


Besturing van autonomie

Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties

Rede, uitgesproken door
Prof.dr. Edith Hooge



Prof.dr. E. (Edith) H. Hooge (geb. 19 december 1967) is per 1 september 2012 benoemd tot bijzonder hoogleraar Multi-level Governance van Onderwijsorganisaties, bij het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CBMO) van TiasNimbas Business School van de Universiteit van Tilburg.

Edith Hooge is als senior adviseur en onderzoeker verbonden aan BMC Advies en richt zich daar op de ontwikkeling en verbetering van strategieën en structuren voor het besturen van onderwijsorganisaties en op het gedragsrepertoire van intern toezichthouders en bestuurders. Daarnaast is zij voorzitter respectievelijk lid van diverse (onderzoeks)commissies en adviesraden op het gebied van governance.

Sinds haar promotie aan de Universiteit van Amsterdam in 1998 houdt zij zich bezig met besturing van organisaties, intern toezicht, horizontale verantwoording en vraagstukken van 'goed bestuur', met name in het onderwijs, door wetenschap, beleid en praktijk met elkaar te verbinden. Zij heeft inmiddels vele (wetenschappelijke) publicaties op haar naam staan.

BESTURING VAN AUTONOMIE

OVER DE MYTHE VAN BESTUURBARE ONDERWIJSORGANISATIES

Rede

In verkorte vorm uitgesproken

bij de openbare aanvaarding van het ambt van

bijzonder hoogleraar *Multi-level governance van onderwijsorganisaties*

bij TiasNimbas Businessschool aan de Universiteit van Tilburg

op vrijdag 21 juni 2013

Ter nagedachtenis aan mijn vader

© Prof.dr. Edith Hooge, 2013

ISBN: 978-94-6167-156-1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier.

www.tilburguniversity.edu/nl

Inhoudsopgave

1	Overtrokken verwachtingen	5
1.1	<i>De mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties</i>	7
1.2	<i>Van sluimerende zorgen tot kelderend vertrouwen</i>	10
1.3	<i>Een uitweg uit het spanningsveld?</i>	12
2	Meervoudigheid van onderwijs en van onderwijsorganisaties	14
3	Beperkte bestuurbaarheid	18
4	Autonomie	25
5	Besturing van autonomie	29
	Dankwoord	35
	Literatuur	38

1 Overtrokken verwachtingen

Het is een illusie te denken dat onderwijsorganisaties¹ zonder meer bestuurbaar zijn. Besturing van onderwijs is bepaald geen kwestie van ‘aan de juiste knoppen te draaien’. Daarvoor zijn onderwijsleerprocessen veel te ingewikkeld, te ondoorzichtig, en gaan ze gepaard met teveel interactie.

Het besturen van onderwijs is een heel indirect en onbeheersbaar proces, vergelijkbaar met een waterval die langs een ruwe rotswand loopt: op het eerste gezicht is het volslagen onduidelijk waar de druppels en stromen van bovenaf uiteindelijk onderaan terecht komen. Het is ook bijna onmogelijk dit vooraf te voorspellen of achteraf te verklaren door onderzoek van bijvoorbeeld het oppervlak van de rotswand in combinatie met de kracht en richting van het water. Er zijn hierbij zoveel factoren in het spel, dat er altijd wel iets over het hoofd wordt gezien (de invloed van de wind? de temperatuur van buitenlucht?). Bovendien is niet alles dat mogelijk een rol speelt te identificeren en te meten.

Besturing van onderwijs blijkt in de praktijk een suboptimale, beperkt-rationele, indirecte en moeilijk beheersbare aangelegenheid te zijn en achter het ogenschijnlijk overzichtelijke en gestructureerde begrip ‘onderwijsorganisatie’ gaan gelaagde, complexe – vaak chaotische - configuraties schuil van allerlei soorten relaties en interacties tussen verschillende (groepen van) mensen – vaak hoogopgeleide professionals -, die niet zomaar rechttoe rechtaan te besturen en te beheersen zijn. Dit alles maakt onderwijsbestuur bepaald geen sinecure.

