

Marlies Honingh

Marlies Honingh is Universitair Hoofddocent bij de vakgroep bestuurskunde aan de Radboud Universiteit.

E-mail: marlies.honingh@ru.nl

Floor Basten

Floor Basten is zelfstandig onderzoeker en onderzoeksdocent

E-mail: floorbasten@orleon.nl

Hartger Wassink

Hartger Wassink is zelfstandig adviseur (bestuur, leiderschap, toezicht)

E-mail: hwassink@professioneledialoog.nl

Zo simpel is het allemaal niet

Over **sturing** in het onderwijs

Begin 2022 verscheen *Aard en doorwerking van sturingsrelaties*, het eindrapport van een meerjarig onderzoek van de Radboud Universiteit. Nu klinkt ‘sturingsrelaties’ misschien niet direct heel pakkend. Toch is het een uniek en belangrijk onderzoek dat nieuw licht werpt op de kwestie waarom er soms zo weinig lijkt te veranderen in het onderwijs, en waarom steeds dezelfde discussies gevoerd worden. In dit artikel maken Marlies Honingh (hoofdonderzoeker; MH), Floor Basten (lid van het onderzoeksteam; FB) en Hartger Wassink (zelfstandig adviseur voor bestuur en toezicht, en lid van het klankbordteam voor het onderzoek; HW) in de vorm van een gesprek duidelijk wat de betekenis van dit onderzoek voor de onderwijspraktijk is, met name voor bestuurders en beleidsmakers.

Het gesprek

HW Op de dag dat we dit gesprek hebben (half november 2022), is net een beleidsbrief van minister Wiersma uitgekomen met uitgebreide en vrij gedetailleerde plannen voor sturing op kwaliteit in het Nederlandse onderwijs. Daarin kondigt hij aan sterker te

willen sturen vanuit ministerie en Inspectie. Is dat een goed idee?

MH Voor een minister lijkt het misschien logisch het zo aan te pakken, maar steeds blijkt de praktijk een stuk minder overzichtelijk en ook minder eenduidig.

Opzet van het onderzoek

Het meerjarig NRO-onderzoeksproject 'Aard en doorwerking van sturingsrelaties' richtte zich op de sturingsrelaties tussen de bestuurder, de schoolleiders en teams van leerkrachten, en de invloed van die relaties op de ontwikkeling van toekomstgericht onderwijs in de klas.

Het onderzoek bestond uit een eerste ronde van interviews met bestuurders en schoolleiders bij acht onderwijsorganisaties. Vervolgens zijn in zeventien organisaties documentanalyses gedaan en vragenlijsten uitgezet. Bestuurders (20) en schoolleiders (63) van in totaal 17 onderwijsorganisaties hebben die vragenlijsten op twee momenten ingevuld. Bij het tweede moment zijn ook leerkrachten (209) bevestigd. In de afrondende fase hebben we in 3 van deze organisaties een interventie gedaan op basis van group model building.

Als je een kind of een hond hebt, weet je dat sturing niet zo simpel werkt. Ons onderzoek was gericht op die complexiteit van sturing in het onderwijs. Daaruit bleek duidelijk dat de werking van sturing afhankelijk is van de interactie tussen de personen die erbij betrokken zijn.

FB Bovendien: er wordt op goed onderwijs gestuurd, maar een definitie van goed onderwijs wordt niet gegeven; daardoor blijven de plannen erg technocratisch en procesgeoriënteerd. Alsof, wanneer de processen maar op orde zijn, de kwaliteit vanzelf gegarandeerd is. Maar als het gesprek over de kwaliteit van prestaties gaat, dan komen we niet verder. Er wordt dan een soort neutraliteit gesuggereerd die er niet is. Het moet gaan over de toekomst van jonge mensen, en zo'n toekomstbeeld is niet waardevrij. Bestuurders gaan vaak sterk uit van het onderwijs zoals het nu is en vinden het lastig om zich aan een visie te verbinden omdat er dan waarden geïntroduceerd moeten worden. Maar dan vergeten ze dat de

situatie zoals die nu is, ook niet waardevrij is, maar een product van eerdere keuzes.

