

**Henno Theisens**

Henno Theisens is lector Public Governance aan de Haagse Hogeschool.  
E-mail: H.C.Theisens@hhs.nl.

**Edith Hooge**

Edith Hooge is als hoogleraar verbonden aan het *GovernanceLAB* van *TIAS School for Business and Society* van de Universiteit van Tilburg.

**Sietske Waslander**

Sietske Waslander is als hoogleraar verbonden aan het *GovernanceLAB* van *TIAS School for Business and Society* van de Universiteit van Tilburg.

## Sturing in complexe onderwijssystemen

# Help! Sturingsoverload

**Tijdens de acties van leraren in het primair onderwijs, staan twee eisen centraal: salarisverhoging en werkdrukvermindering. De eerste eis is weliswaar kostbaar, maar relatief eenvoudig uit te voeren. De tweede eis is complex en roept belangrijke onderzoeksvragen op: Waar bestaat die werkdruk uit? Waar komt die werkdruk vandaan? Zou werkdruk ook te maken kunnen hebben met de wijze waarop sturing in het onderwijssysteem plaatsvindt? Theisens, Hooge en Waslander presenteren de resultaten van hun onderzoek daarnaar.**

Een belangrijk element van de werkdruk in het onderwijs is de terugkerende klacht over de voortdurende stroom van interventies uit 'Den Haag'. Er is de perceptie dat een bonte hoeveelheid regels, maatregelen, adviezen en informatie maand na maand, jaar na jaar over het onderwijsveld wordt uitgestort. Het is allemaal te veel, te snel en te weinig op elkaar afgestemd. Scholen en schoolbesturen, die op zichzelf al een ingewikkelde maatschappelijke opdracht hebben, kunnen het allemaal niet bijbenen. De werkdruk loopt op. In de afgelopen twee jaar hebben wij een onder-

zocht hoe sturing tot stand komt in complexe onderwijssystemen zoals het Nederlandse. Uit onze analyse blijkt dat de grote hoeveelheid sturingsinterventies waarmee scholen te maken krijgen, voortkomt uit de manier waarop de sturing van het Nederlandse onderwijs georganiseerd is. Wij stellen dat zonder begrip van de wijze waarop sturing georganiseerd is, deze overdaad aan sturingsinterventies nooit zal verdwijnen, omdat deze veroorzaakt wordt door de complexe netwerken die het ministerie en de scholen verbinden.

## Sturen met lenige netwerken

In het Nederlandse onderwijsstelsel is sprake van complexe netwerksturing. De sturingsnetwerken functioneren tussen het centrale niveau van het Rijk en het decentrale niveau van onderwijsorganisaties. Wat allereerst opvalt is de *omvang* van deze sturingsnetwerken: voor willekeurige beleidsthema's per sector vervullen tien tot vijftien actoren een rol in de sturing. Ten tweede: deze actoren zijn heel divers. 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 zon-

der rechtsvorm zoals programma's, platforms en projecten. Ook zijn er samengestelde actoren: de Algemene Onderwijsbond (AOB) bijvoorbeeld maakt deel uit van de Onderwijscoöperatie, die op haar beurt weer participeert in Leraar24. Ten derde zijn sturingsnetwerken *sector- en beleids-specifiek*. Elk beleidsthema (wij onderzochten 'taal en rekenen', 'burgerschapsvorming' en 'de school als lerende organisatie') heeft per sector een eigen sturingsnetwerk met een unieke samenstelling van verschillende actoren. Binnen de sturingsnetwerken speelt zich een complex krachtenspel af. Actoren benutten verschillende manieren van sturen en worden zelf op verschillende manieren gestuurd. Actoren die



functioneren op het intermediaire niveau tussen het Rijk en onderwijsbesturen, sturen vooral met informatie en niet tot nauwelijks met geld of door middel van wet- en regelgeving. Het ministerie van OCW doet dat wel en is daartoe ook bevoegd. De centrale overheid speelt daarmee een centrale rol in elk sturingsnetwerk. 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. Bij directe sturing richt de sturing van het ministerie zich rechtstreeks tot scholen en opleidingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beleidsthema 'kwaliteitsbeleid'. Door middel van wet- en regelgeving stuurt het ministerie van OCW direct de primaire processen van onderwijsorganisaties in vo en mbo. 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 is uiteindelijk de Onderwijscoöperatie die vanuit een centrale positie in het sturingsnetwerk stuurt op 'de lerende organisatie'. Het vormen van een sturingsnetwerk is in zichzelf ook een belangrijke sturende activiteit. 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 MBO in Bedrijf, de Onderwijscoöperatie of de 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'. De combinatie van directe en indirecte 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. 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. Deze sturende rol van het ministerie van OCW is niet zonder meer zichtbaar omdat het ministerie zich letterlijk achter sturingsnetwerken kan verschuilen.

