

ZICHT OP STURINGSDYNAMIEK

Mei 2017

Sietske Waslander (TIAS, Tilburg University)
Edith Hooge (TIAS, Tilburg University)
Henno Theisens (Haagse Hogeschool)

Met medewerking van
Cissy Pater (Kohnstamm Instituut / UvA)
Tineke Drewes MA (BMC Advies)

Zicht op Sturingsdynamiek

Sietske Waslander
Edith Hooge
Henno Theisens

mmv
Cissy Pater
Tineke Drewes

Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C.
Zicht op sturingsdynamiek.
Tilburg: TIAS School for Business and Society

ISBN: 978-90-827025-1-4

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
TIAS School for Business and Society
Tilburg University
Warandelaan 2, Tilburg
www.tias.edu
© Copyright TIAS, 2017

Deze publicatie maakt deel uit van het door de Programmaraad Beleidsgericht Onderzoek (ProBO) toegekende en door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoek Zicht op Sturingsdynamiek.
NRO-projectnummer: 405-14-401

Inhoudsopgave

SAMENVATTING

1. INTRODUCTIE	1
2. STURING IN COMPLEXE NETWERKEN: THEORIE	2
3. LENIGE NETWERKSTURING	5
3.1 STURINGSNETWERKEN	5
3.2 LENIGE NETWERKSTURING	6
3.3 KRACHT EN TEGENKRACHT	8
3.4 HOE NEDERLANDS IS LENIGE NETWERKSTURING?	9
4. GEROUTINEERDE ONDERWIJSORGANISATIES	11
4.1 OMGAAN MET STURING: VIJF VARIANTEN	11
4.2 ORGANISATIECAPACITEIT	13
5. SCHAKELEN TUSSEN NETWERKEN EN ORGANISATIES	15
5.1 STURINGSOVERLOAD.....	15
5.2 SPANNINGSVELDEN.....	16
6. SUGGESTIES VOOR STURING IN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS	18
6.1 VOORTBOUWEN OP WAT ER AL IS.....	18
6.2 VERSTERKEN ORGANISATIECAPACITEIT.....	19
6.3 VERKENNEN ROUTINES OP HET SCHAKELPUNT.....	19

Samenvatting

Het Nederlandse onderwijsstelsel kent onderwijsbesturen met veel autonomie en veel organisaties die tussen het centrale niveau van het Rijk en het decentrale niveau van de onderwijsbesturen functioneren. In zo'n complex stelsel is sturing een lastige opgave. De overheid wordt eindverantwoordelijk gehouden voor het onderwijs, terwijl veel andere organisaties hun eigen rol en autonomie hebben.

Dit essay beschrijft de bevindingen van een onderzoek naar hoe sturing werkt in het Nederlandse onderwijs. Een multi-disciplinair team verzamelde ruim 160 documenten en interviewde ruim 200 mensen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs, waaronder veel leraren. Alle gegevens zijn minutieus gecodeerd, geanalyseerd, gecombineerd en geïnterpreteerd.

Op stelselniveau is sprake van *lenige netwerksturing* door de overheid. Netwerksturing beperkt de rol van de overheid niet, het transformeert die. De overheid gebruikt niet alleen bestaande netwerken om te sturen, maar creëert ook zelf organisaties en sturingsnetwerken. De overheid stuurt samen mét, maar ook via andere organisaties. Ondanks veel relatief autonome organisaties, maar dankzij zeer geavanceerde manieren van sturen, is de rol van het ministerie van OCW weliswaar niet altijd zichtbaar maar wel dominant. Typend voor Nederland zijn gelegenheidsnetwerken: sturingsnetwerken verschillen tussen sectoren en beleidsthema's, en ontwikkelen eigen vormen van sturing.

Binnen onderwijsinstellingen bestaat sturing uit het gericht beïnvloeden van routines binnen de organisatie. Als routines niet veranderen blijft de praktijk ongewijzigd en mist sturing zijn werking. Het veranderen van een routine is moeilijk en vraagt tijd, aandacht en middelen. Instellingen blijken vijf strategieën in te zetten om routines te veranderen. Strategieën die de organisatie zo weinig mogelijk belasten krijgen de voorkeur. Als gezegd kent ieder beleidsthema op stelselniveau een eigen vorm van sturing. Dat brengt met zich mee dat organisaties voor verschillende beleidsthema's verschillende strategieën in moeten zetten. Het is vooral het gelijktijdig inzetten van verschillende strategieën die organisaties onder druk zet; het leidt tot *sturingsoverload*.

Het contrast tussen sturing op stelselniveau en sturing binnen onderwijsorganisaties zorgt voor *spanningen*. Lenige netwerksturing biedt op stelselniveau veel flexibiliteit en veelzijdigheid. De keerzijde is dat het binnen onderwijsorganisaties bijdraagt aan sturingsoverload. Bovendien is er sprake van uitruil. Van de huidige sturingsvormen lopen de effectieve vormen grote kans de legitimiteit uit te hollen, en zijn de effectieve vormen minder effectief.

Spanningen rond sturing zijn niet zomaar op te lossen. We schetsen drie denkrichtingen die ons verder kunnen brengen. De eerste richt zich tot de overheid. Het is de vraag of altijd gelegenheidsnetwerken nodig en wenselijk zijn, of onnodige complexiteit niet kan worden vermeden door voort te bouwen op alle organisaties en netwerken die al bestaan. Dit vereist wel een zekere depolitisering van het onderwijsbeleid. Een tweede denkrichting is het blijven versterken van het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties, en het leiderschap op alle niveaus. Voor leraren is vooral het leiderschap van direct-leidinggevend (teamleiders) cruciaal. Ten derde doen we een oproep te verkennen of het, net als in andere landen, ook in Nederland mogelijk en wenselijk is een dominante routine te ontwikkelen op het schakelpunt tussen stelsel en instellingen.

1. Introductie

Een team van sociologen, bestuurs- en onderwijskundigen deed twee jaar lang onderzoek naar ‘sturing’ in het Nederlandse onderwijs. We bestudeerden ruim 160 documenten - zoals beleidsbrieven, rapporten en websites - en interviewden meer dan 200 mensen, waaronder een groot aantal leraren. Sturing is een breed begrip; het omvat al het handelen waarmee een actor probeert het gedrag van zichzelf of iemand anders gericht te beïnvloeden. We onderzochten sturing aan de hand van drie concrete beleidsthema’s: kwaliteitsbeleid, in het bijzonder taal en rekenen; burgerschapsvorming; en de school als ‘lerende organisatie’. Het onderzoek spitst zich toe op het voortgezet onderwijs (VO) en het middelbaar beroepsonderwijs (MBO). De resultaten zijn beschreven in een aantal uitgebreide onderzoeksrapporten.¹ Daarin ligt de focus achtereenvolgens op sturing op stelselniveau, sturing binnen onderwijsorganisaties in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs. Ook werd op een aantal specifieke onderdelen gekeken naar de situatie in drie andere (delen van) landen.

Dit essay brengt alles bij elkaar.² Niet om eerdere bevindingen nog eens netjes samen te vatten. Ook niet om de onderzoeksmethode uit de doeken te doen of de drie beleidsthema’s nog eens onder de loep te nemen. Daarvoor verwijzen we naar de onderzoeksrapporten. Voor de werkwijze, resultaten van aanvullende analyses en nadere onderbouwing verwijzen we daarnaast naar de bundel met bijlagen die bij dit essay hoort. Hier duiden en interpreteren we het totale beeld zoals dat zich uit alle analyses ontvouwt. De specifieke beleidsthema’s beschouwen we hier steeds als voorbeelden van sturing. Dit essay beschrijft niet hoe we kijken, maar wat we zien. De tekst is beknopt en onderzoeksjargon is zoveel mogelijk vermeden. Dit essay beoogt de uitkomsten van het onderzoek toegankelijk en interessant te maken voor een breder publiek.

Het onderzoek levert géén receptenboek voor effectieve sturing op. Het biedt vooral een andere blik op sturing. Door anders over sturing te denken, kunnen we heel gedetailleerd en systematisch kijken naar hoe sturing eigenlijk werkt. Door anders te kijken, zien we andere dingen.

De opbouw van het essay volgt het verhaal dat we vertellen. Het begint met een kort hoofdstuk met de theoretische concepten die we tijdens het onderzoek hebben ontwikkeld en gebruikt. Vervolgens gaat hoofdstuk drie over de kracht van ‘lenige netwerksturing’, over sturing op het niveau van het stelsel. Daarna wisselen we van positie, en kijken we vanuit het perspectief van mensen die binnen onderwijsorganisaties werken. In hoofdstuk 5 staan we stil bij de schakels tussen het stelselniveau aan de ene kant, en onderwijsorganisaties aan de andere kant. Lenige netwerksturing heeft ook zwaarwegende keerzijden. Tot slot schetsen we drie denkrichtingen om een aantal knelpunten rond sturing in het Nederlandse onderwijs te helpen oplossen.

2. Sturing in complexe netwerken: theorie

Hoe kunnen we in onze complexe samenleving effectief sturen? Dat is één van de grote vragen van deze tijd: een vraag waar nog geen bevredigend antwoord op is.³ Velen zijn het er over eens dat traditionele centrale sturing door de overheid niet langer mogelijk is. De samenleving is simpelweg te complex om vanuit één punt te sturen. Vanaf het begin van de jaren tachtig is in veel publieke systemen marktwerking geïntroduceerd. Maar ook dat biedt geen adequaat antwoord. Marktwerking ontkent de unieke (politiek-maatschappelijke) rol van de publieke sector. Bovendien is door decentralisatie en de introductie van nieuwe sturingsmechanismen de complexiteit van veel systemen verder vergroot.

Vanaf het begin van deze eeuw is er een nieuwe benadering van sturing ontstaan die wel New Public Governance (NPG) wordt genoemd. Volgens NPG is ruimte laten voor zelforganisatie de beste manier om met complexiteit om te gaan. Door verticaal hiërarchisch bestuur aan te vullen met afstemming in horizontale netwerken met verschillende machtscentra.⁴ Hoewel er veel wordt geschreven over deze nieuwe vormen van governance, weten we nog steeds heel weinig over hoe deze zogeheten emergente vormen van sturing precies werken. Volgens ons is er een noodzaak voor empirisch onderzoek om het theoretische debat verder te helpen. Echter, concepten als netwerken, systemen, multi-level en multi-actor governance ontberen specifieke handvatten om ze empirisch te kunnen onderzoeken.

Om sturingsprocessen in complexe systemen empirisch te kunnen onderzoeken, hebben we een perspectief nodig dat concreet is en sturing niet als lineair of hiërarchisch opvat. Het *governmentality* perspectief van Foucault is daarvoor bij uitstek geschikt.⁵ Volgens Foucault zijn actoren zowel subject als object van sturing. In andere woorden: iedere actor probeert het gedrag van anderen te beïnvloeden (sturen), maar wordt tegelijkertijd ook door anderen beïnvloed (gestuurd worden). Bovendien kan een actor ook dingen doen om het eigen gedrag te beïnvloeden (zelfsturing). De term actor is breed, en kan verwijzen naar een individu, naar een groep of een organisatie. Sturing vindt plaats in interacties tussen actoren. Met *governmentality* doelt Foucault op alle technieken die een actor benut bij het sturen. Deze technieken kunnen worden blootgelegd met gedetailleerd empirisch onderzoek. Zo ontstaat inzicht in de sturing die in relaties tussen actoren ontstaat.