HW Dus het gaat altijd over wereldbeelden, ook als je denkt van niet? Dan zouden we het ook over het wereldbeeld onder het huidige systeem moeten hebben.

MH Misschien wel ja. We doen alsof cijfers en dus ook onderwijskwaliteit neutraal zijn, maar dat is niet zo. Er schuilt een hele wereld achter, die we allang niet meer met elkaar bespreken. Het huidige discours gaat niet over de belangrijke vraag: wat verstaan we onder kwaliteit en waarom? Het allerbelangrijkste in het onderwijs, het feitelijke leerproces, is dat het draait om relaties. Dat zouden we steeds weer aan de orde moeten stellen, maar dat gebeurt helaas niet. Wanneer we in de spierballentaal van cijfers en sturing vluchten, raakt het belang van pedagogisch tact (lees: relaties), juist uit beeld. Dat helpt niet om tot kwaliteit te komen.

FB De gangbare beleidsfilosofie vereenvoudigt sturing tot een lineaire, verticale keten; dat zorgt er paradoxaal genoeg voor, dat er juist meer complexiteit ontstaat. Want bestuurders moeten zich steeds verhouden tot die versimpeling, die eigenlijk niet past. Ze moeten steeds hun eigen realiteit vervormen, om te kunnen voldoen aan de zogenaamd objectieve kwaliteitscriteria.

MH En die vervorming zie je in de praktijk terug. Iedereen probeert ervoor te zorgen dat op papier alles klopt, terwijl de werkelijkheid vaak anders is. Daardoor voelen bestuurders, maar ook leraren, zich vaak verdwaald. Ze vragen zich af: welk idee over besturing zit hierachter? En juist dat blijft onbesproken. Dat is wat we in het onderzoek hebben willen beschrijven.

Opbrengst van het onderzoek

De hoofdconclusie van het onderzoek is, dat op basis van drie dimensies typologieën van sturingsconfiguraties tussen bestuur, schoolleiders en professionals gemaakt kunnen worden.

De eerste dimensie betreft de openheid in communicatie, oftewel de mate waarin bestuurders en schoolleiders ervaren dat het in onderlinge gesprekken mogelijk is zich open en waar nodig kritisch op te stellen, en dat het bespreken van verschillen in inzichten benut wordt. Een koppeling in deze dimensie geeft aan dat beide partijen problemen durven te benoemen, zodat ze tijdig kunnen worden geadresseerd. Bij een ontkoppeling gaan deze problemen mogelijk sluimeren.

De tweede dimensie betreft de organisationele leerfocus, die draait om het organiseren van leren door de hele organisatie heen. Bestuurders en schoolleiders uit het onderzoek zijn op dit gebied allemaal gekoppeld, maar in sommige onderwijsorganisaties blijken de raad van toezicht en bestuurder ontkoppeld te zijn. Dan ervaart de bestuurder ruimte voor het organiseren van leren door de hele organisatie heen, zonder dat er expliciete legitimering voor is vanuit de raad van toezicht, omdat daarover geen verantwoording wordt gevraagd.

De derde dimensie betreft de focus op de politieke omgeving. Hier gaat het om de oriëntatie op externe partners zoals het ministerie en de Inspectie, maar ook op samenwerkingsverbanden, de PO-raad en lokale overheden. Dit draait om afstemming op wat op een bepaald moment als de bestuurlijke opdracht wordt gezien. Het onderzoek laat zien dat ontkoppeling in deze dimensie doorgaans een gemis aan geeft in de mate waarin de raad van toezicht zijn rol pakt, en daarover ook verantwoording vraagt van de bestuurder.

De werking van
sturing is afhankelijk
van de interactie
tussen de personen die
erbij betrokken zijn.