Het is echter maar 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 zijn met onderwijsbeleid en sturing. Anderzijds groeit de maatschappelijke en politieke druk op het onderwijs door steeds hogere verwachtingen van dat onderwijs. De huidige praktijk zou weleens het gevolg kunnen zijn van wel sturen, maar niet al te openlijk.

Ondanks deze afhankelijkheid van het ministerie van OCW zijn de actoren in de sturingsnetwerken zeker geen '*puppets on a string*'. Zij hebben hun eigen handlungsruimte, 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 uitwerken; zij leggen daarbij eigen accenten. Echte tegenkracht is te zien in de

'directe en directieve' sturingsdynamiek bij kwaliteitsbeleid. Enkele actoren zoals de Onderwijsraad en de VO-raad verzetten zich tegen de manier waarop het kwaliteitsbeleid wordt uitgewerkt.

### Geroutineerde organisaties

Sturing van onderwijs is uiteindelijk gericht op veranderingen 'in de klas'; op veranderingen van concrete onderwijsleerprocessen. Voor onderwijsorganisaties zijn de sturingsinterventies die uit de sturingsnetwerken voortkomen, onderdeel van de bestuurlijke context waarbinnen ze functioneren. Nu zijn onderwijsorganisaties in hoge mate gestructureerd door bestaande routines. Sturing binnen scholen is dan ook te beschouwen als de manier waarop scholen proberen hun routines te beïnvloeden. Sturing werkt pas als organisatieroutines op de een of andere manier veranderen. Het vraagt veel van scholen om een bestaande routine te veranderen, een nieuwe routine te leren en te laten inslijpen: tijd, aandacht en middelen, ofwel organisatiecapaciteit. De beschikbare organisatiecapaciteit heeft geen vaste omvang, maar is evenmin grenzeloos en onuitputtelijk; de organisatiecapaciteit kan uitgeput raken.

Het is dan ook logisch dat onderwijsinstellingen bij voorkeur sturen op een manier waarmee relatief weinig organisatiecapaciteit gemoeid is. Onderwijsinstellingen negeren het beleid of incorporeren het beleid in een bestaande routine als daarvoor ruimte is. Bijvoorbeeld: in het voortgezet onderwijs werd het beleidsthema 'taal' binnen instellingen geïncorporeerd. Het bestaande examen Nederlands werd aangepast en taal was en bleef belegd bij de sectie Nederlands. Onderwijsorganisaties sturen ook via varianten die een groter beroep doen op de organisatiecapaciteit. Maar het aanpassen van routines en het ontwikkelen van nieuwe routines vraagt veel tijd en aandacht: het kan de gangbare praktijk verstoren en binnen de organisatie op verzet stuiten. Aanpassen van bestaande

routines en het vernieuwen van routines zijn we in ons onderzoek dan ook alleen tegengekomen als de sturing op stelselniveau wordt gedomineerd door instrumenten die direct ingrijpen op het onderwijsproces, zoals een rekentoets. Vanuit het perspectief van onderwijsinstellingen wordt dit patroon van sturing afgedwongen. Dat verschillende instellingen hun werkwijze voor rekenen terugdraiden zodra duidelijk werd dat de rekentoets voorlopig niet meetelt voor het examen, bevestigt dit.

### Sturingsoverload

Nu zijn voor mensen binnen onderwijsorganisaties de thema's die wij onderzocht hebben, maar enkele temidden van vele andere. Maar alleen al voor die paar onderzochte beleidsthema's ontstaan binnen organisaties verschillende patronen van sturing. Bijvoorbeeld: een organisatie leert werken volgens een nieuwe routine voor taal en rekenen, maar tracht burgerschapsvorming te incorporeren in een bestaande routine. Het incorporeren en aanpassen van routines en meer nog het ontwikkelen van nieuwe routines vraagt veel van organisaties. Ieder voor zich doen ze al een groot beroep op de organisatiecapaciteit. Gelijkijdig routines incorporeren, aanpassen en vernieuwen vraagt echter 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 ons onderzoek kwam die

Onderwijsinstellingen  
negeren het beleid of  
incorporeren het beleid  
in een bestaande routine  
als daarvoor ruimte is

# Onderwijs zal nooit een rustige sector worden, alleen al omdat de belangen zowel van individuele leerlingen en ouders als van de maatschappij zo groot zijn

kritiek in veel interviews aan de orde.

