Studia Paedagogica

DE STUURBAARHEID VAN ONDERWIJS

Tussen kunnen en willen, mogen en moeten

Geert KELCHTERMANS
redactie

Leuven University Press
2004

Macrobeleid verstrikt in micropolitiek

Een gevalsstudie over externe kwaliteitszorg in basisscholen

Geert Kelchtermans

Inleiding

Beleidsmaatregelen hebben de ambitie om antwoorden te bieden op bepaalde vragen, noden en behoeften in het onderwijsveld of om de voorwaarden te scheppen die bepaalde activiteiten in dat onderwijsveld mogelijk maken of stimuleren. Of en in welke mate ze daarbij effectief zijn, kan maar beoordeeld worden door te analyseren wat er op het terrein gebeurt. De (mate van) effectiviteit van beleidsmaatregelen blijkt met andere woorden pas tijdens de implementatiefase in de beleidscyclus.[1] Zelfs een oppervlakkige verkenning van de werkelijkheid in klassen en scholen leert dat de verhouding tussen beleidsmaatregelen van de overheid en de praktijk in de scholen niet gedacht mag worden als een eenvoudige lineaire uitvoeringsrelatie. Door de trend naar meer autonomie (en responsabilisering) van de lokale school wordt die verhouding trouwens nog complexer.

In dit hoofdstuk argumenteren we dat beleidsmaatregelen bij de implementatie in concrete scholen verstrikt raken in processen van interpretatie en vertaling naar de specifieke context van de lokale school. De "ontvangers" van beleidsmaatregelen zijn immers geen passieve uitvoerders van externe instructies. Zij interpreteren wat op hen afkomt en die interpretatie wordt "gestuurd" door hun eigen agenda van doelen en belangen. Het micropolitiek perspectief op de school als organisatie biedt een krachtig analysekader om deze processen van interpretatie en vertaling bloot te leggen en te duiden. We illustreren dit concreet aan de hand van het decreet over inspectie en pedagogische begeleiding (1991). Dit decreet fungeert dus als exemplarisch voorbeeld voor sturende beleidsmaatregelen in het algemeen. Eerst zetten we kort de kernpunten uit het decreet uiteen. Vervolgens lichten we de uitgangspunten van het micropolitiek perspectief toe. Daarna gaan we uitvoeriger in op de verschillende categorieën van wenselijk geachte werkcondities die als professionele belangen aan de basis liggen van de micropolitieke praktijken.

Kwaliteitszorg in basisscholen

In het beleid rond de zorg voor onderwijskwaliteit neemt het decreet op inspectie en pedagogische begeleiding (17 juli 1991) een belangrijke plaats in.

[1] Zie de bijdrage van Wielemans in dit boek.

Met dit decreet werden twee nieuwe korpsen van deskundigen in het leven geroepen: de vernieuwde gemeenschapsinspectie (verder kortweg "inspectie" genoemd) en de pedagogische begeleiding. Zij hebben elk een specifieke, maar complementaire taak. De opdracht van de *inspectie* concentreert zich op het bewaken en evalueren van de onderwijskwaliteit. De nieuwe aanpak blijkt voornamelijk uit het feit dat niet langer individuele leerkrachten door individuele inspecteurs beoordeeld worden, maar dat de school in haar geheel wordt doorgelicht door een team van inspecteurs tijdens een bezoek van meerdere dagen. De doorlichting gebeurt aan de hand van een systematische en speciaal voor dat doel ontwikkelde procedure. De eindtermen en ontwikkelingsdoelen fungeren daarbij als norm. Uiteindelijk resulteert deze kwaliteitscontrole in een doorlichtingsverslag over de school, waarin men tot een finaal oordeel komt.[2] De inspectie heeft dus een formeel mandaat van de overheid om te evalueren en een sanctiebevoegdheid tegenover de scholen.

Complementair aan de kwaliteitscontrole, maar er strikt van gescheiden staan de *pedagogische begeleiders* in voor het ondersteunen van scholen om kwaliteitsvol onderwijs te realiseren. Hun opdracht is dus niet evaluerend of controlerend, maar helpend, begeleidend. Zij zijn niet rechtstreeks afhankelijk van de onderwijsadministratie, maar vallen onder de bevoegdheid van de verschillende onderwijsnetten. De taakinvulling, recrutering en opleiding, spreiding en organisatie over het scholenlandschap verschillen tussen de verschillende netten. Anders dan bij de verplichte doorlichting vanwege de inspectie, kunnen scholen vrij bepalen of en in welke mate ze met de pedagogische begeleiding willen samenwerken én op de geboden ondersteuning willen ingaan.

Controle en ondersteuning van de onderwijskwaliteit worden dus opgevat als twee afzonderlijke taken, die worden opgenomen door twee verschillende groepen van deskundigen. Deze strikte scheiding tussen beoordeling en ondersteuning werd door de overheid (i.c. de decreetgever) gezien als de beste garantie voor een succesvolle en effectieve verbetering van de onderwijskwaliteit.

Met dit decreet koos de Vlaamse overheid dus voor het instrument van een juridisch bindende maatregel om doelgericht de voorwaarden te scheppen voor het garanderen (controleren én bevorderen) van de onderwijskwaliteit. Het is een maatregel met een heldere rationale en een haast vanzelfsprekende legitimatie. De overheid heeft immers als taak om, namens de samenleving (de burgers), erop toe te zien dat de in het onderwijs geïnvesteerde middelen (belastinggelden) ook leiden tot kwalitatief hoogstaand onderwijs (een publiek goed). We hebben als exemplarisch voorbeeld bewust een beleidsmaatregel gekozen met deze kenmerken (juridisch bindend, doelgericht vanuit een expliciete en plausibele rationale én op een vanzelfsprekende wijze gelegitimeerd)

[2] Voor dat oordeel zijn er drie mogelijke varianten: een positieve evaluatie zonder meer, een positieve evaluatie (op voorwaarde dat men bepaalde tekorten aanpakt en wegwerkt) of een negatieve evaluatie. De tweede variant betekent dat de school binnen een vastgelegde periode opnieuw doorgelicht wordt. De (zeldzame) derde variant impliceert dat er op korte termijn een plan voor verbetering wordt opgesteld en gerealiseerd. Zo niet dan kan de school haar erkenning verliezen.

omdat men hier de grootste sturingsimpact zou kunnen verwachten.[3] Een kritische blik vanuit het micropolitieke perspectief helpt begrijpen waarom die sturing toch niet zo gemakkelijk haar doel bereikt.

Het micropolitiek perspectief

Vertrekkend vanuit een kritiek op dominante organisatietheoretische modellen werd het micropolitiek perspectief toegepast op scholen. Een centraal element in deze benadering is de gedachte dat het gedrag van organisatieleden bepaald wordt door bepaalde belangen. Binnen die belangen kunnen verschillende categorieën onderscheiden worden.

