



Arbeidsmarkt & Opleidingsfonds  
voortgezet onderwijs

# Samenwerken aan beter onderwijs

Een verkenning van de verhouding van strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance in theorie en praktijk van het voortgezet onderwijs

---

# Samenwerken aan beter onderwijs

---

Een verkenning van de verhouding van strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance in theorie en praktijk van het voortgezet onderwijs

---

Auteurs: Peter Leisink, Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap en Jeroen Imants, Radboud Universiteit, Radboud Docentenacademie  
In opdracht van de Sectortafel VO  
Gefinancierd door: Voion, Arbeidsmarkt & Opleidingsfonds voortgezet onderwijs  
2 mei 2018

Voion  
Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
E-mail: [info@voion.nl](mailto:info@voion.nl)  
[www.voion.nl](http://www.voion.nl)

---

#### DISCLAIMER

Voion is zich volledig bewust van de taak zo betrouwbaar mogelijke informatie te verzorgen. Dit rapport is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid samengesteld. Niettemin kan zij geen aansprakelijkheid aanvaarden voor eventueel voorkomende onjuistheden.

---

# Inhoudsopgave

1.	INLEIDING .....	4
2.	BEELDEN DIE VERSCHILLENDE STAKEHOLDERS HEBBEN VAN STRATEGISCH PERSONEELSBELEID (HRM) EN PROFESSIONAL GOVERNANCE.....	9
3.	VOORONDERSTELLINGEN BIJ VISIES OP STRATEGISCH PERSONEELSBELEID (HRM).....	18
4.	VOORONDERSTELLINGEN BIJ VISIE OP PROFESSIONAL GOVERNANCE .....	23
5.	KENMERKEN VAN CULTUUR IN HET ONDERWIJS .....	28
6.	CONCLUSIE EN DISCUSSIE.....	35
7.	LITERATUUR.....	45

# 1. Inleiding

In het onderwijsveld blijft de belangstelling groeien voor de bijdrage die strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance kunnen leveren aan beter onderwijs. Bijvoorbeeld het Sectorakkoord VO 2014-2017 verwijst expliciet naar het belang van strategisch HRM-beleid voor de ambitie dat scholen zich als lerende organisaties ontwikkelen ten dienste van toekomstbestendig onderwijs. En bijvoorbeeld de Onderwijsraad (2016) pleit voor professional governance als sturingsfilosofie die de leraar en het team centraal stelt om de professionele ruimte van leraren optimaal te creëren, benutten en verantwoorden ten dienste van de onderwijskwaliteit.

Beide concepten hangen samen met ontwikkelingen in de onderwijspraktijk aan het begin van deze eeuw. Strategisch personeelsbeleid (HRM) bouwt voort op eerdere inspanningen van het ministerie van OCW, werknemers- en werkgeversorganisaties in het onderwijs om Integraal PersoneelsBeleid (IPB) in te voeren gericht op het systematisch afstemmen van inzet, kennis en bekwaamheden van medewerkers en de inhoudelijke en organisatorische doelen van de school (Fluitsma, Middendorp & Zwaneveld 2011). Professional governance is een antwoord op de onder andere door Beroepszeer (Van den Brink, Jansen & Pessers 2005, p. 7) verwoorde frustratie en vervreemding van de werkvloer ten gevolge van de 'de talloze nietszeggende beleidsnota's', 'de top-down managementstijl en de van boven afgekondigde structuurveranderingen [die] haaks staan op het met de mond beleden paradigma dat we het vertrouwen aan de professional en de burger zouden moeten teruggeven'. Hoewel strategisch HRM en professional governance al enige tijd in de belangstelling staan, blijft het onduidelijk waar beide concepten precies voor staan en vooral hoe ze zich tot elkaar verhouden. Is synergie tussen beide mogelijk of zijn ze onderdeel van tegengestelde sturingsconcepten? Het is dus van belang meer helderheid te verkrijgen over beide benaderingen en hun onderlinge verhouding om te kunnen bepalen of en onder welke voorwaarden beide de hen toegedachte bijdrage kunnen leveren aan beter onderwijs. We beginnen met het creëren van helderheid door beide begrippen te definiëren.

## **Strategisch personeelsbeleid (HRM)**

Human resource management (HRM) wordt door Boselie (2014, p. 5) gedefinieerd als de management-besluitvorming en de concrete activiteiten ten aanzien van arbeid en personeel gericht op het behalen van organisatiedoelstellingen, maatschappelijke doelstellingen, en doelstellingen van werknemers. Het gaat dus bij HRM niet alleen om het financiële organisatiebelang, maar ook om maatschappelijke doelstellingen (bijvoorbeeld leerlingen voorbereiden op de maatschappij maar ook het bieden van kansen op werk aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) en om goed werkgeverschap voor werknemers (bijvoorbeeld een goede werk-privé balans). De term strategisch HRM wordt gebruikt om de nadruk te leggen op de afstemming van het personeelsbeleid op de organisatiestrategie (ook wel 'verticale integratie' of alignment genoemd) en op de ontwikkelingen in de externe omgeving.<sup>1</sup> Strategisch personeelsbeleid bestaat concreet uit maatregelen en activiteiten op het gebied van opleiding, ontwikkeling, en mobiliteit; beoordeling en beloning; welzijn op het werk en de werk-privé balans; teamwerk en autonomie als team en/of sectie; uitdagend werk; professionele ruimte; werkzekerheid; werving en selectie en begeleiding bij in-, door- en

---

<sup>1</sup> In deze nota zullen de termen strategisch personeelsbeleid en strategisch HRM als synoniem gebruikt worden.

uitstroom. Volgens HRM-onderzoek (Gratton en Truss 2003) draagt de onderlinge afstemming tussen de onderdelen van strategisch personeelsbeleid (ook wel 'horizontale integratie' genoemd) bij aan de effectiviteit van HRM. Tenslotte is ook de implementatie van beleid door leidinggevenden een kenmerkend onderdeel van het concept strategisch HRM: de effectiviteit van strategisch personeelsbeleid is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van het officiële beleid (op papier) maar vooral van de kwaliteit van de toepassing daarvan door leidinggevenden in samenhang met hun leiderschap. Voor deze combinatie van toepassing van strategisch personeelsbeleid door leidinggevenden en leiderschap is de term *people management* gebruikelijk (Knies 2012; Purcell en Hutchinson 2007).

### **Professional governance**

Ook voor het onderwijsveld hebben verschillende maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot minder *government*: centrale overheidssturing op beleid, en meer *governance*: horizontale en interactieve sturing, met meer autonomie en ruimte voor uitvoerders van beleid en vooral van professionals (Noordegraaf & De Wit 2011). Deze analyse van de ontwikkeling van professional governance helpt om niet alleen de verhouding tussen overheid en bevoegd gezag en schoolleiding te duiden, maar ook de verhouding tussen schoolleiding en docenten/professionals. De term professional governance kan in twee betekenissen gebruikt worden. Ten eerste als aanduiding voor de professionaliteit waarmee governance in praktijk wordt gebracht, met aandacht voor de manier waarop verschillende actoren hun rol in de gezamenlijke sturing nemen. Deze invulling is te lezen bij Noordegraaf en De Wit (2011, p. 3-4): "Governance heeft betrekking op de gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen tussen actoren op verschillende bestuurlijke niveaus, die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn in de formatie en implementatie van beleid. [...] Governance heeft daarbij betrekking op de verschuiving van politieke instituties en formele vraagstukken omtrent bestuur en beleid instituties (overheid) naar netwerken en naar interacties tussen netwerkpartners en burgers/cliënten. En ook op de verschuiving van stabiele naar meer fluïde beleids- en uitvoeringsprocessen." Ten tweede wordt de term professional governance gebruikt om te verwijzen naar de positie van de professional in de governance. Daar wordt in deze nota uitgebreid op in gegaan in verschillende hoofdstukken.

Noordegraaf en De Wit (2011) maken een onderscheid tussen een instrumenteel en een politiek governance perspectief met aansluitende verhoudingen tussen de centrale actoren. In het instrumentele governance perspectief liggen de doelen die door het onderwijsstelsel gediend moeten worden vast en zijn onomstreden; er bestaat overeenstemming over de beleidskaders van bevoegd gezag en schoolleiders, en over de spelregels voor de omgang met andere actoren; effectiviteit afgemeten aan prestaties is de maatstaf voor het beoordelen van governance. In het politieke governance perspectief is er geen overeenstemming tussen alle betrokkenen over de doelen van het stelsel; de bestuurlijke kaders en spelregels zijn niet alom geaccepteerd en er is sprake van strijd en belangenbehartiging; de maatstaf voor beoordeling van governance is legitimiteit van bestuurlijk handelen, van afzonderlijke actoren, en van de democratische waarde van de besluitvorming. Noordegraaf en De Wit (2011, p. 9) merken op dat de twee perspectieven bij het bestuderen van praktijken meer door elkaar kunnen lopen en elkaar kunnen aanvullen.

In het onderwijsveld wordt het begrip professional governance gebruikt, bijvoorbeeld door de Onderwijsraad (2016) die daarmee verwijst naar een concept van sturing dat de professional, zijn drijfveren en idealen, en de werkprocessen centraal stelt, en dat gericht is op ontwikkeling en innovatie. In het onderwijsveld wordt

daarnaast ook het concept professionals governance gebruikt. Brekelmans en Van Es (2016a) verwijzen daarmee naar de versterking van de positie van de professional in de governance. Door de Wet Beroep Leraar en Lerarenregister worden volgens Brekelmans en Van Es (2016a, p. 104) de voorwaarden (wettelijke kaders, zeggenschap, verantwoordelijkheid) vastgelegd om tot professionals governance te komen en is het aan de professionals om op het niveau van de school of instelling waar zij werkzaam zijn en op landelijk niveau (beroepsvereniging) actief met hun eigen systemen voor aansturing op kwaliteit en vakbekwaamheid gebruik te maken van deze wettelijke voorwaarden. In dit concept van professionals governance is het essentieel dat de instrumenten die gebruikt worden om de kwaliteit en het functioneren van de leraar en het collectief van leraren te beoordelen in handen zijn van leraren. Hiermee sluiten Brekelmans en Van Es<sup>2</sup> (2016a, p. 103) expliciet aan bij de medische sector, al noteren zij dat dit momenteel niet de situatie in het onderwijsveld is.

We zullen in dit rapport het begrip professional governance gebruiken, tenzij specifiek verwezen wordt naar de professionals governance opvatting van Brekelmans en Van Es.

### **Vraagstelling en doelstelling onderzoek**

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de sectortafel vo, gefinancierd door VOION, Arbeidsmarkt & Opleidingsfonds voortgezet onderwijs waarin de sociale partners: Algemene Onderwijsbond, CNV Onderwijs, de Federatie van Onderwijsvakorganisaties, Abvakabo FNV en de VO-raad samenwerken. Dit rapport geeft op basis van deskresearch antwoord op de vraag van VOION:

*Hoe verhoudt de focus op strategisch personeelsbeleid (HRM) in het voortgezet onderwijs zich tot de – gelijktijdige – focus op professionals governance van leraren?*

Met de verkenningsopdracht, waarvan dit rapport het resultaat is, beoogt VOION inzicht te geven in:

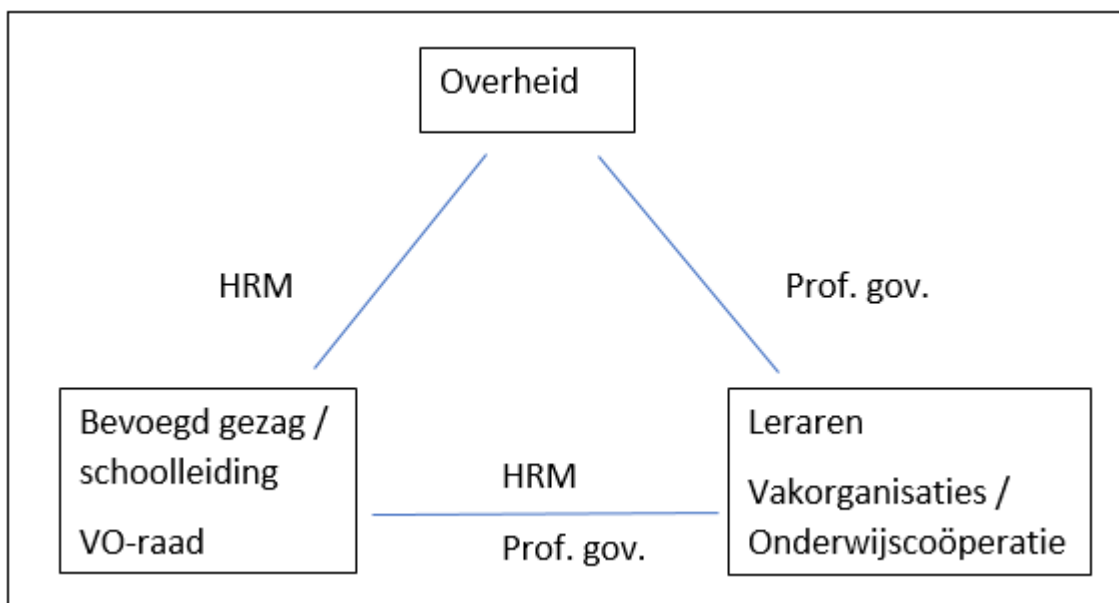
- (a) de ontwikkeling van strategisch personeelsbeleid (HRM) en professionals governance van leraren in het voortgezet onderwijs in de afgelopen jaren en de verwachtingen voor de toekomst, en
- (b) de samenhang tussen beide perspectieven.

Bij het uitvoeren van deze analyse heeft de volgende figuur gediend als organiserend principe.

---

<sup>2</sup> Bij hun publicaties vermelden Brekelmans en Van Es dat zij beiden werkzaam zijn bij de Algemene Onderwijsbond (AOB). Wij zullen hun standpunten beschouwen als standpunten op persoonlijke titel en niet als standpunt van de vakorganisatie waar zij werkzaam zijn.





Figuur 1: Situering van strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance in de verhoudingen tussen de centrale actoren in het onderwijsveld.

In deze figuur worden de centrale actoren in het onderwijsveld kortheidshalve aangeduid als overheid, leraar en bevoegd gezag/schoolleiding. In werkelijkheid hebben we te maken met actoren op verschillende niveaus in de analyse. Op het niveau van de school staat 'leraar' voor de leraren of docenten met een aanstelling bij het bevoegd gezag van de school; op sectorniveau staat 'leraar' voor de vakorganisaties, de Onderwijscoöperatie en beroepsverenigingen. De term 'bevoegd gezag/schoolleiding' vertegenwoordigt het niveau van de school (of bovenschools niveau voor het bevoegd gezag); op sectorniveau verwijst de term in deze studie naar de VO-raad (de vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs).

De literatuur over HRM wordt primair betrokken op de verhouding tussen bevoegd gezag/ schoolleiding en leraren, individueel en collectief, en tevens op de verhouding tussen overheid en bevoegd gezag/schoolleiding, vanwege de rol van de overheid bij het onderwijs als publieke dienstverlening. De literatuur over professional governance heeft vooral betrekking op de verhouding tussen overheid en leraren, tussen leraren onderling, en tussen leraren en bevoegd gezag/schoolleiding. Daaruit vloeit voort dat literatuur over HRM en professional governance elkaar het meest direct raakt op het niveau van de school bij de verhouding tussen bevoegd gezag/ schoolleiding en leraar, individueel en collectief. Op deze verhouding spitst de analyse zich toe, zonder de andere relaties uit het oog te verliezen.

Bij de analyse van de beelden die verschillende stakeholders hebben van strategisch personeelsbeleid en professional governance is een methodisch punt van aandacht dat door de tijd heen het accent in de beleidsstukken op HRM en professional governance varieert. De aandacht voor professional governance is meer recent dan de aandacht voor HRM/IPB. Om die reden worden in de analyse van de meer recente beleidsstukken die primair op professional governance zijn gericht soms uitspraken over HRM afgeleid, zonder dat er met zoveel woorden expliciete passages over HRM gaan.

## **Opzet van het rapport**

Eerst wordt in hoofdstuk 2 beschreven hoe verschillende stakeholders in het onderwijsveld kijken naar strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance. In dit hoofdstuk wordt het empirisch materiaal voor de analyse op een rij gezet. Hoofdstuk 3 geeft een analyse van de vooronderstellingen onder de perspectieven van de stakeholders op HRM en van de aandachtspunten die daarin besloten liggen voor de samenhang tussen strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance. Hoofdstuk 4 doet vervolgens hetzelfde voor professional governance. In hoofdstuk 5 staat de vraag centraal hoe HRM en professional governance zich afzonderlijk verhouden tot de overheersende cultuur van het Nederlandse voortgezet onderwijs en vo-scholen, en tot kenmerken van het beroep van leraar. Deze vraag is onder andere van belang, omdat HRM en professional governance beide in sectoren buiten het onderwijsveld tot ontwikkeling zijn gekomen, zoals bedrijfsleven en gezondheidszorg.

In hoofdstuk 6 wordt tenslotte ingegaan op de mogelijkheden en voorwaarden voor synergie tussen beide perspectieven, met aandacht voor synergie op het gebied van professionele ontwikkeling en verbetering van onderwijskwaliteit.



## 2. Beelden die verschillende stakeholders hebben van strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance

Van verschillende stakeholders in het onderwijsveld zijn de afgelopen jaren beleidsstukken verschenen waarin een visie op strategisch personeelsbeleid en professional governance naar voren komt. Gebaseerd op deze beleidsstukken zal hierna beschreven worden welke visie overheid, Onderwijsraad en de sociale partners in het voortgezet onderwijs hebben op de doelen en rollen van actoren in strategisch personeelsbeleid en professional governance. In de conclusie wordt samengevat op welke punten er verschillen en overeenkomsten in visie op strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance bestaan. We benadrukken dat het in dit hoofdstuk gaat om de visies van actoren zoals verwoord in beleidsstukken; de toepassing van beleid in de praktijk kan verschillen van de officiële beleidsvisie.

### **Visies op de doelen van strategisch personeelsbeleid en professional governance, en de rollen van verschillende actoren daar in**

*Het ministerie van OCW*

Strategisch personeelsbeleid. Door de jaren heeft het ministerie van OCW een invloedrijke rol gespeeld in de vormgeving van strategisch personeelsbeleid in het vo. Dat was bijvoorbeeld het geval in 1999 toen OCW akkoorden met de centrales van onderwijspersoneel en werkgeversorganisaties sloot waarvan de invoering van integraal personeelsbeleid (IPB) onderdeel was. In plaats van IPB is later de term HRM in zwang gekomen: één van de doelen van het Actieplan Leraar 2020 (OCW 2011) was dat in 2016 alle scholen goed en effectief HRM-beleid voeren. In het overheidsperspectief is het uiteindelijke doel waar HRM-beleid aan moet bijdragen: voortdurende verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (OCW 2011; OCW 2013). Omdat de leraar en de schoolleider cruciaal worden geacht voor de kwaliteit van het onderwijs wordt HRM-beleid gericht op verbetering van de professionele kwaliteit van leraren en schoolleiders.