Mijn stelling is dat onderwijsbestuur, juist vanwege zijn beperking, nauw moet aansluiten bij het vermogen tot zelfbestuur en zelforganisatie van diegenen die bestuurd worden. Dit betekent aansluiten bij de kennis, ervaring en inzichten, en ook bij de motivatie en toewijding, van diegenen die het onderwijs dagelijks met elkaar vormgeven : leraren², teamleiders en leerlingen³, hun ouders en andere lokale betrokkenen. Hiervoor moet zoveel mogelijk professionele ruimte en eigen verantwoordelijkheid bij hen worden belegd.

¹ De begrippen onderwijsorganisatie en onderwijsinstelling gebruik ik in deze tekst om (groepen van) scholen en opleidingen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, en hoger (beroeps)onderwijs (PO, VO, MBO, H(B)O) mee aan te duiden.

² Ik gebruik het woord ‘leraar’ hier, maar het kan ook worden gelezen als leerkracht of docent.

³ Het woord ‘leerling’ staat ook voor ‘student’.

Dit vraagt om besturing van autonomie⁴ op meerdere niveau's, waarvoor ik het begrip *multi-level governance* gebruik. Besturing van autonomie behelst *binnen onderwijsorganisaties* vooral het helder aangeven van de richting (waartoe geven we onderwijs vorm?) en het goed toerusten van leraren, teamleiders, leerlingen en hun ouders om hun ruimte voor goed onderwijs te benutten en hiervoor verantwoordelijkheid te dragen (*capacity-building*). Op het niveau van de overheid behelst het zoveel mogelijk onderwijsinhoudelijke autonomie voor onderwijsbesturen.

Deze uitgangspunten van beperkte bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties en het belang van autonomie en eigen verantwoordelijkheid zijn de afgelopen decennia onvoldoende gehanteerd bij theorievorming en empirisch onderzoek over onderwijsbestuur, en nog minder in kringen van onderwijspolitiek en –beleid.

Anno 2013 constateer ik dat (teams van) leraren over te weinig professionele ruimte beschikken en onvoldoende eigen verantwoordelijkheid genieten, waardoor het beroep van leraar een sterk uitvoerend en dociel karakter heeft gekregen.

Ook de onderwijsbesturen hebben gedurende de afgelopen dertig jaar flink aan ruimte ingeboet voor zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid wat betreft de doeleinden van onderwijs en de procesgang van de pedagogische en onderwijsleerprocessen. Tegelijkertijd hebben zij wel veel autonomie gekregen op het punt van beheer en organisatie (financiën, vormgeven intern toezicht, bestuur en medezeggenschap, huisvesting en infrastructuur, personeel) en zijn aangespoord tot schaalvergroting. Hierdoor zijn onderwijsbestuurders jarenlang in de verkeerde rol gedrukt van bedrijfsleider en ondernemer in plaats van dat op hen een beroep is gedaan om het onderwijs normatief-inhoudelijk te besturen.

Recent is in politiek en samenleving het inzicht ontstaan dat onderwijsbestuur 'ertoe doet' voor onderwijskwaliteit en worden onderwijsbesturen meer dan ooit aangesproken op de kwaliteit van hun onderwijs en de opbrengsten ervan. Dit betekent een hele omslag voor bestuurders en hun intern toezichthouders: zij moeten niet alleen hun bestuurlijke agenda en informatieverwerking hierop aanpassen, maar ook hun tekort aan kennis over de organisatie en het verloop van onderwijsleerprocessen, het werk van leraren, en de positie van leerlingen en hun ouders daarbij oplossen.

⁴ Het begrip autonomie is lastig te definiëren. Het woord zelf is een samenstelling van de twee Griekse woorden 'zelf' en 'wet' en verwijst naar de ruimte om vanuit eigen verantwoordelijkheid te (be)oordelen, te besluiten en te handelen (Onderwijsraad, 2006; Majoor, 2000; Hooge, 1998).

Ondertussen zoekt de landelijke politiek naar aanleiding van bestuurlijke ‘incidenten’ koortsachtig antwoord op de vraag hoe de ‘in de beeldvorming zeer autonome’ onderwijsbesturen zodanig in de tang kunnen worden gehouden dat financiële debakels, wanbestuur, gebrekkig toezicht en zelfs fraude worden voorkomen.