Kritiek op en alternatief voor de systeemtheoretische organisatiemodellen

Het micropolitieke perspectief is een vrij nieuwe benadering in de organisatietheorie, die in het midden van de jaren 80 haar weg vond naar het onderzoek van scholen (Ball, 1987, 1994; Blase, 1991, 1997, 1998; zie ook Kelchtermans, 2000). Het vertrekt daarbij o.m. van een kritiek op de dominante, meestal systeemtheoretische organisatiemodellen en wil daarvoor een alternatief bieden. In die traditionele modellen lag bij het verklaren van het gedrag van organisatieleden een té grote klemtoon op de structurele kenmerken van de organisatie (bijv. meer aandacht voor formele machtsposities dan voor de feitelijke uitoefening van invloed en controle). Zij schrijven ook een te grote rol toe aan consensus, rationele efficiëntie en effectiviteit in de processen van besluitvorming en probleemoplossing binnen de organisatie. Vooral in scholen is de consensus veel minder groot en dus qua impact minder belangrijk als in andere organisaties (onderwijs en opvoeding impliceren immers voortdurend waardengebonden keuzes en daarover bestaan ook tussen leerkrachten van eenzelfde schoolteam vaak verschillen van mening) (Altrichter & Salzgeber, 1996). Blase schrijft samenvattend: "In essence, political theorists have argued that rational and systems models of organizations have failed to account for complexity, instability, and conflict in organizational settings. They contend that such models also ignore individual differences, for example, in values, ideologies, choices, goals, interests, expertise, history, motivation, and interpretation -factors central to the micropolitical perspective." (Blase, 1991, p. 3). Met andere woorden: de micropolitieke benadering richt zich expliciet op de vaak verwaarloosde processen van macht, invloed en controle binnen organisaties.

---

[3] We houden de beschrijving van de uitvoeringsmodaliteiten van het decreet bewust beknopt (en daardoor enigszins ongenuanceerd ten aanzien van de herhaalde aanpassingen die er tijdens het voorbije decennium gebeurden). Voor onze argumentatie is het immers niet zozeer van belang de precieze praktijken van inspectie en pedagogische begeleiding te beschrijven. We willen wel een exemplarische analyse maken en daarin bepaalde micropolitieke patronen en mechanismen blootleggen.

De micropolitiek: een omschrijving

Vanuit het micropolitiek perspectief richten onderzoekers hun aandacht uitdrukkelijk op fenomenen als conflicten, onenigheid over doelen, macht en beïnvloeding en allerlei niet-rationele processen binnen de scholen. De centrale gedachte daarbij luidt: het handelen van leden van een organisatie wordt in belangrijke mate bepaald door *belangen*. Hoyle stelt dat micropolitiek betrekking heeft op de "strategies by which individuals and groups in organizational contexts seek to use their resources of authority and influence to further their interests" (Hoyle, 1982, p. 9). Parafraserend spreekt Imants over "het gebruik van formele en informele macht door individuen en groepen met het oog op het bereiken van bepaalde doelen in organisaties. Een belangrijke drijfveer voor politieke acties zijn waargenomen verschillen tussen individuen en groepen, in combinatie met de motivatie om invloed uit te oefenen of bepaalde belangen te beschermen." (Imants, 1993, pp. 2010-2021). Micropolitieke handelingen kunnen enerzijds bewust gemotiveerd en doelgericht uitgevoerd worden. Anderzijds kan gelijk welke handeling binnen de organisatie (bewust of onbewust gemotiveerd) politiek "betekenisvol" worden (Blase, 1991). Dit hangt af van de interpretatie (betekenisgeving) van de handeling door andere actoren.

De vraag naar wenselijkheid of onwenselijkheid van micropolitieke processen is dan ook niet ter zake. Politieke processen vinden gewoon plaats: in vormen van samenwerking zowel als weerstand; binnen de organisatie zelf zowel als in de interacties van de organisatie(leden) met de externe omgeving. (Micro)politiek is met andere woorden een *"natuurlijk fenomeen"* in het functioneren van organisaties (Ball, 1987). Het is daarom ook zo vanzelfsprekend verweven met het normale alledaagse functioneren van de organisatie dat het niet eens bijzonder opvalt.

Micropolitiek is dan ook een zaak van alle organisatieleden en niet alleen van wie binnen de organisatie een formele leidingspositie inneemt. Personen in *leidinggevende posities* hebben micropolitiek wel een belangrijk voordeel. Door hun controle over informatie en de verspreiding ervan, het gebruik van beloningen en sancties, de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het prestige, het aanzien, de werkcondities en de satisfactie van individuen in de organisatie, beschikken ze over een aantal machtsmiddelen (Ball, 1994, p. 3824). Daarenboven hebben zij meestal ook meer te verliezen wanneer ze de organisatorische controle zouden kwijtraken. Organisatieleden met formele leidingposities zullen dan ook het vaakst en het meest bewust micropolitieke activiteiten ontplooien. [4]

---

[4] Spaulding onderzocht bijvoorbeeld ineffectief leiderschapsgedrag bij directies. Het zich autoritair beroepen op de eigen positiemacht ("ik ben de directeur, dus mijn wil wordt uitgevoerd") blijkt een voorbeeld van een ineffectieve leiderschapsstrategie. Het wordt door de leden van het schoolteam ervaren als bedreiging, creëert wantrouwen en ontevredenheid én wordt gezien als een uiting van onmacht en gebrek aan deskundigheid (Spaulding, 1997, pp. 46-47).

Micropolitiek is echter tegelijk ook een grote "gelijkmaker": ondanks het micropolitieke voordeel dat de directie heeft vanuit haar formele positie, kunnen de micropolitieke vaardigheden goed verdeeld zijn over de verschillende organisatieleden. Positie en rol zijn daarbij niet altijd een adequate indicator van invloed. Zorgvuldig lobbywerk en coalitievorming kunnen initiatieven vanuit het schoolbeleid tegenhouden of ombuigen. Het gebruik van humor, geruchten en roddel kan een klimaat van onaanvaardbaarheid schep-pen rond promoties en nieuwe benoemingen. Ook oppositie omwille van bepaalde principiële keuzes (denk bijv. aan het toelatingsbeleid rond migrantenleerlingen of positieve discriminatie van vrouwen bij sollicitaties) kan leiden tot belangrijke aanpassingen van het organisatiebeleid (Ball, 1994, p. 3824).

Met andere woorden, de eventueel ongelijke verdeling van macht en invloed over de organisatieleden is niet eeuwig en evenmin strikt gekoppeld aan formele posities in de organisatie. Macht en invloed moeten daarentegen altijd concreet gerealiseerd worden binnen feitelijke sociale interacties. Het zijn immers geen gereïficeerde kwaliteiten van het organisatorisch functioneren, maar de resultaten van weloverwogen tactieken en face-to-face-interacties. "Micropolitics is about relationships rather than structures, knowledge rather than information, skills rather than positions, verbal interaction rather than minutes and memos" (Ball, 1994, p. 3822). Het gaat met andere woorden niet om de formele, structurele organisatiekenmerken (bijv. posities), maar om de betekenis van deze organisatorische realiteiten en hoe er door de leden van de organisatie mee wordt omgegaan.

Daarenboven gaat het in micropolitiek handelen niet alleen over conflicten en tegenstellingen, maar ook over vormen van samenwerking (bijv. frontvorming om bepaalde werkcondities te realiseren) (Blase, 1991, p. 11).

Elders hebben we geargumenteerd dat leerkrachten tijdens hun loopbaan een vorm van "micropolitieke geletterdheid" moeten ontwikkelen om goed te kunnen functioneren binnen een school (Kelchtermans & Ballet, 2002, 2004). Leerkrachten moeten leren hun beroepssituatie te "lezen" (interpreteren, duiden) in termen van machtsprocessen (invloed, controle) en (tegenstrijdige) professionele belangen. Tegelijkertijd dienen ze effectieve strategieën en tactieken te verwerven om met die micropolitieke werkelijkheid om te gaan en zo mee het (micropolitieke) "verhaal" te schrijven. De (ontwikkeling van deze) geletterdheid heeft tenslotte ook een duidelijk emotionele zijde, die verwijst naar de mate waarin men vrede heeft met de balans tussen begrijpen en (kunnen) ingrijpen.