Leraar 2020 (OCW 2011) en Lerarenagenda 2013-2020 (OCW 2013) beschouwen – zoals de titels al suggereren – de leraar als de centrale actor als het gaat om goed onderwijs: omdat de leraar bij uitstek weet hoe goed onderwijs gegeven wordt, moet die ten volle de ruimte krijgen om zijn deskundigheid in te zetten en het beste uit de leerling te halen.

Schoolleiders hebben in de OCW-visie op HRM twee belangrijke taken (OCW 2011, p. 4; OCW 2013, p. 20-23). Ten eerste, sturen op het verbeteren van onderwijsopbrengsten door onderwijskundig leiderschap en zorgen voor een professionele leercultuur. Ten tweede, zorgen voor goed en integraal HRM-beleid dat gaat over het aannemen van bekwame leraren, bekwaamheidsonderhoud/ -uitbreiding, bevorderen en ontslaan van leraren. Deze taken van schoolleiders worden geconcretiseerd met bijvoorbeeld de gesprekkencyclus, bekwaamheidsdossiers, beloning van bijzondere prestaties, de functiemix, en allerlei professionaliseringsactiviteiten.

Professional governance. Leraar 2020 kondigt aan de professionele ruimte van leraren te regelen: de zeggenschap op het niveau van vaksectie of team over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig beleid en kwaliteitsbeleid (OCW 2011, p. 10). Ook gaat Leraar 2020 in op het gesprek van het lerarenberaad en het bevoegd gezag op schoolniveau over wat kwaliteit van onderwijs is en wat er nodig is om dat te realiseren (OCW 2011, p. 10). Aangekondigd wordt de instelling van een beroepsregister voor leraren. Vanaf 2014 kunnen leraren zich vrijwillig registreren. In 2016 constateert de minister echter dat de vrijwillige registratie en het bekwaamheidsdossier voor leraren niet volledig zijn geslaagd. Registratie wordt nu via de wet geregeld. De regeling voor registratie en bekwaamheidsonderhoud voor beroepen in de gezondheidszorg (BIG-register) wordt daarbij als voorbeeld genomen (OCW 2016).

In de wet Beroep Leraar en Lerarenregister (OCW 2017a) wordt een aantal van voorgaande zaken in onderlinge samenhang geregeld. Deze regeling wordt toegelicht in een Memorie van Toelichting (OCW 2016) en uitgewerkt in een Besluit Lerarenregister (OCW 2017b). De wet beoogt (OCW 2016, p. 2):

- de positie van leraren te versterken en hun beroepskwaliteit zichtbaar te maken en te verbeteren,
- het opnemen van de omschrijving van het beroep van leraar en diens professionele ruimte in de school in de sectorale onderwijswetten (professioneel statuut),
- te bepalen dat de bekwaamheid van de leraar blijkt uit het lerarenregister en registervoorportaal.

Deze drie elementen worden beschouwd als schakels van de professionele keten, die in onderlinge samenhang nodig zijn voor de borging van de positie van de leraar en van de beroepskwaliteit. Naast de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is daarmee de positionering van de beroepsgroep van leraren ook een doel van de regelgeving. Beide worden in samenhang gezien.

Met betrekking tot de professional governance doet OCW (2016 en 2017b) vooral uitspraken over de rol van de bevoegde gezagen. Op instellingsniveau kent OCW een taak toe aan de bevoegde gezagen bij het vaststellen van het professioneel statuut. Dit dient in overleg met de schoolleidingen tot stand te komen. Het statuut is een overeenkomst tussen bestuur en leraren. Op landelijk niveau hebben schoolleiding en bevoegd gezag geen stem in de beslissing over (her)registratie. Deze beslissing wordt formeel door de minister genomen, die zich daartoe laat adviseren door vertegenwoordigers van de beroepsgroep. Wel kunnen bevoegd gezag en schoolleiding op zeker moment gekend worden in de voortgang van de procedure, om met de betreffende leraar tot afspraken te komen over stappen aangaande de (her)registratie.

Samenvattend moet voor een goed begrip van het overheidsperspectief op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van leraren, schoolleiders en bevoegd gezag onderscheid gemaakt worden tussen twee domeinen. Als het gaat om de verantwoordelijkheid van scholen voor *goed onderwijs* wordt uitgegaan van samenwerking tussen leraren en schoolleiding met erkenning van onderscheiden verantwoordelijkheden. De leraar krijgt in 2017 bij wet “binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school” verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in school. Dit moet vooral op team-, sectie-, of afdelingsniveau gestalte krijgen. Binnen scholen is het de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag een professioneel statuut op te stellen in

overleg met de leraren, en met inachtneming van de professionele standaard van de beroepsgroep. Daarin staan afspraken over de organisatie van de zeggenschap van leraren over vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische processen in school en over het onderhouden van hun bekwaamheid. Scholen hebben onderwijskundige beleidskaders waar leraren bij betrokken (moeten) zijn maar waar bevoegd gezag en schoolleiding formeel verantwoordelijk voor zijn. Schoolleiders hebben de taak door middel van goed strategisch personeelsbeleid de professionaliteit van leraren te versterken. Daarnaast wordt van schoolleiders ook onderwijskundig leiderschap en zorg voor een professionele leercultuur verwacht.

Als het gaat om *het beroep van leraar en de beroepsbekwaamheid* gaat het overheidsperspectief uit van de eigen verantwoordelijkheid van de individuele leraren en de beroepsgroep. De individuele leraar voert regie over de eigen (her)registratie. Er worden landelijke bekwaamheidseisen en criteria voor beoordeling vastgesteld. Adviescommissies van leraren adviseren de minister bij het nemen van beslissingen aangaande toelating tot het register. Bij dit alles dient afstemming plaats te vinden met sectororganisaties. De Onderwijscoöperatie wordt beschouwd als de representant van de beroepsgroep.

### *De Onderwijsraad*

De Onderwijsraad is het adviesorgaan van de regering op het terrein van onderwijsbeleid. In 2016 brengt de Onderwijsraad advies uit over de professionele ruimte van de leraar. Naast het belang van professionele ruimte voor de kwaliteit van het onderwijs noemt de Onderwijsraad ook de aantrekkelijkheid van het beroep als een resultaat van professionele ruimte. In 2017 geeft de Onderwijsraad advies bij het Besluit Lerarenregister (OCW 2017b) en doet een aantal concrete uitspraken, waarmee dit onderdeel wordt afgesloten.

Het advies uit 2016 bespreekt professionele ruimte en professional governance op het niveau van de overheid/sector en op instellingsniveau. Als kanttekening vooraf bij dit advies merken we op dat bij precieze lezing van het advies niet altijd duidelijk is op welk van deze niveaus een uitspraak betrekking heeft. Ook is niet altijd duidelijk hoe een gebruikte term geïnterpreteerd moet worden.

Professional governance. Volgens de Onderwijsraad (2016, p. 9) hebben leraren ruimte nodig om hun verantwoordelijkheid voor goede onderwijskwaliteit waar te kunnen maken en die ruimte “is vrij van invloed van de overheid en ook, tot op zekere hoogte, van de hiërarchische (arbeids)relatie met het bevoegd gezag en de leiding van de organisatie.” De raad introduceert het begrip handelingsvermogen, omdat in de landelijke discussie over professionele ruimte het accent eenzijdig op zeggenschap ligt. In het begrip handelingsvermogen koppelt de raad competenties van leraren aan structuren en culturen die dit vermogen ondersteunen. De Onderwijsraad constateert dat: “de meeste aandacht nu uitgaat naar het ontwikkelen van competenties van individuele leraren via scholing. De raad ziet het versterken van professionele ruimte ten dienste van onderwijskwaliteit primair als een organisatievraagstuk. De overheid dient op dit punt op een gepaste afstand te blijven. De overheid heeft vooral een faciliterende en stimulerende rol gericht op teamleiderschap en teamontwikkeling binnen scholen” (Onderwijsraad 2016, p. 7). Volgens de raad hebben bevoegd gezag, schooldirecteuren en teamleiders (in samenwerking met leraren) een belangrijke rol in het ontwikkelen van ondersteunende structuren en culturen. Daarnaast blijft de houding van de leraren zelf

cruciaal. Handelingsvermogen creëren en benutten is onderdeel van hun professionaliteit. De raad roept leraren dan ook op om een actieve houding aan te nemen en zelf te zoeken naar mogelijkheden om handelingsvermogen te realiseren (p. 16). De Onderwijsraad ziet professionele ruimte niet als iets dat uitsluitend van een individuele leraar is. De raad legt nadruk op het functioneren in teamverband en op de rol van teams bij het invulling geven aan het handelingsvermogen en professional governance van leraren, bijvoorbeeld in termen van een teamontwikkelplan.

De professionele ruimte van leraren is niet onbegrensd. Er is een zekere (minimale) standaard of bandbreedte waarbinnen onderwijsgevendenden moeten opereren, bepaald door overheid, ouders, leerlingen en studenten, het bevoegd gezag met schooldirecteur(en) en teamleiders en de leraren zelf. Hierbij noemt de raad het onderwijskundig leiderschap van de schoolleiding, meer in het bijzonder de visie, missie en doelen van de school en het schoolplan die vanuit het bevoegd gezag, schooldirecteur en teamleider in samenspraak met leraren zijn geformuleerd (Onderwijsraad 2016, p.11).

De onduidelijkheid in het advies van de Onderwijsraad (2016) spitst zich toe op de verhouding tussen de zeggenschap van leraren en van de schoolleiding over het ontwikkelen van het onderwijs in de school. De raad (p. 21-22) waarschuwt voor het effect van teveel aan verticale sturing en regels op door leraren ervaren zeggenschap en eigenaarschap. De raad zegt dus niet dat er geen verticale sturing en regels mogen zijn. Het moet niet teveel worden, en wat teveel is wordt bepaald door hoe leraren hun zeggenschap en eigenaarschap ervaren. Het gaat de raad bij zeggenschap van leraren om (mee)beslissen en bepalen of invloed kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld over welke methode gebruikt wordt voor hun vak, hoe ze de eindtermen toetsen en welke groep ze volgend jaar zullen krijgen. De raad (p. 18) adviseert dat op schoolniveau afspraken en regels worden gemaakt door wie en hoe er besloten wordt over keuze methode, overleg over leerlingen, bezetting nieuwe schooljaar. De raad zegt niet eenduidig dat alleen docenten hierover beslissen en dat de schoolleiding er niet over mag beslissen, maar de raad zegt ook niet dat de schoolleiding hierin wel meebeslist.

De raad (p. 35) verwacht dat het handelingsvermogen het sterkst zal toenemen wanneer zeggenschap en verantwoordelijkheden bij het team worden belegd die gaan over de inhoud van het onderwijs: het lesprogramma en het lesmateriaal, inclusief lesmethoden, het curriculum en toetsen. Door leraren meer zeggenschap te geven over deze zaken wordt er een groter beroep gedaan op de inzet van hun professionele idealen en normen. Hier wordt door de raad gesproken over meer zeggenschap; dat is niet gelijk aan alle zeggenschap.

Een volgende vraag is wat precies bedoeld wordt met zeggenschap en verantwoordelijkheid voor het team? Op p. 36 zegt de raad dat de interne dialoog tussen schoolleiding en leraren wordt georganiseerd door de schoolleiding. Hierbij noemt de raad onder meer regelmatige bijeenkomsten waarbij schoolleiding en het hele team met elkaar in gesprek gaan. In deze formulering krijgt de teamleider een onduidelijke plaats. Wordt de teamleider nu als inherent lid van het team gezien (meewerkend voorman), of als een lid van de schoolleiding die buiten het team staat?

Strategisch personeelsbeleid. De zojuist beschreven visie van de Onderwijsraad over zeggenschap is onderdeel van het perspectief op professional governance maar tegelijk ook van het perspectief op strategisch personeelsbeleid. Daarnaast beveelt de Onderwijsraad (2016, p.35) over specifieke onderdelen van personeelsbeleid zoals benoemen en evalueren van (nieuwe) leraren, taakbeleid en taakverdeling, vaststellen van lesprogramma's, rooster en budget, aan dat schoolleiders in gesprek gaan met leraren welke taken en verantwoordelijkheden bij het team belegd kunnen worden.

In het advies bij het Besluit Lerarenregister adviseert de Onderwijsraad (2017) om te werken met een portfolio en dit te laten fungeren in de reguliere HRM cyclus in de school, waarbij het bekwaamheidsdossier kan komen te vervallen. Meer in het algemeen adviseert de raad bij het Besluit Lerarenregister om de praktijk te laten aansluiten bij bestaande praktijken laag in de organisatie, om bestuur en schoolleiding eerder te betrekken dan voorgesteld in de wet en het besluit, en om voor leraren betekenisvolle vormen van assessment te hanteren (peer review en portfolio).

### *Vakorganisaties en Onderwijscoöperatie*

Strategisch personeelsbeleid. De aandacht van vakorganisaties en Onderwijscoöperatie gaat op het terrein van strategisch personeelsbeleid onder andere uit naar werkdruk en daaraan gerelateerd gebrek aan tijd voor professionalisering. Een onderzoek van CNV Onderwijs (2013) wijst op de rol van niet-lesgevende taken bij de ervaren werkdruk, en problemen bij de uitvoering van het taakbeleid in de school. Een onderzoek van de Algemene Onderwijsbond (2017) komt tot de conclusie dat leraren in het vo structureel overwerken waardoor er weinig tijd is voor professionalisering, ruim minder dan het basisbudget voor individuele professionalisering waar leraren volgens de CAO recht op hebben (idem Onderwijscoöperatie 2017). De verantwoordelijken die worden aangesproken zijn schoolleiders die medewerkers moeten beschermen en faciliteren, alsmede de overheid die de financiële ruimte moet verschaffen om het maximum aantal lessen te reduceren ten gunste van meer tijd voor onderwijsontwikkeling.

In de CAO zijn regelingen opgenomen die (mede) ingegeven zijn vanuit de oriëntatie van vakorganisaties op onderwijskwaliteit en goed werkgeverschap. Voorbeelden zijn:

- de lesreductie voor startende docenten, gekoppeld aan inductie;
- levensfasebewust personeelsbeleid, waaronder een persoonlijk budget van 50 klokuren;
- het persoonlijk professionaliseringsplan van een medewerker dat bijdraagt aan diens professionele ontwikkeling en employability en aan de ontwikkelingsdoelen van de school, en waar medewerker en leidinggevende met elkaar over spreken in het kader van de gesprekscyclus.

Professional governance. In onderzoek door de Onderwijscoöperatie naar zeggenschap van leraren in het onderwijs (Onderwijscoöperatie 2017) wordt gerapporteerd dat leraren naar eigen inschatting over grote zeggenschap beschikken in termen van meepraten en meebeslissen over de uitvoering van het onderwijs in de klas. Daarnaast komt onder meer naar voren dat leraren relatief weinig ambitie aan de dag leggen om mee te beslissen over schoolbreed beleid (13,3% in het voortgezet onderwijs). De Onderwijscoöperatie noemt dit zorgelijk.

Zeer recent hebben de Algemene Onderwijsbond, de Federatie van Onderwijsvakorganisaties en CNV Onderwijs een handreiking voor leraren en docenten gepubliceerd voor het werken in scholen aan het professioneel statuut (AOB, FvOv, CNV onderwijs, 2018). Geconstateerd wordt dat “de professionele ruimte voor leraren/docenten in de school of onderwijsinstelling steeds verder onder druk is komen te staan. Dit door toegenomen werkdruk, overregulering, bureaucratie en te veel overhead. Ook zijn er veel nieuwe kwaliteitsafspraken en –regels waardoor leraren en docenten steeds meer ‘moeten’ en steeds minder ‘mogen’ “ (p. 2). De nieuwe wet biedt “de mogelijkheid voor leraren en docenten om in scholen en onderwijsinstellingen goede afspraken te maken over het borgen van de professionele ruimte van leraren/docenten en hun betrokkenheid bij belangrijke onderwijskundige beslissingen.” (p. 2). Daartoe is elke school of onderwijsinstelling verplicht om een professioneel statuut te hebben. Daarin worden afspraken vastgelegd waarmee gegarandeerd wordt dat de leraar/docent voldoende professionele ruimte heeft en betrokken wordt bij relevante onderwijskundige beslissingen binnen de school/instelling (p. 3).

Als voorbeelden van zaken die in het professioneel statuut kunnen worden geregeld, worden onderwerpen genoemd (p. 3-4) waar (een afvaardiging van) leraren/docenten over kan overleggen met de schoolleiding zoals de inzet van Ipads en de keuze voor een bepaalde onderwijsvisie, en onderwerpen waar de individuele leraar/docent zelf over gaat zoals “wanneer en hoe je differentieert in de klas”, “of je digitale hulpmiddelen inzet” en “de wijze of het moment van toetsen”.

De vakorganisaties benadrukken het belang dat het statuut ook echt van leraren of docenten is en dat dit zo wordt gevoeld. Zij roepen leraren/docenten op zich assertief op te stellen om zo veel mogelijk inspraak en invloed te hebben bij de totstandkoming van het statuut en de kansen die het statuut biedt te benutten “zodat er niet meer over de hoofden van leraren of docenten wordt gesproken, maar met hen” (p. 4).

Aangaande de relatie met de MR of OR merken de vakorganisaties op dat het professioneel statuut afspraken bevat over de professionele ruimte van leraren en docenten en de manier waarop zij betrokken worden bij relevante onderwijskundige besluiten. “De MR of OR heeft in zoverre daarom niets van doen met het statuut. Het bevoegd gezag stelt het professioneel statuut op in overleg met leraren. De MR of OR heeft daarom geen formele rol in de dialoog die tot het professioneel statuut leidt. De MR of OR kunnen echter wel als aanjager fungeren voor het proces rond het professioneel statuut” (p. 5).

Vanuit de kring van vakorganisaties is op persoonlijke titel een bijdrage geleverd door Brekelmans en van Es (2016 a en b; 2017) in verschillende artikelen over professionals governance. Deze auteurs stellen de juridische basis centraal voor versterking van de beroepsgroep en de zeggenschap van de leraar op school- en landelijk niveau. De beroepsgroep heeft tot taak bij te dragen aan de identiteitsvorming van het beroep. In hun visie stelt de beroepsgroep de normen en waarden van het beroep op en legt dit vast in de professionele standaard (2016b, p. 106). De professionele standaard borgt dat de leraar geen opdrachten hoeft aan te nemen die tegen deze standaard ingaan. De auteurs bepleiten ook dat de standaard gekoppeld wordt aan tuchtrecht voor de beroepsgroep (2016b, p. 108).