In onze uitwerking van het gedachtegoed van Foucault focussen we onder de noemer *sturingstrilogie*⁶ op drie concepten namelijk ‘denkbaar’, ‘uitvoerbaar’ en ‘zichtbaar’. Hierbij is het uitgangspunt dat sturen vooronderstelt dat actoren bepaalde taal en termen gebruiken voor dat wat er gestuurd moet worden, ofwel het thema, en een opvatting hebben over de eigen rol en die van anderen. Een thema moet *denkbaar* worden gemaakt, anders valt er niet op te sturen. Dit uit zich in taal, termen en roloppvattingen. Vervolgens vooronderstelt sturen dat die taal en opvattingen worden vertaald naar het eigen handelen of dat van anderen: het moet *uitvoerbaar* worden gemaakt. Deze component omvat het hele handelingsrepertoire. Ten slotte moet het thema *zichtbaar* worden gemaakt, om de omvang en ontwikkeling van een vraagstuk in beeld te brengen. Daarbij valt te denken aan instrumenten, informatie, monitorings- en evaluatietechnieken. Aan de hand van de sturingstrilogie komen we de technieken van sturen van een actor op het spoor. Uit de technieken blijkt hoe een actor iets denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar maakt.

Het in kaart brengen van de sturingstrategie voor één actor op één beleidsterrein laat zien met welke technieken een actor op dat terrein stuurt. Zo kan de sturingstrategie voor elk van de betrokken actoren op eenzelfde beleidsterrein in kaart worden gebracht. Door vervolgens de onderlinge relaties nauwkeurig te analyseren, krijgen we zicht op sturing.⁷ Actoren die samen betrokken zijn bij sturing, zorgen voor *sturingsdynamiek*: het patroon van de relaties en interacties tussen de manier waarop actoren een thema denkbaar, uitvoerbaar en zichtbaar maken. Actoren kunnen elkaars sturing versterken, vervormen, neutraliseren of tegenwerken. Dat geeft een specifiek interactiepatroon, een sturingsdynamiek. Door deze opzet te kiezen konden we onderzoeken hoe de sturingsdynamiek op stelselniveau, binnen onderwijsbesturen in het voortgezet onderwijs en binnen onderwijsbesturen in het middelbaar beroepsonderwijs er concreet uitziet. Vervolgens konden we nagaan of en zo ja hoe de sturingsdynamiek op stelselniveau samenhangt met de sturingsdynamiek binnen onderwijsbesturen.

Geïnspireerd op Foucault, gaan we uit van drie basisvormen van sturen:

1. Responsibiliseren wil zeggen dat verantwoordelijkheden worden benoemd. Iemand, een groep of een hele organisatie, kan door een ander op diens verantwoordelijkheden worden gewezen (sturen en gestuurd worden). Het is altijd aan de geadresseerde zelf of die de verantwoordelijkheid ook op zich neemt.
2. Normaliseren is een subtielere variant van sturen. Het houdt in dat een fenomeen op een specifieke manier wordt benoemd (wat is het probleem, waarom is het probleem?), dat impliciet of expliciet wordt aangegeven welke prioriteit het fenomeen verdient en/of hoe een vraagstuk bij voorkeur aangepakt moet worden. Via allerlei vormen van communicatie kan zo een beeld ontstaan over wat normaal en wenselijk is. Die opvattingen hebben op hun beurt een sturende werking.
3. Instrumenteren is een derde basisvorm van sturing. Het verwijst naar de sturende werking van onder meer formats, stappenplannen, handreikingen, specifieke indicatoren en dergelijke. Aan de hand van instrumenten wordt een vraagstuk zichtbaar gemaakt. Ze maken duidelijk wat belangrijk is of hoe iets aangepakt moet worden. Op die manier beïnvloeden instrumenten het gedrag van mensen.

Sturing vindt plaats op stelselniveau, met (nationale) sturingsnetwerken, maar ook *binnen organisaties*. We gebruiken het governmentality concept om zowel op het niveau van sturingsnetwerken als op het niveau van organisaties naar sturing te kijken. De context waarin die sturing tot stand komt verschilt. Op stelselniveau bestaan netwerken uit relatief zelfstandige actoren met eigen patronen van relaties en interacties tussen die actoren. Binnen onderwijsorganisaties zijn, net als in sturingsnetwerken, veel mensen van verschillende geledingen bij sturing betrokken, zoals leraren, teamleiders, directeuren, schoolleiders, bestuurders, medezeggenschapsorganen en raden van toezicht. Maar de manier waarop al die verschillende actoren betrokken zijn, is sterk gestructureerd. Om de patronen van sturing die binnen onderwijsbesturen ontstaan te beschrijven, gebruiken we daarom nog een andere term: *organisatieroutine*.⁸ Een routine is een tamelijk stabiel patroon dat er voor zorgt dat activiteiten van verschillende mensen op elkaar afgestemd raken, zodat er lijn en congruentie binnen de organisatie ontstaat.⁹ Bijvoorbeeld: een jaarlijkse planning- en control-cyclus met een begroting op bestuursniveau, begrotingen op school- of afdelingsniveau, periodieke monitoring en een jaarrekening. In onderwijsorganisaties heeft ook het lesrooster zo'n coördinerende functie. Het lesrooster geeft antwoord op de vraag: wie is waar, wanneer om wat met wie te doen?

Sturing is te zien als de manier waarop organisaties proberen hun routines te beïnvloeden. Als er niets verandert aan bestaande routines, blijft de praktijk onveranderd en mist sturing zijn werking'. En andersom, sturing 'werkt' pas als organisatieroutines veranderen. Het is geen sine cure om routines in organisaties te veranderen.¹⁰ Voor organisaties is het gericht sturen op verandering in bestaande praktijken een grote opgave. Het vraagt veel tijd en aandacht. Bovendien heeft een nieuwe routine alleen kans te overleven - een duurzame verandering te worden - als die nieuwe routine een coherent geheel vormt met de rest van de organisatie. Een veranderde, of nieuwe, routine moet ook passen.

3. Lenige netwerksturing

Op basis van gedetailleerde analyses hebben we voor drie verschillende beleidsthema's en twee onderwijssectoren de (nationale) sturingsnetwerken en de sturing daarbinnen zorgvuldig in kaart gebracht. Uit die beschrijving wordt duidelijk hoe de sturingsnetwerken in Nederland zijn samengesteld. Hoe sturing in die netwerken tot stand komt. En hoe het spel van krachten en tegenkrachten zich ontvouwt. Om te onderzoeken in hoeverre de gevonden patronen typisch Nederlands zijn, of typerend zijn voor complexe onderwijssystemen in het algemeen, hebben we een internationale vergelijking uitgevoerd.

3.1 Sturingsnetwerken

In het Nederlandse onderwijsstelsel is sprake van complexe netwerksturing. De sturingsnetwerken functioneren op het intermediaire niveau tussen het centrale niveau van het Rijk en het decentrale niveau van onderwijsorganisaties. Op basis van gedetailleerde analyses is een aantal conclusies te trekken.¹¹ Bovenal illustreert het onderzoek de complexiteit van sturen met netwerken.¹²

Wat als eerste opvalt is de *omvang* van de sturingsnetwerken: voor elk beleidsthema werden per sector tien tot vijftien (samengestelde) actoren geïdentificeerd die een rol vervullen in de sturing. Deze actoren zijn op diverse manieren met elkaar verbonden. Bijvoorbeeld: de ene actor is oprichter van, houdt toezicht op, heeft afspraken met, is opdrachtgever van, werkt samen met of is adviseur van de andere actor. De vele onderlinge relaties zijn indicaties van hechte netwerken. Ondanks de omvang van de sturingsnetwerken participeren leraren en hun direct leidinggevenden – schoolleiders, teamleiders en opleidingsmanagers – er zelden direct in. Leraren zijn alleen indirect vertegenwoordigd via vakbonden, direct leidinggevenden zijn op z'n best indirect vertegenwoordigd via sectororganisaties. Dat is opmerkelijk. Temeer omdat leraren en hun direct leidinggevenden veelvuldig worden geadresseerd door actoren die wel actief participeren in de sturing. Vanuit de sturingsnetwerken is vooral sprake van *eenrichtingsverkeer* naar leraren en hun direct leidinggevenden. Zij worden op hun taken en verantwoordelijkheden gewezen en opgeroepen 'aan de slag' te gaan door in hun dagelijkse praktijk uitvoering te geven aan beleidsthema's. Ook sturing door instrumenteren kenmerkt zich door een hoog 'zendgehalte'. In mindere mate worden leraren en hun direct leidinggevende daadwerkelijk betrokken (als co-creanten) bij het uitvoerbaar maken van het beleidsthema. De werkwijzen van bijvoorbeeld Alliantie Burgerschap, Leraar24 of Stichting Leerkracht! vormen hierop een uitzondering.

Ten tweede: de ene actor is de andere niet. Actoren verschillen niet alleen in macht, capaciteit en rol maar ook in aard en rechtsvorm. Zo zijn er overheidsorganen, zelfstandige bestuursorganen, commissies, adviescolleges, zelfstandige stichtingen en verenigingen en ook actoren zonder rechtsvorm zoals programma's, platforms en projecten. Ook zijn er samengestelde actoren. Bijvoorbeeld: de Algemene Onderwijsbond (AOB) maakt deel uit van de Onderwijscoöperatie, die op zijn beurt weer participeert in Leraar24. Een belangrijk onderscheid is dat tussen gevestigde en beleidsspecifieke actoren. *Gevestigde actoren* spelen een rol in alle onderzochte sturingsnetwerken. Voorbeelden hier zijn VO-raad, MBO Raad, Onderwijsraad, Inspectie van het Onderwijs en Leraar24. *Beleidspecifieke actoren* vervullen alleen een rol bij een specifiek beleidsthema. Bijvoorbeeld: CvTE en CITO voor kwaliteitsbeleid, Onderwijscoöperatie voor het thema lerende organisatie en Alliantie Burgerschap en Codename Future voor burgerschapsvorming. Beleidspecifieke actoren zijn soms speciaal opgericht en/of gefinancierd door het ministerie van OCW met het oog op sturing en implementatie.

Bijvoorbeeld: Steunpunten Taal en Rekenen en Raamwerk Rekendocent (kwaliteitsbeleid), Onderwijscoöperatie (lerende organisatie) en Stichting School en Veiligheid (burgerschapsvorming).

Een derde conclusie hangt direct samen met de beide vorige: sturingsnetwerken zijn *sector- en beleidsspecifiek*. Elk beleidsthema heeft per sector een eigen sturingsnetwerk met een unieke samenstelling van verschillende actoren. Binnen de sturingsnetwerken speelt zich een complex krachten spel af. Actoren benutten verschillende manieren van sturen en/of worden zelf op verschillende manieren gestuurd. Actoren die functioneren op het intermediaire niveau tussen het Rijk en onderwijsbesturen sturen niet tot nauwelijks met geld of door middel van wet- en regelgeving. Het ministerie van OCW doet dat wel en is daartoe ook bevoegd. Hoewel de drie basisvormen van sturen herkenbaar zijn bij alle beleidsthema's, is ook de ingezette combinatie van sturingsvormen beleidsspecifiek. Voor het thema kwaliteitsbeleid is instrumenteren de dominante vorm met een bijzondere rol voor de rekentoets en centrale examens. Het thema lerende organisatie kenmerkt zich vooral door normaliseren, onder meer via betekenisverlening van de term en het verspreiden van goede voorbeelden. Voor het thema burgerschapsvorming is responsabiliseren een belangrijke vorm; actoren in het sturingsnetwerk doen bijvoorbeeld een appel op de rol en verantwoordelijkheden van leraren, scholen en besturen.