Wenselijk geachte werkcondities als professionele belangen

Aansluitend bij de gedachte dat het handelen van organisatieleden geleid wordt door belangen kunnen we een verbinding maken met het concept "werkcondities". Leerkrachten en directies hebben immers deels collectieve (bijv. uit de schoolcultuur), deels individuele (bijv. vanuit hun taakopvatting en beroepsmotivatie) opvattingen over welke werkcondities wenselijk of noodzakelijk zijn om hun beroepsopdrachten goed te kunnen uitvoeren. Met "goed"

bedoelen we dan zowel "effectief" (leidend tot de gewenste leerlingenresultaten), alsook bevredigend voor de betrokkene (jobsatisfactie) (Kelchtermans, 2000).

Die wenselijk of noodzakelijk geachte werkcondities fungeren voor de betrokkenen als *professionele belangen*. In hun micropolitieke activiteiten zullen leerkrachten en directeurs ernaar streven hun professionele belangen te realiseren, ze te vrijwaren tegen aantasting of ze te herstellen wanneer ze verloren gingen. We omschrijven *micropolitiek handelen* dus als *handelen dat erop gericht is de wenselijk geachte werkcondities te realiseren, te vrijwaren of te herstellen.* Deze omschrijving laat toe om een micropolitieke lezing te maken van concreet gedrag van organisatieleden en dit te begrijpen vanuit het spel van verschillende belangen. De micropolitieke belangenagenda's in een school bepalen op welke wijze beleidsmaatregelen (concreet: het optreden van inspectie en pedagogische begeleiding in het perspectief van kwaliteitszorg) waargenomen en geïnterpreteerd worden. Daardoor bepalen ze ook de wijze waarop de school concreet met deze kwaliteitszorg omgaat (en ze al dan niet implementeert zoals bedoeld). Die beleidsmaatregelen confronteren scholen en leerkrachten immers met een externe belangenagenda (nl. de kwaliteitseisen en -definitie door de overheid) en vragen dat ze zich in de richting daarvan zouden aanpassen. Die confrontatie leidt tot een micropolitieke "lezing" door het schoolteam en vervolgens tot een bepaalde wijze van handelend omgaan met de maatregelen (bijv. uitvoering, aanpassing, afwijzing en weerstand).

Concluderend kunnen we dus stellen dat de interpretatie van een beleidsmaatregel door schoolteams altijd een micropolitieke lezing impliceert in termen van professionele belangen. Die lezing zal ervoor zorgen dat er bij de implementatie van de maatregel *tegelijk zowel meer als minder* gebeurt dan werd beoogd door de verantwoordelijken, die de maatregel uitvaardigden. Er gebeurt "minder" omdat men vaak slechts in beperkte mate de doelen realiseert (of wil realiseren) die beleidsmakers voor ogen stonden. Er gebeurt zeer vaak echter ook "meer" omdat de maatregel aanleiding is voor onvoorziene en onbedoelde effecten, die voor de doelen van de beleidsmakers zowel positief als negatief kunnen zijn. [5]

Belangen

De wijze waarop schoolteams concreet omgaan met en reageren op (de uitvoeringsmodaliteiten van) het beleid rond kwaliteitszorg wordt in belangrijke mate bepaald door hun professionele belangen (de wenselijk of noodzakelijk geachte werkcondities). Binnen die werkcondities hebben we op basis van onderzoek verschillende categorieën onderscheiden: de professionele belangen zijn materieel, organisatorisch, sociaal-professioneel, cultureel-ideologisch en gerelateerd aan het (professioneel) zelfverstaan (Kelchtermans,

[5] Zie ook de bijdragen van Ballet en Kelchtermans en van Vandenberghe in dit boek.

2000).[6] Hierna bespreken we de verschillende categorieën van professionele belangen en hoe zij leerkrachten en directies aanzetten tot micropolitiek handelen naar aanleiding van de doorlichting door de inspectie en de activiteiten van de pedagogische begeleiding. We baseren ons daarbij op data uit verschillende onderzoeken die we – samen met anderen – uitvoerden in Vlaamse scholen tussen 1995 en 2001.[7]

Micropolitiek vanuit materiële belangen

Leerkrachten en directeurs hebben een duidelijk beeld van welke materiële, financiële en infrastructurele faciliteiten beschikbaar moeten zijn om goed te kunnen werken (bijvoorbeeld kopieerfaciliteiten; fondsen voor schooluitstappen of voor de aankoop van leermiddelen; een leerkrachtenlokaal voor informele contacten met collega's of als werkplek voor het voorbereiden van lessen, corrigeren van toetsen enz.). Ook tijd (in de zin van "organisatorisch voorziene tijd") kan hiertoe gerekend worden. Denk bijvoorbeeld aan het structureel inbouwen van overleg- en planningstijd tussen collega's tijdens de schooluren gedurende de implementatiefase van vernieuwingen.[8] Of aan de mogelijkheid om nascholing te volgen tijdens de schooluren (zie ook verder bij de sociaal-professionele belangen). Zo blijkt ook de effectiviteit van de pedagogische begeleiding in belangrijke mate samen te hangen met "tijd". Omwille van het groot aantal scholen waarvoor begeleiders moeten instaan en omwille van heel wat centrale representatietaken (vertegenwoordiging in adviesraden, werk aan leerplannen en/of leermaterialen, enz.) is de feitelijke tijd die zij op scholen kunnen doorbrengen om met het team te werken beperkt. Vaak blijft hun interventie beperkt tot eenmalige tussenkomsten of initiatieven, die weinig duurzame effecten hebben.

---

[6] De categorieën vonden we niet alleen terug in onderzoek over de inspectie en pedagogische begeleiding (Kelchtermans, Vandenberghe, & Devis, 1999-2000; Daniëls, Kelchtermans, Vandenberghe, & Kemps, 2002; Daniels & Kemps, 2001; Moors, Steenwinckel, & Struyven, 2001), maar ook in studies over de beroepssocialisatie van beginnende leerkrachten (zie Kelchtermans & Ballet, 2002, 2004) en over schaalvergroting tussen basisscholen (zie Kelchtermans, Janssen, & Vandenberghe, 2003).

[7] Voor meer uitvoerige beschrijvingen en methodologische verantwoordingen van deze onderzoeken verwijzen we naar andere publicaties en rapporten (nl. vooral Kelchtermans et al., 1999-2000; maar ook Daniëls & Kemps, 2001; Daniëls et al., 2002; Moors et al., 2001). In alle studies werd gewerkt met intensieve gevalsstudies (multiple case design – Merriam, 1988; Yin, 1989) vanuit een interpretatieve methodologie. De datacollectie was gericht op het verzamelen van (uiteenlopende) percepties en interpretaties door verschillende betrokkenen (leerkrachten, directieleden, enz.) van het optreden van inspectie en pedagogische begeleiding als onderdeel van kwaliteitszorg en -controle, maar steeds in de concrete context van hun eigen school.