De auteurs stellen dat het wetsvoorstel bij de professionele ruimte uitgaat van de individuele leraar. Onder verwijzing naar de MvT constateren de auteurs tevens dat deze leraar moet samenwerken met andere leraren (2016b en 2017). In de professionele standaard dient daarom uitwerking te worden gegeven aan het professionele beginsel van samenwerking in teamverband (2016b, p. 105). Wat betreft het overleg met de schoolleiding stellen de auteurs dat het aan de leiding van de school en leraren is om met het team

samenhang te vinden tussen activiteiten in het kader van bekwaamheidsonderhoud – waar de leraar op grond van het wetsvoorstel zelf over gaat – en professionaliseringsactiviteiten in team- en schoolverband. Net als nu al het geval is, blijft de schoolleider verantwoordelijk voor het functioneren en waar nodig de professionalisering van het team (2016b en 2016a). Het ligt in de rede dat er (voor een deel) een relatie ligt tussen het bekwaamheidsonderhoud (het voldoen aan de herregistratiecriteria) van de leraar en het scholingsplan van zijn school.

Door Brekelmans en van Es wordt veel aandacht besteed aan regelgeving door de beroepsgroep voor de beroepsgroep in de vorm van protocollen en richtlijnen voor het werk. Opvallend is dat daarbij, evenals bij andere voorstellen, regelmatig verwezen wordt naar de medische sector.

#### *VO-raad*

Strategisch personeelsbeleid. De VO-raad heeft zich al bij het eerste Bestuursakkoord VO-raad – OCW (2011: 3) verbonden aan de stelling “dat goede leraren dé kwaliteitsbepaler zijn voor goed onderwijs, en dat goede schoolleiders en goed HRM-beleid essentieel zijn om die leraren adequaat toe te rusten en in te zetten”. De actie die dit eerste sectorakkoord hier voor noodzakelijk acht, met name de professionalisering van schoolleiders op het gebied van strategisch HRM, is door de VO-raad met een veelheid van activiteiten uitgewerkt (zie bijvoorbeeld [www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl) thema Professionele schoolorganisatie). De visie van de VO-raad op strategisch HRM wordt expliciet door voorzitter Paul Rosenmöller verwoord in zijn voorwoord bij het Katern Doelgericht Vertrouwen: Strategisch HRM voor schoolleiders (VO-academie 2014): “.. dat we ons bij HRM in het onderwijs moeten laten leiden door vertrouwen in onze medewerkers. Wie zijn vertrouwen stelt in resultaten, regels en procedures, ontnemt professionals de ruimte die zij nodig hebben. HRM-systemen gebaseerd op betrokkenheid en gezamenlijkheid zijn aantoonbaar effectiever.”

Het Actieplan (VO-raad 2016) dat het resultaat is van de VO2020-tour die de VO-raad in gesprek bracht met leraren, schoolleiders en bestuurders in het hele land benadrukt het belang van samenwerking: “Onderwijs komt steeds meer aan op het werken in een professionele gemeenschap, waarin alle betrokkenen – leraren, schoolleiders, en bestuurders – partner zijn en samenwerken in een professionele en lerende werk- en leeromgeving. Om de ambities naar nog beter onderwijs te kunnen waarmaken, is gezamenlijk eigenaarschap een belangrijk uitgangspunt”. Specifiek vraagt dit bij strategisch HRM om een sterke verbinding tussen onderwijsontwikkeling en personeelsontwikkeling, en om schoolleiders en middenmanagers die met hun stijl van leidinggeven leraren in hun dagelijks werk ondersteunen (VO-raad 2016: 4).

Professional governance. Recent heeft de VO-raad een handreiking voor besturen en schoolleiders uitgewerkt op de vormgeving van het professioneel statuut. Het perspectief van de VO-raad op het inbedden van het professioneel statuut in een visie op professionele ruimte, professionele cultuur en professionele dialoog (VO-raad 2017: 5) illustreert het belang van zowel onderwijskundig leiderschap als de faciliterende rol van schoolleiders ten opzichte van leraren. “In de school vindt de professionele dialoog over de onderwijskundige keuzes plaats tussen de leraren en de schoolleiding. De schoolleider is net als de docent een onderwijsprofessional. Professioneel, onderwijskundig schoolleiderschap is daarom essentieel voor het



voeren van de dialoog en het scheppen van noodzakelijke randvoorwaarden voor een goede invulling van de professionele ruimte van de docent” (VO-raad 2017: 5).

Het belang dat de VO-raad als vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs hecht aan onderwijskundig leiderschap en strategisch personeelsbeleid sluit aan bij wat schoolleiders in het onderzoek De schoolleider in kaart (2017: 33) noemen als top3 uitdagingen in de komende jaren. Allereerst, vernieuwing van het onderwijsaanbod: onderwijsontwikkeling die recht doet aan uitdagingen van de 21e eeuw (zoals ICT en differentiatie). Daarnaast, kwaliteit waarborgen door het binden en boeien van kwalitatief goed personeel en de professionalisering van de organisatie. Volgens dit onderzoek kennen schoolleiders een lage prioriteit toe aan professionalisering op strategisch omgaan met de omgeving. Volgens het onderzoek De Schoolleider in kaart (2017) is dit een competentie waar schoolleiders naar eigen inschatting niet zo sterk in zijn, maar volgens een onderzoek onder bevoegd gezagen in het voortgezet onderwijs zijn schoolleiders hier wel sterk in (Knies & Leisink 2017, p. 27).

## **Conclusie**

Bovenstaande beschrijving van de perspectieven van de belangrijkste stakeholders in het onderwijsveld laat bij de algemeen erkende gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs en onderwijsverbetering van bevoegd gezag, schoolleiding en leraren vele nuanceringen zien. De belangrijkste lichten we uit.

De leraar en de samenwerking van leraren als team bepalen de kwaliteit van onderwijs en moeten daarvoor de zeggenschap over de vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische processen krijgen. De borging van die zeggenschap moet plaats vinden door een professioneel statuut; voor het opstellen daarvan heeft het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid. Brekelmans en van Es zouden graag zien dat er eerst een professionele standaard door de beroepsgroep wordt opgesteld waar het professioneel statuut zich naar richt. AOb, FvOv en CNV Onderwijs constateren echter dat het opstellen van een professionele standaard nog jaren kan duren maar dat dat voor het maken van een professioneel statuut geen belemmering is.

De professionele ruimte die leraren/teams hebben, dient volgens de Onderwijsraad zoveel mogelijk zeggenschap aan teams te bieden; in welke mate en op welke gebieden schoolleiders, in het bijzonder teamleiders, deelnemen aan de vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische onderwijsontwikkeling is onduidelijk. De VO-raad meent dat het professioneel statuut ten dienste dient te staan van de professionele dialoog van schoolleiding en leraren over onderwijskundige keuzes. AOb, FvOv en CNV Onderwijs doen in hun handreiking professioneel statuut voorstellen voor betrokkenheid bij de besluitvorming over zaken die van invloed kan zijn op de professionele ruimte van leraren/docenten. Zij maken onderscheid tussen overleg door een afvaardiging van leraren/docenten en zaken waar een leraar individueel over beslist. Bij de zaken die een individuele leraar zelf bepaalt, zoals bijvoorbeeld de vraag “of je digitale leermiddelen inzet”, wordt door AOb, FvOv en CNV Onderwijs niet verwezen naar het schoolbeleid en naar overleg met de schoolleiding.

Strategisch personeelsbeleid wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de schoolleiding die leraren in staat moet stellen te zorgen voor goed onderwijs. De breedte van personeelsbeleid varieert van specifieke

onderdelen zoals professionaliseringsactiviteiten en de gesprekscyclus tot het stimuleren van een professionele leercultuur. Bij dit algemene beeld benadrukt de Onderwijsraad dat er niet teveel verticale sturing moet plaatsvinden en beveelt aan sommige delen van het personeelsbeleid bij teams te beleggen.

De verantwoordelijkheid voor de (her)registratie ligt bij de individuele leraar – registratie – en de beroepsgroep – bepaling van de bekwaamheidseisen en de criteria voor beoordeling. Brekelmans en Van Es bepleiten een meer uitgebreide beroepsstandaard onder verantwoordelijkheid van de beroepsgroep. De Onderwijsraad pleit voor aansluiting van de registratieprocedure bij de lokale praktijk met betrokkenheid van bevoegd gezag en schoolleiding.

De variatie in perspectieven zegt in zichzelf al iets over de mogelijkheden voor samenhang en synergie van strategisch personeelsbeleid en professional governance. In het slothoofdstuk zullen we expliciet op deze vraag in gaan.

### 3. Vooronderstellingen bij visies op strategisch personeelsbeleid (HRM)

#### Inleiding

Aansluitend bij het doel van deze notitie – de samenhang en mogelijkheden voor synergie tussen strategisch HRM en professional governance te bepalen – is het van belang de vooronderstellingen te analyseren die inherent zijn aan de perspectieven van de verschillende stakeholders, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Deze vooronderstellingen bepalen namelijk de mogelijkheden om in de praktijk van het onderwijsveld tot synergie te komen. Voor onze analyse maken we gebruik van wetenschappelijke publicaties die behulpzaam zijn bij het duiden van de perspectieven van de stakeholders. Zoals we in hoofdstuk 1 bij figuur 1 hebben toegelicht, wordt de literatuur over HRM betrokken op de verhouding tussen bevoegd gezag/schoolleiding en leraren, individueel en collectief, en tevens op de verhouding tussen overheid en bevoegd gezag/schoolleiding, vanwege de rol van de overheid bij het onderwijs als publieke dienstverlening. Voor onze analyse van vooronderstellingen levert dit twee centrale kwesties op:

1. De verhouding tussen bevoegd gezag/schoolleiding en docenten, en tussen overheid en bevoegd gezag;
2. De koppeling van strategisch personeelsbeleid aan strategische doelen van goed werkgeverschap en onderwijskundige schooldoelen, alsmede de implicaties daarvan voor de activiteiten van leidinggevenden en docenten.

#### **De verhouding tussen bevoegd gezag/schoolleiding en docenten, en tussen overheid en bevoegd gezag**

Het label HRM wordt gebruikt voor de benadering van personeelsmanagement die vanaf de jaren '80 opkwam in het Amerikaans-Britse bedrijfsleven. Het is daarom niet vreemd dat HRM gezien wordt als onderdeel van een werkgever-werknemer verhouding die gekenmerkt wordt door een ongelijke machtsverdeling en door een verschil in belangen tussen werkgever en werknemers. Er zijn voorafgaand aan de opkomst van HRM al wetenschappers zoals Fox (1974) die er op wijzen dat werkgevers die vormen van controle ontwikkelen om productiviteit en winst te maximaliseren tegelijkertijd het vertrouwen, de betrokkenheid en inzet van hun werknemers verspelen waardoor de productiviteit en winstgevendheid van de onderneming op langere termijn bedreigd worden. Fox (1974) argumenteert dat aan de verhouding werkgever-werknemer twee verschillende kanten zitten: een loon/prestatie verhouding waaraan conflict en controle inherent is en een duurzaam productieve arbeidsrelatie waaraan gemeenschappelijke belangen en samenwerking inherent zijn.

Deze duiding van de verhouding werkgever-werknemer is terug te zien in de twee benaderingen die vanaf het begin ten aanzien van HRM bestaan: de controle-georiënteerde benadering en de commitment-georiënteerde benadering. Hoewel aan het onderscheid normatieve aspecten onderscheiden kunnen worden, gaat het hier vooral om de analytische functie. De eerste benadering is gericht op hoge prestaties vanuit werkgever/organisatiebelang (Fombrun et al. 1984). De tweede benadering is gericht op resultaten voor verschillende stakeholders zoals de organisatie, de werknemer en de maatschappij (Beer et al. 1984).

Deze laatste benadering wordt door HRM-onderzoekers (bijv. Brewster 2007) gezien als kenmerkend voor de arbeidsverhoudingen in het Rijnlandse model. Zonder de conflicten te ontkennen die er tussen verschillende stakeholders bij een bedrijf kunnen bestaan, kunnen bedrijven volgens verschillende HRM-onderzoekers (Boselie 2014; Paauwe 2004) slechts duurzaam concurrentievoordeel bereiken als zij er in slagen op een gebalanceerde manier beter te presteren voor *alle* stakeholders dan hun concurrenten doen.

Voor semi-publieke organisaties zoals scholen is nog een verdere nuancering van de verhoudingen tussen bevoegd gezag, schoolleiding, medewerkers en andere stakeholders noodzakelijk. De strategische driehoek die publiek management onderzoeker Moore (2013) ontwikkelde, is daarvoor bruikbaar. Moore stelt dat het de 'authorizing environment' (kortweg: de politiek) is die bepaalt welke 'public value outcomes' (publieke waarde prestaties) geleverd moeten worden en die tevens voorziet in de operationele capaciteit (budget, e.d.) waarmee publieke organisaties hun prestaties moeten leveren. Het is de verantwoordelijkheid van publieke managers om ervoor te zorgen dat die operationele capaciteit effectief wordt ingezet. Deze basisgedachte is ook terug te vinden in de visie van OCW op de verhouding tussen overheid en onderwijsveld. Bijvoorbeeld in Leraar 2020 (OCW 2011) verkondigt OCW de opvatting dat de overheid de concrete doelen van onderwijsbeleid vaststelt (het 'wat') en dat de partijen in het onderwijsveld bepalen op welke manier zij die doelen zullen realiseren (het 'hoe').

Moore staat echter op het standpunt dat publieke managers wel meer doen dan alleen instrumenteel uitvoeren wat door de politiek is bepaald: publieke managers spelen ook een politieke rol in het maken van keuzes bij de concretisering van meestal abstract aangeduide publieke waarde prestaties, door in gesprek te gaan met andere stakeholders zoals ouders en docenten over wat zij belangrijke publieke prestaties vinden, en door zelf actief deel te nemen aan het publieke debat en invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. Een verwante visie vinden we bij de Onderwijsraad (2013) terug die bepleit dat onderwijsinstellingen binnen de kaders die de overheid bepaalt ruimte hebben om eigen keuzes te maken, onder meer als uiting van de visie van de school. De opvattingen van OCW en Onderwijsraad weerspiegelen de ontwikkeling van en strijd over de governance van maatschappelijke issues. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot minder centrale overheidssturing op beleid en dienstverlening en meer horizontale en interactieve sturing, met meer autonomie en ruimte voor uitvoerders van beleid en vooral van professionals (Noordegraaf & De Wit 2011).

Moore's analyse van publieke waarde creatie legt de nadruk op de verhouding tussen overheid en publiek management, waarbij de laatste in het vo gelezen moet worden als bevoegd gezag en schoolleiding. De trend van de afgelopen decennia is dat onderwijsinstellingen in Nederland steeds minder uitvoeringsorganisaties van de overheid zijn en steeds meer bestuurlijke autonomie hebben. De vraag die deze ontwikkeling oproept, is of daarmee ook de verhouding tussen bevoegd gezag/schoolleiding en docenten (en onderwijsondersteunend personeel) te beschouwen is als de 'normale' verhouding werkgever/management en werknemers. Deze verhouding wordt in de volgende paragraaf verder geanalyseerd vanuit het perspectief van HRM.

## **Koppeling van strategisch personeelsbeleid aan goed werkgeverschap en onderwijskundige doelen, en de implicaties daarvan voor de activiteiten van leidinggevenden en docenten**

In de voorgaande paragraaf is gesteld dat de multi-stakeholder benadering van HRM samengaat met verschillende typen doelen en opbrengsten van HRM-beleid: organisatieopbrengsten, goed werkgeverschap, en maatschappelijke opbrengsten (hier: goed onderwijs). De perspectieven van overheid en vakbonden zoals beschreven in hoofdstuk 2 houden in dat personeelsbeleid dat zorgt voor bekwame docenten die voldoende tijd voor professionalisering hebben en geen werkdruk ervaren een middel is voor goed onderwijs. Verwant hiermee is de opvatting van de Onderwijsraad dat schoolleiders de taak hebben professionele ontwikkeling en het gebruik van professionele ruimte door docenten te faciliteren. Hoewel deze middel-doel opvattingen zeker relevant zijn voor het bepalen van de mogelijkheden voor synergie van strategisch personeelsbeleid en professional governance, missen ze mogelijkheden voor een fundamentele synergie. Om dit duidelijk te maken is het nodig in te gaan op (1) de afstemming (alignment) van onderwijskundig beleid en strategisch HRM-beleid en (2) de rol van schoolleiders, docenten en teams/secties daarbij.

De Inspectie voor het Onderwijs (2013) heeft opgemerkt dat de professionele ontwikkeling van leraren vaak vrijblijvend is, dat wil zeggen niet gekoppeld is aan verandering van het onderwijsgedrag van docenten en aan de gestelde schooldoelen. Met behulp van het theoretisch model van de HRM-waardeketen (Knies & Leisink 2017; Leisink & Boselie 2014) is hiervoor een fundamentele oorzaak aan te wijzen. Wat in de schoolpraktijk vaak ontbreekt is een professionele dialoog over de te realiseren schooldoelen en de vertaling daarvan in (1) het professioneel gedrag van docenten dat nodig is om die schooldoelen te realiseren en in (2) het strategisch personeelsbeleid dat voorziet in de bekwaamheden, de motivatie en de mogelijkheden/hulpmiddelen die docenten nodig hebben om het gewenste professioneel gedrag te realiseren. Het theoretisch concept van afstemming/alignment uit het model van de HRM-waardeketen veronderstelt in de praktijk dat allereerst het gesprek gevoerd wordt over de onderwijskundige schooldoelen en de concretisering daarvan in professioneel gedrag van leraren, wat uiteraard zal samenhangen met bijvoorbeeld schooltype, leerlingenpopulatie, en didactisch-pedagogische onderwijsfilosofie. Daarnaast vereist het theoretisch concept alignment in de praktijk het gesprek over wat docenten aan professionele ontwikkeling (als onderdeel van HRM-beleid) nodig hebben om te beschikken over de voor dat professioneel gedrag vereiste bekwaamheden, over wat hen motiveert (bijv. HRM-beleid dat waardering geeft) en over de ruimte/middelen zij nodig hebben om professioneel te handelen. Met het voor de realisatie van onderwijskundige schooldoelen vereiste professioneel gedrag van docenten als verbindende schakel in de HRM-waardeketen wordt op een fundamentele manier de koppeling van strategisch personeelsbeleid en onderwijskundig beleid gelegd. Bij de professionele dialoog over concrete vragen die de basis vormen voor deze fundamentele koppeling zijn in het perspectief van strategisch HRM leidinggevenden en docenten beide betrokken. Concreet houdt deze dialoog ook in dat schoolleiders meepraten over onderwijsontwikkeling omdat daarvan de implicaties worden afgeleid voor het personeelsbeleid dat dient te zorgen voor de bekwaamheden, motivatie en ruimte/middelen die docenten ondersteunen in hun professioneel gedrag, en dat docenten meepraten over strategisch personeelsbeleid omdat daarin essentiële voorwaarden en ondersteuning besloten liggen die zij voor hun professioneel gedrag nodig hebben.

