

Advies

---

# Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs



ONDERWJJS raad

# Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs

Versterk vermogen om te handelen vanuit het team

# Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

*Advies Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*, uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Registratienummer: 20160191/1095, september 2016.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2016.

ISBN 978-946121-054-8

## *Bestellingen van publicaties:*

Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:  
[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

*Ontwerp en opmaak:*  
[www.balyon.com](http://www.balyon.com)

*Drukwerk:*  
Drukkerij Excelsior, Den Haag

© Onderwijsraad, Den Haag.  
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Mevrouw drs. K. Arib  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag  
Telefoon: 070 310 00 00  
Fax: 070 356 14 74  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk  
20160191/1095

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 27 september 2016

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*

Mevrouw de Voorzitter,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* aan. In dit advies geeft de raad antwoord op de vraag hoe professionele ruimte van leraren optimaal gecreëerd, benut en verantwoord kan worden. De professionele kwaliteit en expertise van leraren scheppen én vereisen professionele ruimte. Deze ruimte is niet vrijblijvend, maar moet altijd ingevuld worden ten dienste van de onderwijskwaliteit.

De raad komt tot de conclusie dat er een bredere perspectief nodig is op het begrip professionele ruimte. Vaak wordt er bij dit begrip alleen gekeken naar het tegengaan van werkdruk en het verbeteren van zeggenschap, wat een beperkte opvatting van professionele ruimte in de hand werkt. Volgens de raad wordt professionele ruimte echter bepaald door verschillende factoren op verschillende niveaus, die elkaar onbedoeld kunnen tegenwerken. Daarnaast merkt de raad op dat er weliswaar voldoende beleidsvoornemens en intenties zijn, maar dat het daarbij vaak om afzonderlijke maatregelen en implementatietrajecten gaat. De raad vindt dat integrale beleidsvorming en -implementatie nodig is. Die integrale benadering wordt gevonden in het concept handelingsvermogen.

Handelingsvermogen ontstaat als drie dimensies op elkaar zijn afgestemd: competenties, structuur en cultuur. Handelingsvermogen gaat dus niet alleen over wat leraren zelf moeten meebrengen en doen, maar ook over de condities waaronder ze werken (structuur en cultuur). Die condities verdienen, net als de leraar zelf, aandacht in beleid en uitvoering. Om handelingsvermogen te versterken, adviseert de raad meer en betere samenwerking in de teams. Het team kan structuur en cultuur bieden waarbinnen leraren zich ontwikkelen. Teams bieden ook sociale steun, wat een middel kan zijn tegen ervaren werkdruk. Tot slot zijn er binnen het team mogelijkheden voor horizontale sturing en verantwoording ('professional governance'), waardoor minder verticale sturing nodig is. De overheid heeft vooral een stimulerende en faciliterende rol in het versterken van handelingsvermogen in het onderwijs.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan de vormgeving van de professionele ruimte van de leraar.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Professionele ruimte van leraren staat onder druk</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding: onvrede over professionele ruimte onder leraren	9
1.2 Adviesvraag: hoe is professionele ruimte te optimaliseren?	14
<b>2 Kijk breder naar professionele ruimte; versterk handelingsvermogen door in te zetten op leraar, team en condities</b>	<b>16</b>
2.1 Bredere kijk doet recht aan alle factoren die ruimte beïnvloeden	17
2.2 Beleid focust te veel op competenties van individuele leraren	20
2.3 Beleid neigt naar te veel verticale sturing	21
2.4 Te weinig aandacht voor rol van team in versterken positie leraar	23
<b>3 Aanbeveling 1: zet in op verdere versterking van competenties vanuit de kracht van het team</b>	<b>24</b>
3.1 Zorg voor betere inbedding van initiatieven als peer review	25
3.2 Maak meer gebruik van materiële en immateriële prikkels en instrumenten voor teamontwikkeling	26
3.3 Verwacht van het team én de individuele leraar een actieve rol	28
<b>4 Aanbeveling 2: kies professional governance als uitgangspunt voor structuren en cultuur</b>	<b>30</b>
4.1 Bepaal gezamenlijk op schoolniveau de grenzen van de ruimte om te handelen	31
4.2 Stem structuren binnen en buiten de school op elkaar af	32
4.3 Stimuleer flexibele structuren voor teamleiderschap	33
4.4 Bevorder handelingsvermogen door cultuur waarin open en lerende houding centraal staat	38
<b>5 Tot slot: overzicht van aanbevelingen</b>	<b>42</b>
<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	<b>44</b>
<b>Literatuur</b>	<b>46</b>



# Samenvatting

De professionele kwaliteit en expertise van leraren scheppen én vereisen een zekere professionele ruimte, vrij van de 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. Deze professionele ruimte is niet vrijblijvend of onverplicht, maar moet altijd ingevuld worden ten dienste van de onderwijskwaliteit. Ondanks beleid gericht op het optimaliseren van deze professionele ruimte, zijn er signalen dat deze ruimte wordt aangetast door factoren als te hoge ervaren werkdruk en te weinig ervaren zeggenschap. De vraag die in dit advies centraal staat is daarom: hoe kan de professionele ruimte van leraren optimaal worden gecreëerd, benut en verantwoord?

De Onderwijsraad vindt dat er een ander perspectief nodig is op het begrip professionele ruimte, waarbij 'enkelvoudige' beleidsvorming en -implementatie vervuild wordt voor een integrale beleidsvorming en -implementatie. Deze integrale benadering wordt gevonden in het concept handelingsvermogen. Handelingsvermogen ontstaat als mensen hun werk zelf mede vorm kunnen geven doordat drie dimensies op elkaar zijn afgestemd: competenties, structuur en cultuur. Handelingsvermogen gaat dus niet alleen over wat leraren zelf moeten meebrengen en doen, maar ook over de condities waaronder ze werken (structuur en cultuur). Die condities verdienen aandacht in beleid en uitvoering. Die aandacht is er op dit moment onvoldoende, zo constateert de raad. De meeste aandacht gaat nu uit naar het ontwikkelen van competenties van individuele leraren via scholing.

Om handelingsvermogen te versterken, adviseert de raad meer en betere samenwerking in de teams en meer aandacht voor structuren en cultuur die handelingsvermogen ondersteunen. Het team kan structuur en cultuur bieden waarbinnen leraren zich ontwikkelen. Teams bieden ook sociale steun, wat een middel kan zijn tegen een te hoge ervaren werkdruk. Tot slot zijn er binnen een team mogelijkheden voor horizontale sturing en verantwoording, waardoor minder verticale sturing vanuit schoolleiding en overheid nodig is. Het versterken van handelingsvermogen ten dienste van onderwijskwaliteit is primair 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.

## **Aanbeveling 1: verdere versterking van competenties leraar vanuit de kracht van het team**

In sommige sectoren en scholen is samenwerking in teams vanzelfsprekender dan in andere, maar over de gehele breedte zijn er verbeteringen mogelijk en nodig. Hiertoe adviseert de raad ten eerste om samenwerking en 'peer review' beter in te bedden in de dagelijkse praktijk. Ten tweede adviseert de raad meer gebruik te maken van (materiële en niet-materiële) prikkels en instrumenten voor teamontwikkeling. Tot slot benadrukt de raad dat leraren en teams zelf een actieve houding aan kunnen nemen en ook zelf moeten zoeken naar mogelijkheden om handelingsvermogen te versterken en te realiseren. De lerarenopleiding heeft een belangrijke rol in het aanleren van deze houding.

## **Aanbeveling 2: kies professional governance als uitgangspunt voor structuren en cultuur**

Teams functioneren niet vanzelf, daar zijn ondersteunende structuren en cultuur voor nodig. De raad adviseert voor het vormgeven hiervan een andere sturingsfilosofie te gebruiken dan nu gangbaar is in het onderwijs. 'Professional governance' zet de leraar en zijn team centraal. Vanuit deze filosofie geredeneerd is handelingsvermogen gebaat bij structuren die grenzen aangeven (dit biedt veiligheid en duidelijkheid), bij afstemming tussen structuren (binnen en



buiten de school) en bij flexibele structuren die teamleiderschap ondersteunen. Verder wordt handelingsvermogen versterkt door een cultuur waarin vertrouwen, respect en een lerende houding centraal staan.

Leraren blijven signaleren dat hun werkdruk te hoog is en dat ze te weinig zeggenschap hebben over de invulling van hun beroep. Hun professionele ruimte lijkt onder druk te staan. Hoe kan deze ruimte optimaal worden gecreëerd, benut en verantwoord?

# 1 Professionele ruimte van leraren staat onder druk

## 1.1 Aanleiding: onvrede over professionele ruimte onder leraren

*Professionele ruimte is een voorwaarde voor goed onderwijs*

Leraren hebben ruimte nodig om hun verantwoordelijkheid voor goede onderwijskwaliteit waar te kunnen maken. De onderwijspraktijk is veeleisend en vaak ingewikkeld. Leraren moeten meerdere doelen realiseren en functies vervullen en iedere leerling heeft een eigen voor geschiedenis, eigen behoeften en eigen kenmerken. Bovendien vinden in de praktijk allerlei activiteiten tegelijkertijd plaats die vaak om directe, snelle acties van leraren vragen en waarvan de uitkomsten moeilijk te voorspellen zijn. Voor het juist en effectief handelen in een dergelijke complexe, dynamische en onvoorspelbare beroepspraktijk bestaan, uiteindelijk, geen recepten of protocollen. De leraar maakt steeds zelf zo goed mogelijk inschattingen; hij maakt 'eigen, wijze keuzes'. De leraar beoordeelt wat in de specifieke, lokale praktijksituatie de beste handeling is.<sup>1</sup>

Leraren zijn hoog opgeleid, maar intensieve scholing is slechts het begin. Professionele ruimte vergt dat leraren in de praktijk hun ruimte zien, krijgen, creëren en benutten om ervaringen op te doen met het toepassen van de abstracte kennis en vaardigheden die ze in hun opleiding hebben meegekregen. Pas als een leraar ervaart wat er gebeurt als hij<sup>2</sup> bijvoorbeeld geen grip krijgt op een lastige groep, zal hij echt begrijpen wat het nut is van klassenmanagement-strategieën. Door hiermee te oefenen en deze uit te proberen, leert hij welke strategie voor welk type onrust het beste werkt. Door te reflecteren op hun handelen en het effect daarvan worden leraren steeds beter in het afstemmen van het onderwijs op de specifieke, concrete situatie.<sup>3</sup> Zo ontwikkelen ze zich in het werk door doelgerichte oefening tot expert en wordt het mogelijk om ook algemeen geldende ervaring en expertise op te bouwen over wat goed werkt voor welke leerlingen en onder welke omstandigheden. Op basis van deze kennis kan het onderwijs beter worden en kunnen oplossingen verkend worden voor ervaren knelpunten. Het onderwijs kan zich op deze manier stapsgewijs ontwikkelen, geleidelijk en zonder grote risico's.<sup>4</sup>

1 Zie Den Brok, 2011; Doyle, 1986; Onderwijsraad, 2013a; Onderwijsraad, 2016.

2 Waar 'hij' staat, wordt ook 'zij' bedoeld. Omwille van de leesbaarheid is in het hele advies 'hij' gebruikt.

3 De OESO wijst in dit verband op het belang van goede inductieprogramma's voor startende leraren; Organisation for Economic Cooperation and Development, 2016.

4 Onderwijsraad, 2014a; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013.

Het werk van de leraar vraagt dus steeds opnieuw om analyses van specifieke situaties, professionele afwegingen en daarop gebaseerde beslissingen en handelingen. Mede hierdoor krijgen leerlingen goed onderwijs.

De professionele kwaliteit en expertise van leraren scheppen én vereisen dus een zekere 'vrije' ruimte. Een ruimte die vrij is 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 vrije ruimte is evenwel niet vrij in de zin van 'onverplicht'; zij moet uiteraard worden benut voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. De ruimte is bovendien geen objectief gegeven en ook niet waardenvrij; zij krijgt vorm en inhoud door de opvattingen en waarden van de betrokken personen, hun interactie en de context waarin zij functioneren. Wel zijn er vanuit professioneel en maatschappelijk perspectief eisen te stellen aan en condities te scheppen voor die ruimte, die ook wel *professionele* ruimte wordt genoemd. Deze professionele ruimte is een wezenlijk kenmerk van het werk in het onderwijs.<sup>5</sup>

Een gangbare algemene, dus niet op het onderwijs toegespitste, beschrijving van professionele ruimte is: de bewegingsvrijheid van professionals om "de vraag van de cliënt zorgvuldig te beoordelen, vakkundig te interveniëren en procedureel correct te handelen".<sup>6</sup> Voor het onderwijs wordt professionele ruimte op verschillende manieren gedefinieerd, maar centraal staat in alle definities de mate van zeggenschap over de didactische en pedagogische aspecten van het onderwijs en over de eigen professionalisering. De Onderwijscoöperatie verwoordt het bijvoorbeeld als volgt: "Professionele ruimte is de ruimte voor de leraar om zijn expertise te benutten ten gunste van onderwijskwaliteit. Het gaat dan om de ruimte om te beslissen ten aanzien van onderwijshoud, onderwijsinrichting (didactisch, pedagogisch en organisatorisch) en professionele ontwikkeling".<sup>7</sup> De Onderwijsraad hanteert in dit advies een andere, integrale kijk op professionele ruimte in het onderwijs. De term handelingsvermogen staat daarin centraal. Hoe de raad met behulp van de term handelingsvermogen tot een integrale kijk op professionele ruimte komt, wordt in hoofdstuk 2 geschetst.

#### *Professionele ruimte is ook nodig voor de aantrekkelijkheid van het beroep*

Professionele ruimte is voor leraren niet alleen van belang om hun werk goed te kunnen doen, maar ook voor de aantrekkelijkheid van het beroep. Onderwijskwaliteit vraagt om hoogopgeleide en vakbekwame professionals, maar het onderwijs is alleen aantrekkelijk voor deskundigen als er in voldoende mate een beroep wordt gedaan op hun professionele kwaliteiten, op dat wat hen professional maakt en doet zijn. Dus mag het niet blijven bij het uitvoeren van door anderen bedacht onderwijs. Er moet bijvoorbeeld ook ruimte zijn voor het vormgeven van een inhoudelijke visie op onderwijskwaliteit, het werken aan onderwijsontwikkeling, en het uitvoeren van onderzoekstaken in de school. Dan voelen leraren zich aangesproken op hun competenties en zelfstandigheid, hetgeen hun betrokkenheid bij de organisatie en motivatie voor het vak zal vergroten.<sup>8</sup>

"Meer vrijheid geeft meer professionele ruimte geeft leukere lessen geeft blijere leerlingen."

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

<sup>5</sup> Bakker & Wassink, 2013; Onderwijsraad, 2012.

<sup>6</sup> Plemper, Van der Laan en Van Vliet, 2003, p.7; Feinberg, 2001.

<sup>7</sup> [www.onderwijscooperatie.nl](http://www.onderwijscooperatie.nl).

<sup>8</sup> *Self Determination Theory*; Deci & Ryan, 1985; Deci & Ryan, 2000; Gulp, Rees & Six, 2015.

### *Professionele ruimte is niet onbegrensd*

De professionele ruimte van leraren is niet onbegrensd. Er is een zekere (minimale) standaard of bandbreedte waarbinnen onderwijsgevendenden moeten opereren. Verschillende actoren op verschillende niveaus in het onderwijsstelsel hebben invloed op deze bandbreedte. Het gaat dan met name om de overheid, ouders, leerlingen en studenten, het bevoegd gezag met schooldirecteur(en) en teamleiders<sup>9</sup> en de leraren zelf.

Professionele ruimte wordt voor een deel begrensd door wet- en regelgeving. Zo zijn er kern-doelen, referentieniveaus en bekwaamheidseisen voor leraren vastgelegd. Naast de wet- en regelgeving kan de overheid ook indirect de professionele ruimte begrenzen door haar beleid. Bijvoorbeeld door in het inspectiekader een grote nadruk te leggen op betere (meetbare) opbrengsten bij taal en rekenen. Leraren kunnen hierdoor gedwongen worden (of zich gedwongen voelen) om hun onderwijs daarop in te richten.<sup>10</sup>

Naast de overheid kunnen ook ouders en de samenleving de ruimte inperken door steeds hogere verwachtingen van leraren te hebben. Het is verleidelijk om bij allerlei maatschappelijke vraagstukken (bijvoorbeeld obesitas, omgaan met geld en mediawijsheid) en incidenten naar het onderwijs te kijken voor de oplossingen. Verder hebben consumentisme en individualisme hun weerslag op het onderwijs. Ouders, leerlingen en studenten worden in de interactie met onderwijsgevendenden steeds veeleisender.<sup>11</sup>

Het bestuur van een school en het management bepalen voor een ander deel de bandbreedte en begrenzings van de professionele ruimte van de leraar. De ruimte wordt bijvoorbeeld begrensd door de visie, missie en doelen van de school die vanuit het bevoegd gezag, school-directeur en teamleider in samenspraak met leraren zijn geformuleerd. Ook op dit niveau geldt dat het beleid en de sturing vanuit het management direct en indirect de professionele ruimte van de leraren kunnen bepalen. Hoeveel en op welke punten is sturing en verantwoording nodig om je verantwoordelijkheid als bevoegd gezag, schooldirecteur en teamleider naar samenleving én leraren waar te kunnen maken? Hoeveel en wat mag een leraar zelf bepalen en wat niet? Maar ook: welke condities schep je als leidinggevende om leraren in staat te stellen van de professionele ruimte gebruik te maken? Binnen de grenzen van de school wordt de professionele ruimte van de leraar bovendien beïnvloed en begrensd door de normen en de waarden over goed onderwijs binnen de gemeenschap of het team van leraren.