[8] Hargreaves onderzocht het micropolitiek gebruik van "tijd" op school. Hij stelde vast dat de verdeling van de tijd over leerkrachten, klassen en leerstof (vakken) een weerspiegeling vormt van de dominante machtsverhoudingen tussen vakgroepen binnen de school (Hargreaves, 1990, 1992, 1994).

Ook de inspectie kijkt kritisch naar de materiële en infrastructurele situatie van de school tijdens de doorlichting. Die aandacht wordt door de leerkrachtenteams soms doelgericht aangegrepen om bepaalde wensen duidelijk in de verf te zetten. Zo spraken in een school de collega's onderling af om bij elk contact met de inspectie de povere infrastructuur voor lichamelijke opvoeding aan de orde te stellen. Het schoolteam was immers al jaren vragende partij om te kunnen beschikken over sportvelden en een gymzaal. Bij het schoolbestuur vond men echter geen gehoor. Door de kwestie systematisch aan te kaarten bij de bezoekende inspecteurs, rekende het team erop dat de kwestie in het doorlichtingsrapport opgenomen zou worden als een belangrijk punt voor verbetering. Op die manier zou het rapport een krachtig bijkomend argument worden (want opgesteld door de officiële "controleurs" van de onderwijskwaliteit namens de overheid) in toekomstige discussies met het schoolbestuur. Materiële belangen gaan voor (een deel van) de leerkrachten de inzet vormen van micropolitieke actie, waarbij ze de doorlichting door de inspectie strategisch aangrijpen om de realisatie van hun belangen dichterbij te brengen.

Bovendien krijgen materiële werkcondities vaak ook een sterke *symbolische betekenis* waardoor ze micropolitiek nog meer relevant worden. Na de doorlichting door de inspectie blijken scholen vaak snel werk te maken van de aanbevelingen in verband met materiële voorwaarden of infrastructuur (bijvoorbeeld brandveiligheid, schoolmeubilair, grootte van de klaslokalen, enz.). Deze adviezen hebben immers het voordeel dat ze zeer duidelijk zijn en dat de oplossing op zich meestal even duidelijk is. In elk geval vormen de aanbevelingen in het doorlichtingsrapport met betrekking tot infrastructuur en materiaal voor de scholen relatief gemakkelijke aangrijpingspunten om aan de inspectie hun "goede wil" te tonen. Het is immers eenvoudiger om materiële voorwaarden te verbeteren, dan (op korte termijn) bijvoorbeeld de intensiteit van collegiale samenwerkingsrelaties binnen het team te optimaliseren. Vooral wanneer het advies niet zonder meer gunstig is, zullen scholen dan ook in de eerste plaats de materiële aanbevelingen aanpakken. Daarmee appelleren ze aan de mildheid van de inspectie bij de follow-up doorlichting voor de meer complexe kwesties, die niet zo eenvoudig te realiseren zijn.

Ook binnen de school zelf kunnen aanbevelingen rond infrastructuur en materiaal een symbolische functie krijgen en zo leiden tot micropolitieke interpretatie. In een school waar het doorlichtingsrapport zowel pleitte voor de uitbouw van ICT-faciliteiten als voor meer sanitaire voorzieningen op maat van de kleuters, werd door het schoolbestuur besloten om aan de aanbeveling rond ICT prioriteit te geven. Door de kleuterleid(st)ers werd dit echter geïnterpreteerd als een bevestiging van het feit dat hun werk met kleuters (nog steeds) minder belangrijk geacht werd door de directie en het schoolbestuur dan het werk in de lagere school.

Micropolitiek vanuit organisatorische belangen

Afgezien van een aantal wettelijke bepalingen, is de wijze waarop de school als organisatie is gestructureerd en concreet functioneert in belangrijke mate voorwerp van interne onderhandelingen en beslissingen. Scholen kunnen hun interne structuur en organisatie grotendeels zelf bepalen. Daarbij kunnen verschillende belangen ontstaan. Organisatorische belangen hebben te maken met procedures, rollen, posities en formele opdrachten binnen de school als organisatie.

Zo hoopte in een school één van de leerkrachten dat een positief en geïndividualiseerd oordeel van de inspectie een gunstige invloed zou hebben op haar vaste aanstelling. Zij was immers nog niet vast benoemd en vreesde de concurrentie van een jongere collega. Het uitblijven van een geïndividualiseerde feedback door de inspectie (naast de kwaliteitsbeoordeling van de school als geheel) was dan ook erg ontgoochelend voor haar. Na de doorlichting liet deze leerkracht zich bijzonder kritisch en laatdunkend uit over de kwaliteit van de doorlichtingsprocedure, die te weinig relevant en niet valide zou zijn. Ze was ook erg afwijzend tegenover het rapport en niet gemotiveerd om werk te maken van de aanbevelingen daarin. Haar scherpe technische kritiek op de doorlichtingsprocedure kan dus maar adequaat begrepen worden vanuit haar persoonlijke zorgen omtrent haar contract (nl. de vaste benoeming en dus werkzekerheid als organisatorisch belang).

Ook wanneer aanbevelingen van het doorlichtingsrapport of activiteiten van de pedagogische begeleiding gevolgen hebben voor de samenstelling van het schoolteam of voor de functiedifferentiatie daarbinnen, zullen organisatorische belangen de kop opsteken. Een voorbeeld hiervan zijn de discussies over het al dan niet invoeren van een zorgcoördinator, een (deeltijds) klasvrije beleidsondersteuner of een remedial teacher. Deze "technische" discussies over het besteden van het lestijdenpakket hebben gevolgen voor de posities binnen het schoolteam (bijv. de positie tegenover de directie) en zullen in die zin ook reactie uitlokken bij de teamleden.

Analoge mechanismen zien we ook optreden bij de pedagogisch begeleiders. In het secundair onderwijs maakt men bijvoorbeeld een onderscheid tussen vak- en schoolbegeleiders. De eersten begeleiden leerkrachten in een bepaald vak, de anderen ondersteunen de school als organisatie. Die verschillende taakomschrijving leidt in een aantal gevallen tot territoriumconflicten tussen begeleiders die in dezelfde school werken, omdat ze hun specifieke opdracht (en daardoor ook de legitimatie van hun positie en identiteit) willen veilig stellen. Dit organisatorische belang van de pedagogische begeleiding komt echter in conflict met de nood aan ondersteuning van het schoolteam en draagt dus zeker niet bij tot de professionele erkenning en waardering van de pedagogische begeleiding door de leden van het schoolteam.

Een andere illustratie van organisatorische belangen zien we in de school waar de directeur – op wie de leerkrachten scherpe kritiek hadden – zijn conclusies trok uit het doorlichtingsrapport en ontslag nam. De nieuwe directeur slaagde er – als ex-collega – niet in om zijn gezag te vestigen. Het rapport

bood hem echter wel de legitimatie – op gezag van de inspectie – om de verdeling van de leerkrachten over de klassen te herschikken (nl. de leerkracht van het eerste leerjaar te vervangen, omdat hij daar niet adequaat functioneerde). De directeur, wiens formele positie nog niet voldoende geconsolideerd was in de organisatie, gebruikte het rapport dus als een rechtvaardiging voor het doorvoeren van "onsympathieke" maatregelen.