Bedrijfskunde voor scholen

HW Kan jullie onderzoek helpen ons te bevrijden uit dat simpele paradigma van lineaire sturing?

MH Dat paradigma komt er eigenlijk op neer dat als je maar doet wat je moet doen, dat het dan goed komt. Maar dat beeld hebben we totaal niet teruggevonden in ons onderzoek. De werkelijkheid van besturing, met alle complexe interactie, is echt veelkleuriger. We volgen bevelen niet gehoorzaam op en iedereen weet dat die simpele manier van sturing niet werkt, en toch blijven we in het officiële onderwijsbeleidsdiscours doen alsof. Waarom?

HW Goede vraag: waarom?

MH Ik denk doordat de vraag naar het systeem zelf niet gesteld wordt. Er wordt gezegd: 'Dit is de knop en druk daar maar op, zo moet je het doen'. Daarom zijn wij in ons onderzoek bij het begin begonnen: wat is besturen? Nou, dat betekent onder andere: je bent verantwoordelijk voor alles. Als je dat snapt, dan begrijp je dat het gaat om handelen in een specifieke context, die niet vaststaat. De zekerheid die gesuggereerd wordt in het huidige discours, die is er niet. Juist dat is wat besturen is.

FB Onder het gangbare paradigma van onderwijs-onderzoek zit een neoliberaal mensbeeld en dat past niet. De vraag naar wat goed onderwijsbestuur is, kun je daardoor nu vanuit onderwijskundig onderzoek in Nederland niet beantwoorden.

MH Er worden afhankelijke variabelen genomen, die onvoldoende de werkelijkheid beschrijven. Het is een soort bedrijfskunde voor scholen geworden. De pedagogiek ontbreekt. Het is een performatieve realiteit geworden, een neoliberaal sturingsperspectief dat is

omarmd in de publieke sector en als zodanig niet meer bevraagd wordt.

Besturen is interactie

MH In ons onderzoek hebben we een andere afhankelijke variabele genomen. Wij kijken naar teamcreativiteit als afhankelijke variabele, losjes gedefinieerd als: de doorgaande ontwikkeling in het team. Wordt er op lange termijn blijvend werk gemaakt van ontwikkeling in de klas, dus echt daar waar het moet gebeuren?

FB Ten tweede: we hebben besturen losgemaakt van individuele persoonlijkheidskenmerken. Besturen is geen neutraal doorgeefluik, maar een interactie. Daarom kijken wij naar de dyades, ofwel de interacties. Als iemand iets niet doet wat wel 'opgedragen' is, dan zien we dat in ons onderzoek niet als ongehoorzaamheid of disfunctioneren, maar hebben we gekeken naar wat er in de interactie gebeurt.

MH Het onderzoek neemt zowel het belang van relaties als de complexiteit van het sturingsproces onder de loop. We kijken daarbij naar de werkzaamheid, niet zozeer



We kijken bijvoorbeeld, hoe de school reageert op de omgeving, wat er vastgelegd wordt in taken, hoe de communicatie plaatsvindt, hoeveel openheid er is.

naar de effecten. Dat resulteerde in een beschrijving van verschillende typologieën van configuraties, die laten zien hoe sturing doorwerkt in de organisatie. We kijken bijvoorbeeld, hoe de school reageert op de omgeving, wat er vastgelegd wordt in taken, hoe de communicatie plaatsvindt, hoeveel openheid er is. Sommige scholen bijvoorbeeld zijn helemaal niet bezig met de omgeving, maar zijn wel erg goed met hun onderlinge communicatie. Zo is een zevental typologieën zichtbaar geworden, zoals 'stabiel', 'verbindend' 'werkvloergericht', enzo-voorts.

HW En wat zie je dan, als je met die typologieën naar de werkelijkheid kijkt?