*"Actoren houden elkaar ook met regels in de klem. Kijk bijvoorbeeld naar het taakbeleid. De ruimte die er in de wet was, is aan alle kanten bekaveld en dichtgeregeld. Om daaraan te ontkomen, moet je een heel assertieve leidinggevende zijn, of een nieuwe school beginnen."*

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

Uiteraard heeft ook de leraar zelf een belangrijke rol in het vormgeven van zijn of haar professionele ruimte. Zoals hierboven beschreven zijn er grenzen aan de professionele ruimte, maar in hoeverre leraren deze grenzen tegenkomen is ook afhankelijk van de persoon en de situatie waarin hij zich bevindt. Het creëren en benutten van professionele ruimte hangt bijvoorbeeld samen met zelfbewustzijn: een leraar moet zichzelf capabel genoeg vinden om die

<sup>9</sup> In dit advies gebruiken we de termen schooldirecteur en teamleider; daarmee worden alle mensen in leidinggevende functies bedoeld in alle sectoren. Ook de schoolleider valt hier dus onder.

<sup>10</sup> Zie ook Onderwijsraad, 2016.

<sup>11</sup> *Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017*, 2014; Biesta, 2014.

ruimte te creëren en te benutten. Ook is van belang waaraan mensen hun eigen succes of falen toeschrijven (aan zichzelf of aan externe factoren) en in hoeverre ze het gevoel hebben controle te hebben over hun eigen handelen en gedrag.<sup>12</sup> Daar komt bij dat niet elke leraar behoefte heeft aan evenveel professionele ruimte. Deze persoonlijkheidskenmerken bepalen in hoeverre leraren de grenzen opzoeken en proberen te verleggen. Ook zorgen ze ervoor dat niet alle leraren evenveel ruimte ervaren onder min of meer vergelijkbare omstandigheden en dat niet iedereen evenveel gebruik maakt van de ruimte die er is.

“Je moet iets kunnen en iets willen. Bij beginnende docenten moet daar hulp voor komen. Die willen wel, maar kunnen nog niet alles.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

#### *Ondanks beleid blijft discussie over de professionele ruimte bestaan*

Op verschillende manieren is via beleidsmaatregelen gepoogd om de professionele ruimte van leraren vorm te geven. In het *Convenant LeerKracht van Nederland* zijn in 2008 met de sociale partners in het onderwijs afspraken gemaakt over het versterken van de positie van de leraar. In het convenant is door partijen afgesproken dat de uitgangspunten uitgewerkt zouden worden in een professioneel statuut.

Het Wetsvoorstel lerarenregister stuurt ook aan op het borgen van lerarenzeggenschap in een professioneel statuut. De wet omschrijft het beroep van leraar als volgt: “binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school, in de school verantwoordelijkheid dragen voor het pedagogisch-didactisch en vakinhoudelijke proces”. Leraren hebben volgens de wet “een zelfstandige verantwoordelijkheid [...] als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen”. De wet stelt verder dat “leraren beschikken over voldoende pedagogische, didactische en vakinhoudelijke zeggenschap”. Over de wijze waarop die zeggenschap georganiseerd wordt, moet het bevoegd gezag afspraken maken en deze in overleg met leraren vastleggen in een professioneel statuut. Dat statuut moet de “professionele standaard van de beroepsgroep” respecteren.<sup>13 14</sup>

Alleen in het middelbaar beroepsonderwijs is (in 2009) daadwerkelijk een professioneel statuut tot stand gekomen. Dit statuut bevat afspraken over borging van de kwaliteit van onderwijs in teamverband, horizontale verantwoording van deze kwaliteit, ruimte voor medewerkers voor het optimaliseren van professioneel handelen, actieve betrokkenheid bij totstandkoming van het beleid van de organisatie, en de zeggenschap van leraren. Hiertoe krijgt onder andere de ondernemingsraad extra bevoegdheden. Voor de andere onderwijssectoren is er tot nog toe geen professioneel statuut gekomen.

De hierboven beschreven – papieren – verankering van de professionele ruimte van de leraar blijkt niet afdoende. De discussie erover blijft bestaan. Op de vraag hoeveel professionele ruimte er nu daadwerkelijk is en moet zijn, is geen eenduidig antwoord te geven. Professionele ruimte is een subjectief begrip, niet iedereen ervaart het op dezelfde manier. De één kan het

<sup>12</sup> In de literatuur worden hiervoor de termen ‘self-efficacy’ (Bandura, 1977), ‘attributiestijl’ of ‘locus of control’ (Heider, 1958; Weiner, 1986; Rotter, 1966) en ‘action control’ (Kuhl & Beckmann, 2012) genoemd.

<sup>13</sup> In het middelbaar beroepsonderwijs moet het bevoegd gezag wel afspraken maken die de professionele standaard respecteren, maar hoeven deze niet neergelegd te worden in een professioneel statuut (vanwege het reeds bestaan van een landelijk statuut).

<sup>14</sup> In het briefadvies *Wetsvoorstel lerarenregister* (Onderwijsraad, 2015b) adviseerde de raad: “De raad ondersteunt de invoering van een publiekrechtelijk lerarenregister, maar adviseert om het voorstel op onderdelen aan te passen en om bij de totstandkoming en het functioneren van het register het eigenaarschap van de beroepsgroep beter te verzekeren.”

idee hebben dat er ruimte is, terwijl de ander geen of minder ruimte ervaart. Professionele ruimte wordt vaak ten onrechte gezien als iets dat uitsluitend van een individuele leraar is. In de discussie over professionele ruimte dreigen managers en professionals tegenover elkaar te staan, waarbij men kijkt naar oplossingen in termen van 'de één moet meer ruimte geven' en 'de ander moet meer ruimte krijgen'. Meer sturing *ten koste van* zelfsturing, meer autonomie *ten koste van* controle. Deze 'zero-sumbenadering' van het probleem loopt vaak uit op een patstelling.

De discussie over de professionele ruimte van de leraar staat niet op zichzelf. Vergelijkbare maatschappelijke discussies worden ook gevoerd over professionals uit andere beroepsgroepen. Ook de professionals in andere vakgebieden binnen de (semi)publieke sector zoals verpleegkundigen, maatschappelijk werkers en politieagenten staan onder druk. Veelgehoorde klachten zijn dat bestuurders en vooral managers op een te grote afstand zitten van de werkvloer en dat ze te veel en vooral het verkeerde willen regelen, waardoor bijzaken de hoofdzaken in de weg gaan staan. Overregulering, bureaucratie en te veel overhead dreigen de werkvloer te beklemmen en de professionele ruimte te veel in te perken.<sup>15</sup> Een van de indicatoren voor overregulering en bureaucratie is werkdruk. Hierover is veel te doen in het onderwijs. De werkdruk als gevolg van regelgeving wordt als hoog ervaren, wat een belemmering kan vormen voor het benutten van professionele ruimte. Er is dan, zo is dikwijls de beleving, geen tijd en ruimte meer om het vak goed te kunnen uitoefenen.

#### *Ervaren werkdruk is hoog*

In 2012 en 2015 is onderzoek gedaan naar de werkdruk in het onderwijs. De resultaten voor 2015 wezen uit dat 84% van de leraren een hoge werkdruk ervaart; voor de gehele beroepsbevolking geldt een percentage van 15%. 56% van de leraren vindt de werkdruk zelfs onacceptabel hoog.<sup>16</sup> Er werd in beide onderzoeken ook gevraagd naar de belangrijkste oorzaken voor de ervaren werkdruk. Anders dan in 2012 staat in 2015 op nummer 1 het aantal leerlingen in een klas dat extra aandacht vraagt. Daarna volgen, net als in de vorige meting, de administratieve werkzaamheden die niet met prestaties van leerlingen zelf te maken hebben. Ook noemen leraren de hoeveelheid verantwoording die zij moeten afleggen als belangrijke oorzaak voor de ervaren werkdruk. Leraren geven aan dat ze het werkdrukprobleem veelal oplossen door in eigen tijd taken uit te voeren. Gemiddeld werken ze naar eigen zeggen 33% meer dan hun aanstellingsnorm. Andere rapporten over de oorzaken van de werkdruk in het onderwijs laten vergelijkbare bevindingen zien: de werkdruk wordt vooral veroorzaakt door het brede takenpakket met veel niet-lesgebonden taken en de registratie en administratie rondom zorgleerlingen. Dit geldt voor het volledige funderend onderwijs.<sup>17</sup>

#### *Ervaren zeggenschap is laag*

De professionele ruimte wordt niet alleen beperkt door overregulering, bureaucratie en te veel overhead. Professionals in de publieke sector geven ook aan dat hun vak uitgehold wordt. Ook hierover spreekt men veel in het onderwijs. Een belangrijk deel van de leraren voelt zich gedegradeerd tot tweederangs uitvoerder. Hierdoor vervreemden ze van hun vakmanschap en idealen. Ze ervaren geen of te weinig zeggenschap over de inhoud en vormgeving van hun werk – en dus een inperking van hun professionele ruimte.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Van den Brink, Jansen & Pessers, 2005.

<sup>16</sup> Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012; Adriaens, Van Grinsven, Van der Woud & Westerik, 2016.

<sup>17</sup> Klaster, 2012; CNV Onderwijs, 2013; Houtman & Stege, 2015.

<sup>18</sup> Van den Brink, Jansen & Pessers, 2005; Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008; Commissie Leraren, 2007.

Uit verschillende onderzoeken die zijn gedaan naar de ervaren zeggenschap van leraren blijkt dat deze de afgelopen jaren is gedaald. In 2009 is in opdracht van het ministerie van OCW een nulmeting gedaan naar de zeggenschap die leraren ervaren, om op termijn na te kunnen gaan wat de effecten van beleidswijzigingen zijn.<sup>19</sup> Op basis van dit onderzoek 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 primair onderwijs ervaren leraren daarnaast ook een leidende rol waar het gaat om het beleid ten aanzien van omgang met leerlingen. In het voortgezet onderwijs geven meer dan in andere sectoren leraren aan een beslissende stem te hebben in de wijze waarop getoetst wordt. Het verschil met het middelbaar beroepsonderwijs daarin is opmerkelijk groot. In het middelbaar beroepsonderwijs geven relatief weinig leraren aan een beslissende stem te hebben in onderwijskundige vernieuwingen. Aan de groep die aangeeft weinig tot geen zeggenschap te hebben over de voorgelegde aspecten van onderwijskundig beleid en kwaliteitsbeleid, is gevraagd welke belemmeringen zij ervaren. In het primair onderwijs vormt tijdgebrek een belangrijke belemmering, en ook de mate waarin individuele leraren zich aangesproken voelen deze taken op zich te nemen. In het voortgezet onderwijs ligt de belangrijkste belemmering hiermee in lijn: hier geeft de meerderheid van de leraren aan dat het op hun school eigenlijk altijd hetzelfde groepje is (waartoe de respondent dan niet behoort) die de professionele ruimte benut. In het middelbaar beroepsonderwijs ondervinden meer leraren dan in andere sectoren dat de besluitvorming onduidelijk georganiseerd is en dat het hen ontbreekt aan zicht op de eigen mogelijkheden om inspraak te krijgen.

Op basis van de hierboven beschreven nulmeting verscheen in 2013 een rapport over de eerste vervolgmeting in het voortgezet onderwijs.<sup>20</sup> Die meting liet zien dat er geen veranderingen ten goede waren opgetreden; nog steeds ervaren leraren te weinig zeggenschap.

## 1.2 Adviesvraag: hoe is professionele ruimte te optimaliseren?

De aanhoudende signalen van leraren dat hun werkdruk te hoog en hun zeggenschap te gering is, geven nadrukkelijk aan dat de professionele ruimte van leraren onder druk staat. De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad gevraagd om te kijken wie nu precies wát moet doen in het onderwijs (en wat juist niet). De Onderwijsraad heeft deze vraag geherformuleerd tot:

*Hoe kan de professionele ruimte van leraren optimaal worden gecreëerd, benut en verantwoord?*

Het advies richt zich op de professionele ruimte van leraren in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

De raad wil een perspectief geven op professionele ruimte dat de patstelling tussen actoren (bijvoorbeeld tussen bestuurders en managers die te veel zouden willen regelen enerzijds en leraren die meer ruimte wensen anderzijds) kan helpen doorbreken. Het perspectief zal breder zijn dan het verminderen van werkdruk (door minder regels en administratieve lasten) en het realiseren van meer zeggenschap (door de leidinggevende die ruimte geeft). De raad wil door deze verbreding bijdragen aan het denken over professionele ruimte. Op het in dit advies

<sup>19</sup> Hogeling, Wartenbergh-Cras, Pass, Jacobs, Vrieling, e.a., 2009.

<sup>20</sup> Wartenbergh-Cras, Bendig-Jacobs, Van Casteren & Kurver, 2013.

geboden conceptuele kader kunnen verschillende actoren in het veld verder bouwen en kan nieuw beleid worden afgestemd en geïmplementeerd.

Actoren op verschillende niveaus hebben invloed op de professionele ruimte van de leraar. Deze actoren en hun perspectieven (overheid, bevoegd gezag, schooldirecteur, teamleider en de leraar) maken onderdeel uit van het advies.

“Wat nodig is voor professionele ruimte: richting, ruimte en ruggeleuning. Dat werkt voor leerlingen én voor leraren.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

#### *Totstandkoming advies*

Naast literatuuronderzoek is, juist met het oog op de aard van het onderwerp en de betekenis ervan voor het veld, vooral gebruikgemaakt van methoden gericht op interactie en dialoog met het veld. De raad heeft onder andere een onderwijsdialoog georganiseerd om het thema te verkennen samen met leraren en leidinggevenden uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Tijdens de dialoog zijn vragen aan de orde gekomen als: waarom hebben leraren professionele ruimte nodig; op welke vlakken is professionele ruimte nodig; wat moet de leraar meebrengen om professionele ruimte te creëren, benutten en verantwoorden; wat zijn noodzakelijke condities in de omgeving waaronder leraren beter hun professionele kunnen creëren, benutten en verantwoorden. In aanvulling op de onderwijsdialoog bezocht de raad scholen en sprak met diverse andere experts. Een volledige lijst van geraadpleegde deskundigen is te vinden achterin dit advies.



De raad vindt dat een bredere kijk nodig is op het begrip professionele ruimte – één die verder gaat dan alleen de leraar. Hij spreekt liever van ‘handelingsvermogen’ dat wordt bepaald door de afstemming tussen competenties, (organisatie)structuur én cultuur.

## 2 **Kijk breder naar professionele ruimte; versterk handelingsvermogen door in te zetten op leraar, team en condities**

Professionele ruimte is een wezenlijk kenmerk van het werk in het onderwijs. De professionele kwaliteit en expertise van leraren scheppen én vereisen een zekere professionele ruimte die in dienst staat van de onderwijskwaliteit. Deze ruimte is dus nodig om kwaliteit te kunnen leveren. Om de professionele ruimte van leraren optimaal te creëren, benutten en verantwoorden is een breder perspectief nodig op het begrip professionele ruimte, vindt de raad. Hij hanteert hiervoor de term handelingsvermogen. De raad vindt dit integrale kader bruikbaar en veelzeggender dan de term professionele ruimte. Daarom wordt in het vervolg van dit advies gesproken over handelingsvermogen. Handelingsvermogen ontstaat als mensen hun werk zelf mede vorm kunnen geven doordat drie dimensies op elkaar zijn afgestemd: competenties, structuur en cultuur. Handelingsvermogen gaat dus niet alleen over wat leraren zelf moeten meebrengen en doen (competenties), maar ook over de condities waaronder ze werken (structuur en cultuur). Die condities verdienen, net als de competenties van leraren, aandacht in beleid en uitvoering.

Die aandacht is er op dit moment onvoldoende, zo constateert de raad nadat hij vanuit het perspectief van handelingsvermogen heeft gekeken naar de verschillende niveaus in het stelsel (leraar en team, schooldirecteur, bevoegd gezag en overheid). Het beleid dat de positie van leraren moet versterken, is gebaseerd op een te beperkte opvatting van die positie en zoekt de oplossing in op zichzelf staande maatregelen. Het richt zich enerzijds op de individuele leraar en anderzijds op verticale sturing (‘van bovenaf’). De genomen maatregelen hebben de onvrede onder leraren over het door hen ervaren gebrek aan ruimte niet weggenomen.

Voor het versterken van handelingsvermogen is meer nodig. De raad pleit voor meer en betere samenwerking in de teams. Een team biedt een structuur en cultuur waarbinnen de leden competenties kunnen ontwikkelen. Het biedt bovendien sociale steun (wat een probaat middel is tegen ervaren werkdruk) en er zijn binnen een team mogelijkheden voor horizontale sturing en verantwoording, waardoor minder verticale sturing nodig is.

Het versterken van handelingsvermogen vanuit de kracht van het team vraagt van verschillende actoren een bijdrage. Het bevoegd gezag, schooldirecteuren en teamleiders hebben (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. De lerarenopleiding heeft een belangrijke rol in het aanleren van deze actieve houding.

Tot slot is een terughoudende opstelling van de overheid nodig, zodat handelingsvermogen niet wordt verstoord door te veel verticale sturing. Dit is geen nieuwe aanbeveling, maar wel essentieel.<sup>21</sup> Het is belangrijk dat de overheid bij nieuw beleid voor leraren zich steeds afvraagt of daarmee positieve effecten worden gerealiseerd voor het handelingsvermogen.

Verder is het vraagstuk van het versterken van handelingsvermogen primair een organisatievraagstuk waar bevoegd gezag, schooldirecteuren, teamleiders en leraren zelf aan moeten werken. Het is niet aan de overheid om op dit punt iets voor te schrijven, maar zij kan wel een stimulerende en faciliterende rol vervullen.

De volgende hoofdstukken (3 en 4) bieden aanbevelingen om het perspectief van handelingsvermogen en het versterken van de teams in praktijk te brengen. Deze aanbevelingen moeten lokaal verder uitgewerkt worden. Er wordt ook aangegeven op welke punten de overheid een stimulerende en faciliterende rol kan vervullen. Dit hoofdstuk onderbouwt de aanbevelingen.