3.2 Lenige netwerksturing

De centrale overheid speelt een centrale rol in elk sturingsnetwerk. Ondanks de omvang van sturingsnetwerken, ongeacht het specifieke beleidsthema en onverschillig de benutte sturingsvormen. Netwerksturing beperkt de rol van de centrale overheid niet zozeer, maar transformeert deze. Het ministerie van OCW toont zich een 'lenige' speler bij netwerksturing. Het stuurt op verschillende manieren, afhankelijk van de situatie, het beleidsthema en de (bestuurlijke) context van de sector. De sturing kan direct of indirect zijn, of zich manifesteren in het vormen en vormgeven van netwerken.

Directe sturing

Bij directe sturing richt de sturing van het ministerie zich *rechtstreeks* op scholen en opleidingen. Toch is sprake van netwerksturing omdat verschillende actoren op het intermediaire niveau betrokken zijn bij de sturing door het ministerie, of meesturen met het ministerie in het sturingsnetwerk. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beleidsthema kwaliteitsbeleid. Door middel van wet- en regelgeving (minimumniveaus taal en rekenen) stuurt het ministerie van OCW direct de primaire processen van onderwijsorganisaties in VO en MBO. Als onderdeel van deze rechtstreekse sturing nemen het College voor Toetsen en Examens, de Steunpunten Taal en Rekenen en in het MBO de MBO Raad centrale posities in en sturen mee met het ministerie.

Indirecte sturing

Bij indirecte sturing stuurt het ministerie van OCW *via het sturingsnetwerk* van verschillende actoren op het intermediaire niveau. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij het beleidsthema de lerende organisatie. Het ministerie stuurt indirect via drie bestuursakkoorden met werkgevers- en werknemersorganisaties (Onderwijscoöperatie, Stichting van het Onderwijs en VO-raad/ MBO Raad) en via prestatie-afhankelijke bekostiging (functiemix, salarismix). Het is de Onderwijscoöperatie die vanuit een centrale positie in het sturingsnetwerk stuurt op 'de lerende organisatie', geflankeerd door de belangrijke subgroep van alle werkgevers- en werknemersorganisaties, Stichting van het Onderwijs en Leraar24.

Sturing via het vormen en vormgeven van netwerken

Het vormen van een sturingsnetwerk is in zichzelf al een belangrijke sturende activiteit. De sturende rol van het ministerie manifesteert zich dan ook in de *omgang* met sturingsnetwerken. Het ministerie benut niet alleen bestaande sturingsnetwerken, maar creëert deze ook zelf om te sturen op een bepaald beleidsthema. Het ministerie doet dit door nieuwe actoren op te (helpen) richten zoals bijvoorbeeld de commissies Bosker en Steur, MBO in Bedrijf, de Onderwijscoöperatie, Raamwerk Rekendocent, de Steunpunten Taal en Rekenen, School aan Zet of Stichting School en Veiligheid. Daarnaast financiert het ministerie bestaande actoren specifiek (soms aanvullend) om (mee) te sturen op een bepaald beleidsthema. Bijvoorbeeld de VO-raad en de MBO Raad voor het beleidsthema ‘de lerende organisatie’, of de SLO en de Universiteit van Amsterdam voor het beleidsthema ‘burgerschapsvorming’.

Uit onze analyses blijkt ook dat het ministerie intensief ‘responsibiliseert’ door zich bij alle drie de beleidsthema’s steeds als *spelverdeler* te manifesteren. Vaak met de VO-raad, MBO Raad of de Inspectie van het Onderwijs aan diens zijde om de spelverdelingsinstructies te herhalen. Het ministerie van OCW vervult de rol van spelverdeler door verschillende actoren op het intermediair niveau opdrachten te geven, met hen een bestuursakkoord te sluiten en door hun taken en rollen continu te benoemen. Bij dat laatste wijst het actoren op hun verantwoordelijkheid, doet het een beroep op hun inzet, en doet het een moreel appèl. Het ministerie van OCW benoemt ook frequent en nadrukkelijk de taken en rollen die actoren binnen onderwijsorganisaties hebben bij een bepaald beleidsthema, en adresseert op die manier ook leraren, hun direct leidinggevendenden, onderwijsstaf, schoolbesturen en hun interne toezichthouders.

De combinatie van directe, indirecte en sturing via het vormen en vormgeven van netwerken zorgt voor *lenige netwerksturing*. In zekere zin vermenigvuldigen netwerken de sturingsmogelijkheden voor de overheid. Het geeft het ministerie om te beginnen krachtige mogelijkheden om vergaande invloed uit te oefenen op het onderwijs. Tot op het niveau van organisatie- en onderwijsleerprocessen binnen scholen en opleidingen. Voorbeelden daarvan zijn het verhogen van het taal- en rekenniveau van leerlingen (kwaliteitsbeleid), werken in teams, invoeren van gesprekkencyclus en bevorderen van intervisie tussen leraren (lerende organisatie) of het aanleren van kritische denkvaardigheden (burgerschapsbeleid MBO). De sturingsdynamiek *van en binnen* netwerken geeft de overheid bovendien veel ruime en flexibele *avenues for change*. Als de politieke realiteit daartoe oproept zijn er mogelijkheden om snel en directief te sturen. Deze lenige netwerksturing geeft het ministerie van OCW een machtige positie en de mogelijkheid om het complexe decentrale onderwijsstelsel in Nederland met veel relatief autonome actoren op een zeer geavanceerde manier centraal aan te sturen. Misschien zijn sturingsnetwerken wel vooral waardevol als meer traditionele en directe vormen van sturing – via financiering en wetgeving – onmogelijk, ongepast of ineffectief zijn. De sturende rol van de centrale overheid c.q. het ministerie van OCW is niet zonder meer zichtbaar omdat het ministerie zich letterlijk achter sturingsnetwerken (indirecte sturing) of binnen sturingsnetwerken (directe sturing) kan verschuilen. En andere actoren voor het voetlicht kan laten treden om (mee) te sturen, te beïnvloeden, te instrumenteren, te implementeren en uit te voeren. Het is de vraag of deze geavanceerde lenige netwerksturing het resultaat is van bewust en intentioneel handelen van het ministerie van OCW. De centrale overheid bevindt zich in een lastige spagaat. Enerzijds moet het vanwege de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs terughoudend betrachten bij onderwijsbeleid en sturing. Anderzijds groeit de maatschappelijke en politieke druk op het onderwijs door steeds hogere verwachtingen van dat onderwijs. De huidige sturingspraktijk zou wel eens de resultante van die twee krachten kunnen zijn: het onderwijs wél sturen, maar niet al te openlijk.

3.3 Kracht en tegenkracht

Mogelijk doemt inmiddels een beeld op van een ministerie van OCW dat op slinkse wijze zeer sterk stuurt. Dat beeld behoeft nuancering. Ten eerste gaat het hier om sturing in de complexe netwerken rond OCW, niet om de resultaten van die sturing in scholen zelf. In hoofdstuk vier gaan we daar uitgebreid op in. Bovendien zijn de relaties tussen OCW en de overige actoren in de netwerken ingewikkelder.

Het is waar dat de zes bestudeerde sturingsnetwerken als gemene deler hebben dat er niet of nauwelijks actoren zijn die helemaal onafhankelijk zijn van het ministerie van OCW. Ogenschijnlijk autonome, onafhankelijke actoren zoals Alliantie Burgerschap, de OnderwijSCOöperatie, Leraar24, Stichting Leerkracht! en Codename Future worden gesteund door het Ministerie van OCW. Die steun kan verschillende vormen aannemen. Het ministerie kan steunen tijdens de oprichting (*seed money*). Door (gedeeltelijke) financiering, direct of indirect via bijvoorbeeld NRO of programmabureaus of ZBO's. Steun kan ook immaterieel zijn: door adhesie-betuigingen of door het naar voren schuiven van de actor in beleidsdocumenten en communicatie. Het is zeer de vraag of actoren in de sturingsnetwerken zonder directe of indirecte steun van de centrale overheid kunnen overleven.

Ondanks deze afhankelijkheid van het ministerie van OCW zijn de actoren in de sturingsnetwerken zeker geen 'puppets on a string'. Zij hebben hun eigen handelingsruimte, en benutten die ook. Dit is goed zichtbaar in de manier waarop de verschillende actoren in het sturingsnetwerk de lerende organisatie en burgerschapsvorming in het VO het beleidsthema denkbaar en uitvoerbaar maken: zij leggen daarbij echt verschillende accenten.¹³ Echte tegenkracht is ook te zien in de 'directe en directieve' sturingsdynamiek bij kwaliteitsbeleid. Enkele actoren (Onderwijsraad, VO-raad) verzetten zich tegen de manier waarop het kwaliteitsbeleid denkbaar en uitvoerbaar wordt gemaakt. Zij argumenteren dat het tot versmalling en verschraling leidt. Er is concreet verzet tegen nut en noodzaak van de rekentoets en opname in de slaag/zakregeling. Het politieke debat over kwaliteitsbeleid reflecteert deze dissensus.

Doorgaans worden dissensus en tegenkracht 'opgelost' vanuit de consensus-traditie die het Nederlandse onderwijs zo kenmerkt. Gevestigde actoren ruilen thema's tegen elkaar uit. De beleidsspecifieke actoren versterken en echoën de sturingsdoelen van het ministerie van OCW. Zij bestaan bij de gratie van het beleidsonderwerp, dat is hun bestaansgrond.

In het algemeen bestaat er in de sturingsnetwerken een grote mate van overeenstemming over de manier waarop thema's denkbaar worden gemaakt. Er is overeenstemming over nut, noodzaak en de achterliggende ideeën bij onderwijssturing en -beleid. Bijvoorbeeld over de wenselijkheid van het verbeteren van het taal- en rekenonderwijs, over het ontwikkelen van onderwijsorganisatie in de richting van lerende organisaties, over burgerschapsvorming als essentieel element van onderwijs en opvoeding. Als er al dissensus bestaat en tegenkrachten ontstaan, dan richten die zich op het uitvoerbaar maken van de thema's: de uitwerking, implementatie en uitvoering van het beleid. Het evenwicht tussen enerzijds de afhankelijkheid van het ministerie van OCW voor legitimering en financiering, en anderzijds de ruimte voor actoren in een sturingsnetwerk voor eigen inhoudelijke accenten (denkbaar) en eigen handelingsrepertoire (uitvoerbaar en zichtbaar), zorgt voor voldoende smeerolie. De combinatie van consensus over de richting en ruimte voor uitwerking draagt bij aan lenige netwerksturing.

