

Teachers' emotions in a context of reforms

**Academisch proefschrift Katholieke
Universiteit Nijmegen, 2003**

140 pagina's

ISBN 90 9016961-X

Klaas van Veen

In het Nederlandse voortgezet onderwijs zijn de laatste jaren veel vernieuwingen doorgevoerd, zoals de Basisvorming, het Studiehuis en de Tweede Fase. Hoewel scholen een zekere mate van autonomie hebben bij de invulling van deze vernieuwingen, worden de vernieuwingen van bovenaf aan scholen opgelegd. Een nadeel van deze 'top-down'-benadering is, dat de "stem" van de uitvoerenden - de docenten - vaak niet gehoord wordt, wat bij docenten negatieve emoties kan oproepen. Bovendien worden docenten vaak geconfronteerd met tegenstrijdige verwachtingen van verschillende belanghebbenden, zoals ouders, directies, vervolgoopleidingen en leerlingen.

Er is in Nederland nog niet eerder onderzoek verricht naar emoties van docenten in relatie tot (tegenstrijdige) verwachtingen van verschillende belanghebbenden. Van Veen wil met zijn onderzoek bijdragen aan een theoretisch raamwerk over emoties bij docenten. In dit onderzoek wordt hiertoe gebruikgemaakt van de sociaal-psychologische theorie van Lazarus. Deze theorie veronderstelt dat emoties ontstaan als gevolg van de interactie tussen persoonlijke opvattingen en de omgeving. Van Veen gebruikt dit kader om de emoties van docenten te onderzoeken. Uitgangspunt is dat een docent een situatie (in dit geval de recentelijk ingevoerde vernieuwingen in het voortgezet onderwijs) "waardert" en in verband brengt met de persoonlijke professionele opvattingen. Wanneer deze persoonlijke opvattingen overeenkomen met de verwachtingen vanuit de omgeving, is er sprake van *congruentie*, wat leidt tot positieve emoties. Wanneer echter de verwachtingen van de omgeving niet overeenkomen met de persoonlijke opvattingen

van de docent, is er sprake van *incongruentie*. Incongruentie kan leiden tot negatieve emoties bij docenten.

Van Veen stelt dat het onduidelijk is welke rol emoties spelen in de professionele identiteit van docenten. Duidelijk is wel dat vernieuwingen binnen het onderwijs meer kans van slagen hebben wanneer docenten de visie die ten grondslag ligt aan de vernieuwing delen. Het is daarom bij de invoering van vernieuwingen in het onderwijs van groot belang, rekening te houden met de professionele opvattingen van docenten. Om deze reden richtte Van Veen zich in zijn eerste deelstudie op de opvattingen die docenten hebben ten aanzien van de instructie van leerlingen, de doelen van onderwijs en de positie van de docent binnen de gehele schoolorganisatie. Deze drie thema's zijn afgeleid van vernieuwingen die recentelijk binnen het voortgezet onderwijs hebben plaatsgevonden.

De hoofdvraag van deze eerste deelstudie luidde: Welke opvattingen hebben docenten ten opzichte van hun werk? Van Veen concludeert dat docenten daarin nogal verschillen. De opvattingen die betrekking hebben op de mate waarin een docent gericht is op het overbrengen van kennis, en de opvattingen die betrekking hebben op het bereiken van kwalificaties, blijken vaak met elkaar samen te hangen. Hier tegenover staat dat docenten die meer belang hechten aan de morele ontwikkeling van leerlingen, ook leerlinggericht zijn. Eveneens valt op dat docenten die lesgeven in de mens & maatschappijwetenschappen/gammavakken ('social studies'), en docenten die lesgeven in de exacte vakken, het meest van elkaar verschillen in hun opvattingen. Van Veen construeert op basis van zijn bevindingen zes clusters. De clusters die hij onderscheidt zijn docenten met een:

- 'broad, extended professional orientation';
- 'progressive, extended professional orientation';
- 'progressive, moderately extended professional orientation';
- 'moderately progressive, moderately ex-

tended professional orientation’;

- ‘traditional, restricted professional orientation’;
- ‘indifferent, restricted professional orientation’.

In de tweede deelstudie legt Van Veen de relatie tussen de opvattingen van docenten en de verwachtingen vanuit de omgeving. In de sociaal-psychologische theorie van Lazarus wordt er namelijk van uitgegaan dat er een wederkerige relatie bestaat tussen professionele opvattingen, de eisen die vanuit de omgeving worden gesteld en de manier waarop deze eisen worden gewaardeerd.