Het in het strategisch HRM concept veronderstelde beeld van een permanente professionele dialoog tussen schoolleiders en docenten die beiden hun kennis en ideeën op het gebied van onderwijsontwikkeling en personeelsbeleid inbrengen, zien we niet terug in de perspectieven die in hoofdstuk 2 beschreven zijn. In de visie van OCW (2011, 2013) hebben schoolleiders wel de taak te sturen op onderwijsopbrengsten door onderwijskundig leiderschap en door te zorgen voor een professionele leercultuur, en de taak bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van onderwijs door goed en integraal HRM-beleid, maar hoe verticale integratie (alignment) tot stand komt blijft onduidelijk. In de visie van OCW en van de Onderwijsraad (2016) is het duidelijk dat het bevoegd gezag en de schoolleiding verantwoordelijk zijn voor het missie, visie en doelen van de school en dat zij bij het opstellen van het schoolplan de dialoog met docenten – en andere stakeholders zoals ouders – moeten voeren. Het is ook duidelijk dat in het professional governance perspectief van de Onderwijsraad (2016, p. 31, 33) schoolleiders de rol hebben de zeggenschap van docenten in teams en secties over het ontwerpen en uitvoeren van het onderwijsleerproces te faciliteren, en dat schoolleiders met teams in gesprek gaan welke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van personeelsbeleid bij het team belegd kunnen worden (p. 35). Maar het blijft onduidelijk of schoolleiders, of beter teamleiders, in de visie van de Onderwijsraad, ook deelnemen aan het gesprek met teams over onderwijsontwikkeling en het ontwerp van het onderwijsleerproces, en over de eisen die deze aan een effectief ondersteunend personeelsbeleid stellen. De VO-raad (2016) is het meest duidelijk over de samenwerking tussen leraren, schoolleiders en bestuurders op het gebied van onderwijsontwikkeling en personeelsontwikkeling die vereist is om de koppeling van strategisch personeelsbeleid aan onderwijskundige schooldoelen te funderen.

De hierboven beschreven uitwerking van de HRM-waardeketen in de vorm van een professionele dialoog van schoolleiders en docenten, geeft een invulling aan de activiteiten van schoolleiders waarin zij niet alleen beleid ontwikkelen en toepassen en daarmee docenten faciliteren, maar waarin zij ook inhoudelijk als onderwijsprofessional participeren. Dit is een rolinvulling die blijkens onderwijskundig onderzoek naar schoolleiderschap (bijv. Day, Gu & Sammons 2016; Leithwood, Day, Sammons, Harris, & Hopkins 2006; Hallinger 2011; Robinson et al. 2008) effectief bijdraagt aan onderwijsprestaties. Robinson et al. (2008) tonen bijvoorbeeld aan dat de grootste bijdrage die schoolleiders leveren aan leerlingenprestaties bestaat uit directe participatie met docenten in formele en informele professionele leerprocessen, gevolgd door directe betrokkenheid in de ondersteuning en evaluatie van onderwijsprocessen in de vorm van lesbezoeken en het geven van feedback aan docenten. Faciliterende activiteiten van schoolleiders in de vorm van bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van hulpmiddelen en het beschermen van tijd voor onderwijs en leren door externe verstoringen af te houden, hebben ook een significante impact op leerlingenprestaties maar een kleinere impact dan hun activiteiten als onderwijsprofessional. Bij al deze soorten activiteiten van schoolleiders is er sprake van een indirecte impact van schoolleiders, dat wil zeggen van een bijdrage die zij leveren via de docenten, de onderwijsprocessen en de kwaliteiten van een school zoals de professionele leercultuur.

De hierboven beschreven uitwerking van de HRM-waardeketen in de vorm van een professionele dialoog van schoolleiders en docenten, heeft ook implicaties voor de activiteiten van docenten. De beschreven professionele dialoog veronderstelt dat docenten meepraten en zeggenschap hebben over schooldoelen en de concretisering daarvan in teamdoelen, de bijbehorende vormgeving van het onderwijsproces, het strategisch personeelsbeleid en de organisatorische voorwaarden (roostering, leerruimtes, enz.) die de

noodzakelijke ondersteuning voor hun professioneel gedrag bieden. Blijkens onderzoek van de Onderwijscoöperatie (2017) is de belangstelling van docenten voor meebeslissen over schoolbreed beleid niet erg groot, waarbij niet uit te sluiten is dat dit ten dele ook samenhangt met de condities waaronder dat meepraten thans vorm krijgt. Deze rol voor docenten als professionele partners in de alignment van strategisch personeelsbeleid en onderwijskundig beleid is nog weinig uitgewerkt. Dat geldt niet alleen voor de perspectieven van de actoren in het onderwijsveld maar ook voor het HRM-onderzoek dat werknemers meer beschouwt als ontvangers dan als co-producenten van personeelsbeleid.

## **Conclusie**

Op basis van voorgaande analyse kan worden geconcludeerd dat het nodig is bij het bepalen van de mogelijkheden voor synergie tussen strategisch HRM en professional governance om genuanceerd oog te hebben voor de relatie werkgever-werknemer resp. manager/bevoegd gezag/schoolleider - professional/docent. Ten eerste, omdat de kapitaal-arbeid tegenstelling uit het commerciële bedrijfsleven niet geprojecteerd kan worden op het organisatie-werknemer belangenconflict dat potentieel in semi-publieke instellingen kan bestaan. Ten tweede, omdat bij een analyse van verticale sturing in het onderwijsveld die de professionele ruimte van docenten beknelt onderscheid gemaakt moet worden tussen centrale sturing door de overheid en verticale sturing van de kant van de schoolleiding. Ten derde, omdat de rol van schoolleiders en van teamleiders zich niet beperkt tot strategie en bedrijfsvoering maar ook betrekking heeft op onderwijsontwikkeling en de daarbij aansluitende professionalisering van zowel leraren als schoolleiders.



## 4. Vooronderstellingen bij visie op professional governance

### Inleiding

Aansluitend op het vorige hoofdstuk worden in dit hoofdstuk vooronderstellingen geanalyseerd onder de perspectieven van de verschillende stakeholders op professional governance. Er wordt gebruik gemaakt van wetenschappelijke publicaties die behulpzaam zijn bij het duiden van de perspectieven van de stakeholders, waarbij moet worden aangetekend dat de wetenschappelijke literatuur over professional governance als zodanig minder is uitgekristalliseerd. Omdat in de plannen voor professional governance landelijke maatregelen gekoppeld worden aan het niveau van de school levert dat voor onze analyse van vooronderstellingen twee centrale kwesties op:

1. De verhouding tussen overheid, bevoegd gezag/schoolleiding en (de beroepsgroep van) docenten
2. De koppeling van professional governance aan strategische doelen van goed onderwijs en een aantrekkelijk beroep van leraar, alsmede de implicaties daarvan voor de activiteiten van leidinggevenden en docenten.

### De verhouding tussen overheid, schoolleiding en docenten

De term 'professional governance' wordt in het onderwijsveld sinds kort gebruikt. Voor de recente aandacht voor professional governance kunnen twee aanleidingen worden genoemd. (1) Uit onvrede met de impact van New Public Management op het veld wordt gezocht naar andere vormen van sturing en controle, met name horizontale en netwerk governance. (2) In het verlengde van de discussie over professionele ruimte voor leraren wordt gezocht naar mogelijkheden om de positie van de leraar als professional in governance te versterken. Beide aanleidingen richten de aandacht op professional governance. Hierna richten we ons op de rol van de professional in governance.

De rol van de professional in governance staat centraal in recente bijdragen aan beleid en discussie over professional governance in het onderwijs, waarin de koppeling wordt gemaakt tussen enerzijds het versterken van het beroep van leraren en de professionele ruimte, en anderzijds het ontwikkelen van passende vormen van professional governance met het oog op de kwaliteit van het onderwijs, de aantrekkelijkheid van het beroep, en het beheersen van werkdruk. Ook bij Coonen (2010, p. 1) zien we deze benadering: "Het vraagstuk van de positie van de beroepsgroep in de uitoefening en ontwikkeling van het beroep en de oplossing van vraagstukken die hiermee direct en indirect verbonden zijn, kunnen we aanduiden als 'professional governance'. Hiermee bedoelen we de eigen positie, kracht, erkenning, professionaliteit en waardering die uitgaat van het optreden van leraren en de beroepsgroep van leraren als deelnemers aan het debat met de bestuurders (verantwoordelijk voor de corporate governance) en de (semi-)overheid (public governance) over de kwaliteit van het onderwijs en de verbeterinitiatieven die genomen moeten worden. Zoals gezegd hebben leraren in dit debat op dit moment geen volwaardige en erkende rol, hetgeen mede moet worden toegeschreven aan de leraren zelf."

Een punt van belang voor professional governance waarover in de wetenschappelijke literatuur al langer wordt geschreven betreft de aard van de werk- en gezagsrelaties in het werk van leraren.

Daarin kunnen twee hoofdstromen onderscheiden worden: (a) de leraar wordt gepositioneerd als een arbeidskracht of ambtenaar in dienst van de staat/het schooldistrict of bestuur, en (b) de leraar wordt gepositioneerd als een professional met een nader te bepalen autonomie. Binnen de eerste hoofdstroom passen analyses van de positie van leraren als (semi-)professionals binnen werkorganisaties met arbeidsdeling en hiërarchische gezagsrelaties (Corwin 1965; Etzioni 1964; Scott 1987). Deze discussie is nog steeds actueel, zij het onder gewijzigde maatschappelijke omstandigheden en binnen andere beleidscontexten (Evetts, 2009 en 2011; Noordegraaf, 2007, 2011 en 2016). Daarnaast passen in deze eerste hoofdstroom ook discussies in de hoek van de kritische curriculumtheorie en arbeidstheorie over de rol van de staat in het onderwijs. Thema's zijn de tendens van deprofessionalisering en de toenemende intensificatie in het werk van leraren (Densmore 1987; Reid 2003). Deze thema's sluiten aan bij de discussie over werkdruk (AOB 2017; CNV Onderwijs 2013), en verticale sturing ten koste van zelfsturing en ervaren gebrek aan vertrouwen door de toenemende externe verantwoording (Onderwijsraad 2016).

Zoveel is uit al deze bijdragen duidelijk dat de leraar werkzaam is binnen een maatschappelijke sector en binnen een school met hiërarchische werkrelaties met als doel om bij te dragen aan de effectiviteit van de school en het onderwijs als geheel, inclusief daarover verantwoording af te leggen (Hoy & Miskel 2008). Er is sprake van een werkgever-werknemer verhouding, en van een leidinggevende-uitvoerder verhouding, beide binnen de kaders van landelijke regelgeving en de professional-cliënt relatie. De eerder genoemde bijdragen van Evetts en Noordegraaf laten zien dat dergelijke complexe werkverhoudingen steeds meer gelden voor alle als professioneel aangeduide beroepen, dus ook voor de traditioneel 'krachtige' professies zoals in de medische sector. In hun bijdragen aan gedachtenvorming over professionals governance besteden Brekelmans en Van Es (2016 a en b, 2017) vooral aandacht aan het invoeren van bestaande regelingen voor de geneeskundige beroepen binnen het onderwijs. Het is de vraag of en hoe deze regelingen passen bij de verhoudingen binnen het onderwijs en bij de ontwikkelingen die zich momenteel in uiteenlopende professionele beroepen voordoen, zoals geanalyseerd door Evetts en Noordegraaf.

Binnen de tweede hoofdstroom van de leraar als professional met een nader te bepalen autonomie is een brede waaier aan studies verschenen, waaruit een niet-eenduidig beeld naar voren komt. Het gedetailleerd bespreken daarvan zou een studie op zich zijn, en valt buiten het kader van deze analyse. Een algemeen kenmerk van deze literatuur is dat daarin de autonomie van de leraar een centrale plaats inneemt. Autonomie gaat over het zelf invulling kunnen geven aan het eigen werk, en wordt al sinds langere tijd als een motiverend kenmerk van het werk beschouwd (Hackman & Oldham 1971). Deze autonomie krijgt in veel literatuur een individuele invulling. Binnen het werkveld van 'educational administration' vormt deze individuele autonomie van de leraar een inherente spanningsbron zowel met de hiërarchische werkrelatie, als ook met de systeemgerichtheid op het leren van alle leerlingen in de school als geheel en de externe verantwoording (Hoy & Miskel 2008). Deze individuele autonomie van de leraar wordt geaccentueerd in het lerarenregister, doordat de individuele leraar verantwoordelijk is voor (her)registratie. Tevens wordt individuele autonomie vastgelegd in de regels in de CAO voor tijd die de leraar zelf mag besteden aan eigen professionalisering. In de handreiking van AOB, FvOv en CNV onderwijs (2018) worden voorbeelden van de individuele zeggenschap van de leraar voor het eigen onderwijs genoemd als onderwerpen voor regelingen in het professioneel statuut. De andere zijde van dezelfde autonomie-medaille is de autonomie van de

beroepsgroep op landelijk niveau. De autonomie van de beroepsgroep wordt in de wetgeving geregeld door de zeggenschap van leraren over het lerarenregister via de Onderwijscoöperatie. Brekelmans en Van Es (2016b en 2017) wijzen in dit verband ook op de rol van de professionele standaard die door de beroepsgroep moet worden vastgesteld.

Autonomie staat niet op voorhand gelijk aan professioneel isolement. Van professioneel isolement is sprake als de leraar primair voor de eigen klas, resp. de eigen leerlingen en het eigen vak werkt, en daarbij de deuren van de eigen klas zoveel mogelijk gesloten houdt. Dit is defensief gedrag waarbij leraren zich proberen af te schermen van de invloed van anderen op hun eigen werk (Bakkenes et al. 1999; Hargreaves 1993). Het vasthouden aan individuele autonomie door een leraar kan uitmonden in professioneel isolement. Dit isolement wordt doorgaans als een belemmerende factor voor de kwaliteit van onderwijs en onderwijsverbetering beschouwd (Fullan 2007).

Autonomie is niet noodzakelijk een individueel gegeven is; autonomie kan ook op team- en schoolniveau gestalte krijgen en gedeeld worden (Bakkenes et al. 1999; Clement & Vandenberghe 2000; Staessens & Vandenberghe 1994). Het advies van de Onderwijsraad (2016) om professionele ruimte in de school vooral op teamniveau in te vullen kan in dit verband begrepen worden. Daarin ligt het accent op horizontale onderwijskundige afstemming tussen leraren. Gedeelde autonomie binnen het schoolniveau krijgt aandacht in het voorstel door de VO-raad (2017) voor een professionele dialoog. Daarin krijgt ook de verticale afstemming van onderwijs en personeelsbeleid een plaats (zie: hoofdstuk 3). Meer in het algemeen gaat het om het creëren van een lerende cultuur in scholen, waar door alle actoren langs één of andere weg toe opgeroepen wordt. Een lerende cultuur biedt volgens deskundigen als Fullan (2007) perspectief op duurzaam werken aan beter onderwijs voor leerlingen, waarin het voor leraren aantrekkelijk is om te werken en zich professioneel te ontwikkelen. Fullan wijst er ook op dat deze culturen niet zo eenvoudig te realiseren zijn en inspanning van alle betrokkenen vragen.

In de discussiebijdragen en regelgeving binnen de tweede hoofdstroom komt het perspectief op de professionaliteit van de schoolleiding beperkt of nauwelijks aan bod, behalve bij de VO-raad. De VO-raad (2017) vraagt aandacht voor de bijdrage die schoolleiders leveren aan beter leren van leerlingen in hun rol als onderwijsprofessionals. De overige bijdragen beschouwen de positie van schoolleiding en bestuur vooral vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en de school, en vanuit de hiërarchische relatie met de leraren en de positie als werkgever.

De wetgeving door de overheid (OCW 2016; OCW 2017a; OCW 2017b) lijkt gebaseerd te zijn op zowel de individuele als de gedeelde benadering van professionele ruimte. In de regelgeving rond het lerarenregister komt vooral de individuele autonomie van de leraar naar voren, in combinatie met de zeggenschap van de beroepsgroep als geheel. In de regelgeving rond het professioneel statuut, wat kan resulteren in een lerarenberaad binnen de school, kan de gedeelde benadering van professionele ruimte op schoolniveau een invulling krijgen. Het professioneel statuut beperkt zich echter niet tot de door leraren gedeelde zeggenschap in teams (horizontale dimensie). Het professioneel statuut regelt met name de verhouding in zeggenschap tussen bestuur, schoolleiding en leraren (verticale dimensie), door de VO-raad (2017) aangeduid als een professionele dialoog met 'erkende ongelijkheid'. Voor de schoolleiding die wil sturen op het duurzaam

realiseren van beter onderwijs kan het versterken van de teams een belangrijk beleidspunt zijn. In termen van regelgeving, en los van specifieke onderwijscontexten binnen de scholen (hoofdstuk 5) hoeven beide benaderingen elkaar niet in de weg te staan.

### **De koppeling van professional governance aan strategische doelen van goed onderwijs en een aantrekkelijk beroep van leraar, alsmede de implicaties daarvan voor de activiteiten van leidinggevend en docenten**

Als het gaat om de *doelen* van het onderwijsstelsel lijkt er in het voortgezet onderwijs sinds 2014 overeenstemming over de *hoofddoelen* van het onderwijs, in het Sectorakkoord VO 2014-2017 omschreven als: goed onderwijs bereidt voor op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt, op de maatschappij en draagt bij aan persoonlijke vorming van leerlingen. Binnen het onderwijs wordt ook wel gesproken van kwalificatie, socialisatie en persoonsontwikkeling. Voorgaande zou betekenen dat gezien vanuit de hoofddoelen van het onderwijs de professional governance vanuit een instrumenteel governance perspectief benaderd wordt. Binnen het onderwijs doet zich echter een voortdurende discussie voor over gewichten van deze hoofddoelen en de accenten die erin worden aangebracht. Zo legt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) in de analyse van de Nederlandse economie en de rol die het onderwijs daarin moet spelen een sterk accent op de kwalificatiefunctie. De discussies over gewichten van, en accenten in doelen worden landelijk gevoerd, en ook binnen scholen, teams en secties. Een voorbeeld is de discussie binnen sectie, team en school over de rol die eindexameneisen en –resultaten met het accent op de kwalificatiefunctie moeten spelen bij het bepalen van de doelen van het onderwijs. Om deze reden speelt ook het politieke governance perspectief een substantiële rol in de verhoudingen tussen de actoren bij het benaderen van professional governance.

Aangaande de *beleidskaders en spelregels voor de omgang tussen actoren*, is er beperkt sprake van overeenstemming en zien we hybride governance praktijken. Er lijkt sprake van overeenstemming tussen de meeste actoren over het waarborgen van de zeggenschap van onderwijsprofessionals en de professionele ruimte die zij daarvoor nodig hebben (horizontale afstemming binnen de professionele praktijken van leraren in hun werk met de leerlingen). De Wet Beroep Leraar en Lerarenregister (OCW 2017a) legt die professionele ruimte vast en verplicht schoolbesturen een professioneel statuut op te stellen voor de professionele dialoog tussen schoolleiding en docenten. Overheid, VO-raad en AOb, FvOv en CNV Onderwijs lijken elkaar daarin te vinden, waarbij aangetekend moet worden dat er verschil van inzicht lijkt te bestaan over de verhouding van de individuele autonomie van leraren over sommige onderwerpen tot de gezamenlijke besluitvorming en het schoolbeleid. Bij de concrete invulling van het professioneel statuut op instellingsniveau kunnen allerlei verschillen van inzicht een rol gaan spelen.