## **2.1 Bredere kijk doet recht aan alle factoren die ruimte beïnvloeden**

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 blijkt het in de praktijk lastig de professionele ruimte in te nemen en vorm te geven. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat deze ruimte wordt bepaald door verschillende factoren op verschillende niveaus. Onbedoeld kunnen ze elkaar tegenwerken in het vormgeven van professionele ruimte. Bovendien wordt er vaak alleen naar het tegengaan van werkdruk en het verbeteren van zeggenschap gekeken, wat een beperkte opvatting van professionele ruimte in de hand werkt. Beleidsvoornemens en intenties zijn er voldoende, maar het gaat veelal om afzonderlijke maatregelen en implementatietrajecten. De praktijk leert echter dat het in een veranderproces gaat om het cumulatieve effect van maatregelen. De raad meent daarom dat 'enkelvoudige' beleidsvorming en -implementatie verruild moet worden voor een integrale beleidsvorming en -implementatie. Die integrale benadering wordt gevonden in het concept handelingsvermogen.

### *Vervang autonomie door handelingsvermogen*

Het concept handelingsvermogen zoals dat in dit advies wordt geïntroduceerd is niet zozeer bedoeld als een nieuw theoretisch kader of model, maar als kijkkader voor een integrale verkenning van de professionele ruimte van leraren in de dagelijkse praktijk. Dit kijkkader is geënt op de theorie van Priestley, Biesta en Robinson (2015) en andere relevante wetenschappelijke literatuur.<sup>22</sup>

Handelingsvermogen is de Nederlandse vertaling van het begrip 'agency'. Het verwijst naar de mogelijkheden van een persoon om op geïnformeerde wijze oordelen te vormen over wat er in een bepaalde situatie gedaan moet worden, deze oordelen te rechtvaardigen en ernaar te handelen. Dit alles is uiteindelijk gericht op het realiseren van kwaliteit. In een werkcontext gaat het dan om het actief bijdragen aan en het vormgeven van inhoud en condities van het

<sup>21</sup> Onderwijsraad, 2012; 2013a; 2014b.

<sup>22</sup> Priestley, Biesta & Robinson, 2015.

werk. Daarbij gaat het niet alleen om het klaslokaal, maar ook om de context buiten dat lokaal (zoals schoolbeleid of zelfs overheidsbeleid).

Handelingsvermogen is niet een eigenschap van een persoon, maar het vermogen tot handelen van een persoon in een bepaalde omgeving onder bepaalde condities. Priestley, Biesta en Robinson geven de volgende, formele definitie van handelingsvermogen ('agency'): "... teachers achieve agency when they are able to choose between different options in any given situation and are able to judge which option is the most desirable, in light of the wider purposes of the practice in and through which they act. Agency is restricted if those options are limited. Agency is not present if there are no options for action, or if the teacher simply follows routinized patterns of habitual behaviour with no consideration of alternatives."<sup>23</sup> Handelingsvermogen wordt bepaald door drie dimensies: competenties, structuur en cultuur én hun samenhang.

#### Waarom handelingsvermogen in plaats van autonomie?

Naast professionele ruimte wordt in het onderwijsveld ook het begrip 'autonomie' veel gebruikt. Toch kiest de raad ervoor om handelingsvermogen centraal te zetten in het advies en niet autonomie. In de discussie over autonomie gaat het vaak om de vraag hoe de leraar de controle over het onderwijsproces zou kunnen krijgen. Dat is volgens de raad niet het belangrijkste punt als het gaat om professionele ruimte. Er zijn altijd andere partijen betrokken bij het onderwijsproces (leerlingen, ouders, schooldirecteuren, beleidsmakers, politici). Centraal staat hoe de leraar in relatie tot deze andere partijen komt tot het scheppen van optimale condities voor zijn eigen werkproces. De term handelingsvermogen dekt de lading van deze omschrijving beter dan de term autonomie.

De dimensie *competenties* omvat de kennis, vaardigheden, persoonlijkheid, ervaring, opvattingen en overtuigingen van de leraar. Competenties komen tot uiting in gedragingen. Op basis van de kennis en vaardigheden nemen leraren beslissingen die ze omzetten in gedrag dat gericht is op een gewenst doel (bijvoorbeeld specifieke leeropbrengsten bij de leerling of onderwijs van hoge kwaliteit). Competenties worden dus ingezet met een bepaalde intentie. De uiting van de competenties kan verschillen van situatie tot situatie.<sup>24</sup> Onder de dimensie competenties vallen de kennis en vaardigheden van de leraar met betrekking tot inhoudelijke, pedagogische en didactische aspecten van het onderwijs, zoals opgedaan tijdens de opleiding en uitgediept tijdens het werk, maar ook persoonlijkheidskenmerken: hoe gemakkelijk neemt een leraar initiatief, hoezeer is hij geneigd de leiding naar zich toe te trekken, hoeveel behoefte aan duidelijkheid en regels heeft hij, hoeveel werk kan hij aan? Daarnaast nemen bij deze dimensie ook persoonlijke opvattingen en overtuigingen met betrekking tot leerlingen/studenten, de rol van de leraar en het doel van onderwijs in brede zin een cruciale positie in.<sup>25</sup> Een leraar die zijn rol vooral ziet als overbrenger van kennis, zal zijn werk op andere wijze vorm willen geven dan een leraar die de nadruk legt op het meer persoonsvormende aspect van het vak van onderwijzen.

De dimensie *structuur* omvat het stelsel van afspraken en regels die gemaakt worden om gedrag te sturen. De afspraken en regels kunnen betrekking hebben op de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, op de verdeling van macht en zeggenschap, en op de

<sup>23</sup> Priestley, Biesta & Robinson, 2015, p.119.

<sup>24</sup> Boyatzis, 2008.

<sup>25</sup> Het begrip competentie wordt dus breed opgevat. Zie ook Onderwijsraad, 2016.

manier van communiceren en samenwerken.<sup>26</sup> De afspraken en regels kunnen op verschillende niveaus worden vormgegeven (zie ook paragraaf 1.2). Op macroniveau gaat het bijvoorbeeld om wetgeving en beleid: wat zijn de kerndoelen waaraan leraren zich moeten houden, welke rechten en plichten heeft een leraar, wie houdt op welke manier toezicht op de kwaliteit? Ook op schoolniveau worden afspraken en regels gemaakt. Dan gaat het bijvoorbeeld over wie verantwoordelijk is voor het kiezen van een nieuwe methode, hoe vaak en in welke vorm er overleg plaatsvindt over leerlingen die extra zorg nodig hebben, en wie mag meedenken over de bezetting voor het nieuwe schooljaar.

Onder de dimensie *cultuur* vallen aannames die zijn uitgevonden, ontdekt of ontwikkeld doordat organisatielieden en de groep waartoe zij behoren leren omgaan met problemen in de externe en interne omgeving van hun organisatie. Deze aannames ontlenen hun geldigheid aan het feit dat ze in het verleden bruikbaar zijn gebleken en worden daarom ook doorgegeven aan nieuwe leden als de juiste manier van denken, doen en voelen in de organisatie.<sup>27</sup> Onder cultuur vallen daarmee gezamenlijke en binnen een groep gedeelde ideeën, waarden, overtuigingen en vocabulaire. Samengevat is cultuur het aangeleerde product van de groepservaring. Cultuur wordt bijvoorbeeld zichtbaar binnen een school bij de aanpak van problemen: doet iedere leerkracht dit voor zichzelf, loopt hij naar een collega of gaat hij naar de schoolleider? Hetzelfde geldt voor een leraar die iets voor elkaar wil krijgen: zoekt hij eerst medestand bij collega's of gaat hij rechteer naar de leidinggevende? Ook in andere zaken wordt cultuur zichtbaar: praten de leraren in de lerarenkamer over collega's die er niet zijn, over wat ze in het weekend hebben gedaan of over veranderingen die ze graag zouden willen doorvoeren in hun school? En als ze over de laatste praten, welk vocabulaire hanteren ze daarbij? Klagen ze over beleid en regelgeving of dromen ze hardop over hun ideale school en hoe ze die zouden kunnen vormgeven?

#### *De afstemming van de drie dimensies vergroot het handelingsvermogen*

De drie dimensies competenties, cultuur en structuur zijn in *samenhang* bepalend voor het handelingsvermogen, ze kunnen niet los van elkaar gezien worden.<sup>28</sup> Naarmate de drie dimensies beter op elkaar afgestemd zijn, is er meer handelingsvermogen. Dat is dus een situatie waarin professionele ruimte optimaal wordt gecreëerd en benut. Wat bijvoorbeeld een leraar met bepaalde competenties op school A met een bepaalde cultuur en structuur wel voor elkaar krijgt, lukt deze leerkracht op school B met een andere cultuur en structuur niet. Andersom geldt ook dat het de ene leraar wel lukt om handelingsvermogen te realiseren in een school met een bepaalde cultuur en structuur, terwijl een andere leraar dat in dezelfde school met dezelfde condities niet voor elkaar krijgt.

In de volgende paragrafen worden de opbrengsten van de analyse vanuit het integrale perspectief uitgewerkt. Op basis van deze analyse ontstaat een beeld van kansen en belemmeringen voor handelingsvermogen.

<sup>26</sup> Keuning & Eppink, 2012.

<sup>27</sup> Schein, 1992.

<sup>28</sup> Gebaseerd op de ecologische benadering van Priestley, Biesta & Robinson, 2015.

Het overheidsbeleid in de periode na 2011 kent een sterke focus op het versterken van de beroepsgroep door het verbeteren van de competenties van individuele leraren.<sup>29</sup> Met verschillende maatregelen is getracht hun kennis, vaardigheden, persoonlijkheid en ervaring te versterken. Er is in deze periode ingezet op het verbeteren van de lerarenopleidingen, onder meer door het invoeren van kennisbases en landelijke toetsen. Daarnaast is geïnvesteerd in de begeleiding van startende leraren en in het verhogen van de vakbekwaamheid van zittende leraren, bijvoorbeeld via postinitiële professionalisering als de lerarenbeurs en de promotiebeurs. Ook is gewerkt aan het instellen van het lerarenregister, waarin individuele leraren registreren wat ze ondernemen om hun vakbekwaamheid op peil te houden. Er is geïnvesteerd in een beter hrm-beleid (human resources management) op scholen, vooral door het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken en het werken met bekwaamheidsdossiers. Ook in het meest recente beleid ten aanzien van leraren ligt de nadruk op het versterken van de individuele competenties van leraren. De *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil* kondigt de volgende maatregelen aan: 1) betere studenten aan de lerarenopleidingen; 2) betere lerarenopleidingen; 3) aantrekkelijke en flexibele leerroutes; 4) een goed begin voor startende leraren; 5) scholen als lerende organisaties; 6) alle leraren bekwaam en bevoegd; en 7) een sterke beroepsorganisatie.<sup>30</sup>

De raad erkent dat dit beleid bijdraagt aan het versterken van de individuele ontwikkeling van leraren en dat de opbrengst kan bijdragen aan de versterking van het beroep en de gehele beroepsgroep. In het beleid is er echter weinig aandacht voor de dimensies structuur en cultuur, terwijl deze het handelingsvermogen evenzeer bepalen.

In de lerarenagenda komen structuur en cultuur wel beperkt aan de orde, zoals in de maatregelen over het toewerken naar een lerende organisatie. De agenda bevat pilots ter bevordering van 'peer review'. Daarnaast worden maatregelen voorgesteld zoals het wettelijk verankeren van een professioneel statuut dat de professionele ruimte van de leraar beschrijft, samen met de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Tot slot kondigt de agenda een investering aan in de kwaliteit van schooldirecteuren, omdat zij een belangrijke rol hebben in het creëren van professionele ruimte (vooral in het realiseren van een opbrengstgerichte leercultuur in de school). Uit de *Voortgangsrapportage Lerarenagenda 2015* en het bijbehorende dashboard blijkt echter dat de maatregelen nog niet op alle punten de gewenste opbrengsten hebben. Het aandeel leraren dat deelneemt aan peer review daalde bijvoorbeeld ten opzichte van vorig jaar.<sup>31</sup>

De raad adviseert daarom nadrukkelijk meer aandacht te besteden aan de structuren en culturen die de competenties van de leraar ondersteunen en stimuleren. Peer review en de wettelijke verankering van een professioneel statuut kunnen functionele structuren zijn, maar deze dienen te worden ingebed in en afgestemd op andere structuren, de competenties van leraren en de cultuur in de organisatie. Het vraagstuk rond het handelingsvermogen van de leraar behoeft een integrale doordenking en verandering van de organisatie. Het is een organisatievraagstuk en daarbij kunnen gerelateerde vakgebieden zoals psychologie en organisatiekunde aanknopingspunten bieden.

29 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011: kamerbrief en de bijbehorende actieplannen (*Basis voor Presteren, Beter Presteren, Focus op Vakmanschap en Leraar 2020 – een krachtig beroep*).

30 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013.

31 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a; 2015b. De daling van het aantal leraren dat deelneemt aan peer review kan wellicht veroorzaakt worden doordat er een smalle opvatting van peer review wordt gehanteerd.

## Beleid neigt naar te veel verticale sturing

Verticale sturing, verantwoording en controle zijn nuttige en noodzakelijke instrumenten om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen, maar het is belangrijk daarin niet door te slaan. In Nederland bestaat een sterke neiging om wel de focus te leggen op deze verticale benadering. Dit kan leiden tot een doorgeslagen verantwoordingscultuur, onvoldoende zeggenschap en eigenaarschap bij leraren en een hoge werk- en regeldruk. Te veel verticale sturing kan handelingsvermogen bedoeld of onbedoeld en direct of indirect verminderen en daardoor de professionele ruimte onnodig inperken.<sup>32</sup> Om handelingsvermogen te kunnen garanderen is het daarom van belang ook andere vormen van sturing in het beleid te betrekken.

“Door de noodzaak om af te vinken, lijkt de veerkracht in teams minder te worden. Er blijft weinig energie over om met innovatie aan de slag te gaan.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

### *Risico van doorgeslagen verantwoordingscultuur*

Sterke verticale sturing en verantwoording kunnen negatief doorwerken als leraren zich genoodzaakt voelen zich daarnaar te richten. Verticale sturing komt vaak tot uitdrukking in het opstellen van externe regels en sterke (indirecte) sturing van het gedrag richting het gewenste doel dat centraal wordt bepaald. Ook verticale verantwoordingsystemen bergen het risico in zich dat leraren hun handelen afstemmen op externe indicatoren (bijvoorbeeld het inspectiekader, of binnen de school opgelegde normen voor uitstroom) die op zichzelf soms weinig te maken hebben met het primaire proces.<sup>33</sup> Leraren ervaren die normen dan niet meer als ‘eigen’ en betekenisvol, maar als vreemd en bevreemdend. Ten eerste kan dit ertoe leiden dat de inhoudelijke discussie over hun eigen opvattingen over onderwijskwaliteit buiten beeld raakt en kunnen leraren vervreemd raken van de idealen, drijfveren<sup>34</sup> en normen die zij zelf belangrijk vinden. Ten tweede kan hierdoor een cultuur ontstaan waarin verantwoordend doorslaat. Een dergelijke cultuur beperkt handelingsvermogen en is nadelig voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit wordt ook wel ‘performativiteit’ genoemd.<sup>35</sup>

### *Risico van onvoldoende zeggenschap en eigenaarschap*

Het teveel aan verticale sturing en aan regels kan ervoor zorgen dat leraren steeds minder zeggenschap en eigenaarschap ervaren. Onder zeggenschap verstaat de raad het kunnen (mee) beslissen en bepalen of invloed kunnen uitoefenen. Die zeggenschap kan gedeeld worden met anderen. Het gaat hierbij vooral over beslissingen en invloed ten aanzien van onderwijsinhoud, onderwijsinrichting (didactisch, pedagogisch en organisatorisch) en professionele ontwikkeling.<sup>36</sup> Leraren ervaren zeggenschap als ze bijvoorbeeld kunnen meebeslissen over welke methode gebruikt wordt voor hun vak, hoe ze de eindtermen toetsen en welke groep ze volgend jaar zullen krijgen. Eigenaarschap verwijst naar de mogelijkheid om op (aspecten van) het eigen werk invloed uit te oefenen, te ervaren dat dit mogelijk is en daar ook verantwoordelijkheid voor te voelen. Als leraren zeggenschap hebben, volgt daaruit het gevoel van eigenaar-

32 Zie Vreeburg & Rijken, 2014; Onderwijsraad, 2013; 2015a.

33 Onderwijsraad, 2012, p.28; Pen, 2009; Smith, 1995; Ehren & Visscher, 2006.

34 Drijfveren ontstaan vanuit de ‘purpose’ van mensen; de kernfunctie die ze nastreven, het hart van hun missie.

35 Ball, 2003; Priestley, Biesta & Robinson, 2015; “... the demand on schools and teachers to ‘perform’, that is, to generate achievements in a clearly specified range of ‘outcomes’”.

36 Zie definitie van Onderwijscoöperatie op pagina 10.

schap: als iemand heeft meebeslist over welke methode er gebruikt gaat worden, voelt hij zich verantwoordelijk voor die keuze en zal hij er ook eerder achter staan.

Regels en sturing kunnen zoveel aspecten van het werk van leraren vastleggen en bepalen, dat leraren zelf geen ruimte meer hebben of ervaren om beslissingen te nemen. Ze worden dan puur uitvoerenden, terwijl zeggenschap juist een wezenlijk en essentieel kenmerk is van het werk in het onderwijs.

“Docenten zijn net mensen. Als je ‘tig’ keer wordt teruggefloten omdat je ideeën niet passen in het afvinklijstje, ga je je aanpassen. Vanwege ‘efficiency’ zijn heel veel goede ideeën afgeschafte. Het conditio-  
neert de verkeerde reflexen.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

#### *Risico van te hoge regel- en werkdruk*

Sterke verticale sturing gaat ook vaak samen met een uitgebreid systeem van controle- en verantwoordingsstructuren. Deze structuren kunnen leiden tot aanzienlijke administratieve lasten die de werkdruk van leraren verhogen. Van hoge werkdruk is sprake wanneer de hoeveelheid werk en de tijd waarbinnen dat werk af moet zijn (de werkbelasting) het draagvermogen van de werknemer (de belastbaarheid) te boven gaat. Een te hoge werkdruk kan zich zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve gedaante voordoen. In het eerste geval is er sprake van een teveel aan werkzaamheden; in het tweede geval is de aard van de vereiste werkzaamheden zodanig dat die niet meer aansluit bij de eigenlijke professie of drijfveren om die professie uit te oefenen.<sup>37</sup>

Werkdruk kent objectieve en subjectieve aspecten. Objectieve werkdruk heeft betrekking op het vaststellen van werkdruk zonder dat de werknemer zelf wordt ondervraagd. Objectieve gegevens over werkdruk zijn bijvoorbeeld het aantal gewerkte uren, het aantal handelingen, producten, of diensten per tijdsperiode, of observaties door leidinggevenden. Van subjectieve werkdruk is sprake wanneer de werknemer zelf wordt gevraagd naar de *beleving* van werkdruk. De mate waarin een werknemer werkdruk ervaart, wordt dus bepaald door een combinatie van objectieve aspecten van het werk én subjectieve beleving.<sup>38</sup>

“Binnen de perken zijn de mogelijkheden even onbeperkt als daarbuiten.”