Voor deze studie selecteerde van Veen zes docenten, afkomstig uit twee van de zes bovengenoemde clusters, met wie hij semi-gestructureerde interviews hield. Drie van hen hadden volgens Van Veen een broad, extended professional orientation, en drie een traditional, restricted professional orientation. Omdat de opvattingen van deze twee groepen nogal uiteenlopen, worden er ook verschillen in emoties verwacht.

Uit de interviews bleek dat er bij de docenten met een broad, extended professional orientation sprake was van congruentie tussen de vernieuwingen in het onderwijs en hun professionele opvattingen. Tevens was er bij deze docenten sprake van positieve emoties. Het is voor deze groep vanzelfsprekend dat ze samenwerken met collega’s en participeren in het schoolbeleid. Bij de docenten uit de groep met een traditional, restricted professional orientation bleek er incongruentie te bestaan tussen de huidige vernieuwingen en wat zij zelf als belangrijk beschouwen in hun beroep. Zij hadden vooral negatieve emoties. Deze docenten zien samenwerking met collega’s als een verplichting; zij zouden dit het liefst vermijden, vooral omdat het veel tijd kost.

Uit deze tweede deelstudie kan geconcludeerd worden dat er samenhang bestaat tussen (in)congruentie tussen professionele opvattingen van docenten en vernieuwingen in het onderwijs en het voorkomen van negatieve en positieve emoties.

De derde deelstudie betrof een casestudy waarin dieper ingegaan werd op de wijze waarop een ‘reform enthusiastic teacher’ de onderwijsvernieuwingen ervaart. Op basis

van drie interviews met deze docent worden zijn professionele identiteit en de impact van de vernieuwingen op zijn emoties, gedetailleerd beschreven. In deze casebeschrijving wordt duidelijk dat een van oorsprong enthousiaste docent gaandeweg - als gevolg van tijdgebrek, het niet kunnen delen van ervaringen met collega’s en een toegenomen organisatorische taakbelasting - steeds negatiever wordt over de onderwijsvernieuwing. Voor docenten zoals in deze casestudie zijn er twee opties:

- 1 zoeken naar creatieve oplossingen en het veranderen van de eigen attitude ten aanzien van de huidige situatie om zichzelf te kunnen handhaven binnen het huidige systeem of
- 2 het enthousiasme verliezen en uiteindelijk het beroep verlaten.

Van Veen concludeert dat de overheid en de directies van scholen in Nederland een situatie hebben gecreëerd waarin van oorsprong enthousiaste docenten een risicogroep vormen.

In het discussiedeel van dit proefschrift wordt vooral ingegaan op de bruikbaarheid van de sociaal-psychologische theorie van Lazarus voor het systematisch onderzoeken en begrijpen van emoties van docenten. Gezien het exploratieve karakter van het onderzoek biedt deze theorie hiervoor de nodige houvast. Een nadeel is echter dat de theorie tamelijk algemeen is. Vervolgonderzoek naar de richting, aard en intensiteit van emoties, en de professionele opvattingen is volgens Van Veen om die reden zeer welkom.

Het model van Lazarus schenkt bovendien geen aandacht aan onderlinge verhoudingen, machts- en statusaspecten van relaties binnen de school bij het ontstaan van emoties, hoewel die volgens Blasé (1991) wel van cruciaal belang zijn.

In de discussie roept Van Veen ten slotte politici expliciet op, meer rekening te houden met de professionele opvattingen van de docenten. Het gehele proefschrift kan naar onze mening dan ook gelezen worden als een pleidooi voor een toenemend bewustzijn van de beleving en positie van de docent door de overheid. Wanneer docenten binnen de organisatie slechts bezig zijn zich te handhaven, hebben zij minder mogelijkheden om te leren

en zich te ontwikkelen. Dit zal het slagen van vernieuwingen binnen het onderwijs niet ten goede komen.