MH In één bepaalde typologie zagen we veel doorwerking van het bestuur tot in de klas. In een configuratie waar de bestuurder ruimte heeft, onder andere doordat de Raad van Toezicht niet zo inhoudelijk betrokken is bij de organisationele leerfocus van de organisatie. Je hebt lucht nodig als bestuurder wanneer het gaat om het leren en ontwikkelen in de organisatie. Een tweede aspect van die configuratie is dat de relaties tussen mensen open zijn. Dat wil zeggen dat zij elkaar weten te vinden wanneer er onduidelijkheden of vragen zijn en dat het mogelijk is om problemen te benoemen en verschillen van inzicht te bespreken. Daarom heb je trouwens een gemeenschappelijke inschatting en lijn nodig in de omgang met de 'politieke' omgeving.

Dat laatste lijkt voor de hand te liggen, maar dat is niet eenvoudig gezien de sturing in de gangbare opvatting. Stel: leraren merken dat hun leerlingen steeds vaker niet ontbeten hebben. Of ze zien kinderen die in de Sinterklaastijd hun schoen niet hebben kunnen zetten, of merken dat kinderen thuis in de kou zitten. Zo komt er dagelijks van alles de school in. Dan zou je als leraar kunnen denken: daar wil ik over praten. Daar liggen allerlei pedagogische mogelijkheden voor de leraar. Maar vervolgens gaat de sturing die leraren ervaren over taal- en rekenprestaties. De vraag is of leraren dan die kansen pakken om met elkaar te praten over de pedagogische uitdagingen. Of voelen ze zich schuldig dat het ten koste is gegaan van taal en rekenen. En

vinden hun leidinggevendenden het OK, dat ze dat soort 'rare' dingen doen? Is er openheid in die communicatie en zitten zij op één lijn?

FB Of kijk naar Montessori- en Dalton-scholen, daar zie je dat ongemak goed. Leraren en schoolleiders voelen een onbehagen dat hun onderwijsconcept hen door de vingers glipt. Er wordt dan gezegd: 'We moeten normaliseren'. Maar het lijkt meer een vorm van disciplineren. We zouden het beeld van wat 'normaal' is, moeten oprekken, om meer ruimte te maken voor verschillende benaderingen.

Besturingsfilosofie van de organisatie zelf

MH We wilden nagaan wat er nodig is in het systeem om teams tot ontwikkeling te laten komen. De gangbare beleidstheorie gaat uit van: dat wat je erboven in stopt, komt er onderaan weer uit, hoogstens wat verwaterd, maar in principe onvervormd. We hebben echter nauwelijks systematiek ontwaard in de verschillende sturingsconfiguraties (oftewel hoe er de facto binnen bepaalde organisaties gestuurd werd), hoewel het merendeel van de sturingsfilosofieën op elkaar leek. De besturingsfilosofie van de organisatie zelf blijkt dus nauwelijks een voorspeller voor wat er daadwerkelijk gebeurt. Doorwerking van beleid zoals bedoeld in de 'aansturing', gaat niet noodzakelijkerwijs samen met teamcreativiteit.

We zagen bijvoorbeeld in sommige teams dat de top-down sturing steeds sterker werd, omdat er verantwoording 'naar boven' moet worden afgelegd. We zagen allerlei configuraties om hiermee om te gaan, waarvan er twee duidelijk uitsprongen. Het ene type noemen we 'stabiel': daar is doorwerking keurig volgens de beleidstheorie, maar daar zie je weinig teamcreativiteit. Alles klopt, maar er is geen sterke doorgaande ontwikkeling op het teamniveau in de scholen. In het andere type zie je juist een knip in de centrale verantwoording. De bestuurder houdt de Raad van Toezicht wat op afstand en juist daar is meer sprake van teamcreativiteit. Al met al ontstaat het beeld dat er op verschillende manieren en plaatsen in de onderwijsorganisaties naar

ruimte gezocht wordt om de praktijk aan te laten sluiten bij de opgelegde sturing. We vonden daarin veel verschillen maar konden ook daar geen systematiek in ontdekken.

HW Dus al die bestuurders doen maar wat?