*“Ik verwijt de Rijksoverheid in deze... ik zou zeggen dat het de exponent is van politieke hijgerigheid om vandaag iets te bedenken, morgen wetsmaatregel, overmorgen invoeren, overovermorgen resultaat scoren. Dat werkt zo niet... Het is allemaal kortcyclisch denken, kortstondige oplossingen bedenken”* (bestuurder). Een breed gedeelde ervaring is ook dat de claims die anderen – onder wie de overheid – op het onderwijs leggen, als tegenstrijdig worden ervaren. *“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 of 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 is die kritiek en het gevoel van overbelasting de keerzijde 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 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. De spanning tussen de sturingsdynamiek op stelselniveau en sturing binnen onderwijsorganisaties kan ongewild toenemen. 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. Zo belanden overheid en instellingen in een vicieuze cirkel en dat is kostbare verspilling.

## Suggesties

Sturingsoverload is een probleem. Het put de organisatiecapaciteit uit zonder dat de doelstellingen van de sturingsinterventie worden behaald. Het leidt bovendien tot onrust, fragmentatie en verzet. Maar sturingsoverload is niet eenvoudig op lossen: het is een gevolg van de voor ons stelsel karakteristieke lenige netwerken die botsen met de sterke routines van onderwijsorganisaties. *Beheersing* van sturingsoverload is wellicht wel mogelijk; hiertoe zien wij drie mogelijkheden.

Ten eerste, in alle onderzochte sturingsnetwerken speelt de nationale overheid een centrale rol. Soms met of via anderen, maar in alle gevallen is het ministerie van OCW een belangrijke speler. Onze bevindingen pleiten voor meer terughoudendheid vanuit het ministerie. Vanuit sturingsoogpunt zou het beter zijn 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. Onderwijs zal altijd hoog op de politieke agenda staan. Langjarige afspraken waaraan zich een brede coalitie van politieke

partijen committeert, kunnen mogelijk helpen om over langere tijd eenzelfde focus te houden. Los daarvan ligt er een lastige taak voor het ministerie van OCW om aan de politiek duidelijk te maken wat de grenzen van stuurbaarheid zijn. Ten tweede, de manier waarop het Nederlandse stelsel functioneert, vooronderstelt dat onderwijsorganisaties over een groot bestuurlijk vermogen beschikken. Het is zeer de vraag of dat voor alle instellingen geldt. 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. Het is daarom opmerkelijk dat in Nederland geen specifieke eisen worden gesteld aan bestuurders, directeuren, schoolleiders en teamleiders, en ook dat er relatief weinig professionaliseringsactiviteiten aan de dag worden gelegd. Op grond van dit onderzoek zijn belangrijke aspecten van het benodigde leiderschap: het 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.

Ten derde onderstreept dit onderzoek 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. Onze bevindingen roepen echter de vraag op of de capaciteit die in het hele systeem aanwezig is, wel optimaal wordt benut. Wij stellen voor om te onderzoeken of het mogelijk is om in Nederland een dominante routine te ontwikkelen op het schakelpunt tussen stelsel en instellingen.

Met een dominante routine bedoelen we dat voor verschillende thema's en voor verschillende sectoren sturing meer op eenzelfde manier georganiseerd zou moeten worden. Dat kan bijvoorbeeld doordat een kerngroep van actoren altijd betrokken is, doordat er vaste manieren zijn om sturingsinterventies te ontwerpen of doordat er vaste momenten zijn waarop sturingsinterventies kunnen worden geïmplementeerd. Een dominante routine heeft als potentiële voordelen dat er meer rust en focus ontstaat waardoor beschikbare capaciteit beter benut kan worden.

### Ten slotte

Er is geen magische oplossing voor sturingsoverload. Onderwijs zal nooit een rustige sector worden, alleen al omdat de belangen zowel van individuele leerlingen en ouders als van de maatschappij zo groot zijn. Maar het huidige niveau van sturingsoverload schaadt die belangen. Terughoudendheid in sturing, versterking van het bestuur en meer routine op het schakelpunt tussen ministerie en instellingen vermindert de belasting en geeft ruimte voor beter onderwijs. ■

### Meer lezen

Dit artikel is gebaseerd op een groot onderzoek in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs naar sturing op stelselniveau. Ook werd gekeken naar sturing in andere landen. In een online dossier zijn alle rapporten en een essay waarin alle resultaten zijn samengebracht te vinden: <https://www.tias.edu/dossiers/detail/onderzoek-zicht-op-sturingsdynamiek>