Het onderzoek naar emoties van docenten die ontstaan als reactie op onderwijsvernieuwingen is een relevante aanvulling op de evaluaties van onderwijsbeleid die merendeels gericht zijn op de effectiviteit van het onderwijs. Met Van Veen zijn wij van mening dat bij het vormgeven van vernieuwingen in het onderwijs teveel voorbijgegaan wordt aan gevoelens van onzekerheid en onvrede van docenten. Wat echter ontbreekt in het onderzoek is een gedetailleerde beschrijving van het begrip *emoties*. Als Van Veen ten doel heeft bij te dragen aan een theoretisch raamwerk over emoties van docenten, en als dit begrip inderdaad zo belangrijk is als hij stelt, zou een gedetailleerde beschrijving te verwachten zijn. Het ontbreken van een dergelijke beschrijving kan mogelijk het gevolg zijn van de beperkte steekproef in de tweede en derde deelstudie, waarin Van Veen probeert meer gedetailleerd enkele docenten te begrijpen. Verder onderzoek is dan ook zeker nodig om daadwerkelijk bij te dragen aan een theoretisch raamwerk over emoties van docenten.

Een laatste punt van aandacht is de keuze voor de benaming van docenten in de opgestelde clusters in de eerste studie. Reeds in 1999 schreef Denessen in zijn proefschrift over de taakopvatting van docenten, dat hij vanwege de negatieve connotatie van de termen *traditioneel* en *progressief*, deze aanduidingen mijdt. Opvallend is dat Van Veen, die zich onder andere baseert op het werk van Denessen, deze aanduidingen wel weer gebruikt.

Marlies Honingh, Universiteit van Amsterdam

Jacobiene Meirink, Universiteit Leiden

Paulien Meijer, Universiteit Leiden

Lokaal onderwijsbestuur

in ontwikkeling

Vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing

Den Haag: VNG Uitgeverij, 2004, 382 pagina's
ISBN 90 322 7445 7

Peter Rutgers

Wie een boek in handen krijgt met op de kaft een foto van het Kurhaus in Scheveningen, is geneigd om te denken dat het gaat om een toeristische uitgave van de gemeente Den Haag. Niets is minder waar. Het gaat immers over Haagse politiek, waarvan de doorwerking wordt onderzocht in de gemeenten Haarlem, Roosendaal, Zutphen en Hardinxveld-Giessendam. De afbeelding van het Kurhaus verwijst naar de locatie waar in 1993 negen maal overleg heeft plaatsgevonden tussen de bewindslieden van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de PvdA-ers Jacques Wallage en Jo Ritzen, en tien vertegenwoordigers van de vier koepelorganisaties, te weten het Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs/Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Algemeen-Bijzondere Schoolraad, de Nederlandse Katholieke Schoolraad en de Nederlandse Protestants-Christelijke Schoolraad. Een dergelijk toeverleg werd noodzakelijk geacht om een doorbraak te bereiken over de mate waarin gemeenten de bevoegdheid hebben om lokaal onderwijsbeleid te voeren. Het overleg werd gevoerd op initiatief van Wallage in het kader van de bestuurlijke wensen in de richting van decentralisatie en deregulering. Gemeentebesturen hadden sinds de totstandkoming van de onderwijsapificatie in 1920 weinig ruimte om eigenstandig vorm te geven aan het onderwijsbeleid in hun gemeenten. Decentralisatie van onderwijstaken naar gemeenten was in strijd met de bepalingen in het onderwijsartikel in de Grondwet. Een gemeente kon besluiten nemen wat betreft de openbare scholen waarvan zij het schoolbestuur was, maar over het reilen en zeilen van katholieke, protestants-christelijke of algemeen-bijzondere scholen had zij weinig te zeggen. Lokaal onderwijsbestuur was een taboe. Maar de Scheveningse zeewind zou het stof op het aloude akkoord doen vervliegen. De gemeenten kre-

gen de verantwoordelijkheid voor de huisvesting, de schoolbegeleidingsdiensten en het achterstandsbeleid. En er volgden nog vier taken; “de zeven plagen”, aldus een bestuurder van christelijke huize.

“Maar de politiek heeft het delicate bouwwerk dat ‘Scheveningen’ ons bracht lelijk doen wankelen” (p. 10). Dat schrijft de oudstaatssecretaris Jacques Wallage in het voorwoord van het boek. Eerst was daar zijn partijgenote Tineke Netelenbos die, ondersteund door de eerste parse coalitie in 1994, uitriep dat er politiek nu een andere situatie was, die verder ging in de richting van decentralisatie dan in het Scheveningse Beraad was afgesproken. En met de terugkeer van een CDA-minister op het onderwijsdepartement in 2002, werd de rol van de gemeente als lokaal bestuur weer ingeperkt. Temidden van dit politieke gejojo deed de onderwijskundige en bestuurskundige Peter Rutgers zijn onderzoek naar het lokale onderwijsbestuur. De centrale onderzoeksvraag formuleerde hij als volgt: “Op welke wijze geven actoren vorm aan bestuurlijke vernieuwing binnen het lokaal onderwijsbestuur, op welke lokale omstandigheden is die vormgeving terug te voeren en in hoeverre stemt die vormgeving overeen met de op centraal niveau beoogde veranderingen?” (p. 22).