Deze spanningsbron in verschillen van inzicht tekent zich af in het advies van de Onderwijsraad. Enerzijds pleit de Onderwijsraad (2016) binnen de gegeven bestuurlijke kaders voor een tegenwicht tegen de verticale sturing door middel van een zo sterk mogelijke overheveling van zeggenschap over het onderwijsproces en professionele ontwikkeling naar de collectieve zeggenschap van teams en secties (horizontale afstemming). Anderzijds erkent de Onderwijsraad de belangrijke rol van de schoolleiding bij de verticale afstemming als het gaat om het begrenzen van de collectieve zeggenschap door de visie, missie en doelen van de school, en als het gaat om het versterken van cultuur en structuur van de school met het oog op de professionele

ruimte van de leraar. Tevens geeft de Onderwijsraad aan dat leraren zelf ook een actieve rol moeten spelen bij het invulling geven aan hun professionele ruimte. Bij voorgaande moet worden aangetekend dat de Onderwijsraad een bredere invulling geeft aan professionele ruimte dan formele zeggenschap. Volgens de Onderwijsraad staat in de definities bij de overige actoren de mate van zeggenschap over de didactische en pedagogische aspecten van het onderwijs en over de eigen professionalisering centraal (Onderwijsraad, 2106, p. 10). De Onderwijsraad stelt het handelingsvermogen van docenten binnen de context van de structuur en cultuur van de school centraal. Dit verschil in betekenis van professionele ruimte verdient nadere aandacht op twee punten. (1) Van belang is het onderscheid tussen de *bevoegdheid* om beslissingen te mogen nemen en het *vermogen* om effectief invulling te kunnen geven aan die bevoegdheid. Zo heeft het meebeslissen in het team over een verbetering in het onderwijs voor de leraar weinig betekenis, wanneer daar niet de mogelijkheid aan is gekoppeld om aan deze beslissing concreet handen en voeten te geven in het eigen onderwijs. (2) Vervolgens is dit vermogen deels afhankelijk van de leraar zelf, bijvoorbeeld diens competenties, en deels afhankelijk van de werkomgeving, bijvoorbeeld tijd en rust, taaktoewijzing, kwaliteit van samenwerking. Om effectief zeggenschap te hebben over in de wet genoemde aspecten van het onderwijs, is het kunnen meebeslissen over zaken als professionalisering, taaktoewijzing, relatie met externe stakeholders met name ouders, en andere aan HRM gelieerde onderwerpen ook van belang. Door de invulling die de wet nu geeft aan de verantwoordelijkheid van de leraar maken deze onderwerpen geen onderdeel uit van de zeggenschap van de leraar, met uitzondering van het onderhouden van de eigen bekwaamheid. Ook in het advies van de Onderwijsraad wordt deze relatie slechts eenmalig en zijdelings gelegd.

## Conclusie

Deze analyse van professional governance bevestigt de conclusie uit het vorige hoofdstuk dat het bij het bepalen van de mogelijkheden voor synergie tussen strategisch HRM en professional governance nodig is om genuanceerd oog te hebben voor de relatie werkgever-werknemer resp. bevoegd gezag/schoolleider-professional/docent. Ten eerste, omdat de aard van deze relatie binnen het onderwijsveld mede wordt ingekleurd door sectorspecifieke verhoudingen en ontwikkelingen. Autonomie, die ten grondslag ligt aan professionele ruimte, is een problematisch begrip binnen het onderwijs. Het is zowel voor de leraren als voor de schoolleiding een verschil of gesproken wordt van individuele autonomie die kan uitmonden in professioneel isolement, of van gedeelde autonomie binnen relatief zelfstandige teams waar een professionele dialoog tussen leraren onderling en tussen leraren en schoolleiding over beter leren van leerlingen plaatsvindt. Ten tweede, omdat voor ogen gehouden moet worden waar het bij professionele ruimte en governance in essentie om gaat. Gaat het om verdeling van, of het delen van bevoegdheden tussen leraren en schoolleiding om besluiten te nemen, en gaat het alleen om besluiten over het lesgeven, beoordelen van leerlingen en professionaliseren door de leraar, of gaat het ook om besluiten over de vermogens en condities die nodig zijn om als professional (leraar en schoolleiding) beter onderwijs te kunnen maken? Ten derde, omdat bij professional governance het bestuur en de schoolleiding een eigenstandige rol spelen bij het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs en de ontwikkeling van dat onderwijs, die niet kan worden beperkt tot een afgeleide van, of een conditie voor de governance door de leraar als professional.

## 5. Kenmerken van cultuur in het onderwijs

### Inleiding

Centrale vraag voor deze studie is hoe strategisch HRM en professional governance zich tot elkaar verhouden binnen de context van het Nederlandse voortgezet onderwijs. Daarom is het zinvol om ook de vraag te stellen naar hoe beide zich afzonderlijk verhouden tot de overheersende cultuur van het Nederlandse voortgezet onderwijs en vo scholen, en tot kenmerken van het beroep van leraar. Voorgaande vragen gelden des te meer, omdat HRM en professional governance beide in sectoren buiten het onderwijsveld tot ontwikkeling zijn gekomen, zoals bedrijfsleven en gezondheidszorg.

Er zijn de afgelopen jaren meerdere grootschalige onderzoeken gepubliceerd naar de waarneming door leraren van hun werkomgeving en het leiderschap in Nederlandse vo scholen (Hay Group 2008; Van Grinsven et al./DUO 2012; Vogels 2009; Vogels & Bronneman-Helmers 2006). Resultaten van deze onderzoeken zijn wel meegenomen in deze analyse, maar de onderzoeken kunnen hier niet alle worden besproken. Een samenvatting van bevindingen is te lezen in Imants et al. (2014).

Als ordeningskader voor dit hoofdstuk wordt als startpunt gebruik gemaakt van enkele door Coonen (2010) genoemde aspecten van professional governance van leraren. Coonen (2010) geeft een aantal interne oriëntaties en externe oriëntaties die leraren aan de dag moeten leggen om hun professional governance waar te maken. In combinatie daarmee bespreken we de punten die direct aan strategisch personeelsbeleid in scholen raken.

### Onderhouden en ontwikkelen eigen beroepsbekwaamheid

Coonen stelt dat de leraar als professional verantwoordelijk is voor het onderhouden en ontwikkelen van de eigen beroepsbekwaamheid. Volgens Coonen moeten leraren hierin een veel actievere rol vervullen, zelf verantwoordelijkheid nemen, en zich niet verschuilen achter andere actoren, zoals het schoolmanagement. Bovendien stelt Coonen dat bekwaamheidsonderhoud niet alleen een individuele verantwoordelijkheid is, het gaat ook om het functioneren van de leraar in een collegiaal teamverband.

Uit een recente enquête onder leraren (Onderwijscoöperatie 2016) komt naar voren dat leraren zich graag vakinhoudelijk willen verdiepen, aan hun didactische vaardigheden werken en investeren in hun persoonlijke ontwikkeling (zie ook: Vogels 2009). Uit de enquête blijkt ook dat leraren professionalisering veelal ervaren als iets wat ze voor zichzelf doen en dat zij het moeilijk een plek kunnen geven binnen de school (Onderwijscoöperatie 2016, p. 10). De cultuur voor professioneel leren in scholen is vooral een op individuele ontwikkeling gerichte cultuur.

Onderzoek naar strategisch personeelsbeleid in het vo constateert dat professionalisering een van de terreinen is waar door schoolleidingen veel aandacht aan gegeven wordt (Knies & Leisink 2017, p. 19). Schoolleiders zijn zich bewust van het grote belang van de deskundigheid van de schoolstaf voor de kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen. Sturing geven aan professionalisering vanuit de visie van de school is een verantwoordelijkheidsdomein van de schoolleiding, maar die sturing is in het vo niet



vanzelfsprekend (Inspectie van het Onderwijs 2013). De CAO geeft een leraar recht op een bepaald aantal klokuren ten behoeve van deskundigheidsbevordering en professionalisering. De leraar beslist zelf hoe hij dit recht inzet en verantwoordt dit achteraf in de gesprekkencyclus. Spanningsvelden zijn gelegen in de verhouding tussen enerzijds de individuele keuzes die de leraar maakt voor de eigen professionele ontwikkeling, en anderzijds de binnen een team benodigde expertise en het schoolbeleid. Benodigde expertise en schoolbeleid geven richting aan in accenten, inhouden en werkwijzen voor professionalisering, die door de schoolleiding in concreet beleid wordt omgezet. De VO-raad (2017) spreekt van een geïnstitutionaliseerde dialoog. De Onderwijsraad (2016) pleit voor afstemming. Het professioneel statuut zal hier de kaders voor moeten scheppen (MvT 2016). Daarbinnen kunnen door schoolleidingen en leraren meer dan nu het geval is inzichten in effectieve professionele ontwikkeling worden ingezet binnen de school (Onderwijscoöperatie 2016).

### Smalle gerichtheid op het eigen werk met de eigen leerlingen

Coonen stelt vast dat leraren nu vooral met het eigen vak bezig zijn, dat wil zeggen het ontwikkelen van werkwijzen en inhouden voor het eigen onderwijs. Volgens Coonen moet de leraar ook in de school en op landelijk niveau actief aan de verbetering van onderwijs en de discussie daarover deelnemen. Hij stelt dat de leraar als professional een eigen inbreng moet hebben in de openbare discussie over onderwijsvernieuwing en –beleid.

Door grootschalig onderzoek van Vogels en Bronneman-Helmers (2006) en Vogels (2009) wordt deze constatering over gerichtheid op de eigen leerlingen en op het eigen schoolvak bevestigd. Er zijn daarbij accentverschillen tussen leraren voor gerichtheid op de leerling (sterker accent in vmbo) en op het schoolvak (sterker accent in havo/vwo). Leraren in het vo ervaren veel autonomie in hun werk met de eigen klas, en dat is voor hen ook een belangrijke reden om in het beroep te blijven. Hoe verhoudt dit gegeven zich tot de roep om zeggenschap voor leraren over het onderwijsbeleid van de school? In 2009 is in opdracht van het ministerie van OCW een nulmeting gedaan naar de zeggenschap die leraren ervaren (Hogeling, e.a. 2009). Hieruit blijkt dat de meerderheid van de leraren in het funderend onderwijs de meeste zeggenschap ervaart binnen de muren van het eigen klaslokaal: zij hebben de beslissende stem over de inhoud van de lesstof, de volgorde waarin deze behandeld wordt en de gebruikte didactiek. In het voortgezet onderwijs geven meer dan in andere sectoren leraren aan een beslissende stem te hebben in de wijze waarop getoetst wordt. In 2013 is een rapport verschenen over de eerste vervolgmeting in het voortgezet onderwijs. Die meting liet zien dat er geen veranderingen waren opgetreden; nog steeds ervaren leraren weinig zeggenschap over schoolbeleid (Wartenbergh-Cras, Bendig-Jacobs, Van Casteren & Kurver 2013). Recent onderzoek van de Onderwijscoöperatie in het kader van de Staat van de Leraar (Onderwijscoöperatie 2017) laat zien dat een aanzienlijke groep leraren wil meepraten over schoolbreed beleid. Maar als het gaat om meebeslissen zijn leraren vooral gericht op de eigen lespraktijk, en minder op schoolbeleid. De Onderwijscoöperatie noemt dit een zorgwekkend patroon.

Het patroon is echter niet nieuw. Onderzoek naar besluitvorming in scholen in de jaren '80/'90 laat zien dat het verschil tussen gewenste en waargenomen zeggenschap meer zegt over de beleving door de leraar dan alleen de mate van waargenomen zeggenschap. Daaruit blijkt dat leraren sterker gemotiveerd zijn voor besluitvorming over operationele dan over strategische onderwerpen. Een discrepantie tussen gewenste en



ervaren zeggenschap doet zich vooral voor bij schoolonderwerpen die direct impact hebben op de eigen praktijken van leraren in de klas (Conley 1991).

Ook in onderzoek naar taakmotivatie onder leraren komt het verschil tussen taken voor de eigen leerlingen en taken op schoolniveau naar voren (Imants & De Brabander 1996; Bakkenes, De Brabander, & Imants 1999; Imants et al. 2002). Deze auteurs spreken over de dimensie 'afstand van de taak t.o.v. werk met leerlingen'. Hoe groter deze afstand door leraren wordt waargenomen, hoe lager hun motivatie voor de taak. Overigens vertonen leraren onderling wel verschil in hoe snel hun motivatie afneemt bij grotere afstand, wat onverlet laat dat motivatie voor werk met leerlingen bij de meeste leraren het grootst is.

Vanuit het oogpunt van HRM ligt hier een spanningsveld voor schoolleiding en leraren. Enerzijds wil de schoolleiding een geïnstitutionaliseerde dialoog voeren met de leraren op team- en schoolniveau. Anderzijds ligt de primaire focus van de leraren op ruimte voor ontwikkeling van het werk met de eigen leerlingen, de eigen klas en het schoolvak. Een concreet punt illustreert dit spanningsveld. Het speelt in scholen waar leraren praktijkgericht onderzoek uitvoeren. Bij de keuze voor onderwerpen voor hun praktijkgericht onderzoek kiezen leraren vaak voor een bij hun vak, leerlingen en persoonlijke interesse passend onderwerp. De relevantie voor de eigen sectie of het team komt op de tweede plaats. Schoolleidingen kiezen voor meer algemene beleidsgerichte onderwerpen, maar ze laten de voorkeur van de leraar doorgaans de boventoon voeren. Vervolgens blijkt het een ingewikkeld punt om de resultaten van het onderzoek, waar door de school en door de leraar in is geïnvesteerd, een bredere impact te geven dan het eigen onderwijs van de individuele leraar. Een sleutelvraag lijkt te zijn hoe de sectie en het team hierin een constructieve rol te geven.

#### Egalitaire cultuur en professioneel isolement

De leraar als professional heeft volgens Coonen een expliciete verantwoordelijkheid naar leerlingen en verzorgers/ouders. Coonen wijst daarbij op het belang van het benoemen en waarderen van de kwaliteit van individuele prestaties van leraren. Een belemmerende factor voor deze individuele aanspreekbaarheid is de egalitaire cultuur in scholen. Deze egalitaire cultuur is onderdeel van de 'culture of teaching', zoals geanalyseerd door Lortie in zijn beroemde boek *Schoolteacher* (in: Hargreaves 2010). Beloningen voor leraren zijn eerder psychisch van karakter dan materieel, dus een kritische evaluatie raakt snel aan de professionele identiteit van de leraar. De cultuur van het lesgeven kent drie onderling samenhangende elementen: gericht op korte termijn resultaten, concentratie op kleinschalige veranderingen in plaats van schoolontwikkeling, en uitvoering van het werk in isolement van andere leraren. Staessens (1990) spreekt in dit verband van een familiecultuur; in deze cultuur hebben leraren intensieve sociale contacten, geven ze elkaar emotionele en morele ondersteuning, en maken afspraken over efficiënte inrichting van het werk, maar voeren ze geen intensieve gesprekken met elkaar over de kwaliteit van hun werk en eventuele verschillen daarin, zoals in een professionele leercultuur wel het geval zou moeten zijn.

In het curriculum en de begeleiding in veel vo scholen kan gesproken worden van fragmentatie. Fragmentatie doet zich voor op vier terreinen: (1) schoolvakken, (2) stromen/niveaus, (3) begeleiding/mentor en instructie/vakleraar, en (4) gespecialiseerde 2e lijn begeleiding in zorgteam. Deze fragmentatie gaat samen met een lage interdependentie tussen de collega's in de school. Wanneer er wel veel

interdependentie in het werk aanwezig is, zijn intensieve vormen van samenwerking nodig. Deze interdependentie kan ontstaan wanneer een team van deskundigen verantwoordelijk is voor het leren van alle leerlingen binnen het team. Daarvoor moet het curriculum en de begeleiding van de school minder gefragmenteerd worden ingericht, bijvoorbeeld door doorgaande gepersonaliseerde leerlijnen van leerlingen centraal te stellen, of begeleiding en vakonderwijs in elkaar te laten grijpen. Voorbeelden zijn te vinden in de publicaties van de 'Expeditie durven, delen, doen' (Aarts & Waslander 2008). Wanneer bij het werk binnen een team sprake is van lage interdependentie, zullen intensievere vormen van samenwerking en samenleren gebaseerd zijn op vrijwilligheid en morele overtuiging, wat de samenwerking op termijn kwetsbaar maakt voor uitdoving.

Binnen HRM is beoordeling en beloning een onderdeel waarmee de schoolleiding de kwaliteit van individuele prestaties van leraren kan benoemen en waarderen in het licht van verbeteringen in het leren van de leerlingen en het ontwikkelen van een hoogwaardige schoolstaf. De functiemix maakt het mogelijk om op basis van de kwaliteit van het werk van de leraar een hoger functieniveau toe te kennen aan een individuele leraar. Het toekennen van een hogere functieschaal aan een individuele leraar zal niet als vanzelf de kwaliteit van de samenwerking binnen sectie of team vergroten (egalitaire cultuur). Bij het versterken van een professionele leercultuur (Onderwijsraad 2016; VO-raad 2017) zal de schoolleiding zich - in onderscheid met individuele beoordeling en beloning - richten op het bevorderen van het gesprek over kwaliteit binnen secties en teams. Er kan spanning optreden tussen individueel gerichte beoordeling en beloning langs de hiërarchische lijn en gerichtheid op het gesprek in sectie en team langs de professionele lijn. Deze spanning kan zich zowel bij HRM als bij professional governance voordoen.

#### De verhouding tussen leraar en schoolleiding

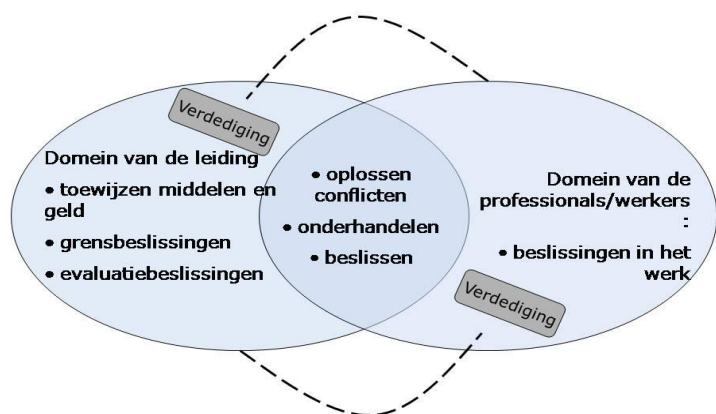
Coonen signaleert dat er regelmatig sprake is van een als verstoord getypeerde relatie tussen leraren en management. Beide actoren dienen naar zijn mening stappen te zetten om deze samenwerking te verbeteren. De leraar als professional moet functioneren in samenwerking met management en bestuur.