3.4 Hoe Nederlands is lenige netwerksturing?

Dat sturing in het onderwijs tot stand komt in complexe netwerken is niet uniek voor Nederland. Vrijwel alle landen van de OESO hebben in de afgelopen decennia hun onderwijsstelsels gedecentraliseerd. Tegelijkertijd zijn er meer actoren gekomen die zich met scholen en het onderwijs bezighouden.¹⁴ Zijn de bevindingen over lenige netwerksturing door de overheid een typisch Nederlands verschijnsel? Of zijn het kenmerken van sturing zoals die tot stand komt in alle complexe onderwijssystemen? Voor een eerste antwoord op deze vragen is een internationale studie uitgevoerd. We keken naar de manier waarop sturing tot stand komt in Finland, Ontario en Vlaanderen.¹⁵ Net als Nederland zijn dit kleine, gedecentraliseerde en internationaal vergeleken goed presterende onderwijssystemen. In deze paragraaf vergelijken we de uitkomsten van die studie met de bevindingen voor Nederland.¹⁶

Er is een aantal *overeenkomsten* tussen de drie onderzochte landen (of landsdelen) onderling en met Nederland. In alle gevallen is sprake van sturingsnetwerken waarin veel actoren participeren. De beschrijvingen schetsen een beeld van complexe netwerken waarin vertegenwoordigende organisaties van scholen, belangengroepen, adviesorganen, kennisinstellingen, lokale overheden en schoolbesturen een rol spelen in de vorming en implementatie van onderwijsbeleid. In alle landen is het ministerie van onderwijs formeel gezien een belangrijke speler binnen die netwerken. Steeds heeft het ministerie de wettelijke verantwoordelijkheid voor onderwijs, is het ook de grootste organisatie in termen van het aantal werknemers, beschikt het over de meeste financiën en heeft het veelal een informatievoorsprong. Tegelijkertijd is de macht van het ministerie in alle gevallen begrensd: het onderwijsstelsel is gedecentraliseerd, scholen zijn divers en het ministerie kan niet makkelijk centralistisch sturen. Andere partijen dan het ministerie hebben soms belangrijke formele posities, beschikken over meer of betere informatie op bepaalde gebieden of hebben meer legitimiteit bij scholen.

Maar, en dat is cruciaal, er zijn ook belangrijke *verschillen* tussen de landen in de studie. Een eerste verschil is in de aard van de sturingsnetwerken. Vergeleken met de andere landen zijn de Nederlandse netwerken flexibeler, minder gestructureerd, en zijn er meer gelegenheidsnetwerken rondom bepaalde beleidsonderwerpen. Nederlandse sturingsnetwerken kenmerken zich door een groot aantal verschillende actoren die vaak uniek zijn voor een specifiek beleidsonderwerp, of die daar zelfs speciaal voor zijn opgericht. Vlaanderen heeft ook een complex sturingsnetwerk, maar dat netwerk wordt gedomineerd en gestructureerd door de zeer krachtige ‘netten’ die over vrijwel alle beleidsonderwerpen meepraten. Het Finse netwerk mist net als Nederland dat soort dominante partijen. Maar Finland kent een centraal georganiseerd proces om tot een nationaal curriculum te komen. Dat proces zorgt voor structurering en coördinatie van veel beleidsonderwerpen, zodat er niet allerlei deelnetwerken ontstaan. In Ontario wordt de complexiteit van netwerken op een andere manier gereduceerd. Het ministerie is dominant in de beleidsvorming. Daar begint de complexiteit pas bij de implementatie van plannen, die centraal bepaald zijn.

Het ongestructureerde van de Nederlandse sturingsnetwerken geeft de Nederlandse overheid de gelegenheid tot lenige netwerksturing. In Vlaanderen heeft het ministerie altijd te maken met de ‘netten’, die van cruciaal belang zijn voor de vorming en implementatie van beleid. In Finland is er één overheersende manier waarop de overheid onderwijs kan sturen: het nationaal curriculum. Dat sluit de mogelijkheid uit om op allerlei deelgebieden, en via deelnetwerken, cruciale aspecten van onderwijs te sturen. In Ontario is beleidsvorming centraal en politiek gedomineerd. Dat betekent veel invloed voor

de minister en het ministerie in de fase van beleidsvorming. Beleid ontwikkelen in gelegenheidsnetwerken, zoals in Nederland, creëert ook legitimiteit voor dat beleid. In Ontario ontbreekt dat, daar moet de legitimiteit alsnog worden gezocht in de fase van implementatie.

Verschillen in netwerksturing tussen landen hebben consequenties voor het evenwicht tussen continuïteit en verandering in beleid. In Nederland wordt veel overlegd in netwerken. Daar kan een zekere stabiliteit uit voortvloeien. Lenige netwerksturing accommodeert incidenten en politieke druk. Tegelijkertijd maakt een praktijk van gelegenheidsnetwerken de sturing ook gevoelig voor incidenten. Lenige netwerksturing geeft het ministerie in beginsel de mogelijkheid om direct, indirect of via het vormgeven van netwerken ook ad-hoc toch stevig te sturen. Dat is anders dan in Finland. Daar zorgen de dialoog over het nationaal curriculum en het tienjaarlijkse proces van consultatie met zoveel mogelijk partijen voor stabiliteit. In Vlaanderen is stabiliteit een functie van de sterk geïnstitutionaliseerde positie van de netten. Deze positie vertaalt zicht in spreiding van macht en in de noodzaak om tot consensus te komen. Als die consensus gevonden is, is daar veel tijd en energie in geïnvesteerd, en zijn wijzigingen vervolgens kostbaar. In Ontario is stabiliteit eerder een functie van de politiek. In een politiek systeem waar één partij de absolute meerderheid heeft, kan die partij voor een periode de beleidsvorming domineren. Dat leidt wel tot een andere vorm van instabiliteit: een politieke verschuiving, ook als die om redenen plaatsvindt die niets met onderwijs te maken hebben, kan leiden tot vrij ingrijpende wijzigingen van beleid.

De internationale studie laat zien dat Nederland zowel vergelijkbaar als bijzonder is. Nederland is vergelijkbaar omdat het ministerie, net als elders, opereert in een context van netwerksturing. Het is bijzonder omdat in Nederland flexibele sturingsnetwerken worden benut, of zelfs gecreëerd, om krachtig te sturen. Dat is anders dan in Finland, waar de dialoog over het nationaal curriculum leidend is. Anders dan in Vlaanderen, waar krachtige netten de sturingskracht van het ministerie inperken. En anders dan in Ontario, waar de sturing gedomineerd wordt door de politieke meerderheidspartij.

4. Geroutineerde onderwijsorganisaties

Sturing van onderwijs is uiteindelijk gericht op veranderingen ‘in de klas’, op veranderingen van concrete onderwijsleerprocessen. Dit hoofdstuk kijkt naar sturing vanuit het *perspectief van onderwijsorganisaties*. Binnen onderwijsorganisaties zijn veel mensen van verschillende geledingen bij sturing betrokken, variërend van leraren en teamleiders tot bestuurders, medezeggenschapsorganen en raden van toezicht.¹⁷ Ook binnen onderwijsorganisaties is sprake van sturing en sturingsdynamiek. Voor onderwijsorganisaties zijn sturingsinterventies van (nationale) sturingsnetwerken onderdeel van de bestuurlijke context waarbinnen ze functioneren. Onderwijsorganisaties gaan op bepaalde manieren met die externe interventies om. Het is belangrijk daarbij te realiseren dat onderwijsorganisaties in hoge mate gestructureerd zijn door bestaande routines. Sturing binnen organisaties is dan ook te beschouwen als de manier waarop organisaties proberen hun routines te beïnvloeden. Sturing werkt pas als organisatieroutines op de een of andere manier veranderen. Het aanpassen van routines kost echter veel moeite. In ons onderzoek zagen we verschillende manieren waarop onderwijsorganisaties omgaan met externe sturing (paragraaf 4.1). Welke manier een organisatie kiest hangt samen met de aard van de sturingsinterventie, bestaande routines en organisatiecapaciteit. In paragraaf 4.2 gaan we in op de achterliggende mechanismen.

4.1 Omgaan met sturing: vijf varianten

Binnen achttien onderwijsbesturen - waarvan negen MBO en negen VO - onderzochten we voor een aantal beleidsthema's de sturingsdynamiek.¹⁸ Vanuit het perspectief van onderwijsorganisaties, met name in het VO, zijn taal en rekenen twee verschillende beleidsthema's. Samen met de thema's lerende organisatie en burgerschapsvorming geeft dat vier verschillende thema's waarvoor we het patroon van sturing binnen onderwijsorganisaties hebben onderzocht.¹⁹ In totaal kijken we dus naar ruim zeventig ($18 \times 4 = 72$) patronen van sturing, ofwel strategieën waarmee organisaties proberen hun routines te veranderen. Die ruim zeventig patronen blijken onder te verdelen in vijf varianten.²⁰ De ene variant doet een groter beroep op het aanpassingsvermogen van een organisatie dan de andere. De vijf varianten staan hieronder beschreven, in oplopende volgorde van het benodigde aanpassingsvermogen. We illustreren elke variant aan de hand van een voorbeeld uit het onderzoek.²¹

Nul-variant

De organisatie doet geen pogingen om op het beleidsthema te sturen.

Voorbeeld: burgerschapsvorming in het MBO

Een aantal MBO-besturen ziet burgerschapsvorming - in de ruime betekenis van het woord - niet als kerntaak voor het beroepsonderwijs. Deze bestuurders leggen de prioriteit bij het specifieke karakter van het beroepsonderwijs en besteden nauwelijks specifieke of gerichte aandacht aan het beleidsthema. Binnen deze instellingen zijn er leraren die zich wel degelijk richten op burgerschapsvorming. Die inzet is echter veelal individueel en maakt geen deel uit van een gezamenlijke benadering door een heel team, laat staan de hele instelling. In die zin maken die leraren geen deel uit van de sturingsdynamiek, die een hele instelling omvat.

Incorporeren

Een nieuw beleidsdoel wordt ondergebracht in een bestaande routine; de routine zelf verandert niet.

Voorbeeld: taal in het VO

In het voortgezet onderwijs hebben de referentieniveaus voor Nederlandse taal hun weg gevonden naar gewijzigde eisen voor het examen Nederlands. Het examen Nederlands is al onderdeel van bestaande routines in middelbare scholen. Een inhoudelijke verandering van dat examen vraagt weinig aanpassingsvermogen van de organisatie. In bijna alle deelnemende scholen is het beleidsthema belegd bij de bestaande sectie Nederlands. In een aantal scholen was de wijziging aanleiding voor extra lessen Nederlands op het rooster. Die lessen worden verzorgd door leraren Nederlands. Ook wat dat betreft sluiten de veranderingen naadloos aan bij bestaande werkwijzen. In het voortgezet onderwijs heeft de introductie van de referentieniveaus taal weinig kritiek opgeroepen.

Aanpassen

Om een nieuw beleidsdoel te realiseren wordt een bestaande routine aangepast; de routine zelf verandert.

Voorbeeld: rekenen voor vmbo-leerlingen / mbo-studenten in lagere leerwegen

De invoering van de rekentoets was voor verscheidene scholen en opleidingen aanleiding om aparte lessen rekenen op het rooster te zetten. In het VO geldt dat voor vmbo-scholen, in het MBO voor opleidingen op niveau 1 en 2. De rekenlessen zijn voor alle leerlingen, worden klassikaal gegeven en laten de groepsindeling intact. De aanpassing sluit zo naadloos aan bij een bestaande manier van werken. Niettemin zijn de rekenlessen ook een nieuw fenomeen. Ze worden doorgaans gegeven door leraren rekenen, die daar speciaal voor zijn aangesteld. Dat roept nieuwe organisatorische vragen op. Bijvoorbeeld: (Hoe) zijn de rekenlessen te verbinden met beroepsgerichte vakken? (Hoe) zijn rekenleraren te verbinden met onderwijsteams?

Vernieuwen

Een nieuw beleidsdoel is aanleiding om een heel nieuwe routine te ontwikkelen.