Micropolitiek vanuit sociaal-professionele belangen

De aard en de kwaliteit van de relaties tussen de leden van het schoolteam vormen voor veel leerkrachten een bijzonder belangrijke categorie professionele belangen. Goede persoonlijke relaties met de collega's met wie men dagelijks moet werken prijkt hoog op het lijstje met "wenselijk geachte werkcondities". Maar ook de kwaliteit van de relatie met de schoolleiding, de ouders en externe instanties, is hier aan de orde. Deze relaties vormen immers een bron van sociale erkenning, jobsatisfactie en motivatie. Leerkrachten, maar ook directeurs blijken bijzonder gevoelig voor deze kwestie. Omdat de relaties zo belangrijk zijn worden ze ook micropolitiek bijzonder relevant. Bepaalde micropolitieke strategieën, zoals roddel, verdachtmaking en sommige vormen van humor richten zich trouwens expliciet op de relaties tussen mensen of de beeldvorming van organisatieleden over elkaar.

Een en ander bleek ook in de omgang van scholen met de inspectie en de pedagogische begeleiding. In sommige scholen werd een lid van de inspectie door de schoolleiding gevraagd om het doorlichtingsrapport te komen toelichten. Dit bleek strategische redenen te hebben: de directeur schakelde een derde partij in om "het slechte nieuws te brengen". Daardoor fungeerde de inspecteur als een soort bliksemafleider: hij kreeg de moeilijke vragen en boze reacties te beantwoorden van de leerkrachten, die zich miskend en onterecht bekritiseerd voelden. De directeur was het weliswaar eens met het oordeel van de inspectie, maar wilde die mening liever niet al te sterk publiek maken omdat zijn team zich veel minder herkende in de evaluatie. Zo kon hij wat op de achtergrond blijven en een meer serene positie behouden (en dus niet het verwijt krijgen mee te heulen met de inspectie). Op die manier kon hij achteraf in een meer positieve sfeer met zijn team aan de slag gaan om de aanbevelingen uit het rapport in praktijk om te zetten.

Wanneer de gezagspositie van de directie eerder zwak is, blijkt zij ook eerder dan het leerkrachtenteam, geneigd om het eindoordeel van het doorlichtingsrapport te erkennen. In deze scholen krijgt men sterk de indruk dat de directie op die wijze hoopt dat het gezag van de inspectie als het ware voor een stuk op henzelf zou "afstralen".

Sociaal-professionele belangen manifesteren zich ook in de relatie van het schoolteam met de inspectie. De wijze waarop de inspectieleden zich gedragen tegenover de teamleden tijdens de doorlichting, is uitermate relevant voor de perceptie van de doorlichting door het schoolteam. Wanneer inspectieleden een afstandelijke en autoritaire houding aannemen tegenover directie en leerkrachten, voelen deze zich doorgaans helemaal niet professioneel erkend.

Omgekeerd draagt een weliswaar kritische, maar "menselijke" houding ertoe bij dat leerkrachten zich minder gestresseerd voelen, dat ze de legitimiteit en geldigheid van de inspectiebevindingen erkennen en daardoor minder weerstand zullen ervaren om het doorlichtingsrapport ook effectief als vertrekpunt te nemen voor optimaliseringsinitiatieven. In één school heeft de doorlichting positieve effecten op de sfeer en relaties binnen het leerkrachtenteam, omdat het team zich collectief tegen één inspecteur keerde (allen tegen één). De negatieve houding en wijze van optreden van die man wekte zoveel ergernis en woede bij de leerkrachten, dat ze zich voluit inspanden om bij de opvolgingsdoorlichting een gunstige evaluatie af te dwingen en zo in zekere zin "wraak" te nemen op de inspecteur.

Er zijn ook voorbeelden waarin de effectiviteit van bepaalde begeleidingsinterventies door sociaal-professionele belangen in het gedrang komt. Vanuit de gedachte dat het creëren van een interne ondersteunende structuur in de school een belangrijke positieve voorwaarde is voor de implementatie van vernieuwingen, drong een pedagogisch begeleider er bij de directeur op aan teamleden een coördinerende taak te geven voor de werkgroepen die er in de school bestonden rond een aantal thema's. Daardoor zou in de school niet alleen een ondersteunende structuur ontstaan, maar zouden de coördinerende leerkrachten zich ook expliciet gewaardeerd en erkend voelen als competente leerkracht. Door de betrokken leerkrachten werd dit echter helemaal anders ingeschat. Toen bijvoorbeeld Nelly, een toegewijde leerkracht van de school, van haar directeur de vraag kreeg om deels klasvrij gemaakt te worden en als interne coördinator te gaan werken voor de implementatie van het nieuwe leerplan moedertaal, weigerde ze de opdracht. Ze wilde onder geen beding een positie innemen die voor haar collega's een verschil in hiërarchie zou kunnen suggereren. Nelly onderhield immers uitstekende vriendschappelijk-collegiale relaties met heel wat collega's. Het vrijwaren van deze relaties was voor haar belangrijker dan de implementatie van de vernieuwing, ook al steunde ze die voluit. Waar anderen in het verwerven van de coördinatiefunctie wellicht een na te streven organisatorisch belang zouden zien (bijv. omwille van de statusverhoging, de sociale erkenning, een mogelijke opstap naar een functie in het management), moeten we de weigering van de leerkracht hier dus begrijpen vanuit haar anticipatie op de betekenis die haar collega's aan die positie zouden kunnen geven. Het sociaal-professionele belang van goede collegiale relaties kwam hier in conflict met het organisatorische belang (het creëren van de ondersteunende structuur) en dwong de betrokkene tot afweging en keuze. Nelly had immers geleerd hoe "allergisch" haar collega's reageren op elke vorm van hiërarchisering binnen het team en dit inzicht woog zwaarder dan de vraag van de schoolleiding. Hierin wordt meteen ook Nelly's micropolitieke geletterdheid duidelijk: ze had geleerd hoe bepaalde waarden en normen fungeren binnen het schoolteam en past haar gedrag aan.

Dit illustreert meteen dat goede sociale relaties in een schoolteam de invoering van vernieuwingen of het werken aan een betere onderwijskwaliteit soms ook in de weg kunnen staan. Staessens (1991) observeerde al dat scho-

len met een "familie"-cultuur (hoge jobsatisfactie, positieve relaties tussen leerkrachten onderling en met de directie) veel minder overgingen tot implementatie van vernieuwingen wanneer die de bestaande sociale verhoudingen konden verstoren. Avila de Lima (2001) stelde vast dat vriendschappelijke relaties en vooral de afkeer van conflict, de implementatie van onderwijsvernieuwing vaak afremde in plaats van ze te bevorderen. De positieve invloed van spanningen en conflict worden zowel in de theorie als in de praktijk sterk onderschat, zo argumenteert hij. Het onderzoek van Achinstein (2002) toont aan dat conflict en meningsverschil helemaal niet negatief hoeven te zijn voor de samenwerking tussen teamleden.