Als eerste kan de vraag worden gesteld of en hoe er sprake is van een verstoorde relatie. Onderzoek van De Wit (2012) wijst uit dat schoolleiders in het vo een grote loyaliteit hebben naar de leraren in hun school, met name teamleiders. Deze loyaliteit kan onder druk komen te staan door externe ontwikkelingen, zoals bepaalde vernieuwingen. Dit kan de relatie tussen schoolleiding en leraar, zoals ervaren door de schoolleider, onder druk zetten, wat kan leiden tot loyaliteitsconflicten. Gedrag dat voortkomt uit deze loyaliteitsconflicten is context-gebonden. Onderzoek van de Hay Group (2008) is hier niet mee in tegenspraak. Volgens dit onderzoek nemen leraren in het vo vooral een democratische stijl waar bij hun schoolleiders ('wij samen'-aanpak, consensus realiseren, vergaderen, luisteren, weinig aanspreken op slechte prestaties). Gezaghebbende en coachende stijlen worden minder waargenomen. Uit het onderzoek van Vogels (2009) komt de behoefte bij leraren naar voren aan sterker onderwijskundig leiderschap van de schoolleiding (inspireren en leidinggeven).

Coonen doet een moreel appèl op alle betrokken individuen om oog te hebben voor elkaar en beter samen te werken. De relatie kan echter ook worden gezien vanuit een micro-politiek organisatieperspectief. Het Interacting Spheres Model van Hanson (2003, oorspronkelijk 1979; zie onderstaande figuur) biedt

handvatten om aan dat perspectief een uitwerking te geven. Hanson geeft in dit model de interactie / spanning weer tussen de domeinen van besluitvorming van de schoolleiding en van de professionals. Het model combineert de benaderingen van de school als een bureaucratische organisatie en als een socio-politiek systeem. Het model geeft twee domeinen van besluitvorming weer, van de leiding en van de leraren. De domeinen kunnen elkaar deels overlappen. Besluitvorming kan op twee manieren tot stand komen. (1) Besluitvorming komt tot stand via lijnen van beïnvloeding en verdediging, waarin het machtsspel de inhoudelijke discussie overheerst. De domeinen fungeren relatief los van elkaar. (2) Besluitvorming kan ook tot stand komen in het overlap gebied. Dan is er sprake van gedeelde problemen, die door onderhandelen en gezamenlijk zoeken naar oplossingen worden aangepakt.

Het model laat zien dat de verhouding tussen schoolleiding en leraren niet alleen een relationele en morele component heeft, maar ook een systeemcomponent. Bij een individuele benadering van HRM en professional governance zal veel van de besluitvorming verlopen via de lijnen van beïnvloeding en verdediging. De schoolleiding zal daarbij naast een organisatiebelang ook het individueel belang van de betreffende leraar meewegen. De schoolleiding kan daarnaast verdedigende acties ondernemen ten opzichte van leraren die invloed proberen uit te oefenen (“daar zal het bestuur niet in meegaan”, of “als we dit doen staan morgen de ouders op de stoep”). De leraar zal naast het denken vanuit individuele prioriteiten in het werk ook de relatie met directe collega’s en de school meewegen. Ook leraren beschikken over mogelijkheden tot verdedigend gedrag (“dat past niet bij mijn vak” of “dat is te moeilijk voor mijn leerlingen”). Bij een systeembenadering wordt door schoolleiding en leraren veeleer het overlapgebied opgezocht om tot een gedeelde invulling van HRM en professional governance te komen met het oog op beter leren van de leerlingen. Deze laatste benadering klinkt door in de pleidooien van de VO-raad voor een geïnstitutionaliseerde dialoog en van de Onderwijsraad voor afstemming en de focus op teamniveau. Daarbij gaat het zowel om de afstemming tussen schoolleiding en leraren, als ook om de kwaliteit van de samenwerking tussen de leraren onderling.



Figuur 2: Interacting Spheres Model (naar: Hanson 2003).

In de praktijk is geen sprake van een eenduidige ontwikkeling om dit overlapgebied concreet gestalte te geven. In de wetgeving over het beroep van leraar is enerzijds een systeemcomponent aanwezig door het professioneel statuut. Daarnaast krijgt anderzijds de individuele benadering binnen professional governance

een legitieme basis, doordat de leraar verantwoordelijk is voor het eigen bekwaamheidsonderhoud en zich als individu registreert. De analyse van Lortie laat verder zien dat de cultuur van het werk van leraren de kans op isolement in zich draagt. Het gefragmenteerde karakter van curriculum en begeleiding in vo scholen kan deze tendens versterken. In de VS zijn enkele onderzoeken gerapporteerd naar ervaringen met 'shared' of 'site-based' governance in scholen waarbij ook leerlingen en ouders betrokken zijn (Allen & Glickman 1992; Blase & Blase 1998; Conle 1997; Malen & Ogawa 1988). Gemeenschappelijk aan deze onderzoeken is dat ze zowel vanuit het perspectief van de leraren als van de schoolleiders problemen aan het licht brengen bij het concreet invulling geven aan het overlapgebied.

### Ontwikkelingen in het beroep van leraar

Om als een professioneel beroep te functioneren is volgens Coonen een aantal factoren van belang:

- De praktijk van de leraar is gebaseerd op een wetenschappelijk kennisbestand
- De leraar heeft een autonome beslissingsbevoegdheid
- De leraar is gericht op de cliënt
- De leraar maakt deel uit van een beroepsvereniging, die erkenning en bescherming biedt.

Bij al deze vier punten worden door Coonen beperkingen geconstateerd, die deels in de organisatie van het werk in de school, en deels in het optreden van leraren vervat liggen. Een belangrijk argument daarin is de status van leraar als werknemer met een bijpassende gezagsrelatie met de schoolleiding.

Binnen beroepen die van oudsher als professioneel beroep worden aangeduid worden discussies gevoerd over ontwikkelingen die zich in de rol van het beroep in de veranderende maatschappij voordoen. Ontwikkelingen in de productie en beschikbaarheid van nieuwe kennis brengen Weggeman (2007) ertoe om eerder te spreken van kenniswerkers, en daarbinnen bepaalde accenten in werkinvulling te onderscheiden. Auteurs als Evett (2009 en 2011) en Noordegraaf (2007, 2011 en 2016) laten zien dat zich in de professionele werkvelden ingrijpende veranderingen voordoen, die niet alleen kunnen worden toegeschreven aan de impact van New Public Management op de professionele werkorganisatie. Het gaat ook om de verhouding tot kennis en kennisproductie, maatschappelijke verwachtingen, de cliënt als zelf beslissende actor en als belangengroep, etc. In al deze bijdragen is het problematisch karakter van het fungeren als een naar binnen gerichte beroepsgroep een terugkerend thema. Analoog aan de fragmentatie van het werk in de school is de beroepsgroep van vo leraren niet homogeen te noemen, wat tot uiting komt in de diverse vak- en beroepsorganisaties. Dit heeft geleid tot de vraag van de overheid om een enkele gesprekspartner. Het antwoord van de bestaande vak- en beroepsorganisaties daarop is de instelling van de Onderwijscoöperatie. De vraag is echter of de fragmentatie die zich in het vo op verschillende niveaus voordoet aangepakt kan worden door de beroepsorganisatie en de beroepsregistratie van de geneeskundige beroepen over te nemen. Een volgende vraag is ook of daarmee niet een vooral naar binnen gerichte beroepsorganisatie in het leven geroepen wordt, die de handen vol heeft aan het laten functioneren van de beroepsregistratie. Dit terwijl in andere beroepen juist de beweging naar een meer open beroep aan de orde is.

## Professionalisering van schoolleiders

In vergelijking met Angelsaksische landen is in Nederland het beroep van schoolleider / onderwijsbestuurder een jong beroep. Een aanzet voor het zelfstandig positioneren van de functie wordt gegeven in de invloedrijke nota 'Bouwen aan de relatief autonome school' (NKSR 1979). In de jaren '80 krijgt het werk van schoolleiders snel groeiende aandacht onder invloed van het beleid dat is gericht op deregulering en decentralisatie. Het vo loopt daarin voorop. In 1980 wordt het tijdschrift Meso opgericht. In 1983 komen de eerste uitgaven uit van het Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement. De Nederlandse School voor Onderwijsmanagement NSO is opgericht in 1989 en daarmee de oudste schoolleidersopleiding van Nederland. In deze jaren maakt de overheid een begin met het onderzoek naar schoolmanagement, met als een eerste opbrengst het onderzoek naar 'Koördinatie en management in het voortgezet onderwijs' (Smets 1985). Daarin wordt voortgebouwd op het veelgebruikte 'De organisatie van scholengemeenschappen in onderwijskundige optiek' (Marx 1975). De positionering en professionalisering van schoolbesturen kreeg enige jaren later een sterke impuls onder invloed van de voortgaande decentralisatie en bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijsveld.

Inmiddels is er een groot aanbod aan opleidingen voor de professionalisering van schoolleiders en schoolbestuurders tot en met opleidingen op Masterniveau, vanuit een veelheid aan instituten. Toch is de professionalisering van schoolleiders en bestuurders nog niet tot volle wasdom gekomen. Dit geldt zowel voor de formele eisen om toe te kunnen treden tot het beroep, als voor de eisen tot onderhoud van bekwaamheid. In de praktijk van het strategisch personeelsbeleid blijkt dat de professionalisering van leidinggevenden minder aandacht krijgt dan de professionalisering van docenten (Knies & Leisink 2017, p. 22).

## **Conclusie**

Dit hoofdstuk laat zien dat kenmerken van de cultuur in het onderwijs de professional governance van leraren onderling niet bevorderen. Redenen daarvoor zijn de individuele oriëntatie op eigen beroepsbekwaamheid, de smalle gerichtheid op het eigen werk met de eigen leerlingen, en de fragmentatie en lage interdependentie van leraren in het primaire proces binnen de school. Deze kenmerken belemmeren ook initiatieven van schoolleiders op het gebied van strategisch personeelsbeleid gericht op het bevorderen van bijvoorbeeld een professionele leercultuur of een professionele dialoog met teams en/of secties. Deze conclusie is eerst en vooral gebaseerd op een zakelijke analyse van de gegeven verhoudingen in en rond vo scholen. De uitspraak heeft niet het normatieve oogmerk van een waardeoordeel. Het gaat hier om een realiteit die alle betrokken actoren in het (voortgezet) onderwijs met elkaar in het leven roepen, die stevige historische wortels heeft, en die zich internationaal voordoet.

De beschreven cultuurkenmerken beperken het tot stand komen van overlap tussen de domeinen waarop docenten en schoolleiders zich respectievelijk richten. Recente ontwikkelingen in de regelgeving en de discussie daarover zijn niet eenduidig in de implicaties die ze hebben voor dit gemeenschappelijke domein van besluit- en beleidsvorming (voorbeeld Wet Beroep Leraar en Lerarenregister). Dat betekent ook dat regelgeving en discussies daar omheen verschillend te interpreteren signalen afgeven voor het aanzetten tot samenwerking van schoolleiders en leraren (voorbeeld oriëntatie op traditionele zelfstandige beroepsorganisatie, beperkte professionalisering van schoolbestuurders en schoolleiders).

## 6. Conclusie en discussie

De centrale vraag in deze nota luidt:

*Hoe verhoudt de focus op strategisch personeelsbeleid (HRM) in het voortgezet onderwijs zich tot de – gelijktijdige – focus op professional(s) governance van leraren?*

De opdrachtgever heeft bij deze onderzoeksvraag 4 deelvragen gesteld, waarvan de eerste twee (stand van zaken omtrent strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional(s) governance) al aan bod zijn gekomen in de voorgaande hoofdstukken. Voordat antwoord gegeven kan worden op de centrale hoofdvraag is het nodig in dit hoofdstuk eerst in te gaan op de deelvragen 3 en 4 die betrekking hebben op de samenhang en mogelijkheden voor synergie tussen strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional(s) governance. Het antwoord op de deelvragen 3 en 4 wordt toegespitst op drie deelterreinen van landelijk beleid en schoolbeleid:

1. in standhouden/verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in termen van de brede talentontwikkeling van leerlingen;
2. realiseren van een aantrekkelijke en uitdagende, op ontwikkeling gerichte werkomgeving voor alle betrokkenen; hierbij zijn thema's aan de orde als professionele ontwikkeling, werkdruk en professionele ruimte;
3. versterken van de beroepen, waarbij het beroep van leraar en het beroep van schoolleider en bestuurder centraal staan.

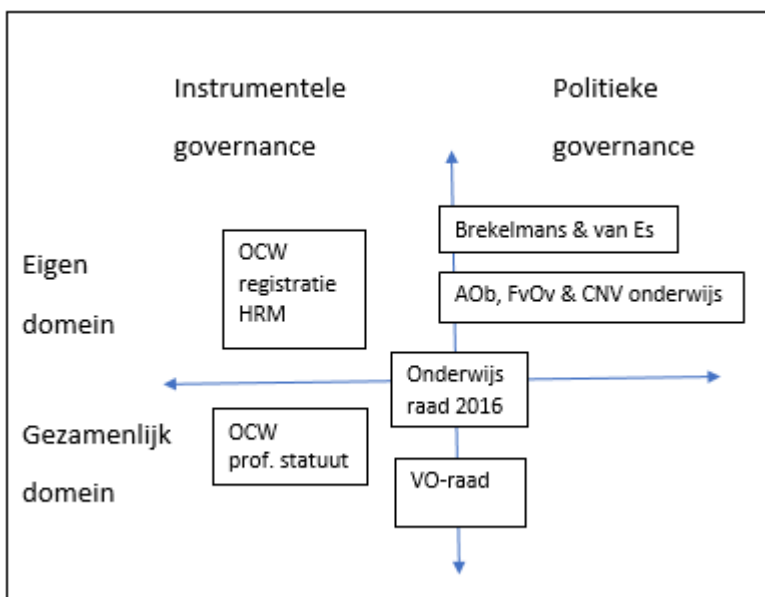
Vanwege de complexiteit van het centrale vraagstuk van deze studie (zie: voorgaande hoofdstukken) is het nodig om stapsgewijs toe te werken naar de beantwoording van de centrale vraag en de conclusie. Daartoe construeren we eerst een kader voor de positionering van de actoren in de discussie over strategisch personeelsbeleid en professional governance, gevolgd door de feitelijke positionering van de actoren in het onderwijsveld. De volgende stap is om drie mogelijke varianten te onderscheiden in de verhouding tussen strategisch personeelsbeleid en professional governance met verschillende kansen op synergie tussen beide. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het antwoord op de centrale onderzoeksvraag en een samenvattende conclusie.

### **Een kader voor de positionering van actoren**

Voor de positionering van actoren maken we gebruik van onderstaande figuur 3. Deze figuur combineert de in hoofdstuk 1 beschreven benadering van professional governance met het in hoofdstuk 5 beschreven Interacting Spheres Model van Hanson. Het onderscheid uit hoofdstuk 1 tussen de instrumentele en politieke benadering van professional governance hebben we toegespitst op (1) de aannames van elke actor over beleidskaders en spelregels voor de omgang tussen actoren die wijzen op gedeelde of verschillende belangen, en op (2) de wijze waarop de actoren omgaan met regelgeving in relatie tot ambiguïteit en onzekerheid. Bij het Interacting Spheres Model uit hoofdstuk 5 gaat het ofwel (1) om een focus op het zo groot mogelijk maken van de eigen domeinen door leraren respectievelijk bevoegd gezag/schoolleiders, of

(2) om het zo groot mogelijk maken van het gezamenlijk overlapgebied van bevoegd gezag/schoolleiders en leraren. Benaderingen om het eigen resp. het gezamenlijk domein zo groot mogelijk te maken spitsen we toe op de bovengenoemde drie deelterreinen (kwaliteit van onderwijs, werkomgeving en beroep).

Boven in de figuur (accent op eigen domein) is het startpunt het eenduidig regelen van zeggenschap van leraren en bevoegd gezag/schoolleiding. De veronderstelling is dat dit de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Onder in de figuur (accent op gezamenlijk domein) ligt het startpunt bij het samen werken aan/regelen van goed onderwijs. De regeling van het *verdelen* of het *delen* van zeggenschap geeft respectievelijk minder of meer erkenning aan en laat ruimte voor het omgaan met verschillen van inzichten en belangen en met ambiguïteit en onzekerheid die bij het werken aan goed onderwijs voorkomt. Figuur 3 geeft de posities van de actoren in het onderwijsveld weer zoals beschreven in hoofdstuk 2.



Figuur 3: Twee dimensies voor landelijk en lokaal beleid m.b.t. HRM en professional governance, en de positionering van actoren op deze dimensies

Belangrijk is om goed voor ogen te houden wat de figuur laat zien. De figuur beeldt dimensies uit waarop actoren zich kunnen positioneren met hun benadering van strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance. De figuur is niet een typering van scholen en onderwijsinstellingen. De figuur is van toepassing op landelijk niveau – en heeft dan betrekking op de sector- en vak-/beroepsorganisaties – en op lokaal niveau – en verwijst dan naar bevoegd gezag/schoolleiding en leraren, zowel individueel als collectief.

Kenmerkend voor het vlak linksboven is een regeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in eigen domeinen en het zo klein mogelijk houden van het overlapgebied van gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid. De gedachte is dat in de regelgeving een balans gevonden wordt op basis van gemeenschappelijkheid in doelen voor de drie deelterreinen. Ambiguïteit kan daardoor voorkomen. Een voorbeeld van deze positie is het eigenaarschap van de leraar over de eigen (her)registratie.

Het vlak rechtsboven wijkt van het vlak linksboven af door het veronderstellen van een tegenstelling in belangen en bijkomende ambiguïteit. Die tegenstelling kan betrekking hebben op verschillende



deelterreinen. De inzet om het eigen domein van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo krachtig mogelijk te verdedigen wordt door de aanwezige ambiguïteit bemoeilijkt. Het antwoord daarop is strakke regelgeving voor de verdediging van het eigen domein. Voorbeelden daarvan zijn:

- de regeling in de CAO van uren voor professionalisering waar de individuele docent zelf over mag beslissen en uren die door de schoolleiding worden ingevuld;
- de wens tot het in de wet vastleggen van tuchtrecht voor de beroepsgroep van leraar, wat de speelruimte voor bevoegd gezag en schoolleiding inperkt om personeelsbeleid te voeren.

