

LAAG VERTROUWEN EN HOGE VERWACHTINGEN

Pleidooi voor andere autonomie

'Besturing van autonomie'. Dat was de titel van de oratie die prof. dr. Edith Hooge als bijzonder hoogleraar aan de TiasNimbas Business School (Universiteit van Tilburg) afgelopen juni uitsprak. Vooral de ondertitel wekte nieuwsgierigheid: 'Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties'. Zou ze bedoelen dat we het maar op moeten geven, dat onderwijsorganisaties toch niet te beheersen zijn? Reden voor Hartger Wassink om er wat dieper in te duiken met een analyse van de oratie, gevolgd door een interview met prof. Edith Hooge zelf.

De oratie van Hooge vormde de formele aftrap van de leerstoel 'Multi-level governance van onderwijsorganisaties'. De leerstoel en dus ook de oratie zijn om verschillende redenen interessant. In de eerste plaats hebben de onderwijsbesturen de afgelopen decennia aan belang gewonnen in het Nederlandse onderwijslandschap. Dat gegroeide belang zien we nog niet terug in een evenredige groei van onderzoek naar de rol van de schoolbesturen in het onderwijsproces als geheel. Het onderzoek dat er is naar de rol van besturen ('governance') vindt meestal plaats in de context van de profitsector en is sterk gericht op de effectiviteit van wetten en regels.

De oratie is vooral van belang, omdat Hooge hierin stelling neemt. De centrale these die ze in haar oratie uitwerkt, is dat er grenzen zijn aan de bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties en dat die grenzen onvoldoende onderkend worden. Tegelijkertijd is die stelling controversieel, maar daar komen we later op terug.

Tot slot is het interessant dat ze de oplossing zoekt in het verbinden van de autonomie van onderwijsprofessionals met die van onderwijsbesturen en -bestuurders. Op die manier wil ze tot een herwaardering van autonomie komen, omdat die autonomie volgens haar tot nu toe gericht is geweest op de verkeerde domeinen.

Tegenstrijdige autonomievergroting

Vanaf begin van de jaren '90 is het overheidsbeleid gericht op deregulering en autonomievergroting. Er heeft schaalvergroting plaatsgevonden, waardoor schoolbesturen invloedrijke organisaties geworden zijn. Schoolbestuurders hebben een grote vrijheid gekregen in de besteding van hun middelen en de wijze waarop ze hun organisatie

vormgeven. Tegelijkertijd, betoogt Hooge, moet geconstateerd worden dat de overheid op het domein van de onderwijsinhoud juist de teugels strakker is gaan aantrekken. Steeds gedetailleerder heeft de overheid gedefinieerd waar de onderwijsresultaten van scholen aan moeten voldoen. 'De winst van de vergrote beleidsruimte op beheersmatig gebied wordt teniet gedaan door een forse inperking op onderwijsinhoudelijk gebied', zo stelt Hooge in haar oratie. Daarmee is volgens Hooge de verhouding in autonomie op de twee domeinen scheefgegroeid. De samenleving stelt steeds hogere eisen aan wat scholen moeten realiseren. Tegelijkertijd is het vertrouwen in schoolbesturen op een dieptepunt aangeland, mede door schandalen die zich de afgelopen jaren geopenbaard hebben. 'Onderwijsorganisaties beschikken nu over de verkeerde autonomie.'

Beperkte bestuurbaarheid

Hoe deze balans te herstellen? Daarvoor is het volgens Hooge nodig eerst de beperkte bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties te erkennen. Ze stelt dat onderwijs bij uitstek een domein is waar het ontbreekt aan eenduidigheid in doelen. Wat 'goed onderwijs' is, is niet in algemene zin sluitend vast te stellen. Dat is nu net wat de overheid wel keer op keer tracht te bereiken.