*Jules Deelder, geciteerd door een deelnemer aan de Onderwijsdialoog professionele ruimte*

Handelingsvermogen kan door deze risico's behoorlijk bedreigd worden. Het is daarom belangrijk om het doorslaan van verticale sturing en verantwoording te voorkomen en te bekijken welke horizontale structuren van sturing en verantwoording ingezet kunnen worden. De raad zal dit bespreken in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 3 zoomt in op de horizontale kracht die uitgaat van samenwerking in het team van leraren.

<sup>37</sup> *Multidisciplinaire Richtlijn Werkdruk*, 2013; Bartlett & Goshal, 1994.

<sup>38</sup> *Multidisciplinaire Richtlijn Werkdruk*, 2013, p. 4-5.

Voor het vergroten van handelingsvermogen is meer nodig dan de tot nu genomen maatregelen. In het beleid bestaat relatief weinig aandacht voor samenwerking binnen teams, terwijl dit wel een belangrijke kans is voor het versterken van handelingsvermogen. Uit onderzoek blijkt dat het werken binnen sociale verbanden zoals teams en leergemeenschappen positief bijdraagt aan competenties en uiteindelijk aan de kwaliteit van het onderwijs. Deze teams en leergemeenschappen in het onderwijs blijken weliswaar uiteenlopende en vaak kleine effecten op prestaties van leerlingen te hebben, maar dragen zeker bij aan meer betrokkenheid en inzet bij het werk, een grotere werktevredenheid en een groter gevoel van zelf-effectiviteit.<sup>39</sup> Ook kunnen deze sociale verbanden gebruikt worden om invloed uit te oefenen, waardoor meer ervaren zeggenschap kan ontstaan.<sup>40</sup> Samenwerken in teams biedt aangrijpingspunten om de horizontale sturing en verantwoording te versterken, waardoor minder verticale sturing en verantwoording nodig zijn. De sociale ondersteuning kan verder een middel zijn tegen werkdruk. Leraren die in een netwerk participeren kunnen beter omgaan met lastige en uitdagende opdrachten, omdat ze de risico's hiervan kunnen spreiden en de verantwoordelijkheid kunnen delen.<sup>41</sup> Ook blijkt actief deelnemen aan een netwerk een positieve invloed te hebben op de mate waarin leraren het gevoel hebben dat ze hun persoonlijke doelen kunnen realiseren.<sup>42</sup> Hiermee kan samenwerking in teams een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van de in paragraaf 1.1 beschreven problemen.

“Professionele ruimte is... geen individuele ruimte, maar collectieve ruimte.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

Vanwege deze positieve effecten op handelingsvermogen adviseert de raad meer in te zetten op samenwerking binnen teams. Aanbevelingen op dit punt worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

39 Zie Lomos, Hofman & Bosker, 2010; Cohen, Chang & Ledford, 1997; Beal, Cohen, Burke & McLendon, 2003; Stewart, Courtright & Manz, 2010; Van Mierlo, Rutte, Kompier & Doorewaard, 2005; Organisation for Economic Cooperation and Development, 2016.

40 Cornelissen, 2009.

41 Noordegraaf, Loon, Heerema & Weggemans, 2015; Coburn & Russell, 2008; Penuel, Riel, Krauses & Frank, 2009; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006.

42 Organisation for Economic Cooperation and Development, 2016.



In sommige sectoren en scholen is nauwe samenwerking binnen teams vanzelfsprekend. Over de hele linie van het onderwijs ziet de raad ruimte voor verbetering. Hij adviseert stimulansen voor samenwerking goed in te bedden in de organisatie en materiële en immateriële prikkels en instrumenten voor teamontwikkeling te benutten.

### 3 **Aanbeveling 1: zet in op verdere versterking van competenties vanuit de kracht van het team**

Zoals gezegd is er de laatste jaren in het overheidsbeleid veel aandacht voor het versterken van de beroepsgroep door het verbeteren van de competenties van individuele leraren. Dit beleid is waardevol, het helpt leraren om handelingsvermogen te realiseren. Tegelijkertijd zijn er sterke aanwijzingen dat competenties een extra impuls krijgen wanneer zij worden gedeeld binnen sociale verbanden zoals groepen, teams en gemeenschappen.<sup>43</sup>

“Er is te weinig aandacht voor de kwaliteit van teams. Weinig onderlinge verantwoordelijkheid, weinig deling, weinig aandacht voor de individuele kwaliteiten binnen het team en de samenstelling ervan. Diversiteit is daarin heel belangrijk.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

Als leraren samenwerken in sociale verbanden, krijgen zij toegang tot elkaars kennis, ervaring en vaardigheden. Ze kunnen daarvan leren en zo hun eigen competenties versterken.<sup>44</sup> Dit mechanisme wordt benut in onderwijslanden die goed presteren. Hier zijn directe collega's een belangrijke bron van verbetering en innovatie.<sup>45</sup> Leraren ontmoeten elkaar en geven samen vorm aan het onderwijs. Ook bespreken ze hoe ze in hun dagelijkse praktijk verschillende situaties inschatten en beoordelen ze wat in een bepaalde situatie de beste handeling is. Er zijn geen vaste regels of protocollen hoe 'goed' te handelen, maar er bestaat een waaier aan handelingsopties voor verschillende situaties. Om het handelingsrepertoire uit te breiden en te versterken is het van belang de eigen beslissingen en ervaringen te delen en te bespreken en elkaar feedback te geven. Op deze manier verwerven en ontwikkelen leraren hun competenties op gezamenlijke en beproefde wijze.<sup>46</sup> In Nederland valt er nog te winnen op dit vlak. Er blijkt ruimte voor het verbeteren en intensiveren van samenwerking en gezamenlijke pro-

<sup>43</sup> Hargreaves & Fullan, 2012; Montecinos, Pino, Campos-Martinez, Dominguez & Carreno, 2013; Penuel, Riel, Krauses & Frank, 2009; Hatala & Lutta, 2009.

<sup>44</sup> Als in hoofdstuk 2 wordt ook hier het begrip competentie breed opgevat. Zie Onderwijsraad, 2016.

<sup>45</sup> Auguste, Kihn & Miller, 2010; Hargreaves & Fullan, 2012; Robinson, 2012. Ook uit Nederlands onderzoek blijkt het belang van 'peers': Thurlings, Van der Veen & De Laat, 2012.

<sup>46</sup> Hargreaves & Fullan, 2012; Vescio, Ross & Adams, 2008.

fessionalisering.<sup>47</sup> De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn voor alle onderwijssectoren relevant. In sommige sectoren en scholen is samenwerking in teams vanzelfsprekender dan in andere, maar over de gehele breedte kan en moet er nog een slag gemaakt worden.

“Niet iedereen wil evenveel professionele ruimte of kan evenveel professionele ruimte aan. Dat is het mooie van het zelfvertrouwen van een team. Dan kunnen mensen die meer sturing nodig hebben, mee met hun collega’s. Het is belangrijk om het niet alleen individueel te zien.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

### 3.1 Zorg voor betere inbedding van initiatieven als peer review

Het samen werken en leren krijgt in het huidige beleid onder meer aandacht door peer review te stimuleren.<sup>48</sup> Op dit moment lijkt peer review onvoldoende ingebed in ondersteunende structuren, waardoor het risico groot is dat deze aanpak blijft steken in minder effectieve vormen. De raad adviseert om samenwerking tussen leraren, onder andere door middel van peer review, beter in te bedden in de dagelijkse praktijk.

Peer review komt in het onderwijs in Nederland in verschillende werkvormen voor en dient verschillende doelen. Leraren kunnen in vaste duo’s reflecteren op elkaars handelen in de les en elkaar consulteren. Dit kunnen leraren van dezelfde school, maar ook van verschillende scholen zijn. Daarnaast is er een vorm waarbij observeren van lessen, al dan niet aan de hand van een kijkwijzer, centraal staat. Collega’s kunnen elkaars lessen observeren, maar ook de schooldirecteur, teamleider of externen (leraren van andere scholen of onderwijsadviseurs) kunnen komen kijken in de klas. Ook kan peer review plaatsvinden aan de hand van intervisie, waarbij leraren in groepsverband thema’s bespreken die van belang zijn voor hun eigen lespraktijk.

De doelen van peer review lopen eveneens uiteen. Soms is sprake van een concreet doel, zoals het beter doorvoeren van een specifieke leermethode in het onderwijs. Soms wordt het doel open gelaten en gaat het meer om het bespreken en verbeteren van zaken waar leraren in de dagelijkse praktijk tegenaan lopen.<sup>49</sup>

Niet alle vormen van samenwerken en peer review zijn even effectief als het gaat om het verder versterken van handelingsvermogen. Bij effectieve vormen wordt het delen van kennis gefaciliteerd door sterke relaties tussen leraren en diepgang in hun onderlinge interactie.<sup>50</sup> Sterke relaties ontstaan wanneer er vertrouwen is tussen de leraren en ze regelmatig contact hebben met elkaar.<sup>51</sup> Veiligheid is hiervoor een absolute voorwaarde en kan gezien worden als een cultuuraspect waaronder handelingsvermogen goed gedijt.

Diepgang in de interactie kan pas ontstaan wanneer het contact verder gaat dan de uitwisseling van ideeën en anekdotes en het geven van adviezen. Het gaat erom dat ook de eigen en gezamenlijke opvattingen, overtuigingen, normen en waarden die achter (vermeend) goed lesgeven zitten, worden gedeeld en ter discussie mogen worden gesteld.<sup>52</sup>

47 Organisation for Economic Cooperation and Development, 2016a.

48 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013.

49 De Bruin, Van Geel & Kans, 2013.

50 Coburn & Russell, 2008.

51 Hansen, 1999; Reagans & McEvily, 2003.

52 Little, 2009; Hargreaves & Fullan, 2012; Coburn & Russell, 2008.

“Om professionele ruimte te creëren is het van groot belang dat er uitwisseling is tussen docenten. Dat men samen het onderwijs vormgeeft, overlegt over de inhoud, onderling presentaties geeft, en bij elkaar in de klas komt.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

Deze effectieve vormen van samenwerken en peer review ontstaan niet vanzelf. Er zijn ondersteunende structuren en cultuur voor nodig: inbedding in de dagelijkse praktijk is noodzakelijk. De raad adviseert *het team* te gebruiken als aangrijpingspunt voor een goede inbedding. Binnen het team komen de drie dimensies die handelingsvermogen bepalen samen.

Juist binnen teamverband kunnen afspraken worden gemaakt en regels worden opgesteld over hoe er samengewerkt gaat worden en wat het doel is van de samenwerking. Deze structuren bieden de leraar houvast in het aangaan van samenwerking en peer review. Peer review kan bijvoorbeeld wekelijks of maandelijks in teams worden georganiseerd rond een specifieke, collectieve verantwoordelijkheid.<sup>53</sup> Het team werkt hierbij aan een specifieke taak of activiteit waarvoor het een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid draagt.<sup>54</sup> In de praktijk moet worden bekeken welk team voor welke taak of activiteit het beste ingezet kan worden. Er kan sprake zijn van vaste teams (zoals een team op de basisschool, secties per discipline of onderwijssector) waarin over het algemeen weinig wijzigt in de samenstelling gedurende een schooljaar. Of er zijn wisselende teams, gevormd rond een bepaald thema (variërend van het schoolbreed toetsbeleid tot het jaarlijkse schoolreisje). Ook kunnen mensen tegelijkertijd deel uitmaken van verschillende teams, zoals het geval is op veel scholen voor voortgezet onderwijs. Leraren maken dan zowel deel uit van de vakgroep geschiedenis als van het mentorenteam 4-vwo en nemen daarnaast nog deel aan de werkgroep ict. Teams komen regelmatig bijeen om aan deze collectieve verantwoordelijkheid te werken. Het gaat in dit advies in eerste instantie om teams binnen scholen. In het kader van professionaliseringsactiviteiten kunnen ook teams geformeerd worden tussen scholen die met dezelfde vragen te maken hebben, zoals achterstandscholen of scholen in een bepaalde wijk van hetzelfde bestuur. Zo kunnen dus ook regionale of landelijke teams of netwerken ontstaan, waarbinnen leraren met en van elkaar leren en het onderwijs verbeteren.

Binnen het team komt ook een cultuur tot uitdrukking. Mede als resultaat van de samenwerking ontstaan gedeelde ideeën, waarden en overtuigingen. Deze ideeën, waarden en overtuigingen kunnen de samenwerking en de verbetering van de onderwijskwaliteit ondersteunen of juist niet. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4. Om samenwerking en peer review beter in te bedden in de dagelijkse praktijk zijn nog meer structuren belangrijk. Ook deze komen aan de orde in hoofdstuk 4.

### **3.2 Maak meer gebruik van materiële en immateriële prikkels en instrumenten voor teamontwikkeling**

De raad adviseert meer prikkels voor teamontwikkeling in te zetten in het overheidsbeleid en het beleid binnen scholen. Die zijn er nu te weinig.<sup>55</sup> Financiële prikkels voor het stimuleren van individuele professionele ontwikkeling kunnen voor een deel worden omgezet naar prikkels

<sup>53</sup> Onderwijsraad, 2015a. Het werken in teams is een van de zeven aspecten die een kwaliteitscultuur stimuleren.

<sup>54</sup> Hargreaves & Fullan, 2012.

<sup>55</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013; Organisation for Economic and Cultural Development, 2016a.

gericht op teamontwikkeling. Per school kan bepaald worden hoe groot dit deel moet zijn. Niet elke school is even ver met teamontwikkeling en -samenwerking, het is afhankelijk van de situatie hoeveel van het budget besteed kan worden aan nieuwe 'incentives' voor teamontwikkeling.

Instellingen kunnen ook bestaande instrumenten voor teamontwikkeling beter gebruiken. Er wordt de laatste jaren al hard gewerkt aan een gedegen personeelsbeleid in het onderwijs. Het is een belangrijk aandachtspunt in (onder andere) de lerarenagenda, waarbij de focus ligt op het bieden van een carrièreperspectief en kwaliteitsbeloning (bijvoorbeeld in de vorm van geld, faciliteiten, scholing of mogelijkheden voor het doen van onderzoek).<sup>56</sup> Ook de lerarenagenda noemt het sturen op teamontwikkeling belangrijk. De raad adviseert de overheid gelden vrij te maken binnen het bestaande lerarenbeleid voor teamontwikkeling.

De raad bepleit het gebruik van instrumenten die gebaseerd zijn op het leren van en met elkaar, zoals het teamontwikkelingsplan. Met deze voorziening nemen teams hun eigen professionalisering ter hand. Het gaat hierbij om een *planmatige werkwijze* waar ook een *budget* aan is gekoppeld. Het team bepaalt zelf wat het nodig heeft en op basis daarvan maakt het een plan. Het teamontwikkelingsplan is nauw verbonden met de individuele ontwikkelingsplannen en gekoppeld aan de visie, missie en doelen van de school.

Het team kan het budget inzetten om uren vrij te maken. Hierdoor kan het team zich bijvoorbeeld verder specialiseren op het gebied van inhoud en didactiek van hun vak. Daarbij kan gedacht worden aan cursussen of docentstages in het bedrijfsleven, die met name maar niet alleen relevant zijn voor leraren in het middelbaar beroepsonderwijs. Ook kan gedacht worden aan de verbetering van het onderwijs binnen de school, zoals het ontwikkelen en evalueren van leermaterialen en toetsen, het versterken van opbrengstgericht werken of het doen van praktijkgericht onderzoek dat dient als basis voor het verbeteren van de eigen lespraktijk en die van collega's. Het teamontwikkelingsplan kan dus worden ingezet voor het verwerven van een professionaliteit die verder gaat dan het eigen klaslokaal van de individuele leraar.

"De schoolleiding moet ruimte geven voor initiatieven en moet docenten faciliteren. Tegelijkertijd moet zij in gesprek gaan met mensen die er moeite mee hebben. Ze moet een stip op de horizon zetten en daar naar toe blijven bewegen."

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

Daarnaast pleit de raad ervoor dat ook landelijke structuren beter afgestemd worden op het ontwikkelen van en professionaliseren binnen en met teams. Zo kan er naast de lerarenbeurs ook een beurs voor teamprofessionalisering worden ingesteld en zou teamontwikkeling ook een expliciete plek kunnen krijgen in het lerarenregister. Dit kan bijvoorbeeld door een deel van de punten die jaarlijks door leraren behaald worden ter voortzetting van hun registratie in het lerarenregister te reserveren voor professionalisering die gericht is op teamontwikkeling en -verbetering. Hiertoe dient dan het aanbod aan teamgerichte scholing dat beschikbaar is in de markt als zodanig te worden geaccrediteerd en geregistreerd.

Boven op het budget dat gekoppeld is aan het teamontwikkelingsplan, kan teambeloning worden ingezet om leraren te stimuleren en te verleiden om zich binnen en met het team te ontwik-

<sup>56</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013.

kelen. De raad bedoelt hier niet per se de inzet van een financiële bonus voor het team<sup>57</sup>, maar vooral ook teambeloning in de zin van scholing en andere faciliteiten binnen de school ten behoeve van het team. Binnen elke school kunnen teams worden aangewezen door de school-directeur of het bestuur die extra middelen en faciliteiten krijgen om zichzelf verder te ontwikkelen, nadat zij een aanpak hebben laten zien die effectief blijkt te zijn voor het realiseren van (meer) handelingsvermogen. In het advies *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld* (2011) heeft de raad belangrijke aandachtspunten beschreven voor de procedure op basis waarvan teams geselecteerd kunnen worden.<sup>58</sup> Deze teambeloning kan worden aangewend om extra activiteiten te ondernemen op het gebied van de teamontwikkeling of om effectieve werkwijzen te delen met andere teams binnen en buiten de eigen school.