Een variant op de micropolitieke rol van sociaal-professionele relaties stelden we vast in de wijze waarop scholen omgaan met het ondersteunings- of nascholingsaanbod. In de beslissing om al dan niet in te gaan op een extern vormingsaanbod, blijken niet alleen interesse of inhoudelijke motivatie mee te spelen, maar worden vaak verschillende belangen tegen elkaar afgewogen in een kosten-baten-analyse. Wanneer de vorming buiten de schooluren plaatsvindt, dient deelname immers te worden "betaald" met een stuk vrije tijd. Wanneer leerkrachten intrinsiek gemotiveerd zijn voor een bepaalde thematiek, is het mogelijk dat dit opweegt tegen de gevraagde tijdsinvestering. Vorming binnen de werkuren kost weliswaar geen vrije tijd, maar wel "onderwijstijd" en brengt – vooral voor kleine scholen – vaak belangrijke *sociaal-organisatorische kosten* met zich mee. De deelnemers moeten immers in hun klas vervangen worden. Dit betekent dat ofwel de directeur ofwel collega's extra belast worden om deelname mogelijk te maken. Vooral wanneer er binnen een school al een zware belasting is qua extra-taken (bijv. toezichten, busdienst) kan dit de "kost" te hoog maken en leerkrachten doen afzien van de nascholing. Daarnaast speelt ook de "sociale toepassingskost" vaak een rol: wanneer de deelnemer vreest dat de collega's negatief zullen reageren op zijn/haar interesse voor en toepassing van bepaalde vernieuwingen, kan dit een kost vormen die hem/haar demotiveert (hetzij om überhaupt deel te nemen aan vorming, hetzij om aan de implementatie van het geleerde te werken).

Micropolitiek vanuit cultureel-ideologische belangen

Met de term "cultureel-ideologische belangen" verwijzen we naar het geheel van al dan niet geëxpliciteerde waarden en doelen die men vooropstelt in een school. Het gaat om de min of meer collectief gedeelde opvatting over wat "goed onderwijs" inhoudt en die dus normatief is voor het gedrag van de teamleden. Deze culturele normen – of beter, deze normatieve cultuur – zijn enerzijds de neerslag van onderhandelingsprocessen uit het verleden (bijv. gewoontes, "gevoeligheden", stilzwijgende regels en procedures, enz.), maar worden anderzijds voortdurend bevestigd of aangepast in de complexe sociale processen van betekenisconstructie in het dagelijkse functioneren van de school. Die betekenisconstructie tussen de teamleden is tegelijkertijd ook een onderhandelingsproces waardoor bepaalde normen, waarden en doelen het

statuut krijgen van erkende, legitieme en bindende cultuurelementen van de school. In wezen gaat het dus om de "definitie van de organisatie", het proces dat bepaalt welke soort school men wil zijn en hoe men die normatieve ideeën wil vormgeven (zie ook hierboven het voorbeeld van de school die beslist om eerder voor meer ICT te kiezen dan het sanitair voor de kleuters uit te breiden).

Omwille van hun waardengeladen karakter stoten maatregelen die de "onderwijskwaliteit" van de school willen beïnvloeden onvermijdelijk op deze categorie van belangen: in welke mate is de visie van de beïnvloedende overheid immers compatibel met de organisatiecultuur en de individuele opvattingen van leerkrachten over "goed onderwijs" en de wijze waarop dat gerealiseerd dient te worden?

In dat verband stelden we vast dat er bij de doorlichting door de inspectie tegelijkertijd een *proces van "verborgen curriculum"* optreedt. Met de doorlichting controleert men immers niet alleen, men communiceert ook bepaalde opvattingen over "goed onderwijs" en hoe men deze dient te realiseren (bijv. via collegiale samenwerking; differentiatie; zorgverbreding; leerlingvolgsysteem, enz.). Door bijvoorbeeld expliciet te vragen met welk leerlingvolgsysteem men werkt en hoe die werking concreet gestalte krijgt, communiceert de inspectie dat het eigenlijk vanzelfsprekend is dat de school met een leerlingvolgsysteem werkt. De doorlichting is met andere woorden tegelijk informatief en normatief over wat momenteel geldt als de "officiële" invulling van "goed onderwijs". Deze visie wordt echter niet vanzelfsprekend gedeeld door alle teamleden. Vooral voor een aantal directeurs bleek de doorlichtingsboodschap verhelderend: "nu weet ik beter wat de overheid precies verwacht van een goede school". Afhankelijk van de situatie in de school, de zelfstandigheid en professionaliteit van het schoolteam zal deze interpretatie van het "verborgen leerplan" leiden tot pogingen om zo nauw mogelijk bij de verwachtingen aan te sluiten (inschikkelijkheid), dan wel tot een scherper bewustzijn dat men "afwijkt" en dus moet zorgen voor een gefundeerde verantwoording van de eigen koers die men wil varen (weerstand, protest, discussie).

In sommige gevallen leidt de boodschap uit het doorlichtingsproces tot discussie en micropolitieke actie in de school over keuzes in het "opvoedingsproject". Dit wordt goed geïllustreerd door de casus van een basisschool, die traditioneel sterk gericht was op cognitieve leerprestaties en prat ging op het grote aantal oud-leerlingen dat een succesvolle studieloopbaan in het hoger onderwijs doorlopen had en maatschappelijk belangrijke posities bekleedde. Toch leefde bij een minderheid van de leerkrachten de overtuiging dat men de cognitieve ontwikkeling van leerlingen minder eenzijdig diende te beklemtonen en in het onderwijs meer ruimte zou moeten geven aan andere aspecten van de persoonlijkheid (bijv. muzisch-creatieve en sociaal-communicatieve ontwikkeling). Deze minderheid voelde zich bevestigd door het "verborgen leerplan" in het doorlichtingsinstrument, waar ook aandacht was voor zorgverbreding, totale persoonlijkheidsontwikkeling, creatief werken, enz.. Daarenboven gingen ook de aanbevelingen in het doorlichtingsrapport in de richting van een bredere ontwikkeling van de persoonlijkheid. Aan de hand

van de doorlichtingservaring hoopten deze leerkrachten een koerswijziging te realiseren in het opvoedingsproject van de school. De meerderheid van het schoolteam was het echter niet eens met het oordeel van de inspectie en drong aan op een andere aanpak. Zij concludeerde uit de doorlichting dat zij er als school blijkbaar onvoldoende in slaagde de keuze voor sterk cognitief gericht onderwijs helder te communiceren naar de buitenwereld. Zij "definieerde" de zaak dus als een louter communicatie-technische kwestie. Na onderlinge discussie én overleg met het schoolbestuur is het traditionele, cognitief gerichte accent zeer expliciet opgenomen in het schoolwerkplan én heeft men werk gemaakt van een nieuwe informatiebrochure voor ouders om de keuze voor dat project beter te communiceren. De "traditionalistische" fractie binnen de school had het pleit in haar voordeel beslecht en geformaliseerd.

Een andere illustratie van de cultureel-ideologische belangen zien we in de confrontatie tussen de stijl van een pedagogische begeleider en het schoolteam. De sterk directieve en dwingende aanpak (sterk controlerende opvolging) bij de pedagogisch begeleider in een bepaalde regio roept bij de schoolteams een gereserveerde houding op. Ze beklemtonen telkens weer dat ze zélf zullen bepalen of en in hoeverre ze zullen ingaan op het begeleidingsaanbod (al kon men hier blijkbaar eerder spreken van een "bevel tot actie" vanwege de begeleider). Met andere woorden, zelfs al erkent men de competentie en de inzet van de begeleider, toch is de latente dreiging om als school in te boeten aan autonomie indien men op diens initiatieven zou ingaan, een voldoende reden voor sommige scholen om met extra voorbehoud te reageren. Het gevoel "wij beslissen zelf wat we al dan niet doen" (de autonomie van de school) is te belangrijk als regulatieve waarde in het functioneren van de school. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat de interventies van de pedagogisch begeleider nauwelijks effect sorteren en dat er binnen het schoolteam een collectieve houding van weerstand en afwijzing ontstaat.