Onderwijsbesturen bevinden zich door dit alles in een zeer ingewikkeld spanningsveld: enerzijds zijn er overtrokken verwachtingen van wat zij met hun besturingsactiviteiten moeten kunnen waarmaken (iets dat ik de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties noem) en anderzijds leven er zorgen over hun bestuurlijke vermogen en publieke integriteit. Dit spanningsveld zal ik nu nader toelichten.

1.1 De mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties

De mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties viert hoogtij in politiek en samenleving. Dit wordt ten eerste ingegeven door wat ik hier aanduid als de trend van ‘optimalisering van onderwijs’. Optimalisering van onderwijs is een recente wereldwijde trend in beleid en onderzoek waarbij wordt gezocht naar factoren of kenmerken die maken dat de prestaties van leerlingen, leraren(teams), een school(bestuur) of een heel onderwijssysteem niet goed, maar optimaal zijn (Mourshed, Chijoke & Barber, 2011; Marzano, 2003; OECD, 2011b)⁵. Het gaat daarbij om optimalisering van de professionele ontwikkeling van leraren en van de school om het maximale uit elke leerling te halen, en het leer- en studierendement te verhogen, waarbij ook de betrokkenheid en inzet van ouders in stelling worden gebracht (Hoover-Dempsey, Walker, Sandler, Whetsel, Green, Wilkins & Closson, 2005; Mcwayne, Hampton, Fantuzzo, Cohen & Sekino, 2004; Oostdam & Hooge, 2013).

Deze trend strekt zich ook uit tot optimalisering van de governance⁶ van onderwijs. De aandacht gaat hierbij uit naar het instellen en/of versterken van intern toezicht, naar optimalisering van (mede)zeggenschap, naar verbetering en verbreding van verantwoordingsmechanismen en naar professionalisering van bestuur, management en leiderschap (Alsbury, 2008; Land, 2002; OECD, 2011a; Saatcioglu et al., 2011).

⁵ Deze optimaliseringsgedachte bouwt voort op het schooleffectiviteitsonderzoek (Creemers & Reezigt, 1997; Scheerens, Luyten & Steen, 2007) en het schoolverbeteringsonderzoek (Hargreaves, 1995; Geijsel, van den Berg & Slegers, 1999; Hopkins, Ainscow & West, 1994) sinds de jaren negentig van de vorige eeuw.

⁶ Het begrip *governance* gebruik ik hier om intern toezichts-, besturings- en de verantwoordingsprocessen in onderwijsorganisaties mee aan te duiden.

Een belangrijk kenmerk van deze optimaliseringstrend is de grote rol die gegevens, informatie en kennis hierbij spelen: het gebruik van *data-feedback* en objectieve kennis over 'wat werkt' wordt enorm gestimuleerd alsook het met behulp van zelfevaluatie, leerlingvolg- en kwaliteitszorgsystemen in kaart brengen van prestaties van leerlingen, (leraren) teams, en scholen/opleidingen als geheel.

De optimaliseringstrend wordt versterkt door internationale benchmarks zoals PISA⁷ die de vergelijking tussen de werking en de prestaties van onderwijssystemen in verschillende landen steeds beter mogelijk maken (Grek, 2009; Theisens, 2013).

Ook in Nederland vindt optimalisering van onderwijs sterke weerklank⁸. Daarbij is er meer aandacht gekomen voor de invloed die uitgaat van onderwijsbestuur op onderwijskwaliteit, zowel in de praktijk (Andersen, 2011; Beke-Huiske & van den Hout, 2009; Inspectie van het Onderwijs, 2013a; Van Dael & Hooge, 2012), als in onderzoek (Claassen, Hulshof, van Kuijk, Knipping, Koopmans & Vierke, 2008; Faber, 2012; Hofman, Van Leer, De Boom & Hofman, 2012; Hooge & Honingh, 2014 [in druk]; Honingh & Hooge, 2012; Kemper, Van den Berg & Vrielink, 2012; Turkenburg, 2008).