Deze vraag maakt onderdeel uit van het inleidende deel van het boek, waarin tevens een schets wordt gegeven van de intenties van de centrale overheid op het terrein van het lokaal onderwijs, en dat uitmondt in “de beleidstheorie bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs”. Over het slagen van deze beleidstheorie neemt de auteur op voorhand een relativerend standpunt in. Hij signaleert verschillende afbreukrisico’s, die hij samenvat in een vijftal veronderstellingen (en niet in de vorm van hypothesen dus). De meest prikkelende zijn ongetwijfeld de laatste twee. “Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs leidt eerder tot een afname dan tot toename van het sturingsvermogen van het lokaal (onderwijs)bestuur.” (p. 80). En: “Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs draagt niet bij aan de verbetering van het imago van de overheid, noch aan de revitalisering van het onderwijs.” (Ibid.). Dat heeft te maken met het instrumentele ‘top down’-karakter van de in-

gezette vernieuwingen, die slechts worden uitgevoerd en “cultureel” niet worden “beleefd” door de betrokkenen op lokaal niveau.

In het 32 pagina’s tellende theoretische deel wordt een analysemodel geschetst dat een combinatie beoogt te zijn van twee gangbare perspectieven binnen de bestuurskunde: de op actoren gerichte netwerkbenadering en de meer culturele, institutionele benadering. Tevens wordt uitgelegd waarom de eerder genoemde gemeenten als cases zijn gekozen. De theoretische redenering is dat “in een gemeente die meer is verstedelijkt en die tevens gelegen is in een meer seculiere omgeving, het lokaal onderwijsnetwerk ontvankelijker is voor bestuurlijke vernieuwing, dan in een gemeente die minder aan die karakteristieken voldoet.” (p. 105). Aan de ene kant staat dan Haarlem als de grote gemeente in een seculiere omgeving, aan de andere kant Hardinxveld-Giessendam als de kleine gemeente in een confessionele omgeving, terwijl Zutphen en Roosendaal op basis van de gekozen criteria een middenpositie innemen. Voorts wordt toegelicht dat het onderzoek betrekking heeft op drie perioden: 1978-1986, 1986-1994 en 1994-2003. Deze indeling valt volgens de auteur samen met drie typen van onderwijsbestuur. In 1978-1986 is dat het constructieve onderwijsbestuur met centrale sturing via planning en rationalisering. In 1986-1994 is vervolgens sprake van participatief onderwijsbestuur met decentrale sturing via aanpassing, verdiscontering, coöptatie en richtinggeving. En de periode na 1994 wordt gekenschetst als transactief met decentrale sturing via deregulering, economisering, onderhandelen en variëteit. De cesuren komen tevens overeen met momenten waarop gemeenteraadsverkiezingen zijn gehouden.

Het empirische deel van het boek telt één hoofdstuk, maar dat hoofdstuk telt wel bijna 200 bladzijden. Het beschrijft het lokale onderwijsbestuur in de praktijk van de vier geselecteerde gemeenten die elk in één paragraaf aan bod komen. Elk van deze paragrafen kent eenzelfde opbouw. Na een inleidende schets van de stad worden achtereenvolgens de lokale institutionele context beschreven (politiek-bestuurlijk, sociaal-cultureel en financieel-economisch) en het institutionele arrangement van het lokaal onder-

wijsnetwerk (in termen van waarden, percepties en routines) en het bestuurlijk arrangement van dat netwerk (aan de hand van de concepten pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid). Elk van deze drie beschrijvingen wordt opgedeeld in de hierboven genoemde drie perioden. Na dit alles volgt een subparagraaf waarin de ontwikkeling van het lokaal onderwijsbestuur in een gemeente wordt vergeleken met de opvattingen over onderwijssturing op centraal niveau. Het geheel wordt afgesloten met een overzicht van de geraadpleegde gemeentelijke bronnen, de verrichte participerende observaties en de geïnterviewde personen.