Hooge laat zien hoe het onderwijs een zaak is die verbonden is met een veelheid aan belanghebbenden en eigenaren, juridisch dan wel in 'morele' zin. Die complexiteit van de context waarin schoolbesturen functioneren, maakt dat zij spreekt over de beperkte bestuurbaarheid van schoolorganisaties. Theoretisch gezien doet die beperkte bestuurbaarheid zich in verschillende gradaties voor. In de eerste plaats is er sprake van 'onbestuurbaarheid' van schoolorganisaties als een schoolbestuur zelfre-

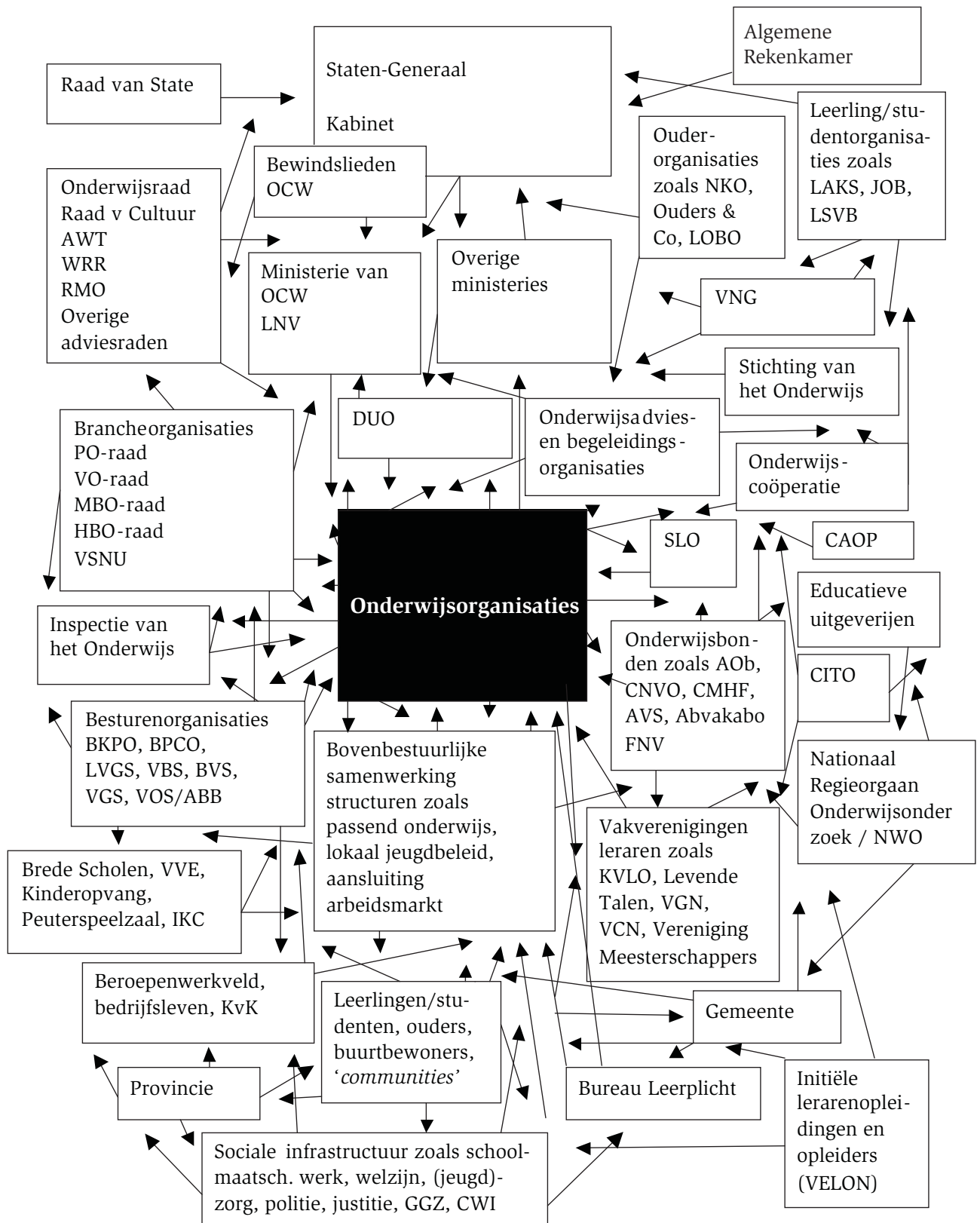


ferentieel is. Dat wil zeggen: geen externe oriëntatie (meer) heeft en alleen het eigen oordeel gebruikt om te bepalen wat goed is om te doen. Onbestuurbaarheid doet zich in de tweede plaats voor als er sprake is van 'bestuursresistentie', dat wil zeggen dat externe sturing wordt afgeweerd en de verschillende bestuurs- en beheersprocessen in de organisatie van elkaar losgekoppeld zijn. In de derde plaats spreekt Hooge van 'beperkte bestuurbaarheid', wat zich uit in de erkenning van de beperkte rationaliteit in het nemen van beslissingen door bestuurders. Mensen, dus ook bestuurders, kunnen maar een beperkte hoeveelheid informatie overzien bij het nemen van beslissingen en werken dus niet altijd zuiver rationeel. En hoewel we besturen graag mogen zien als een proces

waarbij langlopende, strategische doelen leidend zijn, is in de praktijk vaak sprake van incrementeel beleid, oftewel: aanmodderen. Dat gebeurt ook nog eens in een 'arena' van strijdende belangen, waarvan niet altijd duidelijk is welk belang uiteindelijk zal prevaleren.