Voorbeeld: taal en rekenen in het MBO (voor studenten van mbo-3 en mbo-4 opleidingen)

De invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen leidde in het MBO tot de introductie van centrale examens voor Nederlandse taal en rekenen. Die examens zijn hetzelfde voor alle studenten, ongeacht de specifieke beroepsopleiding die ze volgen. Omdat alle studenten dezelfde examens maken, kozen instellingen voor een centrale aanpak. Ze namen aparte leraren en coördinatoren aan voor taal en rekenen, zetten speciale project-, werk- en stuurgroepen op, en richtten aparte ROC-brede centra voor taal en rekenen in. Op basis van toetsresultaten wordt een onderscheid tussen studenten gemaakt: van studenten die boven een bepaalde norm scoren wordt zelfstudie verwacht, studenten die onder de norm scoren moeten ondersteunende lessen volgen. Studenten van verschillende opleidingen maar met een vergelijkbaar beheersingsniveau voor taal of rekenen worden bij elkaar gebracht. Dit doorbreekt de gebruikelijke indeling in groepen en opleidingen. Standaardisatie op ROC-niveau gaat zo samen met differentiatie tussen studenten. De aansluiting tussen de ontstane nieuwe routine en bestaande routines is een punt van zorg. Volgens betrokkenen staat de werkwijze voor taal en rekenen haaks op het werken in onderwijsteams en de ambitie verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen.

Meta-routines

De organisatie ontwikkelt meta-routines. Met deze meta-routines worden bestaande routines aangepast en nieuwe routines ontwikkeld.

Voorbeeld: lerende organisatie

Organisaties zien het werken in teams als een belangrijk aspect om het lerend vermogen te vergroten. Het is dan aan teams zelf om een manier van werken te ontwikkelen. Of in onze termen, het is aan teams om routines aan te passen en te ontwikkelen. Daarmee is er nog geen patroon van sturing, dat omvat de héle organisatie, niet alleen het team. Ook bij meta-routines gaat het om de afstemming tussen de verschillende geledingen binnen de organisatie. In een aantal MBO-instellingen en met name de grotere VO-instellingen, lijken meta-routines te ontstaan. In die gevallen stellen teams zelf teamplannen op, afgestemd op de strategische doelen van de organisatie en/of het organisatie-onderdeel. Er is periodieke monitoring en evaluatie met de teamleider, de directeur/schoolleider en het bestuur, samen met een vorm van verantwoording. In het MBO is er vaak rechtstreeks contact tussen het bestuur en het hele onderwijsteam. In het VO blijft het directe contact vaker beperkt tot directeuren en teamleiders, mede door de omvang van ‘teams’. Het ontwikkelen van meta-routines gaat samen met een zoektocht naar wie waarbij betrokken is, en wie dan welke rol vervult. In het MBO richt die zoektocht zich met name op rollen van leidinggevenden op niveaus ‘tussen’ teamleiders en bestuur. In het VO is die zoektocht vaker gericht op de vraag ‘wat is het team’ en rollen binnen een team.

4.2 Organisatiecapaciteit

Het vraagt veel van organisaties om een bestaande routine te veranderen, een nieuwe routine te leren en te laten inslijpen, of zelfs een meta-routine te ontwikkelen. Dat vraagt tijd, aandacht en middelen, ofwel *organisatiecapaciteit*. De beschikbare organisatiecapaciteit heeft geen vaste omvang, maar is evenmin grenzeloos en onuitputtelijk. Het is daarom realistisch om te stellen dat de organisatiecapaciteit die voor het ene doel wordt ingezet niet tegelijkertijd voor een ander doel kan worden benut. De organisatiecapaciteit kan uitgeput raken.

Het is dan ook logisch dat onderwijsinstellingen bij voorkeur sturen op een manier waarmee relatief weinig organisatiecapaciteit gemoeid is. In ons onderzoek blijkt dat op drie manieren.

1. Onderwijsinstellingen opteren voor de *nul-variant* of voor *incorporeren* als het beleid hen veel ruimte laat om zelf te bepalen of en hoe ze met een beleidsthema omgaan. De nul-variant is het minst belastend, het incorporeren van veranderingen in bestaande routines is het minst verstorend voor een organisatie.
2. Er zijn diverse indicaties dat instellingen beleidsthema’s eerst proberen te incorporeren, voordat ze overgaan op een variant die meer organisatiecapaciteit vraagt. Bijvoorbeeld: In het VO werd het beleidsthema taal binnen instellingen geïncorporeerd. Het bestaande examen Nederlands werd aangepast en taal was en bleef belegd bij de sectie Nederlands. Een aantal VO-scholen trachtte op een vergelijkbare manier om te gaan met rekenen. Door de (voorbereiding op de) rekentoets te incorporeren in bestaande vakken. Waar iedereen - inclusief leraren Nederlands - het vanzelfsprekend vond dat taal bij het vak Nederlands werd ondergebracht, ontbrak die vanzelfsprekendheid voor rekenen. Leraren wiskunde hadden grote bezwaren, leraren van andere vakken voelden zich evenmin aangesproken. Met uitzondering van één school, waar rekenen onderdeel werd van Economie en Management & Organisatie, waren pogingen om rekenen te

incorporeren in bestaande vakken niet succesvol. Pas daarna gingen scholen over tot andere varianten die een groter beroep doen op de organisatiecapaciteit.

3. Als organisaties eigen instrumenten gebruiken, sluiten ze bij voorkeur aan bij bestaande routines. Bijvoorbeeld door instrumenten rond het werken in teams - zoals formats en indicatoren voor teamplannen, monitoring en verantwoording - onderdeel te maken van een bestaande routines, zoals de planning & control cyclus.

Onderwijsorganisaties sturen ook via varianten die een groter beroep doen op de organisatiecapaciteit. Door bestaande routines te wijzigen, heel nieuwe routines te ontwikkelen of in te zetten op meta-routines. Het aanpassen van routines en het ontwikkelen van nieuwe routines vraagt veel tijd en aandacht, kan de gangbare praktijk verstoren, binnen de organisatie op verzet stuiten en tot ervaren tegenstrijdigheden leiden. Het *aanpassen* van bestaande routines en het *vernieuwen* van routines komen in dit onderzoek alleen voor als de sturing op stelselniveau wordt gedomineerd door sturing door middel van *instrumenten*. Vanuit het perspectief van onderwijsinstellingen wordt dit patroon van sturing in zekere zin afgedwongen. Men gaat er noodgedwongen toe over. Dat verscheidene instellingen hun werkwijze voor rekenen terugdraaiden zodra duidelijk werd dat de rekentoets voorlopig niet meetelt voor het examen, bevestigt dit.

Het ontwikkelen van een *nieuwe routine* blijkt soms ingegeven door de wens leraren zoveel mogelijk te ontlasten. Voor veel onderwijsinstellingen, zowel in MBO als VO, was dit een belangrijke reden om te kiezen voor een speciale aanpak voor rekenen, met aparte leraren en coördinatoren en aparte werk-, stuur- en projectgroepen. Bestuurders, directeuren en schoolleiders wilden leraren van andere vakken op deze manier ontzien. De sturing beoogde andere, bestaande routines niet te verstoren met de introductie van de rekentoets. Een nieuwe routine vraagt veel organisatiecapaciteit. De extra middelen die het ministerie van OCW ter beschikking stelde hielp daarbij.

Binnen bijna alle deelnemende besturen, scholen en onderwijsteams ervaart men de noodzaak om *meta-routines* te ontwikkelen. Dit wordt verbonden met het beleidsthema lerende organisatie, dat op stelselniveau voornamelijk via *normalisering* invulling krijgt. Voor het MBO is daarnaast sprake van *instrumenten*, in de vorm van het professioneel statuut en afspraken in de cao. Het ontwikkelen van meta-routines wordt binnen MBO-besturen als (nog) urgenter ervaren dan binnen VO-besturen. Rond het concept lerende organisatie is een ruim betekenisveld ontstaan. Afhankelijk van de eigen rol geven actoren de term specifieke accenten.²² De Inspectie benadrukt bijvoorbeeld meer dan anderen dat het bij een lerende organisatie om de héle school of instelling gaat. Kennisinstellingen richten zich voornamelijk op het ‘leren van elkaar’, ook omdat voor peer review aanvullende middelen ter beschikking werden gesteld. Ondersteuningsorganisaties leggen op hun beurt meer nadruk op teams en teamvorming. Ook binnen onderwijsbesturen vertalen mensen de brede term ‘lerende organisatie’ naar hun eigen rol. Bestuurders en directeuren benadrukken dat het om een cultuurverandering gaat die de héle organisatie raakt. Teamleiders leggen meer accent op leiderschap. Leraren in het MBO benadrukken de onderlinge samenwerking in onderwijsteams, terwijl leraren in het VO vooral spreken over professionalisering van individuele leraren en het belang van onderlinge uitwisseling. De betekenis die mensen aan de term ‘lerende organisatie’ geven weerspiegelt de eigen rol die men binnen een groter geheel vervult. Vanuit dat eigen perspectief wordt de noodzaak om een lerende organisatie te worden door (nagenoeg) iedereen onderschreven. Onder de noemer ‘lerende organisatie’ zijn ontwikkelingen ingezet die worden gezien als een manier om duurzame verandering tot stand te brengen. In een tempo dat past bij de eigen organisatie, het eigen team of de eigen school. De case studies illustreren dat besturen, MBO-onderwijsteams en VO-scholen sterk van elkaar verschillen op dit punt.

5. Schakelen tussen netwerken en organisaties

In de vorige hoofdstukken is beschreven hoe sturing eruit ziet op stelselniveau en binnen onderwijsorganisaties. Wat opvalt is het contrast. Tussen de lenigheid van netwerken op stelselniveau en de gestructureerdheid van onderwijsorganisaties. Tussen de flexibiliteit en veelzijdigheid van netwerksturing en een onderwijspraktijk die niet anders dan via routines tot stand kan komen. Dit hoofdstuk gaat over de gevolgen van dat contrast. Een eerste gevolg betitelen we als ‘sturingsoverload’, onderwijsorganisaties voelen zich overspoeld door sturingsinterventies (paragraaf 5.1). Een tweede gevolg wijst op spanning tussen de meest legitieme vormen van sturen en de meest effectieve vormen van sturen (paragraaf 5.2).

5.1 Sturingsoverload

We onderzochten de sturing binnen onderwijsorganisaties aan de hand van een aantal beleidsthema’s. Voor mensen binnen onderwijsorganisaties zijn dat slechts enkele thema’s temidden van vele andere. Alleen al voor de onderzochte beleidsthema’s ontstaan binnen organisaties verschillende patronen van sturing. Organisaties proberen gelijktijdig, op verschillende manieren routines te beïnvloeden. Bijvoorbeeld: een organisatie leert werken volgens een nieuwe routine voor taal en rekenen, tracht burgerschapsvorming te incorporeren in een bestaande routine, en zet in op het ontwikkelen van een meta-routine in het kader van het beleidsthema lerende organisatie. Allemaal tegelijkertijd. Binnen geen van de achttien organisaties is het patroon van sturing voor de onderzochte beleidsthema’s dezelfde. Binnen een aantal organisaties is sprake van twee verschillende varianten, in de meeste instellingen gaan de beleidsthema’s gepaard met evenzovele verschillende varianten.

Het aanpassen van routines, meer nog het ontwikkelen van nieuwe routines, en zeker het ontwikkelen van meta-routines, vraagt veel van organisaties. Ieder op zich doen ze een groot beroep op de organisatiecapaciteit. Gelijktijdig routines aanpassen, vernieuwen én meta-routines ontwikkelen vraagt nog veel meer van organisaties. Inherent aan het fenomeen routine is bovendien dat er tijd nodig is om een specifieke werkwijze in te laten slijpen.

