

## Smachten naar samenhang

Sietske Waslander

Reflectie op de monitor strategisch HRM in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Raad.

Zie ook: <https://www.voortgezetleren.nl/monitoringsonderzoek-strategisch-personeelsbeleid-2023>

### Samenvatting

Terwijl de personeelstekorten in het onderwijs oplopen, staat het er niet goed voor met het strategisch personeelsbeleid (sHRM) in het voortgezet onderwijs. Binnen scholen ontbreekt het vooral aan samenhang tussen de strategische koers van de school, onderwijsdoelen en personeelsbeleid. Volgens onderzoek is daar de afgelopen vijf jaar welbeschouwd weinig aan veranderd. In dit essay ga ik niet zozeer in op strategisch personeelsbeleid op zich, maar beschouw ik de lotgevallen van twintig jaar overheidsbeleid rond personeelsbeleid in scholen als een indicatie van een veel breder vraagstuk. Te weten: haperende sturing van het onderwijs. Dat sturingsprobleem manifesteert zich als een zichzelf versterkend proces van afnemend onderling vertrouwen, oplopend chagrijn en weinig echte voortgang. Mijn betoog komt erop neer dat er goede redenen zijn om te smachten naar meer samenhang tussen verschillende aspecten van een schoolorganisatie. Tussen strategie, onderwijs en personeel bijvoorbeeld, en tussen onderwijskundige doelen, professionalisering van leraren en schoolontwikkeling. Maar er schuilt ook een logica achter het ontbreken van die samenhang. Het is voor scholen namelijk een manier om zich staande te houden in een omgeving die bol staat van eisen en verwachtingen die elkaar tegenspreken en snel afwisselen. Daar komt bij dat het ingezette beleidspoor met wettelijke verplichtingen voor sHRM en het vormen van onderwijsregio's het voor scholen eerder moeilijker dan makkelijker maakt om meer samenhang te realiseren. Om de sturingsimpasse te doorbreken is een herbezinning nodig op de inrichting van het onderwijsbestel en ieders rol daarin. Binnen de huidige spelregels is het aan de centrale overheid om kaders stellen zonder in operationele details te treden. Het is aan schoolbesturen en schoolleiders om de ruimte die er is ook daadwerkelijk te benutten. Ook de VO-Raad moet de rol die ze heeft goed vervullen. Tot slot is het de hoogste tijd voor een serieuze leiderschapsstrategie voor het Nederlandse onderwijs.

### Inleiding

De doorwerking van strategisch personeelsbeleid naar de onderwijspraktijk is gebrekkig, en dat geldt voor alle gemeten indicatoren (Knies et al., 2023). De conclusies na vijf jaar monitoronderzoek liegen er niet om. Zoekend naar hoe het nu verder en vooral beter moet, wijzen vele voorstellen in dezelfde richting. Die richting luidt: beter afstemmen, zorgen voor congruentie, werken aan *alignment*, een betere fit realiseren. Dat zou dan

moeten gebeuren tussen: verschillende onderdelen van personeelsbeleid, zoals taakinzet, professionalisering en beloning; tussen strategie, onderwijskundige doelen en personeelsbeleid; tussen verschillende lagen binnen schoolbesturen; tussen overheid, regio's en lokale partijen. De boodschap is: wat strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs nodig heeft is meer samenhang. Die oplossingsrichting klinkt door in het monitoronderzoek en in beschouwingen en adviezen van experts. Het is een wensdroom die we al decennia najagen. Dat roept de vraag: waarom lukt het dan niet om dat ideaal dichterbij te brengen?

Dit essay gaat niet zozeer over strategisch personeelsbeleid op zich, maar beschouwt de lotgevallen na twintig jaar overheidsbeleid als een indicatie van een veel breder vraagstuk. Te weten: haperende sturing van het onderwijs. Dat sturingsprobleem manifesteert zich als een zichzelf versterkend proces van afnemend onderling vertrouwen, olopend chagrijn en weinig echte voortgang. Mijn betoog komt erop neer dat er goede redenen zijn om te smachten naar meer samenhang. Maar er zit ook een logica achter het ontbreken van die samenhang. Bovendien, het ingezette beleidsspoor met wettelijke verplichtingen en de vorming van onderwijsregio's voor personeelsbeleid, maakt de beoogde samenhang eerder moeilijker dan makkelijker. Om de sturingsimpasse te doorbreken is een grondige herbezinning nodig op de inrichting van het onderwijsbestel en ieders rol daarin. Dat geldt voor politici en beleidsmakers, maar zeker ook voor sectorraden, schoolbesturen en schoolleiders.