Het empirisch deel levert een caleidoscoop aan gegevens op die mij tot de conclusie hebben gebracht dat de centraal ingezette bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs wel veel teweeg heeft gebracht op lokaal niveau, maar niet in positieve zin, en niet in de bedoelde richting. Op centraal niveau is het perspectief op bestuurlijke vernieuwing voortdurend verschoven. Op lokaal niveau werken deze perspectieven, op zijn best, in vertraagde zin door. Het meest interessant zijn nog de onbedoelde gevolgen van het beleid. In Roosendaal, bijvoorbeeld, leidde de verzelfstandiging van het bestuur van de openbare scholen tot een *afnemend* sturingsvermogen van de lokale overheid. In Haarlem, met zijn lange traditie van lokaal onderwijsbeleid ('*avant la lettre*') en goede verhoudingen tussen gemeente en bijzonder onderwijs, leidde de bestuurlijke vernieuwing tot een te veel aan beleid en bemoeienis die niet werd gewaardeerd door het onderwijsveld. In Hardinxveld-Giessendam zagen de bestuurders de bestuurlijke vernieuwing "niet zitten", wat tot een vruchtbaar overleg tussen de schooldirecteuren heeft geleid, waarvan de voorstellen veelal werden omgezet in lokaal beleid.

In het concluderende deel komt de auteur terug op zijn centrale vraagstelling. Hij vergelijk de cases en komt tot een aantal conclusies. Hij merkt, in lijn met het bovenstaande, op dat bestuurlijke vernieuwing lokaal onverwachte uitkomsten kent. Bestuurlijke vernieuwing onttrekt gemeenten vervolgens kennis van schoolbestuur en onderwijs: drie van de onderzochte gemeenten

hebben namelijk het bestuur van het openbaar onderwijs verzelfstandigd en de vierde is bezig. Bestuurlijke vernieuwing leidt tot minder democratische controle op lokaal onderwijs: de gemeenteraad heeft als politiek-bestuurlijk orgaan de regie overgelaten aan nieuw sectoraal overleg, dat zich beweegt op een adviserend-uitvoerend niveau. Verder komt hij, in lijn met zijn relativiserende insteek in het inleidend deel, tot de conclusie dat bestuurlijke vernieuwing vooral bestuurlijk en nog weinig cultureel van aard is. Reorganisaties, beleidsplannen en overlegstructuren voeren de hoofdtoon. Dat betekent niet dat er geen inhoudelijke bijeenkomsten met het onderwijsveld werden belegd, maar dat was veelal in aanvulling op reorganisaties. Vermeldenswaard is ten slotte de conclusie dat de bestuurlijke vernieuwing lokaal invloedrijke personen kent. Dat kunnen wethouders, schoolbestuurders of schooldirecteuren zijn. Op basis van hun charisma en/of professionaliteit kunnen deze personen overheidsbeleid maken of breken.

Rutgers heeft in een periode van vijf jaar tijd (zijn eerste interview dateert van januari 1998, het laatste werd gehouden in november 2002) vier gemeenten van binnen uit leren kennen. Geleid door een strak conceptueel schema, doet hij verslag van zijn ervaringen en bevindingen. Dit schema is echter te beknellend voor een dieper inzicht in onderwijskwesties die zich op lokaal niveau hebben afgespeeld. Een keuze voor een meer historisch-verhalende lijn waarin een beperkt aantal kwesties meer in detail uit de doeken worden gedaan, was naar mijn smaak een betere optie geweest. De citaten die zijn gelardeerd door het empirische deel zijn prikkelend en doen verlangen naar meer. Helaas zijn deze citaten vaak niet direct gekoppeld aan de omringende tekst, wat de lezer juist weer in verwarring brengt. Rutgers besluit zijn boek met aanbevelingen voor de onderwijsbestuurlijke praktijk. De bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs had ten doel om de Nederlandse gemeenten meer mogelijkheden te geven om lokaal onderwijsbeleid te voeren. Een integrale aanpak van lokale problemen op het terrein van onderwijs en welzijn zou daarmee tot de mogelijkheden kunnen behoren. Maar het primaire proces wordt

door de “integraal-is-goed-veronderstelling” onder steeds grotere druk gezet. De auteur stelt in het verlengde daarvan dan ook: “Scholen dienen in het beleid beschermd te worden tegen dit ‘atlas-complex’.” (p. 355). Verder beveelt hij gemeenten onder andere aan om het begrip “regie” niet meer te gebruiken omdat dit in relatie met andere lokale actoren alleen maar tot verwarring en irritatie leidt. Of die aanbevelingen voortvloeien uit het empirische deel is een kwestie van discussie.

Sjaak Braster
Erasmus Universiteit Rotterdam/
Universiteit Utrecht