Een bekende en herhaalde kritiek van mensen in het onderwijs is dat de sector overbelast en overladen is. Ook in dit onderzoek kwam die kritiek in veel interviews aan de orde.

“Ik verwijt de Rijksoverheid in deze ik zou zeggen dat het de exponent is van politieke bijgerigheid om vandaag iets te bedenken, morgen wetsmaatregel, overmorgen invoeren, overovermorgen resultaat scoren. Dat werkt zo niet Het is allemaal kort cyclisch denken, kortstondige oplossingen bedenken.” (Bestuurder)

Een breed gedeelde ervaring is ook dat de claims die anderen - waaronder de overheid - op het onderwijs leggen, als tegenstrijdig worden ervaren. Vanuit het perspectief van mensen in het onderwijs, hindert die realiteit het onderwijs aan leerlingen en studenten eerder dan dat het helpt.

“Wat ik wel merk is dat er op dit moment ... heel veel veranderingen in een heel hoog tempo elkaar opvolgen waarbij de een nog niet uitgefaseerd is en de volgende wordt alweer ingefaseerd. Dus je komt eigenlijk nauwelijks aan evalueren toe en dan moet er alweer iets nieuws. Dat trekt een hele zware wissel op heel veel mensen.” (Leraar)

Vanuit ons perspectief op sturing zijn de bekende kritieken van overbelasting, overladenheid, tegenstrijdigheid en ad-hoc acties onderdeel van hetzelfde fenomeen. Het zijn de keerzijden van ‘lenige netwerksturing’ op het niveau van het stelsel. Waar die vorm van sturing op stelselniveau veel

voordelen lijkt te hebben voor de centrale overheid, stelt het onderwijsorganisaties juist voor grote opgaven. Waar op stelselniveau de sturing op verschillende thema's tamelijk los van elkaar staat, moet binnen onderwijsorganisaties alles onvermijdelijk aan elkaar worden geknoopt. Waar de sturing op stelselniveau de flexibiliteit zoekt en benut, staan onderwijsorganisaties voor de opgave alles te vertalen naar organisatieroutines. Door de verschillende en soms dwingende vormen van sturing op stelselniveau, ervaren onderwijsorganisaties grote druk om verschillende beleidsthema's ook binnen de eigen organisatie op verschillende manieren te adresseren.

Het contrast tussen de sturingsdynamiek op stelselniveau en binnen onderwijsorganisaties bergt het risico in zich elkaar over en weer te versterken. Dat verloopt als volgt. In de huidige situatie ervaren onderwijsorganisaties overbelasting vanuit hun bestuurlijke omgeving. Ze opteren daarom bij voorkeur voor sturingsvormen die relatief weinig overhoop halen in de organisatie. Daardoor verandert er ook weinig in de onderwijspraktijk. Dat is voor de centrale overheid aanleiding om op specifieke onderdelen dwingender vormen van sturing in te zetten. Als reactie voelen onderwijsorganisaties zich op hun beurt gedwongen zich daar op aan te passen. Om tal van redenen staat die aanpassing echter 'los' van bestaande routines. Organisaties ervaren daardoor nog meer overbelasting. Om zich staande te houden schermen onderwijsorganisaties zich af, of bouwen buffers in, opdat ze minder vatbaar worden voor externe sturing. Deze reactie leidt tot een zekere 'beleidsresistentie'. Dat is op zijn beurt aanleiding voor de overheid om meer en zwaarder sturingsgeschut in te zetten. Zo belanden overheid en instellingen in een vicieuze cirkel.

Het risico is dat organisaties steeds meer capaciteit inzetten om zich af te weren tegen sturing(sinterventies), en de centrale overheid steeds meer capaciteit inzet om krachtiger te sturen. Hoewel iedereen meer hulpbronnen inzet, zijn de effecten voor de onderwijspraktijk gering. Het leidt tot sociale verspilling.²³

5.2 Spanningsvelden

Door zowel te kijken naar sturing op stelselniveau als naar sturing binnen onderwijsorganisaties, zien we een spanningsveld tussen legitimiteit en effectiviteit.²⁴

Bij taal en rekenen is *instrumenteren* de dominante vorm van sturen op stelselniveau. Dit weerspiegelt zich binnen onderwijsorganisaties: ook daar spelen instrumenten een hoofdrol in de sturing. Het meest duidelijke voorbeeld is de rekentoets. De rekentoets verbindt iedereen die bij rekenen betrokken is, van bewindslieden, steunpunten en landelijke commissies tot coördinatoren en leraren binnen scholen. Bij de andere beleidsthema's worden ook instrumenten ingezet. Ook voor die beleidsthema's hebben we systematisch naar die instrumenten gekeken.²⁵ Geen van die instrumenten fungeert als verbindende schakel tussen alle verschillende mensen en organisaties die bij sturing betrokken zijn. De rekentoets doet dat wel. Onderwijsorganisaties hebben hierop gereageerd door binnen de organisatie nieuwe routines te ontwikkelen. Dat vraagt veel van de capaciteit van organisaties. Het vraagt ook tijd. Niet alleen om nieuwe routines te ontwikkelen en in te laten slijpen, maar ook om de nieuwe routine tot een coherent geheel te smeden met bestaande werkwijzen. Het is daarom niet verwonderlijk dat het ontwikkelen van nieuwe routines alleen onder (zware) druk tot stand komt. Met deze manier van sturen zijn beoogde effecten alleen te realiseren als gedurende langere tijd substantiële externe druk op onderwijsorganisaties wordt uitgeoefend. Tegelijkertijd is diezelfde druk de aanleiding voor het ontstaan van tegenkrachten. Al met al is deze vorm van sturing per definitie *beperkt inzetbaar*.

Op stelselniveau is *responsibiliseren* de dominante vorm van sturen bij het beleidsthema burgerschapsvorming. Er wordt vooral een appél gedaan op besturen, directeuren, schoolleiders en leraren om bij te dragen aan burgerschapsvorming van leerlingen en studenten. Het is aan mensen binnen het onderwijs zelf of ze die handschoen wel of niet oppakken. Binnen onderwijsorganisaties zien we inderdaad vooral verschillen in rolopvatting. In het MBO centreert het verschil in rolopvatting rond de of-vraag: is brede burgerschapsvorming wel of niet een primaire taak voor het middelbaar beroepsonderwijs? In het VO is eerder sprake van een inhoudelijk verschil in rolopvatting; daar wordt burgerschapsvorming direct verbonden met de identiteit van de school. Ook bij de andere beleidsthema's is sprake van responsabiliseren. Voor mensen in het onderwijs is relevanter dát er een beroep op hen wordt gedaan, dan wie dat beroep doet. In het VO maken mensen bijvoorbeeld geen onderscheid tussen aspecten waar de overheid formeel over gaat (bekwaamheden van leraren), en aspecten die tot de autonomie van besturen horen (organisatie-inrichting). Voor mensen in het MBO is volstrekt ondergeschikt dat het professioneel statuut en de cao niet door de overheid, maar door sectorraad en vakbonden tot stand kwam.

Responsibiliseren biedt degene op wier verantwoordelijkheid wordt gewezen de ruimte om die rol wel of niet op zich te nemen en eigen keuzes te maken. Er is weinig aanleiding voor het ontwikkelen van tegenkrachten. Tegelijkertijd biedt het degene die stuurt geen enkele garantie dat de ander de handschoen oppakt. Deze vorm van sturing impliceert dan ook een acceptatie van mensen en organisaties die zich *niet aangesproken* voelen.

Normaliseren is de dominante vorm van sturing bij het beleidsthema lerende organisatie. In het MBO gaat dat samen met instrumenteren (professioneel statuut en cao), in het VO niet. Rond het concept 'lerende organisatie' is een ruim betekenisveld ontstaan. Dat betekenisveld omspannt zowel betrokkenen op het niveau van het stelsel als betrokkenen binnen onderwijsorganisaties. De betekenis die mensen aan de term 'lerende organisatie' geven en de accenten die mensen daarbinnen leggen, weerspiegelen steeds de eigen rol binnen het grotere geheel. Deze basisvorm van sturen heeft als belangrijk voordeel dat betrokkenen zélf hun eigen betekenis aan een fenomeen kunnen geven, om vervolgens ook een eigen oplossingsrichting te ontwikkelen. Dat vergroot het eigenaarschap en schept mogelijkheden om activiteiten te laten passen bij de eigen specifieke context. Daarin schuilen direct ook de risico's. Normaliseren betekent tijd en aandacht voor conceptualiseren, wat zich manifesteert als 'veel tekst'. Daar zijn kosten, organisaties, belangen en tijd mee gemoeid. De ruimte voor eigen invulling kan met zich meebrengen dat de eigen betekenis zo nauw aansluit bij een bestaande praktijk, dat er geen enkele prikkel ontstaat voor welke verandering dan ook. Dan *ontbreekt* een sturende werking. Ook kan de eigen betekenis afwijken van wat wordt beoogd en wenselijk wordt geacht. Vanuit het perspectief van degene die stuurt ontwikkelt de praktijk zich dan in *ongewenste richting*.

Kortom: de drie basisvormen van sturen – responsabiliseren, normaliseren en instrumenteren – hebben allemaal hun eigen voor- en nadelen. Het zijn uitingen van het spanningsveld tussen legitimiteit en effectiviteit. Instrumenteren is zeer effectief in termen van zichtbare gevolgen op korte termijn binnen onderwijsorganisaties.²⁶ Maar dat komt alleen met hoge kosten tot stand. Het doet een groot beslag op de organisatiecapaciteit van instellingen en het leidt tot tegenkrachten. Responsibiliseren en normaliseren hebben meer legitimiteit, maar deze vormen van sturing lijken vooral effectief te zijn als de doelstellingen van sturing nauw aansluiten bij de doelstellingen die de organisatie toch al had of als er veel ruimte is voor eigen invulling.

6. Suggesties voor sturing in het Nederlandse onderwijs

De twee hoofdconclusies van hoofdstuk vijf geven te denken. Eén, de hedendaagse sturingspraktijk in Nederland is een direct gevolg van de manier waarop ons onderwijssysteem is georganiseerd en leidt tot sturingsoverload voor onderwijsorganisaties. En twee, van de huidige sturingsvormen lopen de effectieve vormen grote kans de legitimiteit uit te hollen, en lijken de legitieme vormen minder effectief. Ook wij hebben geen pasklare antwoorden op deze fundamentele sturingsproblemen. We formuleren wel drie denkrichtingen voor sturing in het Nederlandse onderwijs die ons verder kunnen brengen.

6.1 Voortbouwen op wat er al is

Een eerste set suggesties richt zich tot betrokkenen op stelselniveau, in het bijzonder de centrale overheid. Dit onderzoek is beperkt tot drie beleidsthema's en twee onderwijssectoren. We zien op stelselniveau al zes verschillende sturingsnetwerken. In al die sturingsnetwerken is de centrale overheid een centrale speler. Het lijkt typisch Nederlands dat sturingsnetwerken op stelselniveau per sector en daarbinnen per beleidsthema verschillen. Deze 'lenige netwerksturing' lijkt emergent: het is de onbedoelde optelsom van wat allerlei betrokkenen doen, zonder dat daar een groot plan of diepere bedoeling achter schuil gaat. Diezelfde lenige netwerksturing draagt bij aan sturingsoverload zoals die door de mensen binnen onderwijsorganisaties wordt ervaren. De kracht op stelselniveau stuit binnen onderwijsorganisaties op belangrijke keerzijden.