De raad ziet een beloningsinstrument ten behoeve van het team als waardevol, omdat het aan de ene kant een positieve invloed heeft op de teamprestatie, wat ten goede komt aan de kwaliteit van het onderwijs, en aan de andere kant het team meer zeggenschap over zijn professionaliseringsactiviteiten krijgt, wat de ruimte voor handelingsvermogen vergroot.

In aanvulling op bovengenoemde instrumenten op schoolniveau kan de overheid jaarlijks een team in de schijnwerpers zetten om op deze manier het belang van teamontwikkeling te onderstrepen. Naast de leraar van het jaar kan er een lerarenteam van het jaar verkozen worden.

### 3.3 Verwacht van het team én de individuele leraar een actieve rol

Zoals gezegd in hoofdstuk 2, blijft de houding van leraren cruciaal als het gaat om het vergroten van het handelingsvermogen. Leraren hebben ruimte nodig om hun vak uit te oefenen, maar ze hebben óók een verantwoordelijkheid in het actief creëren van deze ruimte. Het realiseren van handelingsvermogen gebeurt in samenwerking met collega's en met leidinggevenden.<sup>59</sup>

“Belangrijke eigenschap van een professional is dat hij zich wil ontwikkelen. Hij moet steeds opnieuw analyseren: wat is mijn opdracht, en hij moet zich lerend opstellen.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

Leraren ervaren relatief veel zeggenschap over zaken die zich binnen hun klaslokaal afspelen, maar veel minder als het gaat om de inrichting en uitvoering van het onderwijs buiten de klas – bijvoorbeeld op schoolniveau of bij onderwijsvernieuwingen en bezuinigingen (zie ook paragraaf 1.1).<sup>60</sup> Om daarop ook invloed uit te oefenen kan de leraar zelf gericht activiteiten ondernemen.<sup>61</sup> Hij kan bijvoorbeeld op basis van gedeelde doelen weloverwogen een samenwerking aangaan met collega's, medestanders zoeken voor eigen opvattingen binnen en/of buiten de school, onderhandelen met de leidinggevende over zaken die hij belangrijk vindt, of doelbewust weerstand bieden tegen zaken die hij niet belangrijk vindt vanuit de eigen professio-

57 In een vorige kabinetsperiode zijn hiertoe experimenten opgezet en ervaring opgedaan. Uit de ervaring die is opgedaan met teambeloning in de vorm van een financiële bonus voor het team blijken wisselende effecten. Zie Booy, Groot & Maassen van den Brink, 2012.

58 Onderwijsraad (2011). Het is bijvoorbeeld belangrijk dat excellentie wordt opgevat als relatieve kwaliteit, en niet als een absolute norm. De school draagt excellente teams voor op basis van een intersubjectieve beoordeling. De keuze voor deze excellente teams wordt vervolgens extern gevalideerd.

59 Onderwijsraad, 2012; Onderwijsraad, 2013b.

60 Diepstraten & Evers, 2012; Hogeling, Wartenbergh-Cras, Pass, Jacobs, Vrielink, e.a., 2009; Kessels, 2012.

61 Cornelissen, 2011; Cornelissen, 2015.

nele pedagogische waarden.<sup>62</sup> Leraren hoeven niet te wachten tot ze ruimte krijgen, maar kunnen bekijken welke dialoog en samenwerking ze kunnen aangaan om verandering in gang te zetten. De raad ziet dit als een belangrijke voorwaarde om de patstelling te doorbreken, waarbij de leraar zegt dat hij ruimte moet krijgen en de leidinggevende zegt dat de ruimte er al is, maar niet genomen wordt.

Het hoort volgens de raad bij de professionaliteit van de leraar om niet vanaf de zijlijn toe te kijken als zaken niet gaan zoals gehoopt, maar te zoeken naar mogelijkheden om actief bij te dragen aan gewenste verandering. Leraren zijn niet alleen uitvoerders van wat anderen hebben bedacht, maar geven zelf actief invulling en vorm aan het onderwijs.

*"Is professionele ruimte niet 'boven jezelf uitstijgen'? Dus, docent, pak je ruimte en heb durf en lef!"  
Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

#### *Besteed meer aandacht aan samenwerken en organisatieprocessen in lerarenopleiding*

Om op een goede manier handelingsvermogen te realiseren, hebben leraren kennis en vaardigheden nodig die momenteel weinig aandacht krijgen in de opleidingen. In het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel is de competentie 'samenwerken met collega's' opgenomen. Onder deze competentie wordt onder andere verstaan dat leraren in staat zijn om collegiale consultatie en intervisie te geven en te ontvangen, een bijdrage leveren aan de ontwikkeling en verbetering van het onderwijs in de school en over enige kennis beschikken van organisatie- en bestuursvormen voor scholen en onderwijs. Dit zijn juist kennis en vaardigheden die belangrijk zijn voor het realiseren van handelingsvermogen binnen het team. Aan deze bekwaamheidseis wordt volgens de raad te weinig aandacht besteed.

Verder blijkt uit onderzoek dat naarmate leraren meer deskundigheid hebben opgebouwd over het beïnvloeden van organisatiestructuren en organisatieprocessen, ze meer geneigd en beter in staat zijn om handelingsvermogen te realiseren. Het gaat hierbij om vaardigheden zoals het kunnen lezen van de situatie (inzicht in 'hoe de hazen lopen'), het kunnen zien welke belangen er spelen en het kunnen toepassen van strategieën en tactieken die de situatie zodanig beïnvloeden dat ze de gewenste veranderingen tot stand brengen.<sup>63</sup>

*"Je bent onderdeel van het systeem en je hebt daarin een effect. Iedereen heeft in dat systeem zijn eigen plek, invloed en verantwoordelijkheid. Wat die zijn, moet je vanuit de dialoog met elkaar onderzoeken."  
Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

De raad ziet bij het realiseren van deze aanbeveling een belangrijke rol weggelegd voor de lerarenopleidingen. De raad adviseert de minister en de lerarenopleidingen om te bekijken op welke manier kennis en vaardigheden met betrekking tot samenwerken in teams en het beïnvloeden van organisatiestructuren en -processen een meer prominente plek kunnen krijgen, zowel in initiële als in postinitiële opleidingen.

<sup>62</sup> Kelchtermans, 2012.

<sup>63</sup> Het kunnen beïnvloeden wordt ook wel 'micropolitiek' genoemd: het gebruik van formele en informele macht door individuen en/of groepen om hun doelen binnen de organisatie te verwezenlijken. Zie verder Chrispeels & Martin, 2002; Kelchtermans, 2005; Kelchtermans & Ballet, 2002.

Teams functioneren niet vanzelf, daar zijn ondersteunende structuren en cultuur voor nodig. De raad adviseert voor het vormgeven hiervan een andere sturingsfilosofie te gebruiken dan nu gangbaar is in het onderwijs. Professional governance zet de leraar en zijn team meer centraal.

## 4 **Aanbeveling 2: kies professional governance als uitgangspunt voor structuren en cultuur**

In het beleid is er nu onvoldoende aandacht voor het ontwikkelen en afstemmen van structuren en een cultuur die teamsamenwerking ondersteunen. Er wordt vooral gebruikgemaakt van structuren gericht op verticale sturing en verantwoording. De raad adviseert – op basis van literatuuronderzoek naar aanknopingspunten voor geschikte structuren en cultuur – meer gebruik te maken van principes die ten grondslag liggen aan ‘professional governance’.<sup>64</sup> Deze vorm van sturing past beter bij het vergroten van het handelingsvermogen in het onderwijs dan de gangbare vorm, die uitgaat van managementlogica. In de filosofie van professional governance staat de professional centraal: er is aandacht voor zijn drijfveren en idealen, voor de mens achter de professional, en voor werkprocessen. In de managementlogica staan strategie, structuur en systemen centraal, en gaat het meer om de opbrengst dan om het proces. In deze vorm ligt de focus te veel op beheersing en controle, in plaats van op de voor het onderwijs zo belangrijke ontwikkeling en innovatie.<sup>65</sup>

De raad heeft de principes van professional governance vertaald naar structuren die belangrijk zijn voor het realiseren van handelingsvermogen. Daarnaast is bekeken welke principes gebruikt kunnen worden als vertrekpunt voor een ondersteunende cultuur. De raad constateert dat kansen voor het stimuleren en ondersteunen van handelingsvermogen zich vooral voordoen op schoolniveau. Op dit niveau zijn er mogelijkheden voor horizontale sturing en verantwoording die beter ontwikkeld en benut kunnen worden.

De raad spreekt in eerste instantie bevoegd gezag, schooldirecteuren en teamleiders erop aan om het realiseren en afstemmen van structuren en cultuur op te pakken. Zij dienen het voortouw te nemen, maar samenwerking en interactie met leraren is hierbij onontbeerlijk. De raad acht het onverstandig een blauwdruk te geven van structuren en een cultuur. De ‘beste’ combinatie van structuren en cultuur is voor iedere situatie anders en bovendien moeten bevoegd gezag, schooldirecteuren, teamleiders en leraren de ruimte krijgen om dit samen vorm te geven. Wel geeft de raad in de onderstaande paragrafen aan wat voor soort structuren en elementen van cultuur belangrijk zijn.

<sup>64</sup> Noordegraaf & De Wit, 2011..

<sup>65</sup> Bartlett & Ghoshal, 1994; 1995a; 1995b; Mintzberg, 1993.

De raad ziet voor de overheid een belangrijke faciliterende en stimulerende rol weggelegd, vooral op het gebied van het ontwikkelen van structuren en cultuur gericht op *teamleiderschap*. De overheid zou hier een impuls aan kunnen geven door informatie te ontsluiten die er is op het gebied van flexibele structuren voor teamleiderschap.

De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn voor alle onderwijssectoren relevant. In alle sectoren zijn goede voorbeelden te vinden van scholen die stappen hebben gemaakt met het ontwikkelen en benutten van structuren en een cultuur die teams van leraren ondersteunen en stimuleren in het realiseren van handelingsvermogen. Toch kan ook op dit punt over de hele linie nog terrein worden gewonnen, zeker als het gaat om het vormgeven van een ondersteunende cultuur.

#### 4.1 **Bepaal gezamenlijk op schoolniveau de grenzen van de ruimte om te handelen**

Schooldirecteuren en teamleiders spelen een belangrijke faciliterende rol bij het *benutten* van ruimte om te handelen. Soms is er voldoende ruimte om handelingsvermogen te realiseren, maar ontbreekt het aan de juiste condities, zoals veiligheid en ondersteuning, om ervan gebruik te kunnen maken. Het afbakenen van de ruimte is van groot belang. Het gaat bij deze veiligheid niet zozeer om fysieke veiligheid, maar om een werkomgeving die voldoende duidelijkheid en kaders biedt. Te veel vrijheid kan verlamdend werken. Professionals hebben behoefte aan een zekere mate van inperking.<sup>66</sup> Niet iedereen heeft evenveel afbakening nodig, dit hangt samen met de competenties en voorkeuren.<sup>67</sup> Afbakening is nodig voor het verkennen, vormgeven en invullen van ruimte. Leraren moeten weten waar ze wel over gaan en waar ze niet over gaan. Door zicht te hebben op de grenzen aan mogelijkheden voor inbreng, inspraak en controle, ontstaat ruimte om te handelen.

De afbakening van ruimte en de daaruit voortvloeiende ervaren veiligheid kunnen ontstaan vanuit de juiste structuren in de organisatie. Tot nu toe wordt er voornamelijk aandacht besteed aan het realiseren van structuren die de positie en zeggenschap van leraren versterken (bijvoorbeeld de initiatieven voor de wettelijke verankering van het professioneel statuut). De raad vraagt in alle sectoren nadrukkelijk aanvullende aandacht voor structuren die ondersteuning en veiligheid bieden.

##### *Afbakening vanuit visie, missie en doelen met het schoolplan als leidraad*

De gedeelde visie die op schoolniveau wordt geformuleerd en de daaruit volgende missie en doelen<sup>68</sup> kunnen voorzien in een afbakening van ruimte voor handelingsvermogen en daarmee vormen ze een belangrijk aspect van de dimensie *structuur*. Veiligheid en ondersteuning ontstaan wanneer werknemers zich voldoende verbonden voelen met elkaar en met de doelen van de organisatie.

“Naast ruimte is verbinding nodig.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

66 Dit wordt in de psychotherapeutische literatuur ‘containment’ genoemd (Bion, 1962).

67 Vergelijk met ‘taakvolwassenheid’; Hersey & Blanchard, 1977.

68 Onderwijsraad, 2015a.



Bovendien kunnen leraren ruimte gemakkelijker benutten als helder is *waartoe* ze ruimte zouden moeten benutten. De visie en doelen bieden hierin houvast en geven letterlijk structuur: ze geven richting aan het handelen. Ook kunnen ze gebruikt worden als toetsingskader om achteraf op het handelen te reflecteren met als doel er beter van te worden of (gepaste) verantwoording erover af te leggen. De visie en doelen kunnen alleen als structuur dienen als ze breed gedragen worden door de leraren binnen de school en het ook echt 'doorleefde en uitgedragen visie en doelen' zijn: dan wordt zeggenschap en eigenaarschap daadwerkelijk bereikt en ervaren. Een voortdurende dialoog tussen schooldirecteuren, teamleiders en leraren is nodig om de visie en doelen actueel en levend te houden.

In het primair en voortgezet onderwijs worden de visie en de missie van de school, die vaak in zeer algemene termen geformuleerd zijn, idealiter geconcretiseerd en vastgelegd in doelen in een schoolplan en een jaar- of werkplan. Een schoolplan "... omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking van de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. (...) Het onderwijskundig beleid omvat in elk geval de uitwerking van de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en van de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs in een onderwijsprogramma."<sup>69</sup> Als het schoolplan daadwerkelijk wordt vormgegeven in samenspraak met teamleden, kan dit goed dienen als afbakenende structuur voor het realiseren van handelingsvermogen. Teams weten dan vanuit het gezamenlijk vormgegeven en gedragen schoolplan waar hun ruimte zit, wat hun richtsnoer en hun toetssteen is. Elke vier jaar moet het schoolplan bij wet worden vernieuwd.<sup>70</sup> Als scholen dit vernieuwen serieus doen, kan het schoolplan een levend document worden dat handelingsvermogen ondersteunt. Scholen kunnen hierin indien gewenst nog een stap verder gaan door handelingsvermogen en werken in teamverband daadwerkelijk op te nemen in het schoolplan<sup>71</sup>; deze raken zowel aan onderwijskwaliteit, als aan personeelsbeleid, als aan kwaliteitszorg. In het middelbaar beroepsonderwijs is een schoolplan geen wettelijke verplichting, maar is het werken in teamverband al wel expliciet benoemd in het professioneel statuut dat door de sector in 2009 is vormgegeven op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs.<sup>72</sup>

## 4.2 Stem structuren binnen en buiten de school op elkaar af

### *Bevoegd gezag en directeuren belangrijke actoren in realiseren van afstemming*

Structuren komen op verschillende niveaus in het stelsel voor. Het is belangrijk dat deze structuren op elkaar zijn afgestemd. Als dit niet zo is, kunnen structuren op verschillende niveaus elkaar tegenwerken, waardoor de ruimte voor handelingsvermogen alsnog wordt beperkt. Het belang van deze afstemming wordt steeds meer erkend. Besturen en schooldirecteuren hebben hierin een belangrijke rol. Hieronder wordt dit verder beschreven.

Bij het afstemmen van structuren is het belangrijk om visie, missie en doelen als uitgangspunt te nemen, mits ze zijn vastgesteld in overleg met leraren. Hierdoor worden structuren en cultuur afgestemd op wat men belangrijk vindt binnen de organisatie. Professionele normen en drijfveren van leraren komen dan voorop te staan, waardoor er meer ruimte voor handelingsvermogen is en/of wordt ervaren. Dit is een belangrijk uitgangspunt bij professional governan-

69 Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 24; Wet op het primair onderwijs, artikel 12.

70 Wet op voortgezet onderwijs, artikel 24c.

71 De raad heeft een vergelijkbare aanbevelingen gedaan in het advies *De volle breedte van onderwijskwaliteit* (2016).

72 Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 4.1.3; Professioneel statuut BVE.

ce. Dat wat een leraar doet besluiten het vak in te gaan, is ook wat een leraar motiveert om elke dag weer voor die klas te gaan staan en wat hij terug moet kunnen vinden in de visie, missie en doelen van de school. Of dat nu het optimaal realiseren van het potentieel van iedere leerling is, of het overbrengen van vakkennis: het gaat erom dat deze persoonlijke doelen en drijfveren voldoende worden aangesproken in het dagelijks werk. Als het dagelijks werk wordt gestuurd vanuit visie, missie en doelen, en als deze in gezamenlijkheid zijn bepaald, is de kans groter dat leraren ervaren dat hun dagelijks werk zinvol en vervullend is.

"Professionele ruimte ontstaat als het gaat over wat de leraar drijft, over de echte dingen, over waar leraren werkelijk tegenaan lopen in het onderwijs."