Autonomie als antwoord

Aan de ene kant lijkt de erkenning van beperkte bestuurbaarheid een zwaktebod: we moeten het maar opgeven om invloed te willen hebben op de kwaliteit van het onderwijs, onderwijsorganisaties zijn te complex om te besturen. Aan de andere kant biedt Hooge een uitweg, waardoor de situatie minder hopeloos hoeft te zijn dan ze lijkt. Hooges uitweg is een nieuwe opvatting van het woord autonomie



Figuur 1. De gelaagde (bestuurlijke) omgeving van onderwijsorganisaties (Bron: Hooge 2013, p. 19)

van onderwijsorganisaties. Die autonomie zou meer gericht moeten zijn op waar hij oorspronkelijk, bij de inrichting van het onderwijsbestel in de negentiende eeuw, voor bedoeld was, namelijk op de (pedagogische) doeleinden van het onderwijs. Dan sluit de autonomie aan bij datgene waar onderwijsbestuurders goed in zijn en waarvoor ze gemotiveerd zijn: goed onderwijs realiseren. Die motivatie sluit bovendien direct aan op de motivatie van leraren en leidinggevenden in de schoolorganisatie. Op die manier is het vergroten van de onderwijsinhoudelijke autonomie van schoolbesturen direct gekoppeld aan het vergroten van de professionele ruimte van leraren.

Op deze manier laat Hooge zien dat, waar de belangen van onderwijsbestuurders en leraren nogal eens tegenover elkaar lijken te staan, die belangen zonder veel moeite op één lijn gezet kunnen worden. Tegelijkertijd laat ze zien hoe de uitgangspunten voor goed onderwijsbestuur gebaseerd kunnen (moeten?) worden op het vergroten van de professionele ruimte voor leraren in de onderwijsorganisaties. Het is een verrassend inzicht, dat hopelijk de komende jaren nader uitgewerkt gaat worden in concrete onderzoeksprojecten.

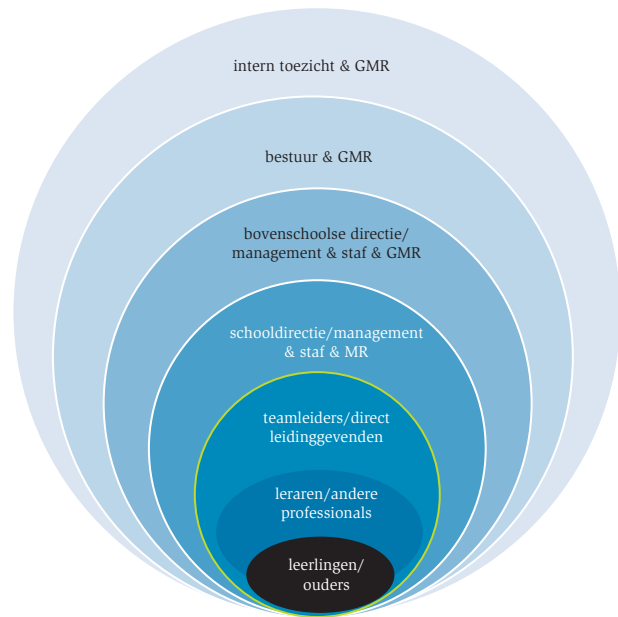
INTERVIEW MET EDITH HOOGE

U lijkt in uw oratie te stellen dat onderwijsorganisaties onbestuurbaar zijn. We kunnen ons voorstellen dat dit voor sommigen nogal ver gaat. Een school is toch best bestuurbaar, want als dat niet zo zou zijn, zouden er toch niet zoveel scholen zijn waar het eigenlijk allemaal best goed gaat? Wat ik mijn oratie heb proberen te onderbouwen, is de stelling dat onderwijsorganisaties beperkt bestuurbaar zijn. De term 'onbestuurbaar' gaat te ver en heb ik ook niet gebruikt. Ik spreek over 'de mythe' van bestuurbaarheid, waarvoor ik diverse theorieën aanhaal. Daarbij zijn enkele extreme theorieën die stellen dat onderwijsorganisaties onbestuurbaar zijn, maar dat is niet de conclusie die ik zelf trek. Besturingsresistent, dat herken ik wel.