Kenmerkend voor het vlak linksonder is dat het gezamenlijke domein groot gemaakt wordt. Over de doelen wordt overeenstemming verondersteld. Overleg in een gezamenlijk domein is nodig, omdat in de dagelijkse praktijk van het werk voor leerlingen veel decentrale afstemming nodig is, zowel in het onderwijs als in de werkomgeving van het onderwijspersoneel en de schoolleiding. Daarom wordt dicht op de werkvloer onzekerheid gereduceerd in onderling overleg; allerlei zaken worden afgestemd, afgesproken, belegd, geregeld en efficiënt verdeeld. De school fungeert als een sociale gemeenschap. Voorbeelden zijn:

- het Nationaal Curriculum;
- een strak en gedetailleerd ingevuld Programma van Toetsing en Afsluiting (PTA);
- afzonderlijke aandacht in het curriculum voor het vakonderwijs en voor vaardigheden (projectweken, afzonderlijke cursus onderzoekvaardigheden, etc.);
- eventueel multidisciplinair maar niet interdisciplinair werken (integratie van schoolvakken realiseren door het instellen van een nieuw vak, naast de bestaande aparte vakken).

Het vlak rechtsonder wijkt van het vlak linksonder af, doordat ambiguïteit en verschillen worden erkend en als kansen voor ontwikkeling benaderd worden. Dat gaat gepaard met erkenning van spanning tussen belangen. Verschillen in talenten, aspiraties en belemmeringen tussen leerlingen en tussen volwassenen in de school worden als startpunt voor ontwikkeling van onderwijs en personeel genomen. De erkenning van spanning tussen belangen staat niet in de weg dat er sprake kan zijn van een gedeelde visie, bijvoorbeeld een gedeelde ambitie van het ontwikkelen van gepersonaliseerd leren en doorgaande leerlijnen voor leerlingen, waarvoor een innovatieve leercultuur nodig is. De regels in de school creëren open ruimtes om al onderzoekend onderwijs en beleid te ontwikkelen op niet vooraf geregelde wijze. Een voorbeeld is een team voor bovenbouw havo dat binnen de kaders van het schoolplan ruimte en personele middelen krijgt voor een in overleg met de schoolleiding vastgestelde opdracht om een leeromgeving voor de leerlingen te ontwikkelen die aan de sterke kanten van de havo leerlingen tegemoet komt, met actieve bijdragen en ondersteuning vanuit de schoolleiding. Om dit doel te bereiken wordt het zittenblijven tussen de klassen 4 en 5 opgeheven, wat leerlingen, leraren en schoolleiding noodzaakt om anders met hun eigen en elkaars verantwoordelijkheden om te gaan.

### **De feitelijke positionering van de actoren**

In figuur 3 zijn de actoren uit het onderwijsveld gepositioneerd, gebaseerd op de bestudeerde documenten. Deze positionering wordt hierna toegelicht.

Uit de documenten van OCW spreekt een instrumentele benadering van governance en van strategisch personeelsbeleid. Er is geen of beperkte aandacht voor ambiguïteit en tegenstellingen in belangen. Een balans tussen leraren en bevoegd gezag/schoolleiding krijgt aandacht door (1) het benadrukken van de rol van de schoolleiding bij strategisch personeelsbeleid (HRM), (2) de nadruk op de individuele leraar en de beroepsgroep bij de regeling van het register, en (3) het belang van afstemming tussen leraren en schoolleiding/bevoegd gezag bij het professioneel statuut.

In de benadering van Brekelmans en Van Es van professionals governance ligt de nadruk op het zo groot mogelijk maken van het domein van de leraar. Onderliggend is de gedachte van een spanning tussen belangen: de regelgeving moet de leraar handvatten bieden om geen opgelegde handelingen te hoeven verrichten die tegen de professionele normen ingaan, en om de eigen professionele standaard overeind te kunnen houden. Inherent aan deze positionering is de begeleidende spanning tussen HRM en professionals governance, resp. tussen bevoegd gezag/schoolleiding en leraren. Door strakke regelgeving wordt gepoogd deze spanning tot een minimum te reduceren.

De handreiking van AOb/FvOv/CNV Onderwijs legt ook de nadruk op het zo sterk mogelijk regelen van het domein van de leraar. Naast overleg tussen leraren over onderwijs en professionele ruimte krijgt de individuele zeggenschap van de leraar over het eigen onderwijs aandacht. Het overleg met bevoegd gezag en schoolleiding wordt gevoerd vanuit het krachtig regelen van het eigen domein “zodat er niet meer over de hoofden van leraren of docenten wordt gesproken.” De in regels vastgelegde professionele ruimte van de leraar en de wettelijke medezeggenschap worden als los van elkaar gezien.

De analyse van het advies uit 2016 van de Onderwijsraad geeft aan dat dit advies op meerdere manieren gelezen kan worden. Daarom is het advies geplaatst op de kruising van de twee dimensies. Het advies van de Onderwijsraad (2017) bij het Besluit Lerarenregister (OCW 2017) wijst in de richting van een keuze voor versterking van het gezamenlijke domein.

De VO-raad hecht veel belang aan de rol van de schoolleiding bij het strategisch personeelsbeleid vanuit vertrouwen in medewerkers en de verticale afstemming tussen onderwijskundige visie en personeelsbeleid. Bij het professioneel statuut roept de VO-raad op tot een professionele dialoog en samenwerking van onderwijsprofessionals met erkenning van ongelijkheid. De VO-raad positioneert zich daarom in de vlakken van het gezamenlijke domein. Minder duidelijk is in welke mate en/of op welke gebieden de VO-raad kiest voor de instrumentele of de politieke benadering van governance.

### **Varianten voor de verhouding tussen strategisch personeelsbeleid en professional governance en de kansen op synergie**

Voor de verhouding tussen strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance maken we in onze analyse onderscheid tussen drie varianten:

- a. beide staan op voorhand met elkaar op gespannen voet;
- b. beide zijn verenigbaar in die zin dat ze door regels en afspraken op elkaar afgestemd kunnen worden en in elkaars verlengde kunnen functioneren;

c. beide zijn verenigbaar waarbij aanwezigheid van ambiguïteit en verschillen in zienswijzen en belangen beroep doen op voortdurende interactie en probleemoplossing tussen actoren.

Variant (a) gaat samen met positionering in het vlak rechtsboven. In dit vlak staan HRM en professional governance op gespannen voet met elkaar: claims op eigen rechten zijn gebaseerd op als tegengesteld gepercipieerde belangen.

Variant (b) kent twee posities, namelijk linksboven en linksonder. In het vlak linksboven worden de domeinen van de leraar en van de schoolleiding apart van elkaar geregeld, waarmee HRM en professional governance in aanvulling op, maar los van elkaar invulling krijgen. In het vlak linksonder wordt uitgegaan van overlap en onderlinge samenhang tussen HRM en professional governance, en het gezamenlijk domein wordt door regels en afspraken vastgesteld en ingevuld.

Variant (c) is kenmerkend voor het vlak rechtsonder. Naast overlap en samenhang tussen HRM en professional governance worden ook verschillen tussen actoren erkend in benaderingen van onderwijskwaliteit, ontwikkelingsgerichte werkomgeving en beroepskwaliteit vanuit HRM en professional governance. Deze verschillen vragen om interactie om tot oplossingen te komen.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is het nodig aan te geven in welke situaties synergie kan ontstaan. Alignment of synergie ontstaat wanneer verschillende actoren of condities elkaar zodanig versterken dat uit de wederzijdse versterking een nieuwe situatie ontstaat die geen van de afzonderlijke actoren of condities op zichzelf kan bewerkstelligen. Inherent aan alignment of synergie zijn interdependentie (onderlinge afhankelijkheid) en interactie. Dat impliceert dat we ons op het gezamenlijke domein in de onderkant van figuur 3 richten. Op welke manier en in welke mate synergie uit de interactie kan ontstaan lichten we toe met een hypothetisch voorbeeld.

In het vlak linksonder zullen leraren onderling, en leraren en schoolleiding, in geregeld overleg met elkaar treden. Leraren denken als collectief meer of minder actief mee over de drie deelterreinen onderwijskwaliteit, ontwikkelingsgerichte werkomgeving en beroepskwaliteit, en bevoegde gezagen en schoolleiding houden zich meer of minder direct bezig met deze deelterreinen. Onderlinge afstemming kan met wederzijdse voorzichtigheid plaatsvinden, en krijgt dan vorm in termen van 'verdelen van' zeggenschap, en in de verfijning van procedures. In samenhang daarmee blijft de interdependentie relatief klein. Niet onbelangrijke aspecten van de kwaliteit van het onderwijs en van de school, zoals het behalen van bovengemiddelde scores bij het centraal schriftelijk eindexamen en een stimulerend en wervend personeelsbeleid, kunnen hiermee zijn gediend.

In het vlak rechtsonder is er meer oog voor het herkennen, erkennen en waarderen van verschillen en van onzekerheid en ambiguïteit. In het verlengde daarvan gaat het om 'delen van' zeggenschap, en minder om verdelen. Dit gaat samen met de paradox van het creëren van een 'ongeregelde' ruimte voor leraren en bevoegde gezagen en schoolleiders. In deze ongeregelde ruimte wordt samen kwaliteit en vernieuwing gegenereerd, zowel in het onderwijs voor het leren van leerlingen als in de werk- en leeromgeving voor de ontwikkeling van de volwassenen in de school. Om ruimte te maken voor nieuwe

regels en afspraken worden binnen de ongeregelde ruimte bestaande regels en afspraken weggehaald. In samenhang hiermee wordt de interdependentie relatief groot. Dit is zichtbaar in het eerder genoemde voorbeeld van het weghalen van het zittenblijven tussen de 4e en 5e klas van de havo 4-5 bovenbouw. Het creëren van een ongeregelde ruimte kan onbedoelde effecten met zich meebrengen, zoals het oproepen van verdedigende reacties bij verschillende actoren. Daarom zijn de afspraken en regels waarbinnen deze ongeregelde ruimte gestalte krijgt van belang, naast de gemeenschappelijke visie op het te realiseren doel en wederzijds vertrouwen en respect.

### **Antwoord op de onderzoeksvraag voor de drie deelterreinen**

Na deze toelichting op de drie varianten van de “verhouding” tussen strategisch personeelsbeleid en professional governance, en de mogelijkheden voor synergie zullen we nu een onderbouwd antwoord geven op de centrale vraag. De perspectieven van de actoren in het onderwijsveld (beschreven in hoofdstuk 2) en hun vooronderstellingen met betrekking tot strategisch HRM en professional governance (geanalyseerd in hoofdstuk 3 en 4) vormen in de context van de cultuur in het onderwijs (hoofdstuk 5) de basis voor het antwoord op de centrale vraag. De beantwoording wordt gestructureerd voor de drie eerder genoemde deelterreinen die elk meer of minder als eigen of gezamenlijk domein beschouwd en geclaimd kunnen worden, zowel op landelijk als op bevoegd gezag/schoolniveau.

#### Deelterrein ‘kwaliteit van onderwijs’

Het *in stand houden en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs* is het deelgebied waarover de verschillende actoren op het eerste gezicht het meest overeen stemmen als een gezamenlijk domein en waar de voorwaarden voor afstemming en zelfs synergie van strategisch personeelsbeleid en professional governance het meest gunstig lijken. Hierop wijzen in de onderste rij van figuur 3 de positie van OCW met betrekking tot het professioneel statuut als kader voor de benutting van professionele ruimte, de positie van de Onderwijsraad en van de VO-raad. Toch zijn er belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij de veronderstelde mogelijkheid van synergie.

Ten eerste, de positie van OCW en de beleidskaders die op landelijk niveau door OCW zijn opgesteld voor het professioneel statuut, bieden mogelijkheden voor afstemming van strategisch personeelsbeleid en professional governance op schoolniveau. Daarnaast wordt in de wet gewezen op het belang van het functioneren in teamverband van de leraren. Daarmee worden echter nog geen eenduidige en krachtige aanzetten geleverd tot onderwijskundige samenwerking die kan leiden tot synergie. Deze aanzetten moeten immers in het lokaal overleg tussen bevoegd gezag en leraren in het statuut worden vastgelegd; of er onderwijskundige samenwerking tot stand komt is dus afhankelijk van de opvattingen op lokaal niveau. Ten tweede, hoewel door de wet wordt bepaald dat leraren hun bekwaamheid onderhouden als onderdeel van het team (art. 32e) en dat het bevoegd gezag een leraar in staat stelt om te voldoen aan de herregistratiecriteria (art. 41b) is het de leraar zelf die verantwoordelijk is voor het verrichten van activiteiten voor bekwaamheidsonderhoud en registratie, en heeft de leraar zelf zeggenschap over de keuze van deze activiteiten (art. 41 b, lid 6). Deze beleidskaders kunnen op het belangrijke terrein van professionalisering van leraren afstemming en synergie belemmeren. Het bevoegd gezag en de schoolleider spelen slechts een beperkte rol in de uitvoering van het lerarenregister. Ten derde kan de verhouding tussen bevoegd gezag en schoolleiding worden genoemd. Het bevoegd gezag is bestuurlijk

verantwoordelijk voor het opstellen van een professioneel statuut en van een schoolplan (missie, visie, doelen) die het bestuurlijk kader vormen waarbinnen het gebruik van professionele ruimte van leraren zich afspeelt. De schoolleiding krijgt van OCW als taak te zorgen voor onderwijskundig leiderschap, een professionele leercultuur en goed personeelsbeleid die bijdragen aan het verbeteren van onderwijskwaliteit. Bevoegd gezag en schoolleiding opereren echter niet per definitie in elkaars verlengde.

Het op het niveau van de school productief verbinden van de professionele ruimte van leraren enerzijds en het schoolplan en goed personeelsbeleid anderzijds - ten dienste van onderwijskwaliteit en onderwijsvernieuwing - vraagt een professionele dialoog en onderwijskundige samenwerking van leraren en schoolleiders. De VO-raad roept op tot zo'n professionele dialoog en samenwerking van leraren en schoolleiding als onderwijsprofessionals. In de praktijk kan deze oproep stranden op verschillende belemmeringen:

- De genoemde regeling voor het bekwaamheidsonderhoud zonder directe verbinding naar het personeelsbeleid en de schoolontwikkeling op lokaal niveau (Onderwijsraad 2017);
- Leraren kunnen volgens AOb, FvOv en CNV Onderwijs in hun handreiking professioneel statuut, ruimte vastleggen om individueel te bepalen of ze meewerken aan onderwijsvernieuwing zoals bijvoorbeeld het inzetten van digitale leermiddelen en differentiatie;
- De gangbare praktijk van de individuele autonomie en gerichtheid van de leraar op eigen klas en vak, evenals de fragmentatie (in vakken enz.) die kenmerkend is voor de cultuur in het voortgezet onderwijs (zie hoofdstuk 5).

Onze conclusie voor de mogelijkheid van afstemming en synergie op het *gebied van onderwijskwaliteit* is dat de posities van de actoren op landelijk niveau het mogelijk maken dat strategisch personeelsbeleid (HRM) en professional governance op schoolniveau op elkaar worden afgestemd en in elkaars verlengde functioneren ten dienste van het in stand houden en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Daarvoor is van belang dat bevoegd gezag, schoolleiding en leraren hun posities en bevoegdheden coördineren, gebaseerd op een gedeelde visie op onderwijsontwikkeling. In het verlengde van het realiseren van deze visie in de dagelijkse onderwijspraktijk kan ook een cultuur van vertrouwen en samenwerking worden versterkt. Of er ook sprake kan zijn van een verdergaande afstemming die tot synergie bij verbetering van onderwijskwaliteit en onderwijsvernieuwing leidt, is ons inziens afhankelijk van de vraag of actoren sommige vooronderstellingen en gangbare praktijken kunnen loslaten en overstijgen. Daarbij denken we aan de vooronderstelling dat het uiteindelijk de professional is die weet hoe goed onderwijs gegeven moet worden en/of, als tegenhanger, de vooronderstelling dat visie en onderwijskundig leiderschap de kwaliteit van transformationeel georiënteerde schoolleiders is die deze visie top-down uitdragen. Vooralsnog lijken er op dit vlak weinig stimulansen voor het creëren van synergie.

#### Deelterrein 'ontwikkelingsgerichte werkomgeving'

Het realiseren van een *aantrekkelijke en uitdagende, op ontwikkeling gerichte werkomgeving* voor alle betrokkenen is een deelgebied waar kansen op afstemming en in elkaars verlengde functioneren van

strategisch personeelsbeleid en professional governance aanwezig maar niet eenduidig zijn. Een potentiële belemmering is de regeling van het bekwaamheidsonderhoud op landelijk niveau, met beperkte inbreng van bevoegd gezag en schoolleiding op lokaal niveau. Een kans is gelegen in hoe de verantwoordelijkheid voor goed personeelsbeleid bij de schoolleiding is belegd. Een voorbeeld van strategisch personeelsbeleid afgestemd op professional governance is wanneer de schoolleiding personeelsbeleid systematisch ontwikkelt door enerzijds informatie te verzamelen via geregeld onderzoek naar functioneren en welzijn van medewerkers en door structurele aandacht voor de werkomgeving in gesprekken met medewerkers, en anderzijds door een analyse te maken van ontwikkelingen in de externe omgeving (bijvoorbeeld krimp, krapte arbeidsmarkt).

Op het niveau van de school veronderstelt het in elkaars verlengde functioneren van strategisch personeelsbeleid en professional governance een actieve inbreng door de professionals, zoals bijvoorbeeld in het pleidooi van de Onderwijsraad (2016) voor het beleggen van verantwoordelijkheden voor delen van het personeelsbeleid bij teams. Zo'n vorm van delen van verantwoordelijkheid voor goed personeelsbeleid kan variëren van specifieke onderdelen zoals deelname aan de werving en selectie van nieuwe docenten (wat in de praktijk zeker voorkomt) tot verdergaande koppeling van personeelontwikkeling en onderwijsontwikkeling zoals de VO-raad bepleit. Deze soort koppeling kan tot synergie leiden, maar voor het bereiken daarvan zijn er meerdere belemmeringen:

- Leraren blijken volgens onderzoek van de Onderwijscoöperatie (2017) weinig geïnteresseerd in meepraten en meebeslissen over beleid dat verder gaat dan hun eigen vak en klas;
- Een werkomgeving die ontwikkeling mogelijk maakt vraagt om faciliteiten; het ontbreekt met name aan tijd (AOB 2016). CAO-bepalingen kunnen de beschikbaarheid en benutting van tijd in de praktijk niet garanderen, en de VO-raad zegt niet tegemoet te kunnen komen aan de eisen van de vakbonden vanwege tekortschietende financiering vanuit de overheid;
- Een werkomgeving die ontwikkeling mogelijk maakt, vraagt ook om een afstemming van professionele ontwikkeling op onderwijskundige schooldoelen. Dat veronderstelt bijvoorbeeld een professionele dialoog van docenten onderling als sectie en/of team en een professionele dialoog van team en teamleider over de concretisering van schooldoelen in teamdoelen en daarbij aansluitende professionele ontwikkeling. Deze alignment (integratie) van strategisch personeelsbeleid en onderwijskundig beleid lijkt in de praktijk weinig voor te komen (Inspectie van het Onderwijs 2014). Het professionele statuut en het lerarenregister bevorderen een professionele dialoog hierover met de schoolleiding niet als deze ertoe leiden dat leraren de zelfstandige beslissing over hun professionele ontwikkeling claimen.