### **Personeelsbeleid in onderwijs**

1999 is een logisch startpunt voor een ultrakorte geschiedenis van personeelsbeleid in het onderwijs. In dat jaar maken CAO-partijen afspraken over de invoering van wat dan integraal personeelsbeleid (IPB) heet. De afspraak is dat alle scholen voor voortgezet onderwijs in het jaar 2005 met IPB zullen werken. Er komt een aparte financiële regeling, een landelijke projectorganisatie om scholen te ondersteunen, en een monitor om de invoering te volgen. Ook krijgt IPB een 'bescheiden plaats in het reguliere toezicht' aldus de Inspectie van het Onderwijs (2002). De rijksoverheid wil afspraken over personeelsbeleid in scholen maken opdat het werk van leraren interessanter wordt en er meer carrièreperspectieven zijn, zodat meer mensen voor het onderwijs behouden blijven. De overheid wil vooral toewerken naar functie- en beloningsdifferentiatie op scholen. Maar dat kan pas als scholen beleid hebben rond scholing en beloning, en als de gesprekkencyclus op orde is. IPB moet dat voor elkaar krijgen. Uit de monitor blijkt later dat het niet meevalt met de invoering van IPB. Met name leraren zijn er beducht voor, omdat ze het zien als een instrument waarmee ze afgerekend zullen worden. De inspectie (2002) constateert dat het op scholen veelal ontbreekt aan integratie en

samenhang. Ook – of zelfs – bij de scholen die vooroplopen en als goede voorbeelden gelden. Er is te weinig samenhang tussen doelen op het gebied van onderwijs, personeel en organisatie.

Als we de film een decennium doorspoelen komen we uit in 2012. Dan zien we een Ministerie van OCW dat wil sturen door afspraken te maken met de inmiddels opgerichte sectorraad voor het voortgezet onderwijs, de VO-raad. In het akkoord met de sectorraad – met een geplande looptijd tot 2015 – staat dat ‘Alle scholen ... een goed en effectief HRM-beleid’ gaan voeren. Er komt opnieuw een aparte financiële regeling, en een landelijke organisatie om de afspraken uit het akkoord te realiseren: School aan Zet. Nog tijdens de looptijd van het eerste akkoord, komt er nieuw akkoord (2014-2017), en daarna een actualisering (2019-2020). Personeelsbeleid, later omgedoopt tot strategisch personeelsbeleid (sHRM), is steeds een belangrijk punt. Een nieuwe monitor moet de voortgang volgen.

Zo belanden we in 2023, na een derde meting van de sHRM-monitor. In een kwart eeuw is het personeelsbeleid in scholen zeker veranderd. Er is veel meer aandacht voor startende leraren en schoolleiders en scholen werken intensiever samen met lerarenopleidingen. Maar er zijn ook dingen nauwelijks veranderd. Zo is er nog steeds een aanzienlijke minderheid van scholen waar het, in de ogen van leraren, ontbreekt aan regelmatige gesprekken tussen leidinggevende en leraar over diens functioneren, behoeften en ontwikkeling gerelateerd aan wat de school met het onderwijs beoogt (Knies et al., 2023). Bovenal klinken in verscheidene constatering duidelijke echo's door, zowel uit het verleden als uit andere beleidsprogramma's. Bijvoorbeeld: in 2002 constateert de inspectie een gebrek aan integratie en samenhang tussen personeelsbeleid en organisatiebeleid; twintig jaar later constateren de monitoronderzoekers een gebrekkige koppeling tussen strategie, onderwijskundige doelen en personeelsbeleid. Twintig jaar geleden waren leraren in vergelijking met schoolleiders en bestuurders het meest beducht voor IPB; nu zijn leraren vrijwel consequent, en op punten aanzienlijk, minder enthousiast over sHRM dan schoolleiders en bestuurders.

In het verhaal over de lotgevallen van sHRM en diens voorgangers, klinken ook echo's door van andere beleidsprogramma's. De (uitblijvende) naleving van afspraken over de functiemix bijvoorbeeld, die politici steeds weer de gordijnen in jaagt (Waslander, 2023a). Of de herhaalde vaststelling dat Nederlandse leerlingen weinig kennis hebben van burgerschap (Munniksma et al., 2017). De lijst is eenvoudig langer te maken, maar dat zou de indruk wekken dat het onderwijs er beroerd voor staat, of dat er weinig goed gaat in

scholen. En die indruk zou niet terecht zijn: het Nederlandse onderwijs is over het geheel genomen nog steeds van goede kwaliteit. Dit gaat over iets anders dan het onderwijs zelf; dit gaat over effecten van onderwijsbeleid. Het zwakke punt daarvan is dat landelijke doelen vaak niet, uiterst traag, of maar moeizaam hun weg vinden naar de dagelijkse schoolpraktijk. Met andere woorden: de doorwerking van beleid naar praktijk hapert. Vervolgens wordt regelmatig gewezen op een kloof. Die kloof zit dan tussen: beleid en uitvoering; tussen de bestuurskamer en het klaslokaal; tussen managers en leraren; tussen een dichtbebost bestuurlijk circuit waar mensen vooral met elkaar praten en scholen waar leraren 'het echte werk' doen. Los van de woorden is de boodschap steeds hetzelfde: centraal bedacht beleid weet de mensen waar het uiteindelijk om gaat niet of nauwelijks te bereiken. Die boodschap is trouwens verre van nieuw. Zo stelde Jacques Wallage, op grond van zijn ervaringen als staatssecretaris voor onderwijs, al de vraag of onderwijs beleidsresistent is (Wallage, 2006). Dat was aan het begin van de jaren '90.