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

Beleidswijzigingen en onderwijsvernieuwingen gaan lang niet altijd samen met de belangen, idealen en verwachtingen van leraren en het onderwijs dat zij verzorgen. Ook ouders doen soms een onevenredig groot beroep op de leraar. Hier hebben het bevoegd gezag en schooldirecteur een belangrijke faciliterende taak. Zij moeten kunnen laveren tussen de externe ontwikkelingen en de intern gedeelde visie en doelen en hierin afstemming brengen. Bevoegd gezag en schooldirecteur kunnen ruimte bieden door als 'hitteschild' te fungeren, als intermediair tussen de buitenwereld en leraren. Wanneer visie en doelen helder zijn, kan de schooldirecteur in samenspraak met het team bewust positie kiezen in hoe om te gaan met de buitenwereld. Het lukt dan beter om handelingsvermogen te realiseren. Scholen die geen bewuste keuzes maken en die het moeilijk vinden om nee te zeggen, krijgen te maken met meer externe en interne druk, wat leidt tot inperking van handelingsvermogen.<sup>73</sup>

#### *Alloceer tijd en geld aan de juiste zaken*

Een andere belangrijke randvoorwaardelijke structuur voor de ondersteuning van het team is allocatie van middelen aan de juiste zaken. Vooral de directie en het bevoegd gezag hebben op dit punt een belangrijke rol, zij nemen beslissingen hierover. De intern en gezamenlijk geformuleerde visie, missie en doelen (of de concretisering hiervan in het schoolplan) dienen leidend te zijn in deze beslissingen. Hierdoor raken de structuren op elkaar afgestemd en wordt er één lijn getrokken binnen de organisatie. Dit stelt leraren beter in staat om handelingsvermogen te realiseren.

### **4.3 Stimuleer flexibele structuren voor teamleiderschap**

#### *Maak meer gebruik van gedeeld leiderschap*

Ruimte voor handelingsvermogen wordt gecreëerd in interactie en samenwerking met collega's en leidinggevend. Hierbij past een vorm van leiderschap waarin leraren zelf initiatief kunnen nemen en bepaalde leiderschapstaken op zich kunnen nemen. Een vorm van leiderschap die hier ruimte voor laat, is gedeeld of gespreid leiderschap. Deze vorm van leiderschap wordt niet gedelegeerd of verbonden aan een formele positie, zoals die van directeur of teamleider. Het gaat hierbij om leiderschap als rol, als proces dat zich voordoet in samenwerking tussen mensen. Wie dat leiderschap neemt en verwerft staat niet vast, maar kan verschillen per situatie, per activiteit en door de tijd heen.<sup>74</sup> Zo zal de leraar met een persoonlijke passie

<sup>73</sup> *Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017*, 2014.

<sup>74</sup> In de literatuur worden verschillende termen gehanteerd voor gedeelde vormen van leiderschap, zoals 'shared', 'team', 'collegial' en 'dispersed'. Binnen de onderwijsmanagementliteratuur zijn vooral termen als teacher 'leadership' en 'distributed leadership' bekend. Zie verder Onderwijsraad, 2012; Harris, 2008; Kessels, 2012; Spillane, 2006; Hulsbos, Andersen, Kessels & Wassink, 2012.

voor alles wat met computers te maken heeft, eerder geneigd zijn in een werkgroep ict het voortouw te nemen, omdat hij nu eenmaal weet wat daarbij belangrijk is. En de leraar die net de Master Special Educational Needs heeft afgerond, is de aangewezen persoon om de kar rondom het opzetten van de nieuwe zorgstructuur te trekken. Verschillende leraren kunnen zo in gezamenlijke activiteiten en verschillende contexten een leiderschapsrol op zich nemen.

De raad pleit ervoor meer gebruik te maken van gedeeld leiderschap indien de context en deskundigheid daarom vragen. Bevoegd gezag, schooldirecteur en vooral teamleider hebben hierin een taak door er ruimte voor te bieden en taken en verantwoordelijkheden in overleg met leraren te beleggen bij teams. Hierdoor krijgen leraren meer mogelijkheden om hun werk in te delen en vorm te geven overeenkomstig professionele idealen en normen. Dit kan de (ervaren) werkdruk verminderen en hierdoor kunnen zeggenschap en werktevredenheid toenemen.

#### *Zorg voor balans in sturen en coachen*

Het overnemen van specifieke taken door het team van leraren gaat niet van de ene op de andere dag. Naarmate de zelfstandigheid van het team toeneemt, kunnen de schooldirecteur en teamleider steeds meer taken loslaten. In het bevorderen van de zelfstandigheid van een team heeft de directeur of teamleider een belangrijke coachende rol. In deze rol zoekt hij naar manieren om de leden van het team te ondersteunen en te laten groeien, waardoor deze zelfstandiger en beter zullen functioneren.<sup>75</sup> Door deze begeleiding worden teams in staat gesteld om meer handelingsvermogen te realiseren. De leidinggevende helpt zijn medewerkers om zich verder te ontwikkelen, waardoor ze beter tot hun recht komen in hun werk. Hij let daarbij vooral op waar het team zichzelf blokkeert of klem zet in zijn eigen ontwikkeling. Het doel is de teamleden zelf de verantwoordelijkheid te laten nemen voor de ontwikkeling en verbetering van het teamfunctioneren. Elk team en elk teamlid vragen een andere manier van begeleiden en coachen, afhankelijk van de ontwikkeling van individu en de fase van de ontwikkeling van het team. Dit veronderstelt een groot scala aan vaardigheden en flexibiliteit van de leidinggevende.<sup>76</sup>

Voor sommige directeuren en teamleiders is het loslaten van taken niet eenvoudig, omdat ze bang zijn om de controle kwijt te raken of omdat ze denken dat ze het beter kunnen dan het team. Tegelijkertijd kan ook het omgekeerde voorkomen: leidinggevendenden kunnen ten onrechte taken en bevoegdheden loslaten en alles bij het team beleggen. Té veel ruimte is ook onwenselijk (zie ook paragraaf 4.1). Soms is ingrijpen door leidinggevendenden nodig.<sup>77</sup> Er kan bijvoorbeeld oneigenlijk gebruik worden gemaakt van bevoegdheden en middelen, kwaliteitsstandaarden kunnen worden verlaagd, sociale selectiviteit van het onderwijs kan worden vergroot of er kan een rem ontstaan op onderwijsinnovaties.<sup>78</sup> Het team kan zich naar binnen richten of mensen kunnen zich gaan richten op de status quo binnen het onderwijs of op de dominantie van andere waarden en ambities. Er moet worden gezocht naar een goede balans: durven loslaten, coachen, maar ook durven ingrijpen als het niet goed gaat. Een directeur of teamleider blijft dus altijd nodig, juist ook bij gedeeld of gespreid leiderschap.<sup>79</sup>

75 Greenleaf, 1977.

76 Situationeel leiderschap. Zie verder Hersey & Blanchard, 1977.

77 De Bruijn, 2015.

78 Leune, 2001.

79 De Pearce & Simms, 2002; Tian, Risku & Collin, 2015.

*Ga in gesprek over zeggenschap, vooral als het gaat om lesprogramma en taakbeleid*

In dialoog kunnen leraren, teamleider, directeur en bevoegd gezag bekijken welke taken en verantwoordelijkheden bij het team belegd kunnen worden. Dit blijft bij voorkeur niet beperkt tot wat er binnen het klaslokaal gebeurt, maar zou ook betrekking moeten hebben op het schoolbeleid (plannen, coördineren en reguleren van werkprocessen op schoolniveau die sterk gerelateerd zijn aan het lesgeven in het klaslokaal).

“Schoonleider, zoek de ruimte in de nieuwe wetgeving, durf de dialoog met je docenten aan te gaan, zorg voor inspiratie en heb aandacht voor startende docenten en voor diversiteit in het team.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

De mate van zeggenschap hoeft niet voor elk team hetzelfde te zijn.<sup>80</sup> Ook de aspecten waarover het team zeggenschap krijgt, hoeven niet hetzelfde te zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan over aspecten van het personeelsbeleid zoals het benoemen van nieuwe collega's en het evalueren van collega's; taakbeleid en taakverdeling zoals de indeling van het personeel en de toewijzing van personeel aan lesgevende of niet-lesgevende taken; vaststellen van het rooster, lesprogramma, lesmateriaal, budget. De afspraken over zeggenschap kunnen van school tot school, van team tot team en zelfs van individu tot individu verschillen. Het is van belang dat de afspraken zijn afgestemd op de behoeften en competenties van het team, omdat meer zeggenschap anders juist kan leiden tot een hogere ervaren werkdruk en daarmee het in paragraaf 1.1 geschetste probleem alleen maar groter wordt. Leraren hebben kennis en vaardigheden nodig om de taken uit te voeren en zeggenschap op een goede manier aan te wenden, er verantwoordelijkheid voor te dragen en er verantwoording over af te leggen. Ook vraagt de zeggenschap binnen een team veel van de democratische houding van de leden van het team. Ze moeten samen beslissingen kunnen nemen. Het heeft geen zin om een team zeggenschap te geven als de samenwerking binnen dat team niet goed verloopt en een individu de uiteindelijke beslissing doordrukt of wanneer bepaalde mensen in dat team notoir tegenwerken of dwarsliggen.

De aard en omvang van de zeggenschap van het team verschillen van situatie tot situatie. Desalniettemin verwacht de raad 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. Hierop een beroep doen is een belangrijk uitgangspunt van professional governance. Ze worden gestimuleerd en gefaciliteerd om onderwijs te *ontwerpen*, waardoor ze het niveau ontstijgen van 'een uitvoerder' (een veel gehoorde klacht<sup>81</sup>). Dit komt de motivatie, inzet en werktevredenheid van veel leraren ten goede. Daarnaast verwacht de raad dat zeggenschap over het taakbeleid, de taakverdeling en het scholingsbeleid, inclusief budgetruimte om dit beleid vorm te geven, het handelingsvermogen aanzienlijk versterkt. Leraren krijgen dan meer mogelijkheden om hun werk in te delen en vorm te geven. Ook hierdoor kan de (ervaren) werkdruk kleiner worden en de zeggenschap toenemen.

<sup>80</sup> Tjepkema, 2003.

<sup>81</sup> Sleegers & Klaassen, 1994.

“Wij werken met het vrije taakmodel. We bespreken minstens vier keer per jaar met het team de taken en de taakverdeling. We kijken wat belangrijk is om te doen en hoe we rekening kunnen houden met ieders omstandigheden. Je moet rekening kunnen houden met een docent die net een kind heeft gekregen of een cursus wil volgen. Die wordt even vrijgesteld.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

#### *Stimuleer teamleiderschap door (formele) zeggenschap te borgen op schoolniveau*

Er zijn al initiatieven voor het uitwerken van een professioneel statuut dat per sector wordt opgesteld door werkgevers en werknemers, maar dit is niet voldoende. Handlingsvermogen is niet statisch en kan niet alleen op sectorniveau worden vastgelegd. Er moet steeds per school verkend worden welke ruimte nodig is om in de specifieke situatie het beste onderwijs te kunnen leveren. Situaties en behoeften verschillen tussen scholen en veranderen bovendien. Structuren die positie, zeggenschap en verantwoording borgen, moeten daarom enigszins flexibel zijn. Dit betekent dat ze op een zo laag mogelijk niveau vormgegeven moeten worden op basis van dialoog tussen bevoegd gezag, directeuren en teams.

Op veel punten is het al mogelijk om taken te beleggen bij het team van leraren. Pedagogische en didactische beslissingen over bijvoorbeeld de inhoud van lesstof, gehanteerde methodes en toetsing kunnen vaak overgelaten worden aan teams onder eindverantwoordelijkheid van –uiteindelijk – directeur en bevoegd gezag. Om de zeggenschap van teams op deze en andere vlakken te borgen, zijn nieuwe structuren op school- en teamniveau nodig. Als het bijvoorbeeld gaat over inhoud en inrichting van het onderwijs en de (tijds) betrokkenheid van teams bij het schoolbeleid, vergt dit vertaling in structuren en cultuur. Dit gaat verder dan de inbreng van personeel via de formele medezeggenschap. Bevoegd gezag, directeur en teamleider moeten de interne dialoog en inspraak- en overlegmomenten scheppen. Dit kan bijvoorbeeld door deelname van teamleden aan een commissie of werkgroep, aan een klankbordcommissie en aan regelmatige bijeenkomsten waarbij bevoegd gezag, directeur en/of teamleider met het hele team in gesprek gaan.

Hoe en welke structuren vastgelegd worden, zal verschillen naar de aard van bevoegdheid of taak, naar sector en naar de rechtsvorm van het bevoegd gezag. In sommige gevallen zal het gaan om het formeel verlenen van mandaat of volmacht. In andere gevallen volstaan interne afspraken over de werkwijze en de manier waarop teams bij de uitoefening van taken en bevoegdheden worden betrokken. Het bevoegd gezag kan daarover uitspraken doen, bijvoorbeeld in het managementstatuut of een professioneel statuut.<sup>82</sup>

#### *Maak meer gebruik van horizontale verantwoording binnen het team*

Niet alleen teamleiderschap dient ondersteund en gestimuleerd te worden in functionele structuren, ook de verantwoordelijkheid die daarbij hoort. Verticale sturing en verantwoording hebben hun waarde, het zijn essentiële instrumenten voor overheid, bevoegd gezag en schooldirecteur om deugdelijk onderwijs te kunnen garanderen. Met formele regels en verantwoordingsstructuren kan echter niet alles worden afgedwongen en te veel verticale sturing en

<sup>82</sup> Overdracht van wettelijke taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag is slechts mogelijk aan de directeur van de school of het bovenschools management (primair onderwijs; artikel 30a Wet op het primair onderwijs), de centrale directie, de rector of de directeur van de school (voortgezet onderwijs; artikel 32b1 Wet op het voortgezet onderwijs) of het college van bestuur (middelbaar beroepsonderwijs; artikel 9.1.5, lid 1, Wet educatie en beroepsonderwijs). Als de Wet op het lerarenregister in werking treedt, wordt het bevoegd gezag verplicht een professioneel statuut op te stellen. Voor het middelbaar beroepsonderwijs geldt al een landelijk professioneel statuut in de zin van artikel 4.1.3. van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Daarin wordt al sterk uitgegaan van het onderwijsteam.

verantwoording kunnen het handelingsvermogen bedreigen (zie paragraaf 2.3). In het advies *Kwaliteit in het hoger onderwijs* pleitte de raad voor een balans tussen verticale en horizontale sturing op en verantwoording van kwaliteit.<sup>83</sup> Dit advies is ook relevant voor het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

De raad pleit ervoor meer instrumenten te gebruiken waarbij de nadruk ligt op informele, ongeschreven regels, persoonlijke drijfveren of culturele (omgevings)factoren. Er wordt gebruikgemaakt van voortdurende, meer gelijkwaardige horizontale communicatie over onderwijskwaliteit.<sup>84</sup> Deze communicatie is niet vrijblijvend, er gaan regulerende en disciplinerende effecten van uit. De raad pleit ervoor om binnen de structuur van het team deze horizontale communicatie beter te benutten. Handhaving en controle vinden dan niet zozeer plaats via formele machtsposities, maar via meer informele stimulering en sociale begrenzing. Professionals bepalen zelf de regels waar ze zich aan moeten houden en definiëren, sturen en reguleren zelf hun werk. Dit gebeurt vanuit een groep van professionals (de professie).<sup>85</sup> Dit is een belangrijk uitgangspunt van professional governance. Door meer balans in de instrumenten kan onderwijskwaliteit een impuls krijgen zonder dat het handelingsvermogen van team en individu wordt bedreigd.

"We spreken dezelfde taal, we verrijken elkaar. Soms voelt iemand zich wat minder gelukkig, maar ook daar gaan we het gesprek over aan, We weten waar we voor staan en waar we in geloven. Maar vaak is een visie opgelegd, dan is de dialoog afwezig. Dat is letterlijk waardeloos. Een eigenwijze leraar is het zout in de pap, de neuzen moeten niet allemaal dezelfde kant op!"

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

De raad benadrukt dat het gaat om evenwicht tussen horizontale en verticale sturing. Verticale sturing en de nodige verantwoording kunnen niet volledig vervangen worden. Teams met een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid en handelingsvermogen zijn tot veel in staat. Ze hebben evenwel ook beperkingen en kwetsbaarheden, ze doen het niet altijd *goed* en niet *voor altijd* goed. Soms moet er in de samenstelling iets veranderen en kan het team dat zelf niet voor elkaar krijgen, bijvoorbeeld omdat het lastig is om teamgenoten aan te spreken op onaanvaardbaar gedrag. Soms laat het team dingen liggen, bijvoorbeeld de vervelende klussen als het regelen van de pleinwachtroosters of terugkoppelen van tegenvallende resultaten. Bestuur, schooldirecteur en teamleider moeten in staat zijn om waar nodig direct leiding te geven, in te grijpen, opdrachten te geven, of teams te wijzigen.

"Duidelijke gemeenschappelijke verantwoordelijkheid geeft richting, dat heeft een team nodig."

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

Horizontale verantwoording komt niet zomaar op gang. Een ondersteunende cultuur voor de bovengenoemde structuren is essentieel. Er moet sprake zijn van bewustzijn van de eigen verantwoordelijkheid en van een open, lerende houding. Elkaar aanspreken op gedrag vinden mensen moeilijk en dit wordt dan ook niet automatisch opgepakt door teams. Dit essentiële aspect wordt nader uitgewerkt in de volgende paragraaf. De aanbevelingen over structuur die

83 Onderwijsraad, 2015a.

84 Onderwijsraad, 2016.

85 Wilensky, 1964.

in paragraaf 4.1 tot en met 4.3 beschreven zijn, kunnen niet los gezien worden van de aanbeveling over cultuur (paragraaf 4.4).

#### *Overheid kan faciliteren door ontsluiten van informatie*

Inmiddels is het belang van professionele ruimte ingedaald in scholen en daarmee is een belangrijke stap gezet. De volgende stap is om professionele ruimte in de school samen vorm te geven. Zoals blijkt uit deze paragraaf, vraagt dit veel van zowel schooldirecteuren als leraren. Juist bij het ontwikkelen van teamleiderschap ligt het gevaar op de loer dat schooldirecteuren en leraren in een patstelling tegenover elkaar komen te staan. Daarom adviseert de raad aan de overheid om schooldirecteuren, teamleiders en leraren op dit punt te ondersteunen door informatie over teams en gedeeld leiderschap te ontsluiten.