Er zijn grofweg twee soorten theorievorming over besturen te onderscheiden. De ene soort is vooral ideologisch-prescriptief. Dergelijke theorieën schrijven voor hoe het zou moeten zijn. Daarnaast zijn er de analytische theorieën, die de vraag stellen: wat zien we nu dat er gebeurt? Die laatste theorieën vind ik de belangrijkste benadering. Als je die theorieën op een rij zet, zoals ik in mijn oratie heb gedaan, dan zie je aan de ene kant wel de extremere theorieën die stellen dat onderwijsorganisaties onbestuurbaar zijn.

Gaat die onbestuurbaarheid misschien niet vooral over het onderwijssysteem als geheel?

Je moet een duidelijk onderscheid maken tussen het bestu-



Figuur 2. De gelaagde onderwijsorganisatie (Bron: Hooge 2013, p. 18)
NB: binnen de gele cirkel krijgen de primaire processen, de onderwijsleerprocessen, vorm

ren van een systeem en van organisaties. Deze oratie gaat over de besturing van organisaties. Besturing van het systeem is een vraag van overheidssturing. Dat neemt niet weg dat onderwijsinstellingen onderdeel zijn van een heel ingewikkeld systeem. In mijn oratie heb ik een illustratie opgenomen die aangeeft hoe complex dat systeem is (zie figuur 1). Maar er staat nog een plaatje in. Dat laat vooral de gelaagdheid van de onderwijsorganisatie zien (zie figuur 2). Het gaat om het proces van beïnvloeden van menselijk gedrag. Onderwijs en sturen zijn vormen van sociale interactie. Als je op die manier kijkt, zie je hoe ingewikkeld dat is. Er vinden allerlei processen van *sense making* plaats. Daarmee bedoel ik dat besturen beleid ontwikkelen, bepaalde doelen stellen en hopen dat dat beleid door de organisatie heengaat. Zij doen daarmee aan *sense giving*: ze bieden een interpretatie van de werkelijkheid en hoe de school daarmee om zou kunnen gaan. Maar die sturing is slechts beperkt mogelijk, omdat alle betrokkenen in de organisatie vervolgens hun eigen betekenis geven aan de werkelijkheid en aan de beleidsvoorstellen van het bestuur. Zo ontstaat er een cascade van kleine interpretaties en betekenissen door de organisatie heen.

U schrijft in uw oratie een aantal keren over de tendens tot optimalisering, waar het onderwijsveld mee te maken heeft, maar u geeft geen verklaring voor deze ontwikkeling. Waar komt die tendens vandaan denkt u?

Ik heb inderdaad in mijn oratie niet verklaard waar het vandaan komt. Vanaf de jaren '80/90 zijn we in de onder-

wijswereld sterk gefocust geweest op structuurkenmerken: hoe modelleren je het bestuur? Daarbij zijn we sterk beïnvloed door het bedrijfsleven. Het instellen van intern toezicht bijvoorbeeld is daar een rechtstreeks uitvloeisel van. Je zou wel kunnen zeggen dat de vraag ‘hoe goed is de kwaliteit van de dienstverlening?’ op de achtergrond is geraakt. Ik heb daar verder geen analyse van gemaakt, dus ik kan het niet wetenschappelijk onderbouwen, maar misschien kwam dat wel door het ietwat verwende idee dat het met die kwaliteit wel goed zat.

Vanaf de jaren nul is vervolgens de internationale benchmarking opgekomen. Dat heeft een enorme impuls gegeven aan het kijken naar de kwaliteit van het onderwijs. Het drong door dat het hebben van een diploma een sleutel is voor een goede plek in onze huidige samenleving. En ook sinds de eeuwwisseling hebben we cijfers over alfabetisering, functionele geletterdheid. Tot onze schrik zagen we dat het helemaal niet zo goed ging. Toen zijn we plotseling van de struc-

Het toezichtkader van de inspectie is het belangrijkste sturingsinstrument geworden

tuur ook weer naar de inhoud gaan kijken. Dat zorgde ervoor dat ook de overheid zich de vraag ging stellen: is het wel goed genoeg? Er was tot die tijd vooral beheersmatig gedecentraliseerd. Op onderwijskundig gebied was er altijd wel de wil gebleven om te sturen. Vanaf de jaren '90 vooral op het hoe, de uitvoering van het onderwijs. En vanaf 2000 weer op de kwaliteit, het wat, de resultaten van het onderwijs.