Het punt is: de conclusie dat het schort aan doorwerking van sHRM staat niet op zichzelf. Eenzelfde conclusie werd twintig jaar geleden ook al getrokken voor IPB, een voorganger sHRM. En eenzelfde conclusie wordt vaker getrokken, voor andere beleidsprogramma's (IBO, 2022). Er is dus meer aan de hand.

### De kunst van samenhang

Scholen waar het 'goed' gaat verstaan de kunst om alles met alles te laten samenhangen. Dat is – kort door de bocht – de hoofdconclusie van heel veel onderwijsonderzoek (Waslander, 2007). Of dat 'goed' nu slaat op leeropbrengsten van leerlingen, op het realiseren van onderwijsinnovaties, of op personeelsbeleid. Bij 'alles met alles' gaat het om samenhang tussen beoogde opbrengsten voor leerlingen, het curriculum en de inzet van leraren. Maar ook om zaken als financieel beleid, huisvesting en roostering. Voor de leesbaarheid noem ik scholen die erin slagen 'alles met alles' te laten samenhangen hier kortweg coherente organisaties.

We weten al heel lang dat coherentie cruciaal is voor kwaliteit van onderwijs. Hoe we die kwaliteit ook definiëren. Het is dan ook geen wonder dat onderzoekers, adviseurs en beleidsmakers steeds maar weer meer samenhang bepleiten. Onderzoekers spreken dan vaak over *alignment*, integratie en afstemming (zie ook Runhaar, 2023; Slegers, 2023; Van Beurden, 2023). Zo wordt ook al jaren gepleit voor meer samenhang tussen strategisch beleid, onderwijskundig beleid, organisatieontwikkeling en personeelsbeleid (o.a. Leisink & Boselie, 2014). Het verlangen naar meer samenhang ligt ook ten grondslag aan tal van andere beleidsinitiatieven, variërend van opbrengst-gericht-werken tot digitalisering en van lerende organisaties tot passend onderwijs.

In de praktijk blijkt steeds opnieuw dat scholen minder coherent zijn dan wenselijk geacht. Dat is trouwens niet alleen in Nederland zo. Al heeft Nederland wel een specifieke opgave, waarover later meer. Hoe komt dat? Waaróm is het juist voor scholen zo lastig om als coherente organisatie te functioneren?

### Loskoppelen als coping

Er zit een zekere logica achter het ontbreken van coherentie in organisaties. De neo-institutionele theorie biedt een perspectief om dat te begrijpen (Scott, 2014). Dat is een theoretisch raamwerk dat inzichten uit verschillende sociale wetenschappen met elkaar verbindt om beter te snappen waarom gedrag van mensen, organisaties, of hele samenlevingen wel of juist niet veranderen. Binnen de neo-institutionele theorie staan scholen bekend als het letterlijke schoolvoorbeeld van organisaties met 'losse koppelingen' (Weick, 1976). Een losse koppeling wil zeggen dat het ene deel van een organisatie tamelijk los van een ander deel van de organisatie functioneert. Dat kan gaan om verschillende onderdelen van een organisatie, zoals de ene locatie ten opzichte van de andere, of een centrale stafdienst ten opzichte van een uitvoeringslocatie. Denk aan een bestuursbureau van een stichting waar van alles gebeurt, maar wat tamelijk los staat van wat leraren dagelijks in de klas doen. Het kan bij een losse koppeling ook gaan om verschillende beleidsterreinen die tamelijk los van elkaar staan. Bijvoorbeeld onderwijskundig en financieel beleid, of strategie en huisvesting. Een organisatie die aan elkaar hangt van 'losse koppelingen' is de tegenpool van een coherente organisatie. En precies dat maakt dit perspectief interessant om het gebrek aan coherentie in scholen beter te begrijpen.

Volgens de neo-institutionele theorie zijn losse koppelingen te zien als een coping mechanisme. Als een organisatie te maken heeft met veel tegenstrijdige en/of snel wisselende verwachtingen, dan kan ontkoppelen een effectieve manier zijn om in zo'n omgeving te overleven. Want, als alles met alles samenhangt, dan heeft een verandering in de buitenwereld consequenties voor 'alles' in de binnenwereld. Als je in een coherente organisatie aan één draadje begint te trekken, gaat de hele kluwen mee. Losse koppelingen kunnen dat voorkomen. Dan kan een wijziging beperkt blijven tot een deel van de organisatie – de ondersteunende staf bijvoorbeeld – of tot een deel van het beleid.

Scholen hebben bij uitstek te maken met 'wispelturige' omgevingen (Weick 1976; Meyer et al. 1978; Meyer & Scott, 1983; Chubb & Moe, 1990). Een belangrijke reden daarvoor is dat onderwijs een *essentially contested concept* is (Stolz, 2016). Dat wat zeggen dat het bij

onderwijs altijd – ook – om normatieve vragen gaat. En op normatieve vragen zijn verschillende legitieme antwoorden mogelijk.