Het in vraag stellen van de legitimiteit en geldigheid van de procedure bij een doorlichting omdat deze te weinig recht zou doen aan de eigenheid van het opvoedingsproject in de school, is tevens een illustratie van deze categorie van professionele belangen. Wanneer het optreden van de inspectie in de doorlichting inderdaad een impuls wil geven tot kwaliteitsbevorderende veranderingen in het functioneren van de leerkrachten en de school (zoals de bedoeling van het decreet) is het van essentieel belang dat de doorlichtingsprocedure door de schoolteams erkend wordt als een valide en betrouwbare evaluatie. De schoolteams moeten zich kunnen herkennen in het beeld dat van hun school geschetst wordt (en dus van de waardenkeuzes die in de schoolpraktijk gemaakt worden). Zo niet, dan is het weinig waarschijnlijk dat men inspanningen zal doen om de aanbevelingen uit het rapport te realiseren. De kans is dan erg groot dat schoolteams hooguit overgaan tot "window dressing", oppervlakkige en formele aanpassingen in de klas- en schoolpraktijk (bijv. administratieve of materieel-infrastructurele aanpassingen), zonder dat er sprake is van professionele ontwikkeling van de leerkrachten of schoolontwikkeling die werkelijk leiden tot beter onderwijs.

Micropolitiek vanuit zelfbelangen

De normatieve opvattingen over "goed onderwijs" en "goed leraarschap" (c.q. "goed leiderschap") binnen een schoolteam zijn gedeeltelijk collectief, maar ook tot op zekere hoogte individueel verschillend. Het beroep van leerkracht is immers slechts in beperkte mate een technische job, bestaande uit duidelijk omschreven pedagogisch-didactische technieken voor efficiënte kennisoverdracht en klasmanagement. De eigen persoon van de leerkracht vormt een even essentieel element in de beroepsuitoefening (zie onder meer Kelchtermans, 1994; Nias, 1989). Wie men is als leerkracht, is minstens zo belangrijk als wat men concreet doet. Individuele teamleden hebben dus een min of meer duidelijk beeld van het soort leraar dat ze willen zijn, van een professionele identiteit als leerkracht. We noemen dit geheel van zelfrepresentaties het *professioneel zelfverstaan* (Kelchtermans, 1994). Dit zelfverstaan is het resultaat van concrete loopbaanervaringen, maar gaat uiteindelijk zelfs terug op de ervaringen van de betrokkene als leerling en scholier. Dat zelfverstaan bevat niet alleen een beschrijvend zelfbeeld, maar ook een (persoonlijke) normatieve opvatting van wat men hoort te doen om een goed leerkracht te zijn (taakopvatting) en een persoonlijke evaluatie van de mate waarin men daarin slaagt (zelfwaardegevoel). Ook de motieven die iemand voor het onderwijs deden kiezen (beroepsmotivatie) én de verwachtingen in verband met de eigen beroepssituatie in de toekomst (toekomstperspectief) maken deel uit van het zelfverstaan. Wanneer beleidsmaatregelen (extern, maar ook schoolintern) een bedreiging betekenen van dat zelfverstaan zal dat vaak leiden tot micropolitieke actie, omdat de betrokkene bijvoorbeeld zijn/haar taakopvatting en zelfwaardegevoel veilig wil stellen.

Met andere woorden, het vrijwaren en eventueel herstellen van het zelfbeeld, het zelfwaardegevoel, de eigen taakopvatting, beroepsmotivatie en toekomstperspectief vormen voor leerkrachten en directeurs ook een belangrijke waarde (en dus ook een professioneel belang) in de context van de kwaliteitsondersteuning. Zelfbelangen zijn bijvoorbeeld in het geding wanneer er een spanning bestaat tussen de taakopvatting van individuele leerkrachten en de dominante opvattingen binnen het gehele team (zie hoger). Voor leerkrachten die zich tijdens het gesprek met de inspectie vernederd, gekleineerd en dus miskend gevoeld hadden, is het herstel van het zelfwaardegevoel uiteraard van belang. Vanuit die beleving hebben ze begrijpelijkerwijze moeite met het aanvaarden van de doorlichtingsconclusies en zijn ze vaak erg argwanend ten aanzien van de pedagogische begeleiding, vanuit de vrees een analoge ervaring te moeten meemaken.

Ook de verwachting bij veel leerkrachten om van de inspectie toch nog individuele feedback te krijgen en zelfs suggesties ter optimalisering van hun praktijk, kunnen we vanuit de zelfbelangen begrijpen. In de vraag naar individuele feedback zit immers een vraag naar erkenning en bevestiging: "ben ik goed bezig?" Leerkrachten hopen op bevestiging en waardering. Vooral naar aanleiding van klasobservaties verwachten zij een evaluerende uitspraak van de observerende inspecteur. Het uitblijven ervan leidt tot gevoelens van onze-

kerheid, twijfel of machteloosheid bij de leerkracht (zie ook Kelchtermans, 1999). Hieruit blijkt dus dat een algemene maatregel van de overheid, gericht op het garanderen van onderwijskwaliteit, ertoe kan leiden dat ook op het individuele vlak de bezorgdheid van leerkrachten over het eigen functioneren scherpgesteld wordt. Als onderwijskwaliteit zo'n publieke kwestie wordt dan kan dat degenen die daar in concreto voor moeten instaan niet onberoerd laten. De behoefte aan waardering voor hun inspanningen en aan positieve feedback bij het vervullen van het complexe takenpakket, wordt er enkel groter door.

Besluit

Met het decreet op de inspectie en de pedagogische begeleiders (1991) installeerde de Vlaamse overheid twee professionele korpsen die complementair dienen in te staan voor het bevorderen van kwaliteitsvol onderwijs, respectievelijk door de kwaliteit te controleren en door scholen te ondersteunen bij de realisatie ervan. Ofschoon de beleidsrationale erg duidelijk was en ook de legitimiteit ervan niet in twijfel werd getrokken, leert een analyse van de feitelijke praktijk dat de implementatie van het decreet op het terrein tot veel complexere gevolgen heeft geleid dan men vooropgesteld had.

De analyse vanuit een micropolitiek perspectief maakt duidelijk dat de realisatie van die beleidsdoelen verstrikt raakt in de persoonlijke betekenisgeving, maar vooral ook in de professionele belangen van de schoolteams. Dit hoeft niet te betekenen dat de beleidsdoelstellingen niet gerealiseerd worden of dat de implementatie per se contraproductief is. Het leert wel dat de interactie tussen beleidsmaatregelen enerzijds en de praktijk van scholen anderzijds een complexe aangelegenheid is die niet vanzelfsprekend en voorspelbaar verloopt.

De implementatie van beleidsmaatregelen is niet te reduceren tot de uitvoering van technische voorschriften. Eén belangrijke reden hiervoor is de onvermijdelijke waardengeladenheid van beleidsmaatregelen. Elke maatregel impliceert immers bepaalde opvattingen over "goed onderwijs" en hoe dit best gerealiseerd wordt. Over die waardenkeuze kan men van mening verschillen.