De eerste hoofdrichting ligt in het direct verlengde van deze constatering. Het ministerie van OCW vervult een belangrijke, sturende rol. Soms met of via anderen, maar in alle gevallen is het ministerie een belangrijke speler. De idee dat de centrale overheid niet stuurt of niet kan sturen verdient dus grondige nuancering. Daarnaast is een vorm van bewustwording bij de centrale overheid, in casu het ministerie, wenselijk. Hoe bewust - en hoe wenselijk - is de keuze om per sector en per beleidsthema een 'eigen' sturingsnetwerk in te richten? Kan een bestaand sturingsnetwerk worden benut als zich een nieuw beleidsthema aandient? Worden de keerzijden van 'lenige netwerksturing' voor instellingen wel voldoende meegewogen?

Een belangrijke rol die de centrale overheid vervult is het vormen van een sturingsnetwerk. Door speciale organisaties of groepen in het leven te roepen, bestaande organisaties of groepen een speciale taak te geven en door organisaties al dan niet bij de sturing van een beleidsthema te betrekken. Organisaties die eenmaal bestaan hebben de neiging zichzelf in stand te houden. Ook als de specifieke taak waarvoor ze zijn opgericht is volbracht of niet langer actueel is. Het aantal betrokken organisaties neemt hierdoor 'als vanzelf' toe. Het reduceren van het aantal betrokken organisaties vereist gerichte interventie.

De bevindingen pleiten voor een drievoudige terughoudendheid vanuit de politiek: (1) het aantal beleidsthema's om op te sturen, (2) de manier van sturen, en (3) de tijd die instellingen wordt gegund om tot resultaten te komen. Vanuit sturingsoogpunt is te verkiezen een beperkt aantal speerpunten van beleid te formuleren en daar lange tijd aan vast te houden. Dit vraagt om een zekere mate van depolitisering van het onderwijsbeleid.²⁷ Onderwijs zal altijd hoog op de politieke agenda staan. Langjarige afspraken waar een brede coalitie van politieke partijen zich aan commiteert kunnen

mogelijk helpen om over langere tijd eenzelfde focus te houden. Los daarvan ligt er een lastige taak voor het Ministerie van OCW om duidelijk te maken wat de grenzen van stuurbaarheid zijn.

6.2 Versterken organisatiecapaciteit

Een tweede set suggesties richt zich hoofdzakelijk tot betrokkenen binnen onderwijsinstellingen. De grondwettelijke onderwijsvrijheid brengt van oudsher met zich mee dat een groot beroep wordt gedaan op onderwijsbesturen. Dit onderzoek leert dat dat beroep nog groter is door de typisch Nederlandse wijze van sturing op stelselniveau. Het is aan onderwijsorganisaties zelf om beleid, claims en verwachtingen van anderen - waaronder de centrale overheid - te vertalen naar de eigen instelling. Op zo'n manier dat beleidsthema's binnen de organisatie met elkaar worden verbonden, en coherentie en samenhang binnen de eigen instelling ontstaat. Dit vraagt veel organisatiecapaciteit van onderwijsinstellingen. Wat de wijze van sturing op stelselniveau van instellingen vraagt, gaat veel verder dan wat wordt verstaan onder een 'lerende organisatie'.

De manier waarop het Nederlandse stelsel functioneert, vooronderstelt dat onderwijsorganisaties over een grote mate van bestuurlijk vermogen beschikken. Het is zeer de vraag of alle instellingen aan die vereisten voldoen.²⁸ Er is daarom blijvend aandacht nodig voor het versterken van bestuurlijk vermogen, voor beter bestuur en voor het versterken van het samenspel tussen bestuur, medezeggenschap en intern toezicht. In het verlengde hiervan vereist het functioneren van het stelsel sterk leiderschap binnen alle geledingen van de organisatie. Dat geldt voor bestuurders, directeuren, schoolleiders en met name ook teamleiders. Vanuit het perspectief van leraren is met name het leiderschap van teamleiders, de direct leidinggevenden van leraren, cruciaal.²⁹ Het is daarom opmerkelijk dat in Nederland geen specifieke eisen worden gesteld aan bestuurders, directeuren, schoolleiders en teamleiders, en dat er ook relatief weinig professionaliseringsactiviteiten aan de dag worden gelegd. Voor schoolleiders in het VO komt registratie van de grond, zij het schoorvoetend. Op grond van dit onderzoek zijn belangrijke aspecten van het benodigde leiderschap: het (doen) ontwikkelen van een visie, om op basis daarvan eigen weloverwogen keuzes te maken; het vertalen van beleidsthema's naar organisatieroutines; en vele beleidsthema's vervlechten tot coherentie binnen de eigen organisatie. Het onderzoek wijst er ook op dat organisaties en teams zijn op te vatten als een netwerk dat sturing behoeft. Het benoemen en toedelen van rollen binnen dat netwerk blijkt een belangrijke component van leiderschap.

6.3 Verkennen routines op het schakelpunt

Een derde denkrichting legt de focus op de verbinding tussen stelsel en instellingen. De internationale voorbeelden illustreren dat er ook op deze schakelpunten 'routines' mogelijk zijn. In Finland heeft het curriculum die functie, daar vinden beleidsthema's via het overleg over het curriculum hun weg naar leraren. In Vlaanderen heeft het geïnstitutionaliseerde overleg tussen overheid en de 'netten' een vergelijkbare functie. Zowel in Finland als Vlaanderen verloopt het ontwikkelen, concretiseren en uitvoeren van beleid steeds op eenzelfde manier, het is onderdeel van een routine. In Ontario is juist een nieuwe routine ontwikkeld om beleidsambities te realiseren. Ook in Ontario is sprake van het verbinden - over en weer - van stelsel en instellingen. In het Nederlandse stelsel zijn dergelijke routines op de schakelpunten tussen stelsel en instellingen veel minder prominent.

Dit onderzoek onderstreept nog eens dat er in het Nederlandse onderwijsstelsel veel ‘capaciteit’ aanwezig is. Het stelsel kenmerkt zich door een hoge mate van complexiteit. Op diverse niveaus en binnen diverse geledingen zijn heel veel mensen betrokken bij onderwijsbeleid. Veel gaat er goed, het Nederlandse stelsel behoort tot de best presterende stelsels van de wereld. Onze bevindingen roepen wel vragen op: Wordt de capaciteit die in het hele systeem aanwezig is wel optimaal benut? Wordt de beschikbare capaciteit ook ingezet voor de meest relevante zaken, of wordt er capaciteit verkwest? Het ontbreken van routines op de schakelpunten tussen stelsel en instellingen, roept ook vragen op rond het lerend vermogen binnen het onderwijssysteem als geheel. Daarmee doelen we op alles en iedereen die bij onderwijs betrokken is. Is er voldoende gelegenheid om te leren van sturing? Staat ‘lenige netwerksturing’ mogelijk in de weg van het lerend vermogen binnen het systeem als geheel, juist op de schakelpunten? Bieden routines op de schakelpunten tussen stelsel en instellingen meer mogelijkheden om het lerend vermogen van het systeem te versterken?

Om een antwoord op deze vragen te zoeken stellen we voor te onderzoeken en te verkennen of het mogelijk én wenselijk is om in Nederland een dominante routine te ontwikkelen op het schakelpunt tussen stelsel en instellingen. Met een dominante routine bedoelen we níet dat alle partijen bij alle beleidsthema’s betrokken zijn, noch dat alle beleidsthema’s met steeds dezelfde partijen worden besproken. Met een dominante routine bedoelen we eenzelfde manier van werken. Nadrukkelijk niet als de volgende aanvulling op alles wat er al is, maar als vervanging en reductie daarvan. Een dominante routine heeft als potentiële voordelen dat er op de schakelpunten routines kunnen ontstaan, waardoor beschikbare capaciteit beter benut kan worden. Daarnaast biedt het mogelijkheden om gaandeweg te leren van manieren die goed of juist minder goed werken. Ook kan het onderwijsinstellingen enigszins beschermen voor ad-hoc beleid. Maar er zijn ook potentiële nadelen. Het ontnemt de centrale overheid mogelijkheden om snel en gericht te interveniëren als dat (politiek) nodig wordt geacht. Tegenover de bescherming tegen ad-hoc beleid, staat de dwingende werking die uit kan gaan van een dominante routine voor scholen. In alle gevallen is van belang dat een routine de grondwettelijke vrijheid van onderwijs als vertrekpunt neemt, en aansluit bij Nederlandse tradities.

Noten

- 1 Het onderzoeksprogramma Zicht op Sturingsdynamiek omvat vier deelprojecten:
 Deelproject 1: Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau (Hooge, 2017).
 Deelproject 2: Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs (Waslander & Pater, 2017).
 Deelproject 3: Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs (Waslander, 2017).
 Deelproject 4: Zicht op sturingsdynamiek (Waslander, Hooge & Theisens, 2017).
 De internationale vergelijking, die eveneens deel uitmaakt van het onderzoek, is beschreven in een afzonderlijk werkdocument (Frankowski & Schulz, 2017).
- 2 Dit essay is gebaseerd op de empirische deelprojecten en de internationale vergelijking. Daarnaast zijn aanvullende, integrale analyses gedaan op alle verzamelde gegevens. De resultaten van deze aanvullende analyses zijn samengevat in de bundel bijlagen bij dit essay, te weten:
 Bijlage 1: een samenvattend overzicht van de internationale vergelijking tussen Nederland, Finland, Vlaanderen en Ontario;
 Bijlage 2: een systematische vergelijking tussen het VO en het MBO voor elk van de bestudeerde beleidsthema's;
 Bijlage 3: een samenvattend overzicht van de analyse van sturingsdynamieken binnen onderwijsbesturen per beleidsthema in termen van strategieën om organisatieroutines te veranderen (zie ook Hoofdstuk 4 van dit essay);
 Bijlage 4: integrale analyses voor het stelselniveau en onderwijsorganisaties in VO en MBO voor de component 'denkbaar' van de sturingstrilogie;
 Bijlage 5: integrale analyses voor het stelselniveau en onderwijsorganisaties in VO en MBO voor de component 'zichtbaar' van de sturingstrilogie;
 Bijlage 6: sturingsdynamiek vanuit het perspectief van leraren.
- 3 Voor een uitgebreide toelichting op de theoretische achtergrond van het onderzoek verwijzen we naar Theisens, Hooge & Waslander (2016). In dat artikel is beschreven hoe een veranderende maatschappelijke context doorwerkt in governance vraagstukken en hoe het denken zich heeft ontwikkeld van Public Administration, via New Public Management naar New Public Governance.
- 4 Zie ook Osborne (2010), Kooiman (2003), Zehavi (2012) en Rhodes (1997).
- 5 Zie ook Foucault (1988, 1995), Burchell et al. (1991) en Rose (1999). De vertaling van concepten, ontleend aan het governmentality perspectief, naar empirisch onderzoek is verder toegelicht in Theisens, Hooge & Waslander (2016) en Waslander, Hooge & Drewes (2016).
- 6 De sturingstrilogie beoogt de vertaling te maken van abstracte theoretische noties over governmentality naar empirisch onderzoek (zie ook Theisens, Hooge & Waslander, 2016). Zowel het deelproject over sturing op stelselniveau als de deelprojecten over sturing binnen onderwijsorganisaties zijn steeds systematisch opgebouwd langs de lijnen van de drie afzonderlijke componenten van de sturingstrilogie. Resultaten van overkoepelende analyses per component van de sturingstrilogie zijn te vinden in Bijlage 4 (denkbaar) en Bijlage 5 (zichtbaar) in de bundel bijlagen bij dit essay. Er zijn geen afzonderlijke analyses uitgevoerd voor de component uitvoerbaar; daarvoor verwijzen we naar de onderzoeksrapporten van de deelprojecten. In dit essay abstraheren we de bevindingen naar de sturingstrilogie als geheel, zonder afzonderlijk in te gaan op de afzonderlijke componenten.
- 7 Paragraaf 4.3 in de bundel bijlagen illustreert deze werkwijze voor één component van de sturingstrilogie en één beleidsthema, namelijk de component *denkbaar* voor het beleidsthema *lerende organisatie*. Met een inductief ontwikkeld codeerschema zijn alle verzamelde documenten op stelselniveau en alle interviews binnen onderwijsorganisaties gecodeerd. In integrale analyses zijn data van alle deelprojecten met elkaar in verband gebracht. Zo werd bijvoorbeeld duidelijk dat voor het VO zowel actoren op stelselniveau als actoren binnen onderwijsorganisaties meer nadruk leggen op de individuele leraar in de betekenis die zij geven aan de term lerende organisatie. Voor het MBO leggen actoren op stelselniveau en actoren binnen onderwijsorganisaties meer nadruk op het team van leraren. In combinatie met andere bevindingen geven de analyses zowel indicaties voor gezamenlijke betekenisgeving binnen een sector (er is correspondentie tussen actoren op de component denkbaar), als indicaties voor eigen betekenisgeving (de correspondentie is niet volledig, actoren leggen ook eigen accenten).