Kader: de rekentoets

Na jaren voorbereiding en uitstel wordt in september 2015 de rekentoets verplicht in het voortgezet onderwijs. Het is een toets waar veel van afhangt (*high stakes*): voor leerlingen telt het resultaat mee voor het eindexamen, voor scholen is het slagingspercentage een indicator in het inspectietoezicht. In 'het veld' bestaat groot verzet tegen de toets. Om leraren niet meer te belasten dan strikt noodzakelijk is – en ook om lastige discussies te omzeilen – besluiten de meeste bestuurders en schoolleiders om voor rekenen iets apart te organiseren. Met het extra budget stellen ze aparte rekendocenten aan, die een aparte sectie binnen de school vormen. Leerlingen worden in aparte, extra lessen voorbereid op de rekentoets. Zo blijft het curriculum van andere vakken ongemoeid en de organisatie verder ongewijzigd. Niemand heeft er verder last van. Op die manier voldoen scholen aan de verplichtingen, zonder veel aan het bestaande te veranderen. Het profijt van deze losse koppelingen blijkt al snel. Nog voor de kerst van 2015 schrapt de staatssecretaris het *high stakes* karakter van de toets. Binnen twee jaar verdwijnt de rekentoets helemaal van het toneel. Wat scholen apart hebben opgetuigd, kunnen ze snel weer afbouwen (Zie ook Waslander et al., 2018; 2023).

Om eens wat te noemen: is het acceptabel dat jongens en meisjes gescheiden les krijgen? Is onderwijs er primair om kinderen te leren lezen, schrijven en rekenen, ligt de essentie in persoonlijke en sociale vorming, of gaat het bovenal om de maatschappelijke rol van de school? Onderwijs gaat per definitie over waarden, over opvattingen over 'het goede leven', over wat goed en wenselijk is, over de opvoeding van kinderen. En dus over idealen voor een toekomstige samenleving. Over dat alles valt met rede te twisten. Dat gebeurt dan ook. Veelvuldig. In een democratische rechtsstaat is onderwijs per definitie onderwerp van politiek debat. Het afwegen van waarden gebeurt dagelijks in leslokalen, lerarenkamers en bestuurskamers, maar hoort ook nadrukkelijk thuis in de politiek. Politieke partijen willen iets met het onderwijs. Dat betekent tegelijkertijd dat het onderwijsbeleid van een democratisch functionerende nationale overheid zich kenmerkt door eisen en verwachtingen die elkaar opvolgen, afwisselen en ook regelmatig tegenspreken. Dat is de resultante van dingen als: verkiezingsbeloften; opeenvolgende en wisselende coalities; politieke uitruil bij besluitvorming; focus op korte-termijn oplossingen; en ook persoonlijke voorkeuren van parlementariërs en bewindslieden. In zo'n omgeving zijn losse koppelingen aantrekkelijk, omdat het organisaties de mogelijkheid biedt om voldoende mee te bewegen zonder alles overhoop te halen. En om legitimiteit te behouden zonder dat veranderingen de kern van het primaire proces

raken. Deze logica achter losse koppelingen geldt in beginsel voor scholen in alle westerse landen. Daarnaast zijn er specifiek Nederlandse omstandigheden die het voor scholen lastig maakt om een coherente organisatie te realiseren.

### Sturingsimpasse

Politiek en publiek verwachten steeds meer van het onderwijs. Maar moderne samenlevingen worden ook steeds complexer. Sturing van onderwijs door een centrale overheid wordt daardoor tegelijkertijd belangrijker én lastiger (Theisens, Hooge & Waslander, 2016). In Nederland komt daar nog iets bij. In de Nederlandse Grondwet ligt een fundamenteel spanningsveld besloten: de centrale overheid is uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs én decentrale schoolbesturen hebben veel autonomie om hun visie op goed onderwijs in te vullen en waar te maken. Dat spanningsveld krijgt in iedere tijd een eigen gezicht (Ten Dam & Waslander, 2018). Rond de eeuwwisseling wordt openlijke, centrale sturing in de ban gedaan. Dat is een reactie op vastlopende en tegenvallende grote onderwijshervormingen en het parlementaire onderzoek daarnaar. De overheid zoekt vervolgens naar manieren om 'samen met het veld' beleid te maken. Ze vormt netwerken van organisaties die betrokken worden bij het ontwerp en de uitvoering van beleid. Gaandeweg ontstaat een vorm van lenige netwerksturing waarbij de overheid verschillende organisaties bij de sturing betreft (Hooge, 2017). Anders dan in een aantal andere landen, verschilt de samenstelling van die netwerken in Nederland niet alleen per onderwijssector – apart voor primair en voortgezet onderwijs – maar ook per beleidsthema. Zo'n netwerk, en de organisaties die daarin participeren, ontwikkelt op zijn beurt eigen beleid, werkwijzen en instrumenten voor dat specifieke beleidsthema. Scholen moeten dat allemaal aan elkaar zien te knopen en de veelheid aan wensen en verplichtingen zien te vertalen naar een goed functionerende dagelijkse praktijk. Bestuurders en schoolleiders ervaren vooral versnippering en een overladenheid aan sturing. Dat komt ook doordat het voor hen vaak moeilijk is om te ontwaren wat echt moet, wat welbeschouwd niet meer is dan een goedbedoeld advies, en wat daar ergens tussenin zweeft (Waslander, Hooge & Theisens, 2016).