Ten tweede zullen schoolteams, die zichzelf professioneel ernstig nemen, beleidsmaatregelen ook evalueren en interpreteren vanuit hun eigen waardenschaal. Hun visie op goed onderwijs én op de noodzakelijke voorwaarden (werkcondities) om ze te realiseren bepaalt of en in welke mate ze met de maatregelen zullen instemmen, dan wel of deze zullen reageren met weerstand.

Nauw daarbij aansluitend, ligt een derde reden in het feit dat schoolteams op zich evenmin een monolithisch geheel vormen, maar dat er tussen (groepen van) teamleden verschillen bestaan in de opvattingen over goed onderwijs en hoe dat best gerealiseerd wordt. Om een goed lokaal schoolbeleid te voeren moet de directie zorgen voor werkcondities waarin deze opvattingen (en dus eventuele verschillen van mening) geëxpliciteerd en kritisch uitgediept kunnen worden. Dit is onder meer belangrijk om te vermijden dat de cultureel-ideolo-

gische en sociaal-professionele belangen en tegenstellingen sluipend het werk van de leerkrachten negatief beïnvloeden.

Voor de onderwijsoverheid is het belangrijk om in haar sturingsambities zowel voldoende ambitieus als voldoende bescheiden te zijn. Omdat ze uiteindelijk verantwoordelijk is voor het garanderen van goed onderwijs voor de gehele bevolking, moet ze de ambitie blijven koesteren dit doel maximaal te bereiken en daartoe de nodige sturende maatregelen te nemen. Tegelijkertijd kan ze niet anders dan bescheiden zijn vanuit de wetenschap dat beleidsmaatregelen altijd geïnterpreteerd worden en dat die interpretatie de uiteindelijke implementatie bepaalt. Daarom kan de overheid ook niet anders dan te vertrouwen op het engagement en de deskundigheid van de betrokkenen in de scholen. Uiteindelijk blijven het immers de schoolteams die zullen bepalen hoe onderwijs en opvoeding concreet gestalte krijgen in de relatie met de leerlingen, voor wie ze zorg dragen. En in die relatie gebeurt altijd weer zowel meer als minder dan plannenmakers (kunnen) vooropstellen.

Referenties

Achinstein, B. (2002). Conflict amid community: The micropolitics of teacher collaboration. *Teachers College Record, 104*, 421-455.

Altrichter, H., & Salzgeber, S. (1996). Zur Mikropolitik schulischer Innovation. Wie Schulen durch das Handeln verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Interessen Struktur gewinnen und sich entwickeln. In H. Altrichter & P. Posch (Eds.), *Mikropolitik der Schulentwicklung* (pp. 96-169). Innsbruck: Studien Verlag.

Avila de Lima, J. (2001). Forgetting about friendship: Using conflict in teacher communities as a catalyst for school change. *Journal of Educational Change, 2*, 97-122.

Ball, S. (1987). *The micropolitics of the school: Towards a theory of school organization.* London: Methuen.

Ball, S. (1994). Micropolitics of schools. In T. Husén & T.N. Postlethwaite (Eds.), *The international encyclopedia of education* (2nd ed.) (Vol. 7, pp. 3821-3826). Oxford: Pergamon.

Blase, J. (Ed.). (1991). *The politics of life in schools. Power, conflict, and cooperation.* Newbury Park-London-New Delhi: Sage.

Blase, J. (1997). The micropolitics of teaching. In B.J. Biddle et al. (Eds.), *International handbook of teachers and teaching* (pp. 939-970). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Blase, J. (1998). The micropolitics of educational change. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, & D. Hopkins (Eds.), *International handbook of educational change* (pp. 544-557). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Daniëls, K., Kelchtermans, G., Vandenberghe, R., & Kemps, T. (2002). De doorluchtigheid van de doorlichting. Kanttekeningen bij een decennium Decreet op inspectie en pedagogische begeleiding. *Impuls voor Onderwijsbegeleiding, 33*(1), 21-25.

Daniëls, K., & Kemps, T. (2001). *Schooldoorlichting in het Vlaams Secundair Onderwijs. Een kwalitatief onderzoek naar de bijdrage van doorlichting tot schoolontwikkeling.* Niet-gepubliceerde licentiaatsverhandeling (o.l.v. R. Vandenberghe en G. Kelchtermans), K.U.Leuven-Centrum voor Onderwijsbeleid en -vernieuwing, Leuven.

Hargreaves, A. (1990). Teachers' work and the politics of time and space. *International Journal of Qualitative Studies in Education, 3*, 303-320.

Hargreaves, A. (1992). Time and teachers' work: An analysis of the intensification thesis. *Teachers College Record, 94*(1), 87-108.

Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers, changing times. Teachers' work and culture in the postmodern age.* London: Cassell.

Hoyle, E. (1982). Micropolitics of educational organizations. *Educational Management and Administration, 10*(2), 87-98.

Imants, J. (1993). De interne organisatie van scholen in het voorgezet onderwijs. *Onderwijskundig lexicon* (2nd ed., pp. F2010/1-2010/38). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Kelchtermans, G. (1994). *De professionele ontwikkeling van leerkrachten Basisonderwijs vanuit het biografisch perspectief* (Studia Paedagogica, 17). Leuven: Universitaire Pers Leuven.

Kelchtermans, G. (1999). Kwetsbaarheid en professionele identiteit van leerkrachten basisonderwijs. Een exploratie van de morele en politieke wortels. *Pedagogisch Tijdschrift, 24*, 471-492.

Kelchtermans, G. (2000). Micropolitiek en leren op de werkplek. In J. Imants (Ed.), *Onderwijskundig Lexicon III-Schoolorganisatie.* (pp. 69-86). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Kelchtermans, G., & Ballet, K. (2002). The micropolitics of teacher induction. A narrative-biographical study on teacher socialisation. *Teaching and Teacher Education, 18*(1), 105-120.

Kelchtermans, G., & Ballet, K. (2004). Micropolitical literacy: Reconstructing a neglected dimension in teacher development. *International Journal of Educational Research, 37*, 755-767.

Kelchtermans, G., Janssen, V., & Vandenberghe, R. (2003). *Structuurverandering of schoolontwikkeling? Over schaalvergroting in basisscholen.* Deurne: Wolters Plantyn.

Kelchtermans, G., Vandenberghe, R., & Devis, I. (1999-2000). De effectiviteit van inspectie, pedagogische begeleiding en nascholing. Determinanten en micropolitieke verklaring. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid,* nr. 3, 153-168.

Merriam, S. (1988). *Casestudy research. A qualitative approach.* San Francisco: Jossey Bass.

Moors, A., Steenwinckel, T., & Struyven, K. (2001). *De pedagogische begeleiding: professioneel ontwikkelen in een nieuw beroep.* Niet-gepubliceerde licentiaatsverhandeling (o.l.v. R. Vandenberghe en G. Kelchtermans), K.U.Leuven-Centrum voor Onderwijsbeleid en -vernieuwing, Leuven.

Nias, J. (1989). *Primary teachers talking. A study of teaching as work.* London-New York: Routledge.

Spaulding, A. (1997). Life in schools – A qualitative study of teacher perspectives on the politics of principals: Ineffective leadership behaviors and their consequences upon teacher thinking and behavior. *School Leadership & Management, 17*(1), 39-55.

Staessens, K. (1991). *De professionele cultuur van basisscholen. Elke school heeft haar verhaal.* Leuven: Universitaire Pers Leuven.

Yin, R. (1989). *Case study research. Design and methods.* Beverly Hills-London: Sage.