- ⁸ We sluiten hiermee aan bij het werk naar organisatieroutines, zie ook Eggers & Kaplan (2013), Feldman & Pentland (2003) en Tubin (2015).
- ⁹ Hiervoor wordt ook de term ‘alignment’ gebruikt. Zie ook Honig (2003) en Watterston & Caldwell (2011).
- ¹⁰ Uit onderzoek is bekend dat het veranderen van organisatieroutines een grote opgave is voor organisaties. Zie o.a. Feldman & Pentland (2013), Parmigiani & Howard-Grenville (2011), Spillane, Parise & Sherer (2011) en Tubin (2015).
- ¹¹ Zie Hoofdstuk 2 in Hooge (2017) voor een uitvoerige beschrijving van de methode van onderzoek.
- ¹² Zie Hooge (2017), in het bijzonder Tabel 41 voor een volledig overzicht van omvang, samenstelling en kenmerken van de sturingsnetwerken in VO en MBO voor drie beleidsthema’s; Figuur 1 tot en met Figuur 6 voor grafische weergaven en Bijlage 2 voor een alfabetisch overzicht van alle betrokken actoren per beleidsthema en per sector.
- ¹³ Zie Hooge (2017) voor gedetailleerde overzichten van de betekenis die afzonderlijke actoren die deel uitmaken van het sturingsnetwerken voor het VO geven aan het beleidsthema kwaliteitsbeleid (Tabel 6, p. 34-35) en het beleidsthema lerende organisatie (Tabel 18, p. 79-80), en hoe zij uitvoering geven aan deze beleidsthema’s (kwaliteitsbeleid: Tabel 8, p. 43-44; lerende organisatie: Tabel 20, p. 87 – 88).
- ¹⁴ Dit was mede de aanleiding voor het OESO project Governing Complex Education Systems. Zie o.a. OESO, 2016b.
- ¹⁵ Zie Frankowski & Schultz, 2017. De internationale studie is noodzakelijkerwijs aanzienlijk beperkter dan het Nederlandse onderzoek. Voor Vlaanderen, Finland en Ontario is alleen gekeken naar het voortgezet onderwijs. Naast een beschrijving van sturing in het algemeen, is specifiek gekeken naar sturing voor twee beleidsthema’s: kwaliteitsbeleid, in het bijzonder taal en rekenen en burgerschapsvorming.
- ¹⁶ Zie Bijlage 1 in de bundel bijlagen bij dit essay voor een samenvattend overzicht.
- ¹⁷ De onderzoeken in het VO en MBO zijn opgezet als meervoudige geneste case studies. Voor elke case studie werden interviews gehouden met de volgende actoren die binnen onderwijsorganisaties bij sturing betrokken zijn: bestuurder(s), voorzitter van de medezeggenschaps- of ondernemingsraad, voorzitter van de Raad van Toezicht, en afhankelijk van de organisatie-inrichting afdelings-, sector- en locatiedirecteuren, onderwijsmanagers, schoolleiders, teamleiders en leraren. In het VO werden in totaal 116 mensen geïnterviewd, in het MBO in totaal 107 mensen. Zie voor meer informatie over de methode van onderzoek, de selectie van besturen en gehouden interviews: Hoofdstuk 2 in Waslander & Pater (2017) voor het VO en Hoofdstuk 2 in Waslander (2017) voor het MBO.
- ¹⁸ De bevindingen zijn gebaseerd op case studies van negen VO-besturen met daarbinnen vijftien scholen en negen MBO-besturen met daarbinnen zeventien onderwijsteams. Gedetailleerde bevindingen per beleidsthema zijn te vinden in Waslander & Pater (2017) voor het VO en Waslander (2017) voor het MBO.
- ¹⁹ Een vergelijking tussen VO en MBO is, per beleidsthema, beschreven in Bijlage 2 in de bundel bijlagen bij dit essay.
- ²⁰ In de deelonderzoeken zijn de deelnemende onderwijsbesturen op basis van inductieve analyses – afzonderlijk per sector en per beleidsthema – getypeerd. Waar nodig zijn binnen besturen nadere nuancerings aangegeven voor scholen en leerwegen (VO) en onderwijsteams en opleidingen (MBO) (zie Waslander & Pater, 2017; Waslander, 2017). Deze typeringen per sector en beleidsthema zijn vervolgens in een overkoepelende analyse gecategoriseerd in termen van omgaan met externe sturing. Dit resulteerde in vijf varianten van omgaan met sturing (zie voor een overzicht Bijlage 3 in de bundel bijlagen bij dit essay).
- ²¹ Deze voorbeelden zijn ontleend aan, en samen met andere praktijken uitgebreid beschreven in, de afzonderlijke deelrapporten voor VO en MBO.
- ²² Voor nadere toelichting en beschrijving van analyseresultaten verwijzen we naar Bijlage 4 in de bundel bijlagen bij dit essay.
- ²³ Hirsch (1977).

- ²⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op het combineren van de samenvattende typering van de sturingsdynamiek op stelselniveau (paragraaf 6.3 in Hooge, 2017) en voor onderwijsbesturen (Hoofdstuk 13 in Waslander & Pater, 2017; Hoofdstuk 11 in Waslander, 2017).
- ²⁵ Voor nadere toelichting en beschrijving van analyseresultaten verwijzen we naar Bijlage 5 in de bundel bijlagen bij dit essay.
- ²⁶ Dit onderzoek richt zich alleen op sturing; effecten voor leerlingen en studenten zijn buiten beschouwing gebleven. De zichtbare gevolgen hebben betrekking op de sturing. Dit is wel een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde, voor effecten op het niveau van leerlingen en studenten.
- ²⁷ Deze set suggesties sluit nauw aan bij bevindingen uit onderzoek naar systemische veranderen, zie o.a. Datnow (2005), Harris (2011, 2012) en Levin (2010).
- ²⁸ Zie ook een recente review van het Nederlandse onderwijsstelsel (OECD, 2016a).
- ²⁹ Bijlage 6 in de bundel bijlagen bij dit essay vat de bevindingen van het hele onderzoeksproject beknopt samen vanuit het perspectief van leraren. Voor nadere toelichting verwijzen we naar de afzonderlijke deelrapporten, met name de onderzoeksrapporten voor VO en MBO.

Literatuur

- Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (eds.). (1991). *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Datnow, A., (2005). The sustainability of comprehensive school reform models in changing district and state contexts. *Educational Administration Quarterly*, 41 (1): 121-153.
- Eggers, J.P. & Kaplan, S. (2013). Cognition and capabilities: a multi-level perspective. *The Academy of Management Annals*, 7 (1): 295-340.
- Feldman, M.S. & Pentland, B.T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, 48 (2003): 94 – 118.
- Foucault, M. (1988.) *Madness and Civilization. A History of Insanity in the Age of Reason*. London, Tavistock.
- Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. New York, Vintage.
- Frankowski, A. & Schultz, M. (2017). *Steering network dynamics in educational systems: an international comparison*, NSOB, Den Haag
- Harris, A. (2011). System improvement through collective capacity building. *Journal of Educational Administration*, 49 (6): 624-636.
- Harris, A. (2012). Leading system-wide improvement. *International Journal of Leadership in Education, Theory and Practice*, 15 (3): 395-401.
- Hirsch, F. (1977). *Social limits to growth*. London: Routledge & Began Paul.
- Honig, M.I. (2003). Building policy from practice: central office administrators' roles and capacity in collaborative education policy implementation. *Educational Administration Quarterly*, 39 (3): 292-338.
- Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau*. Lenige netwerksturing door de overheid. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London, Sage
- Levin, B. (2010). Governments and education reform: some lessons from the last 50 years. *Journal of Education Policy*, 25 (6), 739-747.
- OESO (2016a). *Foundations for the future*. Reviews of National Policies for Education. The Netherlands. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016b). *Governing Education in a Complex World*, T. Burns & F. Koster (eds.) OECD Publishing, Paris
- Osborne, S.P. (2010). Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? in: S.P. Osborne (Ed) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, New York, Routledge.
- Parmigiani, A. & Howard-Grenville, J. (2011). Routines revisited: exploring the capabilities and practice perspectives. *The Academy of Management Annals*, 5 (1): 413-453.
- Rhodes, R.A.W. (1997). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Rose, N. (1999). *Governing the soul*. The shaping of the private self. Second edition. London/New York: Free Association Books.
- Spillane, J.P., Parise, L.M. & Sherer, J.Z. (2011). Organizational routines as coupling mechanisms: policy, school administration, and the technical core. *American Educational Research Journal*, 48 (3): 586-619.
- Theisens, H.C., Hooge, E.H. & Waslander, S. (2016). Steering dynamics in complex education systems. An agenda for empirical research. *European Journal of Education*. 51 (4): 463-477.
- Tubin, D. (2015). School success as a process of structuration. *Educational Administration Quarterly*, 5 (4): 640-674.

- Watterston, J. & Caldwell, B. (2011). System alignment as a key strategy in building capacity for school transformation. *Journal of Educational Administration*, 49 (6): 637-652.
- Waslander, S., Hooge, E.H. & Drewes, T. (2016). Steering dynamics in the Dutch education system. *European Journal of Education*. 51 (4): 478-494.
- Waslander, S. (2017). *Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Waslander, S. & Pater, C.J. (2017). *Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Waslander, S, Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Bijlagen bij: Zicht op sturingsdynamiek*. Integratierapport. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Zehavi, A. (2012). New governance and policy instruments: are governments going 'soft'. In: Levi-Faur, D. (ed.) (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford, Oxford University Press, 242 – 254.

Bijlagen

Bij dit essay hoort een aparte bundel 'Bijlagen bij Zicht op Sturingsdynamiek; Integratierapport.' In deze bundel zijn de volgende bijlagen opgenomen:

Bijlage 1	Vergelijking Nederland, Finland, Vlaanderen en Ontario
Bijlage 2	Sturingsdynamiek in MBO en VO
Bijlage 3	Omgaan met sturing: vijf varianten
Bijlage 4	Nadere analyses 'denkbaar'
Bijlage 5	Nadere analyses 'zichtbaar'
Bijlage 6	Sturingsdynamiek en leraren