Vanuit het perspectief van schoolbesturen en scholen is er veel voor te zeggen om verschillende potjes voor verschillende beleidsthema's te bundelen. Bijvoorbeeld geldt dat het bestuur of de school van het samenwerkingsverband passend onderwijs krijgt om basisondersteuning te bieden en geld van het ministerie om jonge leraren voor het onderwijs te behouden. Vanuit het perspectief van beleidsspecifieke verantwoording is dat een probleem. Immers: welke euro komt nu precies uit welk potje, en wat is er nu concreet bereikt met die euro uit dat specifieke potje? Hoe meer besturen en scholen

zoeken naar combinaties, hoe moeilijker het wordt om te bepalen waar het geld voor specifiek beleid precies is gebleven. Zo ontstaat van afstand een beeld van geld dat in een zwart gat verdwijnt, wat vervolgens regelmatig aanleiding is voor groot ongenoegen bij leraren, politici en rekenmeesters (zie ook Waslander, 2023a). Als reactie, om meer greep op bestedingen te krijgen, en om met geld gericht te sturen, ontstaan andere manieren van bekostiging. Bijvoorbeeld: middelen om de werkdruk van leraren te verminderen gaan van het departement naar het schoolbestuur, die het linea recta moet doorsluizen naar teams van leraren. Die teams bepalen hoe ze het geld besteden, wat het bestuur vervolgens moet verantwoorden. Zo is naast de lumpsum-financiering welhaast een parallelle wereld ontstaan aan specifiek beleid, specifieke financiering en specifieke verantwoordingseisen.

Scholen kunnen niet alles tegelijk. Bovendien moet het onderwijs 'gewoon' doorgaan. Wat met te weinig mensen al veel vraagt. Te midden van een overladenheid aan sturing maken bestuurders en schoolleiders daarom hun eigen afwegingen over wat wel en niet te doen, wanneer en in welk tempo. Op een manier die bij voorkeur op korte termijn relatief weinig overhoophaalt (Waslander, Hooge & Theisens, 2023). Daardoor verandert er ook relatief weinig. Wat voor politici en departement vervolgens aanleiding is om op specifieke onderdelen dwingender te worden om ervoor te zorgen dat er – eindelijk – écht iets gaat veranderen. Dat zet scholen onder grotere druk. Om minder vatbaar te worden voor Haagse druk, kunnen scholen zich afschermen, plichtmatig door administratieve hoepels springen of nieuwe plannen 'beleidsarm' invoeren. Scholen kunnen, met andere woorden, met losse koppelingen reageren op die externe druk. Wat voor 'Den Haag' dan weer aanleiding is om nog zwaarder geschut in te zetten, zoals een wettelijke verplichting. Dat gebeurde bij de rekentoets, bij onafhankelijk toezicht op samenwerkingsverbanden passend onderwijs, en gebeurt nu bij plannen om besturen te verplichten tot vaste arbeidscontracten met een minimale omvang. Dat stuit dan regelmatig op zoveel verzet uit 'het veld', dat de overheid op zijn schreden terug moet treden. Wat op zijn beurt weer bevestigt dat je er als bestuurder of schoolleider verstandig aan doet bij nieuw beleid niet direct in actie te komen, maar eerst af te wachten of het (ook) deze keer overwaait (Waslander, Hooge & Theisens, 2017). Al met al leidt het tot een sturingsimpasse. Daarmee bedoel ik een disfunctioneel patroon waarin partijen elkaar gevangenhouden, het onderlinge vertrouwen afneemt en het chagrijn toeneemt. Iedereen werkt hard, maar oplossingen komen nauwelijks dichterbij en de kwaliteit van het onderwijs wordt er ook niet beter van (Waslander, 2021).



De sturingsimpasse maakt het voor scholen niet eenvoudiger om 'alles met alles' te laten samenhangen. De grootste ironie is misschien nog wel dat de sector waarin het volledig draait om 'leren', zelf weinig lerend vermogen ontwikkelt.

### Grenzen aan coherentie

Tegenstrijdige verwachtingen, wisselend beleid en een sturingsimpasse. In zo'n omgeving schuilt er een zekere logica achter de losse koppelingen binnen scholen. En dat is het tegendeel van coherente schoolorganisaties die zovelen wensen. Begrip oproepen voor losse koppelingen is trouwens nadrukkelijk niet bedoeld om een schaamlap aan te reiken voor scholen die basale zaken niet op orde hebben. Zoals ervoor zorgen dat leraren regelmatig met een leidinggevende spreken – in welke vorm dan ook – over hun functioneren, over hun wensen en wederzijdse verwachtingen. Het wil ook niet zeggen dat scholen alleen maar uit losse koppelingen zouden bestaan. Of dat het niet beter kan dan het nu vaak gaat. Mijn punt hier is vooral dat de omgeving waarin scholen functioneren grenzen stelt aan de coherentie die scholen kunnen realiseren. Als we meer coherentie in scholen willen, moeten we de blik óók richten op de context en de bredere sturing van het onderwijs. En de vraag stellen of die sturing scholen aanzet en helpt om 'alles met alles' te laten samenhangen. Zo bekeken stemt het beleidsspoor dat is ingezet niet bepaald vrolijk.