In wet- en regelgeving en onderwijsbeleid worden goed bestuur en het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties dan ook steeds vaker expliciet als voorwaarde voor onderwijskwaliteit gesteld. Zo is in 2010 een aantal eisen van goed bestuur wettelijk vastgelegd in samenhang met 'minimum leerresultaten' (Staatsblad, 2010a, 2010b).

Ook in het inspectietoezicht komt dit terug: sinds 2007 wordt een zogenaamde 'bestuursgerichte' werkwijze gehanteerd door schoolbesturen direct te bevragen en aan te spreken op de onderwijskwaliteit en naleving van eisen van goed bestuur in plaats van, zoals voorheen gebruikelijk, school- en opleidingdirecties (Inspectie van het Onderwijs, 2007). Vanaf augustus 2013 maakt de kwaliteit van het bestuurlijk handelen regulier onderdeel uit van het risicogerichte inspectietoezicht (Inspectie van het Onderwijs, 2013b).

De sectorraden⁹ richten ook hun aandacht op goed bestuur en het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties in relatie tot onderwijskwaliteit door governancecodes te hanteren en projecten voor school- en onderwijsverbetering uit te voeren¹⁰.

⁷ Programme for International Student Assessment, een periodieke meting van onderwijsresultaten in opdracht van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO / OECD) in de landen aangesloten bij de OESO.

⁸ Zie bijvoorbeeld de recente actieplannen voor beter presteren, ambitieus onderwijs en versterking van leraren in de volle breedte van het stelsel (Ministerie van OCW, 2011a; 2011b; 2011c; 2011d).

⁹ Dit zijn de PO-raad, VO-raad, MBO-raad, HBO-raad en de VSNU.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: de projecten 'Sturen op Onderwijskwaliteit', 'Vensters PO' en 'Eerst kiezen, dan delen' van de PO-raad, de VO-Academie, de leergang 'Financieel Leiderschap', 'Vensters voor Verantwoording' en het project 'Leren Verbeteren' van de VO-raad, het steunpunt Taal&Rekenen MBO, het Platform Raden van Toezicht en 'MBObeter' van de MBO-raad, de handreikingen 'Horizontale Dialoog' en 'Risicobeheersing' en de HBO-monitor van de HBO-raad en het Hoofdlijnenakkoord 2015, het Standaard Evaluatie Protocol, gedragscodes en de valorisatie-indicatoren van de VSNU.

Deze toenemende aandacht voor, en kennis over, optimalisering van (sturen op) onderwijskwaliteit maakt de verwachtingen ten aanzien van onderwijsbesturen hooggespannen: van hen wordt verwacht dat zij ‘excellent’ onderwijs realiseren voor elk kind en daar de meest recente inzichten uit (praktijk)onderzoek en theorie bij benutten.

De mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties wordt ten tweede gevoed door de groeiende eis van risico-beheersing. Sinds twee decennia wordt in toenemende mate van (overheids)bestuur verwacht dat maatschappelijke risico's worden opgespoord en dat maatregelen worden genomen om die te vermijden (Power, 2007). Deze verwachting kan worden begrepen tegen hetgeen in het boek van de socioloog Beck (1992) over de moderne samenleving als risicosamenleving wordt geschetst. Beck constateert dat de economische, technische en wetenschappelijke ontwikkelingen in onze moderne samenleving risico's voortbrengen die steeds minder plaats- en tijdgebonden en veelal onzichtbaar zijn (of alleen te detecteren door experts), denk aan milieuvervuiling of epidemieën veroorzaakt door een virus. Dezelfde economische, technische en wetenschappelijke ontwikkelingen herbergen ook een belofte van toenemende mogelijkheden voor risicodetectie en –beheersing, die hoge verwachting hierover aanwakkert.

De afgelopen decennia is er dan ook een ‘explosie’ van risicomanagementsystemen die steeds geavanceerder worden en daardoor steeds beter meer risico's in kaart kunnen brengen (Power, 2007; Van de Ven, 2008). Hoe meer risico's in kaart worden gebracht, hoe groter het gevoel wordt dat er zaken mis kunnen gaan, hetgeen de vraag naar maatregelen voor risicobeheersing weer groter maakt.