Over het werken in teams, het spreiden van leiderschap en het werken aan een verbindende schoolcultuur bestaat veel literatuur. Ook hebben verschillende schoolbegeleidingsdiensten en andere onderwijsondersteuners cursussen, begeleidingstrajecten en dergelijke op dit vlak. Daarnaast zijn er scholen die al ervaringen hebben opgedaan, en die ervaringen zouden willen delen met anderen. Het is voor scholen echter ingewikkeld en tijdrovend om op zoek te gaan naar de ervaringsgegevens, de literatuur, en het ondersteuningsaanbod dat voor hen passend is. De raad vindt dat de overheid een rol dient te vervullen in het ontsluiten van de informatie die er is. De raad adviseert dus geen door de overheid gesubsidieerd aanbod, maar een structuur waarbinnen scholen en marktpartijen ondersteuningsaanbod en ervaringen kunnen delen. Een goede centrale website waar deze informatie overzichtelijk is geordend en geclassificeerd, kan uitkomst bieden. Ook kunnen op een dergelijk platform ervaringen worden gedeeld. Hiervoor is een coördinerende instantie nodig. De raad adviseert de overheid om te zorgen dat een dergelijk platform werkelijkheid wordt. De overheid faciliteerde al vaker het opzetten van een dergelijke infrastructuur om scholen te ondersteunen in het vinden van de juiste informatie.<sup>86</sup>

Tot slot kan de overheid een stimulerende rol spelen als het gaat om onderzoek naar flexibele structuren voor teamleiderschap. Onderzoek op dit gebied, uitgevoerd door hogescholen, universiteiten of onderzoeksinstituten in samenwerking met de onderwijspraktijk, dient te worden aangemoedigd. De resultaten van dit onderzoek kunnen worden ontsloten voor de praktijk. Er is op sommige punten onduidelijkheid als het gaat om wat werkt onder welke condities, terwijl scholen die willen gaan werken met meer verantwoordelijkheid voor teams wel behoefte hebben aan antwoorden en adviezen.

## **4.4 Bevorder handelingsvermogen door cultuur waarin open en lerende houding centraal staat**

#### *Op de dimensie cultuur valt de meeste winst te boeken*

De cultuur bepaalt mede het vermogen om te handelen en de invloed van deze dimensie mag niet onderschat worden. Als de cultuur niet ondersteunend is, kan het handelingsvermogen op papier misschien groot zijn, maar in de praktijk komt het dan toch niet tot uiting. Of er kan een negatieve dynamiek ontstaan in het team, waardoor de positieve effecten zoals verbeterde prestaties en een grotere werktevredenheid niet tot stand komen.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Bijvoorbeeld het programma *School aan Zet*, de ondersteuning van de kwaliteitsimpuls VVE, Surf, Nederlands Jeugdinstituut.

<sup>87</sup> Flache, 2002; Karsai, Perra & Vespignani, 2014.

In hechte sociale gemeenschappen bijvoorbeeld zijn sociale beloningen van andere groepsleden, zoals affectie of goedkeuring, voor individuele groepsleden van groot belang. Het verlangen naar zo'n beloning kan ertoe leiden dat men kritiek minder gemakkelijk uit. Kritiek zet immers de sociale relatie op het spel. Onderpresteren van de groep in zijn geheel kan het gevolg zijn. Onzekerheid over de onderlinge taakverdeling maakt zulk gedrag waarschijnlijker. Als onduidelijk is waar iedereen nu precies verantwoordelijk voor is, zijn de potentiële kosten van informele sociale controle hoog. Het kan leiden tot een serie verwijten over en weer, waardoor de relatie verslechtert.<sup>88</sup> In hechte groepen kan dus juist vrijblijvendheid ontstaan, een cultuur van non-interventie waarbij mensen elkaar niet aanspreken op disfunctioneren.<sup>89</sup> Aan de andere kant kan een sterke cultuur er ook toe leiden dat afwijkende opvattingen geen ruimte krijgen en mensen met andere opvattingen worden uitgesloten.

Ook ongeschreven regels en gewoontes kunnen een strategie worden, waarbij mensen geassimileerd worden in de reeds gevestigde cultuur.<sup>90</sup> In dit geval voeren de groepsleden geen gesprek meer over de wijze van samenwerking en de ontwikkeling van competenties in het team, maar legt de groep de bestaande visie en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden op aan nieuwe leden. Hierdoor krijgt een selecte groep van mensen structureel meer invloed, wat ten koste gaat van een open aanspreekcultuur met ruimte voor reflectie en feedback. Dit doet afbreuk aan het handelingsvermogen als zodanig.

Om deze schaduwzijde van teams te voorkomen, moet meer aandacht komen voor het realiseren van een ondersteunende cultuur op scholen en binnen teams. In deze paragraaf heeft de raad principes uitgewerkt die gebruikt kunnen worden als vertrekpunt. De raad geeft ook aan wat belangrijke elementen zijn in een cultuur die handelingsvermogen bevordert.

#### *Neem concreet gedrag als uitgangspunt voor structuur- en uiteindelijk cultuurverandering*

Organisatiecultuur is een abstract begrip dat weinig concrete aangrijpingspunten biedt voor daadwerkelijke verandering binnen organisaties.<sup>91</sup> In de praktijk blijkt het lastig voor schooldirecteur, teamleider en leraren om de cultuur die is ontstaan om te buigen als dat nodig is. De raad adviseert op dit punt concreet gedrag van mensen binnen de organisaties als uitgangspunt te nemen. Dit gedrag kan beïnvloed worden door het stelsel van afspraken en regels, ofwel de structuren die in de vorige paragrafen aan de orde zijn gekomen. Het realiseren van een andere cultuur begint dus bij het realiseren van de juiste structuren.<sup>92</sup> Bij het ontwikkelen van structuren dient de schooldirecteur of teamleider dus te bekijken of de structuren het gedrag van mensen sturen richting de gewenste cultuur. Wat is er nodig om teamgeest te creëren en een bereidheid tot ontwikkeling in gang te zetten? Daarvoor moeten de betrokkenen bijvoorbeeld in staat gesteld worden om bij elkaar te gaan zitten om elkaar te leren kennen en te kijken welke richting van ontwikkeling gewenst zou zijn. Dat vraagt om het inplannen van gezamenlijke overlegmomenten, een zeer praktisch voorbeeld van een structuur die kan bijdragen aan cultuurverandering. Andere structuren waaraan gedacht kan worden voor het veranderen van cultuur zijn de machtsafstand tussen leidinggevenden en medewerkers en de verhouding tussen belonen en stimuleren enerzijds en straffen en disciplineren anderzijds.<sup>93</sup>

88 Flache, 2002.

89 De Bruijn, 2015.

90 Peeters & Drosterij, 2011.

91 Schein definieert organisatiecultuur als "a pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems." Schein, 1992. Zie ook Denison, 1996.

92 Ten Have, Ten Have, Lammers & Otto, 2015.

93 Kuenzi & Schminke, 2009.



Alleen wanneer dit soort zaken is afgestemd, ontstaat er synergie tussen de drie dimensies, waardoor handelingsvermogen wordt vergroot.

Afstemming van structuur en cultuur is het begin. Wanneer dit op orde is, kan de cultuur veranderd worden richting het gewenste doel doordat mensen elkaar *aanspreken* op hun omgangsvormen, de wijze van samenwerken en de manier van leidinggeven en door het corrigeren van ongewenst gedrag. Dit is een heel directe manier om gewenst gedrag te stimuleren en ongewenst gedrag om te buigen. Elkaar aanspreken op gedrag vindt bijna iedereen lastig en dit wordt dan ook niet automatisch door teams zelf opgepakt. In het onderwijs hebben teams vaak een hechte band, met sterke onderlinge persoonlijke verbindingen. Dat vereenvoudigt het geven van een compliment, maar maakt correctieve feedback extra lastig. In dit opzicht hebben leidinggevendenden een belangrijke coachende rol, vooral in de beginfase van de teamontwikkeling. Dan moet er ingegrepen worden en moet ongewenst gedrag worden gecorrigeerd door hierin het goede voorbeeld te geven. Als gewenst gedrag eenmaal is ingedaald in de cultuur, is de externe structuur minder nodig en is het een kwestie van bijhouden.

#### *Open en lerende houding is belangrijk voor handelingsvermogen*

De raad heeft verkend wat belangrijke elementen zijn in een ondersteunende cultuur voor het realiseren van handelingsvermogen. Uit de literatuur komen twee aspecten prominent naar voren: (1) een open houding waarbij vertrouwen en respect centraal staan; en (2) een lerende houding waarbij men bereid is zich te ontwikkelen op basis van reflectie en feedback.

Een belangrijke voorwaarde voor het succesvol samenwerken in teams is een open houding, waarbij vertrouwen en respect centrale waarden zijn. Door vertrouwen en respect ontstaat er voldoende veiligheid en ondersteuning om fouten en onzekerheden te delen en te bediscussieren in plaats van te verdedigen en beschermen. Het delen van fouten en onzekerheden heeft dan als doel om ondersteuning te bieden en samen beter te worden.

Voldoende vertrouwen tussen teamleden onderling en tussen teamleden en leidinggevendenden is een belangrijke voorwaarde voor het maken van goede afspraken over de verdeling van en verantwoordelijkheid voor taken en over de (horizontale) verantwoording van de resultaten. Alleen bij voldoende vertrouwen zullen teamleden elkaar gunnen dat ze hun individuele handelingsvermogen daadwerkelijk tot uitdrukking brengen. De kans dat dit gebeurt neemt toe als interpersoonlijke relaties zijn gebaseerd op vertrouwen en samenwerking (binnen teams), er meer inspraak, participatie en invloed van medewerkers op het werk, keuzes en veranderingen is, en het dagelijks werk uitdagend, gevarieerd en stimulerend is. Ook vanuit de overheid is vertrouwen in de leraar en de schooldirecteur een belangrijk punt van aandacht, aangezien er bij voldoende (horizontale) verantwoording van resultaten en voldoende vertrouwen minder noodzaak is voor verticale sturing.<sup>94</sup>

“Een cultureel aspect dat bijdraagt aan professionele ruimte is bijvoorbeeld dat je vertrouwen krijgt. Dat het management je steunt, dat men er vanuit gaat dat je het goed kunt, tot het tegendeel bewezen is.”

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

<sup>94</sup> Zie Coleman, 2012; Dering, Cunningham & Whitby, 2006; Townsend, 2011; Laloux, 2014; Tian, Risku & Collin, 2015; Tian, Risku, & Collin, 2016. Langfred, 2007; Schneider, Brief & Guzzo, 1996.

Een ander cultureel aspect dat belangrijk is voor het realiseren van handelingsvermogen, is een lerende houding.<sup>95</sup> Deze houding bestaat uit het open staan voor vernieuwingen, veranderingen, innovatie en experimenten en het streven naar verbetering. Er is een onderzoekende houding nodig, waarin vragen stellen en met elkaar de professionele dialoog aangaan over hoe het anders en beter kan, gebruikelijk zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat leraren kritisch reflecteren op hun eigen handelen en op het handelen van hun collega's (en leidinggevenden).<sup>96</sup> Het is van belang dat ze open staan voor zowel positieve als correctieve feedback en weten hoe ze deze kunnen geven. Zo kan een cultuur ontstaan waarin horizontale verantwoording een vanzelfsprekend gevolg is van het in gezamenlijkheid werken aan verbetering van het onderwijs. In het huidige beleid is al enige tijd aandacht voor concepten als de lerende organisatie en professionele leergemeenschappen, waarin de lerende houding, reflectie en feedback centraal staan. De raad onderschrijft het belang hiervan en adviseert dit hoog op de agenda te houden.

"Lever een zo klein mogelijke bijdrage aan de verantwoordingscultuur. De inspectie zou zich zo moeten gedragen dat ze hieraan niet bijdraagt. Ze moet waken voor de verkeerde prikkels. Stel open vragen, reflectievragen en geef feedback. Zodra je merkt dat scholen zich gaan voorbereiden op een inspectiebezoek, moet onmiddellijk de werkwijze worden aangepast!"

*Deelnemer Onderwijsdialoog professionele ruimte*

95 De raad heeft eerder geadviseerd over aspecten van een lerende houding binnen het onderwijs. Zie bijvoorbeeld het advies *Kwaliteit in het hoger onderwijs* uit 2015 en de verkenning *Leraar zijn* uit 2013.

96 Butler, Schnellert & MacNeil, 2015; Cochran-Smith & Lytle, 1999; Feldman, 1999; Larrivee, 2000; Schön, 1983; Standal & Moe, 2013.

De raad doet een aantal aanbevelingen die het handelingsvermogen in het onderwijs kunnen versterken. In dit hoofdstuk wordt samengevat welke bijdrage leraren, teamleiders, schooldirecteuren, bevoegd gezag en de overheid hieraan kunnen leveren.

## 5 Tot slot: overzicht van aanbevelingen

De kwaliteit en expertise van leraren scheppen én vereisen een zekere vrije ruimte die benut dient te worden voor het leveren van onderwijskwaliteit. Deze ruimte wordt ook wel de professionele ruimte genoemd. Er zijn verschillende signalen dat deze professionele ruimte van de leraar onder druk staat. Om het denken over en de vormgeving van professionele ruimte verder te brengen, vindt de raad dat enkelvoudige beleidsvorming en -implementatie vervuld moet worden voor een integrale benadering. Deze benadering wordt gevonden in het concept handelingsvermogen.

In dit advies heeft de raad verschillende aanbevelingen gedaan gericht op het versterken van handelingsvermogen in het onderwijs. In onderstaand kader is beknopt aangegeven welke bijdrage de verschillende actoren kunnen leveren om handelingsvermogen ten dienste van de onderwijskwaliteit te versterken.

### **Versterk handelingsvermogen leraren in het onderwijs**

#### *Leraren*

Zoek als individu en met het team naar mogelijkheden om handelingsvermogen te realiseren, dit hoort bij de professionaliteit van de leraar.

- Zoek verbinding met collega's en schooldirecteur(en) in uitoefening van professie.
- Maak meer gebruik van gedeeld leiderschap.

#### *Bevoegd gezag, schooldirecteur(en) en teamleiders*

Realiseer op schoolniveau in samenwerking met leraren structuren en cultuur die afgeleid zijn van professional governance.

- Maak meer gebruik van materiële en immateriële prikkels en instrumenten voor teamontwikkeling.
- Bepaal gezamenlijk op schoolniveau de grenzen van de ruimte om te handelen. Dit zorgt voor veiligheid en duidelijkheid.
- Stem structuren binnen en buiten de school op elkaar af. Dit voorkomt onnodige inperking van ruimte als gevolg van tegenstrijdige structuren.
- Ontwikkel flexibele structuren voor teamleiderschap. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor horizontale sturing en verantwoording en ontstaat uiteindelijk meer zeggenschap.
- Werk aan een cultuur waarin een open en lerende houding centraal staat.

### *Overheid*

Het versterken van handelingsvermogen ten dienste van onderwijskwaliteit is primair een organisatievraagstuk. Kansen voor het versterken van handelingsvermogen liggen vooral op schoolniveau. Er is een stimulerende en ondersteunende combinatie van structuren en cultuur nodig. De overheid dient op dit punt op een gepaste afstand te blijven. Wel ziet de raad een faciliterende en stimulerende rol.

- Voorkom te veel verticale sturing door alleen op kerntaken te sturen en op andere aspecten ruimte te laten voor onderwijsinstellingen.
- Doordenk bij nieuw beleid steeds of daarmee positieve effecten worden gerealiseerd voor het handelingsvermogen van individu en team.
- Doe recht aan het belang van het team door beleid meer te richten op teamontwikkeling.
- Investeer in de professionalisering van schoolleiders, zodat zij in staat zijn om de structuren en cultuur te realiseren die nodig zijn voor het versterken en benutten van handelingsvermogen binnen teams.
- Bekijk samen met de lerarenopleidingen op welke manier kennis en vaardigheden met betrekking tot samenwerken in teams en het beïnvloeden van organisatiestructuren en -processen een prominentere plek kunnen krijgen.
- Ondersteun schooldirecteuren bij het ontwikkelen van structuren en cultuur gericht op teamleiderschap; denk hierbij aan het ontsluiten van informatie.