### Het ingezette beleidsspoor: wetten en regio's

Er staan twee opvallende markeringen op het beleidsspoor dat is ingezet om het personeelsbeleid van scholen te verbeteren. De eerste is het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid, het tweede is de vorming van onderwijsregio's.

#### *Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid*

Er is een wet in de maak die schoolbesturen verplicht om strategisch personeelsbeleid te hebben, waarbij dat beleid bovendien aan een aantal criteria moet voldoen (OCW, 2023). Om te beginnen zijn er inhoudelijke eisen. Een schoolbestuur moet beleid hebben met een looptijd van (tenminste) vier jaar. Dat beleid moet een verbinding maken tussen (a) relevante externe ontwikkelingen, (b) de onderwijskundige visie, ambitie en doelen van het bestuur, (c) duurzame inzetbaarheid van personeel, en (d) professionele ontwikkeling van personeel. Daarnaast zijn er eisen die aan implementatie raken: het bestuur moet de uitvoering van het beleid monitoren en tenminste één keer per jaar evalueren en zo nodig wijzigen. Tot slot zijn er governance eisen: de personeelsgeleding van de gemeenschappelijke medezeggenschapraad moet instemmen met het beleid en eventuele wijzigingen daarin; en de interne toezichthouder moet erop toezien dat het bestuur aan de eisen voldoet. Door deze verplichtingen in een wet vast te leggen, krijgt

de inspectie meer handvatten om besturen te controleren, aan te spreken en zo nodig sancties op te leggen.

Het wetsvoorstel is een typisch voorbeeld van harder duwen nadat zachtere vormen van sturing niet het beoogde effect hebben gehad. En ook voor deze druk geldt dat schoolbesturen er mee om kunnen gaan dankzij losse koppelingen. Papier is immers gewillig. Een stafmedewerker of een extern bureau kan beleid maken, monitoren en er van alles over opschrijven, zonder dat dat persé veel verandert in de dagelijkse praktijk. Volgens de Monitor zijn schoolbesturen zelf – met uitzondering van het onderdeel duurzame inzetbaarheid – behoorlijk tevreden over hun strategisch personeelsbeleid, terwijl met name leraren daar weinig van zeggen te zien en merken (Knies et al., 2023). Die bevinding is ook te lezen als: besturen kunnen aan de wettelijke eisen voldoen zonder dat leraren het merken. Dat dit onderdeel van het wetsvoorstel weinig kritiek kreeg van koepelorganisaties, kan ook een verhaal vertellen over schoolbesturen die verwachten er weinig last van te krijgen.

### Onderwijsregio's

Een tweede markering op het ingezette beleidsspoor is de vorming van onderwijsregio's. De directe aanleiding voor onderwijsregio's is het grote tekort aan leraren. Dat vraagstuk is weliswaar urgent, maar beslist niet nieuw en ook niet onverwacht. Om oplossingen te vinden zijn in de loop der jaren al tal van netwerken en regionale initiatieven ontstaan (Waslander, 2022). Zoals de Regionale Aanpak Personeelstekorten (RAP) in het onderwijs. RAP-regio's zijn heel verschillend van omvang – variërend van een gemeente tot bijna een hele provincie – en verspreid over heel Nederland, maar niet alle gebieden doen mee. In het primair onderwijs kregen 42 regio's subsidie, in het voortgezet onderwijs waren dat 27. De indelingen voor primair en voortgezet onderwijs verschillen. Daarnaast kwamen er Samenwerkingsverbanden Samen Opleiden en Professionaliseren: 29 in het primair onderwijs en 38 in het voortgezet onderwijs. Die netwerken kozen hun eigen indeling en deelnemende instellingen waren lang niet altijd elkaars geografische burens. Dan zijn er nog regionale allianties van lerarenopleidingen; daarvan zijn er negen, die samen – in theorie tenminste – dekkend zijn voor het hele land. Met andere woorden: alleen al voor dit ene onderwerp zijn er meerdere, elkaar niet-overlappende netwerken. Samen met regionale netwerken op andere terreinen – denk aan passend onderwijs, techniekonderwijs, voortijdige schoolverlaters – is een dicht bestuurlijk bos ontstaan waar het gonst van bestuurlijke drukte.