De grote frustratie van de overheid is dat rechtstreekse sturing gericht op de kwaliteit van het onderwijs wordt gehinderd door artikel 23 van de Grondwet. Dat zie je soms wel eens bij nieuwe leden van de Tweede Kamer, als zij erachter komen hoe weinig de overheid eigenlijk kan zeggen.

Internationaal vergeleken neemt Nederland een aparte positie in, omdat wij relatief veel zelfstandige besturen hebben, iets waarmee in andere landen pas sinds een paar jaar geëxperimenteerd wordt. Zou het niet kunnen zijn dat juist de autonomie van besturen, die nu zo onder vuur ligt, een sterk punt is van het Nederlandse onderwijsstelsel?

In de eerste plaats spreek ik liever niet meer over autonomie in het algemeen. Want welke autonomie bedoelen we dan? We moeten, vind ik, onderscheid maken tussen autonomie op inhoud en op beheersmatig gebied. Het gekke is dan dat we heel veel investeren in die beheersmatige autonomie, maar ik vraag me af of dat niet andersom zou moeten. Officieel hebben schoolbesturen wel veel autonomie,

maar we hebben tegelijk zo'n intelligent systeem van *soft governance* uitgebouwd, dat er wel degelijk grote druk wordt uitgeoefend op de onderwijsinhoud. Daardoor krijgen de inhoudelijke professionals die ruimte niet, die scholen op beheersmatig gebied wel genomen hebben. Dat is de wereld op zijn kop.

In de jaren '90 verliep de overheidssturing vooral via de ondersteuningsstructuur. Via de LPC, lerarenopleidingen en SLO werden allerlei ontwikkelingen door de overheid gestimuleerd. Tegenwoordig is het toezichtkader van de inspectie het belangrijkste sturingsinstrument geworden. De eisen van deugdelijkheid zijn via dat kader verworden tot kwaliteitseisen. Het is de vraag of dat kan. Daar zouden juristen nog eens goed onderzoek naar kunnen doen.

Op welke manier wilt u met uw onderzoeksprogramma een bijdrage leveren aan het onderzoek dat er al is op dit gebied?

Je ziet in het onderzoek naar bestuur en toezicht een interessante verschuiving. Eerst ging het alleen maar over dat er een code moest zijn, over de regels. De laatste jaren hebben we het opeens over houding en gedrag, de geest van de code. Het gaat nu veel meer over gedrag en houding van bestuurders. Met mijn onderzoek richt ik me zoals gezegd op de analytische vraag ‘hoe gaat besturen nu eigenlijk?’ Om die vraag te beantwoorden, gebruik ik een sociologisch referentiekader, waarin de nadruk ligt op interacties die plaatsvinden. In mijn onderzoek wil ik vooral gaan kijken hoe autonomie vorm krijgt. Dat doe ik dus niet vanuit een perspectief op bestuursmodellen en structuur, dat vind ik niet zo interessant. Mij interesseert vooral het perspectief op gedrag, de betekenisgeving die plaatsvindt in de ervaring van mensen.

Tot slot, er wordt wel gezegd dat u met de stelling dat onderwijs maar beperkt bestuurbaar is, onderwijsbestuurders een excuus zou geven om geen verantwoordelijkheid meer te nemen.

Ik vind in dit verband de afzender wel van belang. Ik ben niet de minister van Onderwijs, of iemand van de VO-raad. Mijn opdracht is om te beschrijven hoe bestuur verloopt en hoe het effectiever kan verlopen. Als ik dan constateer dat onderwijs beperkt bestuurbaar is, is de vraag wat sommige bestuurders met dat antwoord doen niet zo relevant. Ik vind dat een principiële kwestie. Ik wil objectiverend tot een analyse komen. Wetende dat er indirecte effecten zijn, doet dat hopelijk juist een beroep op bestuurders om zorgvuldig en doordacht te handelen.

Verder lezen

Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie* (oratie, Tilburg).