# Geraadpleegde deskundigen

Bij de onderwijsdialoog over de professionele ruimte van de leraar op 11 november 2015 op het Hyperion Lyceum waren 69 leraren aanwezig. Inleidingen werden verzorgd door:

Mevrouw E. Bartelink	Unitleider OK chirurgie, VU medisch centrum
De heer T. Jansen	Directeur, Stichting Beroepseer
De heer J.W.M. Kessels	Hoogleraar Human Resource Development, Universiteit Twente
De heer O.C. McDaniel	Adviseur en onderzoeker, CBE Group
De heer B. Nieskens	Docent, Hyperion Lyceum
Mevrouw I. Nietzsche	Docent, Hyperion Lyceum
De heer M. Snoek	Lector leren & innoveren, Hogeschool van Amsterdam
De heer C. Sprenger	Adviseur, onderzoeker en docent/begeleider, Politieacademie

Daarnaast is gesproken met:

Mevrouw M. Aben	Docent, AOBs de Venen
De heer E. Arrias	Docent, ROC Tilburg
Mevrouw N. Beemsterboer	Docent, St. Michaël College
De heer M. ter Bork	Docent en leraar van het jaar 2010, Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid
Mevrouw M. Broertjes	Afdelingsleider en docent, St. Michaël College
De heer R. de Bruijn	Directie, OBS de Venen
Mevrouw S. Brussaard	Docent, St. Michaël College
De heer R. Busch	Afdelingsleider en docent, St. Michaël College
De heer L. Dekker	Docent, St. Michaël College
De heer N. van Diepen	Coördinator buitenschoolse activiteiten, St. Michaël College
Mevrouw I. Dimmers	Docent, ROC Tilburg
Mevrouw E. van Eerden	Rector, St. Michaël College
Mevrouw I. van Erp	Docent/coördinator RVE, ROC Tilburg
De heer E. Ertugruloglu	Docent, Wolfert van Borselen Scholengemeenschap
Mevrouw D. Evegaars	Kwaliteitszorgmedewerker, ROC Tilburg
Mevrouw I. Gabriels	Docent en leraar van het jaar 2011, Mondriaan College
De heer C. Govers	Lid College van Bestuur, ROC Tilburg
Mevrouw M. van der Graaf	Docent, OBS de Venen
De heer H. Hamels	Docent, ROC Tilburg
De heer W. van de Hoef	Conrector en docent, St. Michaël College
De heer H. Hofer	Plaatsvervangend rector, St. Michaël College
De heer J. Hoogevorst	Docent, St. Michaël College
De heer J. Kentson	Voorzitter Lerarenkamer
Mevrouw J. Kolen	Concernstafmedewerker, ROC Tilburg
De heer A. Koot	Directeur, Wolfert van Borselen Scholengemeenschap
De heer R. van Koppen	Docent, St. Michaël College
Mevrouw J. Nuijten	Schooldirecteur, ROC Tilburg
Mevrouw J. Ouwehand	Docent, St. Michaël College
Mevrouw J. Paardekooper	Docent, Wolfert van Borselen Scholengemeenschap
Mevrouw S. van Rij	Internbegeleider, OBS de Venen

De heer D. Rozenband  
Mevrouw M.M.F. Ruigrok  
De heer D. Schuilwerve

Mevrouw I. Stokman  
Mevrouw M. van Velzen  
De heer J. Verweij  
De heer K. Vleeming

Docent, ROC Tilburg  
Conrector, St. Michaël College  
Docent en bovenschools opleidingscoördinator, Wolfert van  
Borselen Scholengemeenschap  
Docent, St. Michaël College  
Directie, OBS de Venen  
Docent en leraar van het jaar 2012, Odulphus lyceum  
Coördinator ICT, St. Michaël College

# Literatuur

- Adriaens, S., Van Grinsven, V., Van der Woud, L. & Westerik, H. (2016). *Rapportage werkdruk leerkrachten in het basisonderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.
- Auguste, B., Kihn, P. & Miller, M. (2010). *Closing the Talent Gap: Attracting and Retaining Top-Third Graduates to Careers in Teaching*. McKinsey, Social Sector Office.
- Bakker, C. & Wassink, H. (2013). *Het Goede Leren. Het leraarschap als normatieve professie*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, Universiteit Utrecht.
- Ball, S.J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228.
- Bandura, A. (1977). Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84(2), 191-215.
- Bartlett, C.A. & Goshal, S. (1994). Changing the role of top management: Beyond strategy to purpose. *Harvard Business Review*, 72(6), 79-88.
- Beal, D.J., Cohen, R.R., Burke, M.J. & McLendon, C.L. (2003). Cohesion and performance in groups: a meta-analytical clarification of construct relations. *Journal of Applied Psychology*, 88(6), 989-1004.
- Biesta, G. (2014). De vorming van de democratische professional. *Waardenwerk: Journal of Humanistic Studies*, 2014(56), 7-18.
- Bion, W.R. (1962). *Learning from Experience*. London: Heinemann.
- Boyatzis, R.E. (2008). Competencies in the 21st century. *Journal of Management Development*, 27(1), 5-12.
- Butler, D.L., Schnellert, L. & MacNeil, K. (2015). Collaborative inquiry and distributed agency in educational change: A case study of a multi-level community of inquiry. *Journal of Educational Change*, 16(1), 1-26.
- Chrispeels, J.H. & Martin, K.J. (2002). Four School Leadership Teams Define Their Roles Within Organizational and Political Structures to Improve Student Learning. *School Effectiveness and School Improvement*, 13(1), 327-365.
- Coburn, C.E. & Russell, J.L. (2008). District Policy and Teachers' Social Networks. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 30(3), 203-235.
- Cochran-Smith, M. & Lytle, S.L. (1999). Relationships of knowledge and practice: Teacher learning in communities. *Review of Research in Education*, 24, 249-305.
- Cohen, S.G., Chang, L. & Ledford, G.E. (1997). A hierarchical construct of self-management leadership and its relationship to quality of worklife and perceived work group effectiveness. *Personnel Psychology*, 50(2), 275-308.
- Coleman, A. (2012). The significance of trust in school-based collaborative leadership. *International Journal of Leadership in Education*, 15(1), 79-106.
- Commissie Leraren (2007). *LeerKracht!* Den Haag: Commissie Leraren.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Den Haag: Sdu.
- Cornelissen, F. (2009). *Laat vernieuwing groeien! Actieonderzoek voor ontwikkeling van mens en organisatie*. Driebergen: NVO2.
- Cornelissen, F. (2011). *Knowledge processes in school-university research networks (proefschrift)*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- Cornelissen, F. (2015). Informeel leiding nemen in collegiale netwerken binnen en buiten de school. In R. Kneyber & J. Evers (eds.), *Het Alternatief II: de ladder naar autonomie*. Culemborg: Uitgeverij Phronese.

- Deci, E.L. & Ryan, R.M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum Press.
- Deci, E.L. & Ryan, R.M. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations; Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54-67.
- Den Brok, P.J. (2011). *De docent in perspectieven*. Oratie, Technische Universiteit Eindhoven. Eindhoven, 26 oktober 2011. <http://alexandria.tue.nl/extra2/redes/brok2011.pdf>.
- De Bruin, G., Van Geel, S. & Kans, K. (2013). *Peer review in de praktijk*. Rotterdam: Ecorys.
- De Bruijn, H. (2015). Kwaliteit - prestatiecijfers, managers en professionals. In R. in 't Veld (ed.), *De echte dingen. Essays over de kwaliteit van het onderwijs* (88-90). Amsterdam: Gover.
- Denison, D.R. (1996). What is the difference between organizational culture and organizational climate? A native's point of view on a decade of paradigm wars. *Academy of management review*, 21(3), 619-654.
- Dering, A., Cunningham, S. & Whitby, K. (2006). Developing leadership teams within an EAZ network: what makes for succes? *School Leadership and Management*, 26(2), 107-123.
- Diepstraten, I. & Evers, A. (2012). *Leraren leren: een overzichtstudie naar de professionele ontwikkeling van leraren*. Heerlen: Wetenschappelijk Centrum Leraren Onderzoek.
- Doyle, W. (1986). Classroom organization and management. In M.C. Wittrock (ed.), *Handbook of research on teaching (3rd ed.)* (392-431). New York: MacMillan.
- Ehren, M.C.M. & Visscher, A.J. (2006). Towards a Theory on the Impact of School Inspections. *Britsch Journal of Educational Studies*, 54(1), 51-72.
- Feinberg, W. (2001). Choice, autonomy, need-definition and educational reform. *Studies in Philosophy and Education*, 20(5), 402-409.
- Feldman, A. (1999). The role of conversation in collaborative action research. *Education Action Research*, 7(1), 125-144.
- Flache, A. (2002). The Rational Weakness of Strong Ties: Failure of Group Solidarity in a Highly Cohesive Group of Rational Agents. *Journal of Mathematical Sociology*, 26(3), 189-216.
- Greenleaf, R.K. (1977). *Servant Leadership*. Mahwah: Paulist Press.
- Hansen, M.T. (1999). The search-transfer problem: the role of weak ties in sharing knowledge across organization subunits. *Administrative Science Quarterly*, 44(1), 82-111.
- Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012). *Professional Capital, Transforming Teaching in Every School*. New York, London: Columbia University: Teachers College Press.
- Harris, A. (2008). Distributed leadership: according to the evidence. *Journal of Educational Administration* 46(2), 172-188.
- Hatala, J.P. & Lutta, J.G. (2009). Managing Information Sharing within an Organizational Setting: A Social Network Perspective. *Performance Improvement Quarterly*, 21(4), 5.
- Heider, F. (1958). *The psychology of interpersonal relations*. New York: Wiley.
- Hersey, P. & Blanchard, K.H. (1977). *Management of organization behaviour: utilizing human resources*. New York: Prentice Hall.
- 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.
- Houtman, I. & Stege, J. (2015). *Rapportage werkdruk onderzoek in het vo*. Delft: TNO.
- Hulsbos, F., Andersen, I., Kessels, J. & Wassink, H. (2012). *Professionele ruimte en gespreid leiderschap*. Heerlen: LOOK - Open Universiteit.
- Karsai, M., Perra, N. & Vespignani, A. (2014). *Time Varying Networks and the Weakness of Strong Ties*. Webpagina. Geraadpleegd via <http://www.nature.com/srep/2014/140210/srep04001/full/srep04001.html>.
- Kelchtermans, G. (2005). Teachers' emotions in educational reforms: Self-understanding, vulnerable commitment and micropolitical literacy. *Teaching and Teacher Education*, 21(995-1006).
- Kelchtermans, G. (2012). *De leraar als (on)eigentijdse professional*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.



- Kelchtermans, G. & Ballet, K. (2002). Micropolitical literacy:reconstructing a neglected dimension in teacher development. *International Journal of Educational Research*, 37(8), 755-767.
- Kessels, J.W.M. (2012). *Leiderschapspraktijken in een professionele ruimte*. Oratie, Open Universiteit. Heerlen, 30 maart 2012.
- Keuning, D. & Eppink, D.J. (2012). *Management en Organisatie*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Klaster, E. (2012). *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren: literatuurstudie en veldonderzoek onder leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO*. Den Haag: B&A B.V.
- Kuenzi, M. & Schminke, M. (2009). Assembling fragments into a lens: A review, critique, and proposed research agenda for the organizational work climate literature. *Journal of Management*, 35(3), 634-717.
- Kuhl, J. & Beckmann, J. (2012). *Action Control: From Cognition to Behavior*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Laloux, F. (2014). *Reinventing Organizations*. Millis: Nelson Parker.
- Langfred, C.W. (2007). The downside of self-management: a longitudinal study of the effects of conflict on trust, autonomy, and task interdependence in self-managing teams. *Academy of Management Journal*, 50(4), 885-900.
- Larrivee, B. (2000). Transforming teaching practice: becoming the critically reflective teacher/. *Reflective Practice*, 1(3), 293-307.
- Leune, J.M.G. (2001). *Onderwijs in verandering: reflecties op een dynamische sector*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Little, J. (2009). The Persistence of Privacy: Autonomy and Initiative in Teachers' Professional Relations. *Teachers College Record*, 91(4), 509-536.
- Lomos, C., Hofman, H. & Bosker, R. J. (2010). Professional communities and student achievement – a meta-analysis. *School Effectiveness and School Improvement*, 22(2), 121-148.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Actieplan 'Basis voor presteren'*. Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 23 mei 2011. Kenmerk 303172. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/23/brief-actieplannen.html>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2013). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2015a). *Aanbieding onderwijsmonitor; dashboard onderwijskwaliteit*. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter Tweede Kamer, 26 oktober 2015. Kamerstukken II, 34300 VIII, 14.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2015b). *Tweede voortgangsrapportage Lerarenagenda*. Brief van Minister en staatssecretaris van OCW aan Voorzitter Tweede Kamer, 4 november 2015. Kamerstukken II, 27923, 211.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- Montecinos, C., Pino, M., Campos-Martinez, J., Dominguez, R. & Carreno, C. (2013). Master Teachers as Professional Developers. Managing Conflicting Versions of Professionalism. *Educational Management Administration & Leadership*, 42(2), 275-292.
- Multidisciplinaire Richtlijn Werkdruk* (2013). [http://www.arbocatalogus-vo.nl/media/1080/13-02-01\\_richtlijn\\_werkdruk\\_def.pdf](http://www.arbocatalogus-vo.nl/media/1080/13-02-01_richtlijn_werkdruk_def.pdf).
- Noordegraaf, M., Van Loon, N., Heerema, M. & Weggemans, M. (2015). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Noordegraaf, M. & De Wit, B.(2011). *'Professional governance'; Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs.*: Geraadpleegd op 20 september 2016 via <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2013/professional-governance/item166>.

- Onderwijsraad (2011). *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Leraar zijn*. Onderwijsraad: Den Haag.
- Onderwijsraad (2014a). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014b). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015a). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015b). *Wetsvoorstel lerarenregister*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2016a). *Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education*. Parijs: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2016b). *Supporting Teacher Professionalism: Insights from TALIS 2013*. Parijs: OECD Publishing.
- Pearce, G.L. & Simms, H.P. (2002). Vertical versus Shared Leadership as Predictors of the Effectiveness of Change Management Teams. *Group Dynamics: Theory, Research and Practice*, 6(2), 172-197.
- Peeters, R. & Drosterij, G. (2011). Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. *Beleid & Maatschappij*, 38(2), 179-198.
- Pen, M. (2009). *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek*. Proefschrift. Den Haag: Lemma.
- Penuel, W., Riel, M., Krauses, A. & Frank, K. (2009). Analyzing teachers' professional interactions in a school as social capital: a social network approach. *Teachers College Record*, 111(1), 124-163.
- Plempers, E., Van der Laan, G. & Van Vliet, K. (2003). *Passie voor professionaliteit*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Priestley, M., Biesta, G. & Robinson, S. (2015). *Teacher agency: An ecological approach*. London: Bloomsbury Publishing.
- Priestley, M., Biesta, G. & Robinson, S. (2015). Teacher agency: een ecologische kijk op het handelingsvermogen van leraren. In R. Kneyber & J. Evers (eds.), *Het Alternatief II: de ladder naar autonomie*. Culemborg: Uitgeverij Phronese.
- Reagans, R. & McEvily, B. (2003). Network structure and knowledge transfer: the effects of cohesion and range. *Administrative Science Quarterly*, 48(2), 240-267.
- Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017* (2014). Convenant. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelgeving/2014/12/18/regeldrukagenda-onderwijs-2014-2017>.
- Robinson, S. (2012). Constructing Teacher Agency in Response to the Constraints of Education Policy: Adoption and Adaptation. *The Curriculum Journal*, 23(2), 231-245.
- Rotter, J.B. (1966). Generalized expectancies of internal versus external control of reinforcements. *Psychological Monographs: General and Applied*, 80(1), 1-28.
- Schein, E.H. (1992). *Organizational Culture and Leadership. A Dynamic View*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schneider, B., Brief, A.P. & Guzzo, R.A. (1996). Creating a climate and culture for sustainable organizational change. *Organizational Dynamics*, 24(4), 7-19.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Sleegers, P.J.C. & Klaassen, C.A.C. (1994). *Ruimte voor professionaliteit*. ARO werkdocument, 16.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2-3), 277-310.
- Spillane, J.P. (2006). *Distributed Leadership*. San Francisco: Jossey-Bas.
- Standal, O.F. & Moe, V.F. (2013). Reflective practice in physical education and physical education teacher education: A review of the literature since 1995. *Quest*, 65(2), 220-240.

- Stewart, G.L., Courtright, S.H. & Manz, C.C. (2010). Self-Leadership: A Multilevel Review. *Journal of Management*, 37(1), 185-222.
- Stoll, L., Bolam, R., McMahon, A., Wallace, M. & Thomas, S. (2006). Professional learning communities: A review of the literature. *Journal of Educational Change*, 7(4), 221-258.
- Ten Have, S., Ten Have, W., Lammers, S. & Otto, M. (2015). Professionele ruimte verandert leiderschap. *Holland Management Review*, 160, 33-40.
- Thurlings, M., Van der Veen, D. & De Laat, M. (2012). *Professionaliseren van docenten: het belang van peers*. Heerlen: Ruud de Moor Centrum.
- Tian, M., Risku, M. & Collin, K. (2015). A meta-analysis of distributed leadership from 2002 to 2013. *Educational Management Administration & Leadership*, 44(1), 146-164.
- Tjepkema, S. (2003). Verscheidenheid in zelfsturende teams. In C. Teurlings, M. Vermeulen & H. Buurkes de Vries (eds.), *Werken, leren en leven met groepen*.
- Townsend, T. (2011). Searching high and searching low, searching east and searching west: looking for trust in teacher education. *Journal of Education for Teaching*, 37(4), 483-499.
- Van den Brink, G., Jansen, T. & Pessers, D. (2005). *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Van Grinsven, V., Elphick, E. & Van der Woud, L. (2012). *Rapportage werkdruk in het primair onderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.
- Van Gurp, F., Van Rees, S. & Six, F. (2015). Vertrouwen en controle in de school. In R. Kneyber & J. Evers (eds.), *Het Alternatief II: de ladder naar autonomie*. Culemborg: Uitgeverij Phronese.
- Van Mierlo, H., Rutte, C.G., Kompier, M.A.J. & Doorewaard, H.A.C.M. (2005). Self-Managing Teamwork and Psychological Well-Being: review of a multilevel research domain. *Group & Organization Management*, 30(2), 211-235.
- Vescio, V., Ross, D. & Adams, A. (2008). A Review on Research on the Impact of Professional Learning Communities on Teaching Practice and Student Learning. *Teaching and Teacher Education*, 24(1), 80-91.
- Vreeburg, B. & Rijken, S. (2014). *Vraagstukken bij de prestatiemeting van en door scholen*. Paper gepresenteerd op de Onderwijs Research Dagen. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., Van Casteren, W. & Kurver, B. (2013). *Professionele ruimte in het vo*. Nijmegen: ResearchNed.
- Weiner, B. (1986). *An attributional theory of motivation and emotion*. New York: Springer Verlag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag: WRR.
- Wilensky, H.L. (1964). The Professionalization of Everyone? *American Journal of Sociology*, 70(2), 137-158.

In dit advies geeft de Onderwijsraad antwoord op de vraag hoe professionele ruimte van leraren optimaal gecreëerd, benut en verantwoord kan worden. De professionele kwaliteit en expertise van leraren scheppen én vereisen een zekere professionele ruimte. Deze ruimte is niet vrijblijvend, maar moet altijd ingevuld worden ten dienste van de onderwijskwaliteit. De raad komt tot de conclusie dat een integrale benadering nodig is. Deze benadering wordt gevonden in het concept handelingsvermogen.

Handelingsvermogen ontstaat als drie dimensies op elkaar zijn afgestemd: competenties, structuur en cultuur. Handelingsvermogen gaat dus niet alleen over wat leraren zelf moeten meebrengen en doen, maar ook over de condities waaronder ze werken. Die condities verdienen, net als de leraar zelf, aandacht in beleid en uitvoering. Om handelingsvermogen te versterken, adviseert de raad meer en betere samenwerking in de teams. De overheid heeft vooral een stimulerende en faciliterende rol in het versterken van handelingsvermogen in het onderwijs.