Het is niet verrassend dat de 'Kwartiermakers personeelstekort onderwijs' constateren dat er een probleem is met versnippering en gebrek aan sturing (Van de Bunt Adviseurs,

2022). De kwartiermakers adviseerden tot één regio-indeling te komen. Voor het thema personeelstekort wel te verstaan, want dat was hun opdracht. Het advies hield in om RATO's te vormen, Regio's voor de Arbeidsmarkt van de Toekomst van het Onderwijs. Zo'n RATO zou een eigen rechtspersoon moeten worden, met een rechtstreekse bekostigingsrelatie met het Ministerie. Een RATO zou startende leraren in dienst moeten nemen, om ervoor te zorgen dat ze goed worden begeleid en schoolbesturen minder risico lopen. De kwartiermakers zagen het liefst dat een RATO op termijn ook 'reguliere personeelstaken' uit zou voeren namens schoolbesturen. Binnen het Ministerie moest een aparte 'Realisatie Eenheid' komen die – zoals de naam al doet vermoeden – er niet alleen voor zou moeten zorgen dat de regio's er komen, maar ook dat de doelen worden gerealiseerd. Om dat waar te maken, zou de eenheid doorzettingsmacht moeten krijgen. Met andere woorden: de overheid zou schoolbesturen moeten kunnen dwingen iets te doen wat binnen de verantwoordelijkheid van die besturen ligt.

Het RATO-advies maakte veel los en stuitte op groot verzet. De Realisatie Eenheid bestaat inmiddels, maar de zweep van de verplichte vorming van RATO's is voorlopig vervangen door de peen van een subsidieregeling voor een pilot van onderwijsregio's. Dat geeft besturen meer vrijheidsgraden. Op het moment van schrijven – ná een wisseling van Minister en een gevallen kabinet, en vóór nieuwe verkiezingen en een nieuwe regering – is de toekomst van onderwijsregio's na de pilot onduidelijk.

Het traject van RATO-advies naar een pilot van onderwijsregio's is niettemin illustratief. Het aanvankelijke plan was een aparte bestuurslaag op te tuigen voor een specifiek beleidsterrein, namelijk personeelsbeleid. Of beter gezegd, voor een specifiek aspect van dat specifieke beleidsterrein, namelijk personeelstekorten. En dat past helemaal in het eerder geschetste plaatje van een specifiek netwerk, met een specifieke sturingswijze, voor een specifiek doel. Daarvan weten we dat het eerder een hindernis dan een hulpmiddel is om coherentie binnen scholen te realiseren. Nu is er een pilot met onderwijsregio's. Afgaand op de eerste ronde voorstellen van onderwijsregio's, bestaat de kans dat deze subsidie-gedreven constructies niet in de plaats van bestaande netwerken gaan komen, maar er bovenop. Wat dan leidt tot meer versnippering en nog lastiger sturing.

Het ingezette beleidsspoor – harder duwen met wetten en themaspecifieke netwerken – gaat weinig helpen om strategisch personeelsbeleid in scholen te versterken. Het gaat ook weinig helpen om besturen en scholen aan te zetten tot meer coherentie tussen ál hun beleidsterreinen, dus inclusief zaken als financiën en huisvesting. Als we het

smachten naar samenhang willen omzetten in acties die wel gaan helpen, dan is eerst een fundamenteelere discussie nodig over de inrichting van het bestel en ieders rol daarin.

### Hoe verder?

Dit essay beschouwt de lotgevallen van personeelsbeleid in scholen als een uiting van haperende sturing van het onderwijs. Onderstaande aanbevelingen zijn daarom niet zozeer gericht op het versterken van personeelsbeleid op zichzelf, maar op het doorbreken van de onderliggende sturingsimpasse.

### Rolzuiverheid

Los van de vraag hoe een bestel precies is ingericht, is het zaak dat alle partijen hun rol zo goed mogelijk invullen. Volgens de huidige spelregels bepaalt de centrale overheid de kaders waarbinnen het aan schoolbesturen is om hun eigen keuzes te maken. Dan is het dus zaak dat de overheid ook daadwerkelijk kaders stelt en duidelijk maakt wat hij verwacht (IBO, 2022). En dat doet zonder zich te verliezen in allerlei beleidstechniek en operationele details. Het is ook zaak dat schoolbesturen en schoolleiders de beleidsruimte die er vaak wel degelijk *is*, ook daadwerkelijk benutten. Dat vereist een visie waar keuzes uit volgen, het vereist kennis – o.a. over wat wel en niet moet – en het vraagt een gezonde dosis lef.

In een bestel met bevoegdheden op meerdere niveaus – rijksoverheid en schoolbesturen – is het ook zaak dat organisaties die zich tussen die niveaus bewegen hun rol als verbinder goed invullen. Ook de VO-Raad is zo'n organisatie. De sectorraad is een vereniging van schoolbesturen en géén brancheorganisatie die met gezag namens schoolleiders en leraren kan spreken. De sectorraad is ook géén super-bestuur dat verantwoordelijk kan zijn voor het naleven van afspraken met de overheid. De VO-Raad kan wel een belangrijke rol vervullen als knooppunt in allerlei netwerken. En een rol vervullen bij het bewaken van samenhang tussen allerlei beleidsterreinen en initiatieven en een brugfunctie vervullen tussen overheidsbeleid en onderwijspraktijk.