#### Deelterrein 'beroepskwaliteit'

Het derde deelterrein dat we hebben onderscheiden is het *versterken van de beroepen*. Op landelijk niveau hebben overheid, vakorganisaties, Onderwijscoöperatie en VO-raad belang bij versterking van het beroep van leraar. Er is in de met de wet Beroep Leraar beoogde versterking van het beroep echter sprake van een al eerder genoemde institutionele onevenwichtigheid in de positie die aan de onderscheiden partijen is toegekend. Als het gaat om de versterking van de beroepen van bestuurder en schoolleider constateren we dat van versterking van strategisch personeelsbeleid en professional

governance van in dit geval schoolleiders en bestuurders als professionals nog weinig sprake is. Dit hangt samen met zowel de relatief bescheiden prioriteit die professionalisering van schoolleiders krijgt in het strategisch personeelsbeleid van scholen (Knies & Leisink 2017,) als met de onderontwikkelde governance van deze beroepsgroepen.

Kijken we naar het schoolniveau, dan is relevant dat de Onderwijsraad (2017) heeft geadviseerd de registratieprocedure voor leraren te laten aansluiten op de reguliere HRM cyclus in school, en om bestuur en schoolleiding te betrekken bij de procedure. Dat advies geeft uitdrukking aan het belang dat bestuur en schoolleiding hebben bij registratie – positief bij een bevoegde leraar, negatief bij een leraar die niet voldoet aan de registratie-eisen maar wel in dienst is. In de huidige situatie is het stimuleren van professionalisering ten dienste van registratie van de individuele leraar – en daarmee ten dienste van de beroepskwaliteit en professional governance – afhankelijk van het initiatief dat de schoolleiding zelf bereid is te nemen.

### **Conclusie: algemeen antwoord op de onderzoeksvraag**

Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvraag voor de drie deelterreinen is onze conclusie dat de perspectieven van de actoren in het onderwijsveld mogelijkheden voor samenhang en versterking tussen strategisch personeelsbeleid en professional governance creëren. De verschillen in perspectieven tussen actoren en de context van de gangbare praktijken en cultuur in het onderwijs beperken op landelijk niveau de mogelijkheden voor synergie, ook op het gebied van onderwijskwaliteit en onderwijsvernieuwing waarover op het eerste gezicht actoren het meest overeenstemmen. Op lokaal niveau is synergie bij onderwijsvernieuwing mogelijk. Van belang daarvoor zijn een gedeelde visie en geschiedenis van leraren en schoolleiders waarbinnen, met erkenning van onderlinge verschillen, schoolontwikkeling en personeelsontwikkeling als gezamenlijk domein gezien wordt en aan samengewerkt wordt. Onderwijskwaliteit en onderwijsvernieuwing bieden de beste kansen voor synergie, vooral als er voldoende vertrouwen in elkaars professionaliteit is om ambiguïteit en verschillen aan te gaan en om gaandeweg naar elkaar verantwoording af te leggen van proces en resultaat.

De landelijke regelgeving van de kant van overheid en CAO biedt geen gerichte stimulansen voor professionele dialoog en samenwerking van leraren en schoolleiders aan een ontwikkelingsgerichte werkomgeving, professionele leercultuur en onderwijsvernieuwing. De landelijke regelgeving geeft gemengde signalen naar het onderwijsveld: één daarvan is de zeggenschap en verantwoordelijkheid van de individuele leraar. Die regelgeving creëert rechten ‘aan de voorkant’ die de professionele dialoog en samenwerking niet persé stimuleren en zelfs kunnen frustreren. Tegelijk is via de voorkant professionele dialoog en samenwerking moeilijk ‘af te dwingen’. Dat vraagt om een andere benadering van regelgeving gericht op ‘de achterkant’: verantwoording van schoolleiders en leraren over proces en resultaten, bijvoorbeeld over wat ze gedaan en bereikt hebben aan het creëren van een ontwikkelingsgerichte werkomgeving, aan het afstemmen van professionele ontwikkeling op schooldoelen, aan het ontwikkelen van een professionele leercultuur en aan onderwijsvernieuwing die effectief bijdraagt aan brede talentontwikkeling van leerlingen.



Dit type landelijk geregelde verantwoording is één kant van de medaille. De andere kant is dat bevoegd gezag, schoolleiding en leraren op lokaal niveau professionele vrijheid van handelen krijgen. Dat geldt voor de vrijheid van handelen die nodig is voor onderwijskundige vernieuwing. Dat geldt ook voor de vrijheid van handelen die op lokaal niveau nodig is om bijvoorbeeld het probleem van werkdruk aan te pakken. Het actuele voorbeeld van het primair onderwijs laat zien dat het budget dat de overheid beschikbaar stelt niet vooraf door de overheid of door een CAO-afspraken beperkt wordt tot een specifieke invulling. Het wordt, mede op verzoek van leraren in het po, aan overleg op lokaal niveau gelaten om maatwerk passend bij de lokale situatie mogelijk te maken.

Governance heeft volgens Noordegraaf en De Wit (2012) betrekking op de gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen tussen actoren op verschillende bestuurlijke niveaus die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn in de ontwikkeling en implementatie van beleid. In dat licht vraagt professional governance van de actoren op landelijk niveau een dialoog te voeren over hun perspectieven op strategisch personeelsbeleid en professional governance, en over de acties die ze kunnen ondernemen om omstandigheden te creëren die de actoren op lokaal niveau in staat stellen en stimuleren samen te werken aan onderwijskwaliteit en onderwijsvernieuwing, een ontwikkelingsgerichte werkomgeving en beroepskwaliteit. Synergie van strategisch personeelsbeleid en professional governance is niet onmogelijk, maar vereist dat leraren, schoolleiders en bevoegd gezag als onderwijsprofessionals kunnen, willen en mogen werken aan onderwijsontwikkeling.

## 7. Literatuur

Aarts, M. & Waslander, S. (2008). *Van scholen leren over innoveren: schoolportretten van de scholen uit Expeditie durven, delen, doen*. Utrecht: VO-raad.

Algemene Onderwijsbond (2017). *Tijdsbesteding leraren po en vo*. Utrecht: AOb.

AOb, FvOv, CNV onderwijs (2018). *Professioneel statuut, handreiking voor leraren en docenten*.

Allen, L. & Glickman, C. (1992, March). School improvement: the elusive faces of shared governance. *NASSP Bulletin*, 80-87.

Bakkenes, I., De Brabander, C., & Imants, J. (1999). *Teacher isolation and communication network analysis in primary schools*. *Educational Administration Quarterly*, 35, 166-202.

Beer, M., Spector, B., Lawrence, P., Mills, D.Q., & Walton, R.E. (1984). *Human Resource Management*. New York: Free Press.

Bestuursakkoord VO-raad – OCW 2012-2015. Gedownload via

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2011/12/15/bestuursakkoord-vo-raad-ocw-2012-2015>

Blase, J. & Blase, J. (1999). Implementation of shared governance for instructional improvement: principals' perspectives. *Journal of Educational Administration*, 37, 5, 476-500,

Boselie, P. (2014). *Strategic Human Resource Management: A Balanced Approach*. 2nd Edition. Maidenhead: McGraw-Hill.

Brekelmans, F. & Van Es, M. (2016a, augustus). Wetsvoorstel 'Lerarenregister', professionals governance en professionele standaard. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 2: 102-109.

Brekelmans, F. & Van Es, M. (2016b, oktober). Lerarenregister en register voorportaal. *School en Wet*, p. 5-10.

Brekelmans, F. & Van Es, M. (2017, juni). De professionele standaard in het onderwijs: enkele kanttekeningen. *School en Wet*, p. 5-12.

Brewster, C. (2007). A European perspective on HRM. *European Journal of International Management*, 1, 3, 239-259.

Brink, G. van den, Jansen, T. & Pessers, D. (2005). Ter Introductie. Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt. *Christen Democratische Verkenningen*, Zomer 2005.

Clement, M. & Vandenberghe, R. (2000). *Teachers' professional development: a solitary or collegial (ad)venture?* *Teaching and Teacher Education*, 16, 1, 81-101.

CNV Onderwijs (2013). *Onderzoek naar werkdruk en taken*. Utrecht: CNV.

Conley, S. (1991). Review on research on teacher participation in school decision making. *Review of Research in Education*, 17, 225-266.

Coonen, H. (2010). Professional governance door leraren. In: R. Klarus en F. de Vijlder (red). *Wat is goed onderwijs?* (pp. 135-155) Den Haag: Boom/Lemma.

[http://www.openhogeschoolnetwerk.nl/Docs/Expertise/RdMC/Publicaties%202010/Professional%20governance%20door%20leraren%20\(Hoofdstuk%20boek%20HC\).doc](http://www.openhogeschoolnetwerk.nl/Docs/Expertise/RdMC/Publicaties%202010/Professional%20governance%20door%20leraren%20(Hoofdstuk%20boek%20HC).doc)

Corwin, R. (1965). *A sociology of education*. New York, NY: Meredith.

Day, C., Gu, Q. & Sammons, P. (2016). The impact of leadership on student outcomes: How successful school leaders use transformational and instructional strategies to make a difference. *Educational Administration Quarterly*, 52, 2, 221-258.

Densmore, K. (1987). Professionalism, proletarianization and teacher work. In: T. Popkewitz (ed.). *critical studies in teacher education: its folklore, theory and practice*. London: Falmer Press.

De schoolleider in kaart (2017). Utrecht: Stichting Schoolleidersregister VO.

Doelgericht Vertrouwen. *Strategisch HRM voor schoolleiders (2014)*. Utrecht: VO-academie/VO-raad.

Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Evetts, J. (2009). New professionalism and New Public Management: changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8, 247–266.

Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59, 4, 406–422.

Fluitsma, T., Middendorp, C. & Zwaneveld, F. (2011). Monitor strategisch personeelsbeleid. *Stand van zaken in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: SBO.

Fombrun, C., Tichy, N.M. & Devanna, M.A. (eds) (1984). *Strategic human resource Management*. New York: Wiley.

Fox, A. (1974). *Beyond contract: Work, Power and Trust Relations*. London: Faber and Faber.

Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change* (4th edition). New York, NY: Teachers College Press.

Gratton, L., & Truss, C. (2003). The three-dimensional people strategy: Putting human resources policies into action. *The Academy of Management Executive*, 17,3, 74-86.

Grinsven, V. van, Elphick, E., & Woud, I. van der (2012). *Werkdruk in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.

Hackman, J. & Oldham, G. (1971). *Work redesign*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Hallinger, P. (2011). Leadership for learning: lessons from 40 years of empirical research. *Journal of Educational Administration*, 49,2, 125-142.
- Hanson, E. (2003). *Educational administration and organizational behavior* (5th edition). Boston MA: Allyn and Bacon.
- Hargreaves, A. (1993). Individualism and individuality: Reinterpreting the teacher culture. *International Journal of Educational Research*, 19, 227-246.
- Hargreaves, A. (2010). Presentism, Individualism, and Conservatism: The Legacy of Dan Lortie's Schoolteacher: A Sociological Study. *Curriculum Inquiry*, 40, 1, 143-153.
- Hay Group (2008). *Lessen in leiderschap. De impact van managers op onze scholen*. Zeist: Hay Group.
- Hogeling, L., Wartenbergh-Cras, F., Pass, J., Jacobs, J., Vrieling, S. & Honingh, M. (2009). *De zeggenschap van leraren. Nulmeting in het po, vo, mbo en hbo*. Nijmegen: ResearchNed.
- Hoy, W. & Miskel, C. (2008). *Educational administration: theory, research and practice* (8th edition). Boston, MA: McGraw-Hill.
- Imants, J. (2014). *Een op leren gerichte werkomgeving voor leraren in de school*. Tilburg: OMO.  
[http://www.script-onderzoek.nl/script-onderzoek/a1074\\_Krachtig-meesterschap](http://www.script-onderzoek.nl/script-onderzoek/a1074_Krachtig-meesterschap)
- Imants, J. & De Brabander, C. (1996). Teachers' and principals' sense of efficacy in elementary schools. *Teaching and Teacher Education*, 12, 179-195.
- Imants, J., Van der Aalsvoort, G., De Brabander, C., & Ruijsenaars, A. (2001). The role of the special services coordinator in Dutch primary schools: a counterproductive effect of inclusion policy. *Educational Management and Administration*, 29, 35-48.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). *Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht.
- Knies, E. (2012). *Meer waarde voor en door mensen. Een longitudinale studie naar de antecedenten en effecten van peoplemanagement*. Proefschrift, Universiteit Utrecht.
- Knies, E. & Leisink, P.L.M. (2014). Linking people management and extra-role behaviour: results of a longitudinal study. *Human Resource Management Journal*, 24, 1, 57-76
- Knies, E. & Leisink, P.L.M. (2017). *De staat van strategisch personeelsbeleid (HRM) in het vo*. Utrecht: USBO.
- Leisink, P.L.M. & Boselie, P. (2014). *Strategisch HRM voor beter onderwijs: Een bijdrage aan de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: USBO.
- Leithwood K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. & Hopkins, D. (2006). *Seven strong claims about successful school leadership*. Nottingham: National College for School Leadership.

- Malen, B. & Ogawa, R. (1988). Professional-patron influence on site-based governance councils: a confounding case study. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 10, 4, 251-270.
- Marx, E. (1975). *De organisatie van scholengemeenschappen in onderwijskundige optiek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- NKSR (1979). *Bouwen aan de relatief autonome school*. Den Haag: NKSR.
- Noordegraaf, M. (2007). From “pure” to “hybrid” professionalism: present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39, 6, 761-785.
- Noordegraaf, M. (2011). Risky business: how professionals and professional fields (must) deal with organizational issues. *Organization Studies*, 32, 10, 1349–1371.
- Noordegraaf, M. (2016). Reconfiguring professional work: changing forms of professionalism in public services. *Administration & Society*, 48, 7, 783–810.
- Noordegraaf, M. & De Wit, B. (2011). *Professional Governance. Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs*. Rapport in opdracht van de Onderwijsraad. Utrecht: USBO.
- OCW (2011). *Leraar 2020*. Kamerbrief 23-05-2011 bij de aanbidding van Actieplannen voor alle sectoren van het onderwijs. Den Haag: Ministerie van OCW.
- OCW (2013). *Lerarenagenda 2013-2020*. Kamerstuk 27923 nr. 156. Den Haag: Ministerie van OCW.
- OCW (2016). *Memorie van toelichting bij de Wet lerarenregister*.
- OCW (2017a). *Wet van 22 februari 2017 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal*, Stb. 2017, 85.
- OCW (2017b). *Besluit van 23 juni 2017, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 22 februari 2017 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal (Stb. 2017, 85) en het Besluit van 7 juni 2017 tot wijziging van het Besluit informatievoorziening WPO/WEC, het Besluit informatievoorziening WVO en het Uitvoeringsbesluit WEB in verband met de gegevenslevering voor en de gegevensverstrekking uit het lerarenregister en het registervoorportaal*, Stb. 2017, 293.
- Onderwijscoöperatie (2016). *De staat van de leraar 2016*. Utrecht: Onderwijscoöperatie.
- Onderwijscoöperatie (2017). *De staat van de leraar 2017*. Utrecht: Onderwijscoöperatie.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017). *Advies Besluit lerarenregister*. Den Haag: Onderwijsraad.

Paauwe, J. (2004). *HRM and performance*. Oxford: Oxford University Press.

Purcell, J., & Hutchinson, S. (2007). Front-line managers as agents in the HRM-performance causal chain: Theory, analysis and evidence. *Human Resource Management Journal*, 17, 1, 3-20.

Reid, A. (2003). Understanding Teachers' Work: is there still a place for labour process theory? *British Journal of Sociology of Education*, 24, 5, 559-573.

Robinson, V., Lloyd, C. & Rowe, K. (2008). The impact of leadership on student outcomes: an analysis of differential effects of leadership types, *Educational Administration Quarterly*, 44, 5, 635-674.

Scott, W. (1987). *Organizations: rational, natural, and open systems* (2nd edition). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Sectorakkoord VO 2014-2017. Gedownload via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2014/04/17/sectorakkoord-vo-2014-2017>

Smets, P. (1985). *Koördinatie en management in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.

Staessens, K. (1990). *De professionele cultuur van basisscholen in vernieuwing*. Proefschrift, KU Leuven.

Staessens, K. & Vandenberghe, R. (1994). Vision as a core component in school culture. *Journal of curriculum Studies*, 26, 2, 187-200.

Vogels, R. & Bronneman-Helmers, R. (2006). *Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het 'eigene' van de onderwijsprofessional*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vogels, R. (2009). *Gelukkig voor de klas? Leraren voortgezet onderwijs over hun werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

VO-raad (2016). Actieplan voor het voortgezet onderwijs: Naar een aantrekkelijk lerarenberoep in een sterke sector. Utrecht: VO-raad. Gedownload via [https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/138/original/201604\\_Actieplansterkevo-sector.pdf?1475844264](https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/138/original/201604_Actieplansterkevo-sector.pdf?1475844264)

VO-raad (2017). Professioneel statuut voortgezet onderwijs. Achtergrondinformatie bij het professioneel statuut. Utrecht: VO-raad. Gedownload via [https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/499/original/2017-Achtergrondinformatie\\_professioneel\\_statuut.pdf?1511511567](https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/499/original/2017-Achtergrondinformatie_professioneel_statuut.pdf?1511511567)

Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., Van Casteren, W. & Kurver, B. (2013). *Professionele ruimte in het vo*. Nijmegen: ResearchNed.

Weggeman, M. (2007). *Leiding geven aan professionals? Niet doen!* Schiedam: Scriptum.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

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



---

Voion, het Arbeidsmarkt & Opleidingsfonds voor het voortgezet onderwijs, zet zich in om samen met scholen vraagstukken op te lossen op het gebied van arbeidsmarkt en veilig, gezond en vitaal werken. Voion ondersteunt schoolbesturen, directies, P&O'ers, mr-en, arbocoördinatoren, maar ook docenten, oop'ers en sociale partners.

Voion ontsluit kennis, doet onderzoek, ontwikkelt nieuwe instrumenten en adviseert en begeleidt scholen in (pilot)projecten. Ook initieert en faciliteert Voion netwerken op verschillende niveaus, publiceert good practices en biedt trainingen aan. Voion werkt voor en samen met werkgevers en werknemers in het voortgezet onderwijs, en wordt bestuurd door de sociale partners in het voortgezet onderwijs.

---

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

Voion is een initiatief van de sociale partners in het voortgezet onderwijs.

**AOB**

**CNV**  
ONDERWIJS

**FOV**

**FNV**

**VORAAD**

**VOION**  
Arbeidsmarkt & Opleidingsfonds  
voortgezet onderwijs