aan basisvaardigheden taal en rekenen moeten kennen en kunnen. In totaal zijn er vier 'momenten' in hun schoolloopbaan, van primair onderwijs tot uitstroom naar de arbeidsmarkt of instroom in het hoger onderwijs. Voor elk moment is in een doorlopende leerlijn aangegeven waaraan leerlingen op dat niveau zouden moeten voldoen. Die niveaus zijn de fundamentele niveaus (F) genoemd. Het niveau 2F is het algemeen maatschappelijk functioneel niveau, het niveau waaraan elke Nederlander zou moeten voldoen. Er zijn ook streefniveaus geformuleerd als uitdaging voor leerlingen die meer aan kunnen (S).
Formatief:	Formatieve toetsing is een doorlopend proces van informatie verzamelen over de leerresultaten, over sterke en zwakke punten, die de docenten kunnen gebruiken voor feedback bij hun lesvoorbereiding en naar hun leerlingen toe. Formatieve toetsing wordt vaak zeer breed toegepast en omvat dan niet-kwantificeerbare informatie uit vragenlijsten en overleg.
Funderend onderwijs:	Overkoepelende term voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs.
Genormeerd:	Genormeerde toetsen voldoen aan de criteria van de COTAN (Commissie Test Aangelegenheden Nederland).
IDU-matrix:	De Instroom-Doorstroom- Uitstroom matrix geeft de leerlingenstromen op een school weer en wordt in opdracht van de inspectie door DUO gemaakt. Aan de hand van de IDU-matrix maakt de inspectie vervolgens de opbrengstenkaarten.
Kernvakken:	Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen (doorstroomrelevante vakken). Deze vakken worden door de overheid (OCW) gezien als bepalend voor succes in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.
Maatwerk:	Kijken naar individuele behoeften waar dat noodzakelijk blijkt te zijn.
PDCA-cyclus:	De kwaliteitscirkel van Deming is een hulpmiddel voor kwaliteitsmanagement en probleemoplossing. De cirkel beschrijft vier activiteiten die op alle verbeteringen in organisaties van toepassing zijn. Het cyclische karakter garandeert dat de kwaliteitsverbetering continu onder de aandacht is. De vier activiteiten in de kwaliteitscirkel zijn: Plan, DO, CHECK en ACT.
Principaal-agent:	Een tweezijdig monopolie tussen beleidsbepalers en uitvoerende actoren.
Teaching to the test:	Een educatieve praktijk waarbij het curriculum sterk is gericht op het voorbereiden van studenten op (gestandaardiseerde) toetsen.
Toegevoegde waarde:	De bijdrage van een school aan de ontwikkeling (de leerwinst) van leerlingen. Het gaat hierbij dus om dat deel dat met enige zekerheid aan de school kan worden toegeschreven.
Vensters VO:	Vensters is een product van de VO-raad, waarbij alle cijfermatige informatie over scholen voor voortgezet onderwijs, wordt verzameld in één systeem. Deze informatie, afkomstig van DUO, Onderwijsinspectie en van de scholen zelf, wordt bewerkt en gevisualiseerd. Scholen kunnen vervolgens de gegevens over hun eigen school, via een link publiceren op hun website. Resultaten worden vergeleken met landelijke gemiddelden. Scholen kunnen ook een toelichting geven op gepubliceerde cijfers en feiten. Het resultaat is een genuanceerd, compleet en actueel beeld van het onderwijs. Met behulp van diverse middelen, de zogenaamde "Vensters" kunnen scholen de dialoog aangaan met hun belanghebbenden.