### Leiderschap

Volgens de huidige spelregels is het Nederlandse bestel – in beginsel – zo ingericht dat schoolbesturen en schoolleiders grote verantwoordelijkheid dragen en ook veel ruimte hebben voor eigen keuzes. Al sinds de jaren '80 – nog voordat schoolbesturen en scholen meer autonomie kregen – is duidelijk dat versterking van het leiderschap een cruciale voorwaarde is om de huidige spelregels goed te laten werken (OCW, 1984). Opmerkelijk genoeg zijn er juist in Nederland nog steeds weinig waarborgen voor de kennis en kunde van mensen die een formele leiderschapsrol vervullen (OECD, 2016). Er is weliswaar een

register voor schoolleiders, maar dat is vooralsnog vrijblijvend. Voor schoolbestuurders is er een profiel, maar daar gaat weinig werking vanuit. Het is de hoogste tijd voor een serieuze leiderschapsstrategie voor het hele onderwijs.

## Referenties

- Beurden, J. Van (2023). *Strategisch personeelsbeleid en de onderwijskundige doelen van de school: afstemming of co-creatie?* Utrecht: VO-Raad.
- Bunt Adviseurs, Van de (2022). *Kinderen eerst*. Kwartiermakersadvies personeelstekort onderwijs. Amsterdam: Van de Bunt Adviseurs.
- Dam, G. Ten & Waslander, S. (2018). Sturen in samenspraak: 1990 - 2018. In: Slaman, P. Et al. (Red). *In de regel vrij*. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap. Den Haag: Ministerie van OCW. Hoofdstuk 10: 342 - 361.
- Chubb, J., & Moe, T. (1990). *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington DC: The Brookings Institute.
- Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek op stelselniveau*. Lenige netwerksturing door de overheid. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Interdepartementaal onderzoek (IBO) Sturing op onderwijskwaliteit (2022). *Koersen op kwaliteit en kansgelijkheid*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Inspectie van het Onderwijs (2002). *Schoolportretten*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Knies, E., Leisink, P., Penning de Vries, J., & Mulder, R. (2023). *Strategisch personeelsbeleid in het VO*. 2023-meting in het kader van de monitoring van de afspraak in het geactualiseerde Sectorakkoord VO (2018) over de versterking van strategisch personeelsbeleid. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Leisink, P. & Boselie, P. (2014). *Strategisch hrm voor beter onderwijs*. Een bijdrage aan de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs. Utrecht: Universiteit Utrecht / USBO.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). *Organizational environments: ritual and rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Meyer, J. W., Scott, W. R., Cole, S., & Intili, J-A. K. (1978). Instructional dissensus and institutional consensus in schools. In M. W. Meyer (Ed.), *Environments and organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). *Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid*. Versie voor internetconsultatie.
- Munniksmas, A., Dijkstra, A.B., Veen, I. Van der, Ledoux, G., Werfhorst, H. Van der & Dam, G. Ten (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs*. Nederland in vergelijkend perspectief. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- OECD (2016). *Foundations for the future*. Paris: OECD.
- Runhaar, P. (2023). *De professionele en loopbaanontwikkeling van leraren gezien vanuit ecologisch perspectief*. Utrecht: Vo-Raad.
- Scott, W.R. (2014). *Institutions and organizations. Ideas, interests, and identities*. Los Angeles: Sage.
- Sleegers, P. (2023). *Doorwerking van personeelsbeleid en werken aan schoolverbetering: twee kanten van dezelfde medaille*. Utrecht: VO-Raad.
- Stolz, S.A. (2016). MacIntyre, rival traditions and education. *Discourse; Studies in the cultural politics of education*, 37(3): 358-368.
- 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.
- Wallage, J. (2006). Onderwijs als beleidsresistente sector? In: Bosman, R. & Waslander, S. (Red.). *Over kansen, competenties en cohesie*. Kanttekeningen bij dertig jaar onderwijssociologie. Assen: Van Gorcum.
- Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Project.
- Waslander, S. (2021). Covid-19 en bestuurlijk (on)vermogen in het onderwijs. In: *Essaybundel institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd*. Den Haag: Programmadirectoraat Samenleving en Covid-19. Pp. 41-52.
- Waslander, S. (2022). Het enigma van schaalgrootte, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, nr 3.
- Waslander, S. (2023a). *Besturen in een diffuus bestel*. Vertogen over schoolbesturen in media, politiek en beleid. Groningen: SW.
- Waslander, S. (2023b). Goede raad voor Onderwijsministers, rubriek Beleid, Bestuur, Beschouwing, *De Nieuwe Meso* 10(3).
- Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2023). Getting policy done in educational practice. What happens when multiple central government policies meet clusters of organization routines in schools. *Journal of Educational Change*, (24): 605-630.
- Waslander, S., Hooge, E.H., Theisens, H.C. & Pater, C.J. (2018). Steering in complex education systems. Why similar aims can have dramatically different results. *Journal of Education Policy*, 35(2): 168-187.
- Weick, K. E. (1976) Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.