FB Nee, dat niet. Maar het betekent wel dat je als bestuurder ongelooflijk goed moet doorhebben, hoe je eigen onderwijsorganisatie werkt, om te snappen hoe je kunt sturen. Stel, je wilt een professionaliseringslag maken, dan helpt dat om te begrijpen dat het niet werkt om dat met een eendimensionale interventie vanaf papier te doen.

MH Ik vergelijk het met zeilen. Je kent je schip en je bemanning. Op basis daarvan kies je de manoeuvre die je wilt uitvoeren. Je doet dus niet zomaar wat. Maar tijdens de manoeuvre kan de wind wegvallen of een beetje draaien zodat je net minder hoog uitkomt dan aanvankelijk gedacht. Zo maak je als bestuurder idealiter steeds beargumenteerde inschattingen en keuzes, variërend op de configuratie die je ter beschikking staat en soms dus ook afwijkend van het formele systeem.

HW Logisch. Maar nogmaals: waarom gebeurt het dan niet?

MH Het gebeurt wel in de praktijk, alleen wordt die praktijk niet erkend in de beleidstheorie waarmee men probeert die praktijk te besturen. De kern van het probleem is, dat we in het onderwijs vaak van tevoren al hebben bepaald wat het probleem is. En dat bepaalt dan heel sterk de sturing. Terwijl je als bestuurder veel opener zou moeten kunnen kijken naar wat er aan de hand is in jouw organisatie, wat leidt tot veel meer mogelijkheden voor de sturing. Werken met kinderen is als een puzzel, je moet steeds kijken wat het wordt, terwijl je de stukjes aan het leggen bent. Het is geen 'iedereen kan schilderen' waarin je alle genummerde vakjes een voor een moet inkleuren. Er liggen mensbeelden aan ten grondslag. Mag het kind je nog verrassen in wie het is? Daar lijkt het in het onderwijs nauwelijks meer over te gaan.

En nu?

MH Ons onderzoek laat zien dat de werkelijkheid niet zo controleerbaar en voorspelbaar is. Dat er geen *one size fits all* is. Maar pas op, daarmee staan we niet met lege handen. Want het onderzoek laat ook zien dat in de werkelijkheid steeds heel veel oplossingen gevonden worden voor alle complexiteit waar iedereen in zo'n onderwijsorganisatie zich toe moet verhouden.

FB Onderwijsorganisaties moeten hun eigen systeem beter gaan begrijpen. En hoe ze met hun onderwijsorganisatie zelf weer kunnen bijdragen aan een breder systeem waarin sturing van het onderwijsveld zó vorm kan krijgen dat lokale creativiteit beter tot haar recht kan komen.

MH Dat vraagt dat je op verschillende niveaus kunt reflecteren. We zeggen niet dat we taal en rekenen niet belangrijk vinden. Integendeel. Er zijn alleen geen hapklare sturingstips om dat te bevorderen. Het onderzoek laat zien hoe belangrijk het is dat reductie niet de oplossing is om tot werkelijke verandering te komen. De 'Zonnebloemen' die ik met genummerde vakjes inkleur, komen ook niet in het Van Gogh Museum te hangen. En je bent als bestuurder geen neutrale uitvoerder. Je hebt iets te vinden. De vrijheid van onderwijs is belegd bij het bevoegd gezag. Dat betekent dat je daar invulling aan moet geven. Niets doen is niet waardenvrij. Niets doen is ook een keuze. ■

Referentie

- Honingh, M., Basten, F., & Oude Groote Beverborg, A., & Nolen, M. (2022). *Aard en doorwerking van sturingsrelaties: de sleutel tot toekomstgericht onderwijs?* Nijmegen: Institute for Management Research.
- Meer weten? Ga naar <https://www.ru.nl/nsm/imr/our-research/projects/aard-en-doorwerking-van-sturingsrelaties-de/> voor rapport, managementsamenvatting, poster, animatiefilmpjes en concept managementstatuut.