Behalve dat de vraag naar meer en beter risicomangement voortkomt uit de systemen zelf, is de eis van risicobeheersing recent ook sterk aangewakkerd door de reeks van bestuurlijke incidenten, niet alleen in het onderwijs (ik kom daar later op terug), maar in de gehele semi-publieke sector, denk aan het fiasco met de SS Holland van woningcorporatie Woonbron, het faillissement bij Philadelphia, en het derivaten-debakel bij Vestia en – in mindere omvang – bij vele andere semipublieke organisaties (Goodijk, 2012; Van Montfort, 2012).

De eis van risicobeheersing leidt er toe dat, om maatschappelijk-politieke legitimatie en vertrouwen te behouden, het belang van ‘in control’-zijn toeneemt voor onderwijsbesturen. Van onderwijsbesturen wordt verwacht dat zij (de integratie van) risico's op onderwijsinhoudelijk, financieel, personeel en infrastructureel terrein goed in beeld hebben en deze afwenden of dempen.

Het is bekend dat dit in de praktijk geen haalbare kaart is, vanwege de onbetrouwbare en gebrekkige informatiesystemen en het gebrek aan kennis, vaardigheden en capaciteit van bestuurders en ondersteunende staf om gegevens hiertoe te analyseren en te interpreteren (Van Bussel, 2012; Van de Ven, 2008). Daarom moet de eis van risicobeheersing eigenlijk worden gezien als een verlangen van overheid, samenleving en politiek om gerustgesteld te worden door onderwijsbesturen die ‘doen-alsof’ zij ‘in control’ zijn (Power, 2007).

1.2 Van sluimerende zorgen tot kelderend vertrouwen

Parallel aan de overtrokken verwachtingen die voortkomen uit de optimaliseringstrend en toenemende eis van risicobeheersing, groeien er in de samenleving en bij de politiek zorgen over de legitimiteit van onderwijsbesturen: is er voldoende maatschappelijk draagvlak en mandaat voor hun bestuurlijk handelen?

Deze zorgen hangen samen met het zogenaamde ‘verantwoordingstekort¹¹’ dat de afgelopen decennia in het onderwijssysteem is ontstaan als gevolg van (pogingen tot) deregulering en autonomievergroting, privatisering en verzelfstandiging, herordening en schaalvergroting, decentralisatie, outputsturing en de introductie van budgetbekostiging en elementen van marktwerking (Bronneman-Helmers, 2011). De bestuurlijke ruimte die de overheid met deze ontwikkelingen heeft vrijgegeven, is opgevuld met nieuwe bestuurlijke arrangementen die veelal worden bemenst door professionele bestuurders en experts in plaats van door democratisch gekozen vertegenwoordigers¹². Hierdoor is dit verantwoordingstekort¹³ ontstaan: onderwijsbestuurders kunnen noch direct ter verantwoording worden geroepen via politiek-democratische mechanismen zoals verantwoording aan de Tweede Kamer, gemeenteraad of via verkiezingen, noch door leerlingen, ouders en andere lokale betrokkenen bij onderwijs.

Omdat er bij onderwijsorganisaties ook geen directe eigenaren (aandeelhouders) zijn, voelen onderwijsbestuurders niet hun hete adem in de nek, zoals dat bij private ondernemingen wel het geval is. De figuur van intern toezicht op het bestuur van onderwijsorganisaties en het mechanisme van ‘horizontale verantwoording’ zijn geïntroduceerd als oplossingen voor dit verantwoordingstekort, echter, tot op heden blijkt de disciplinerende werking van het interne toezicht niet optimaal (Goodijk, 2012; Inspectie van

¹¹ Dit wordt ook wel een ‘democratisch tekort’ of ‘accountability deficit’ genoemd.

¹² De massale verzelfstandiging van het openbaar onderwijs dat zich vanaf de eeuwwisseling in rap tempo heeft voltrokken is hier van grote betekenis geweest. Nagenoeg al het bestuur van openbaar onderwijs is weggehaald bij lokale overheden en ondergebracht in private rechtsvormen.

¹³ Dit verantwoordingstekort doet zich niet alleen in Nederland voor, zie: Hooge, Burns & Wilkoszewski (2012).

het Onderwijs, 2013a) en staan praktijken van horizontale verantwoording nog in de kinderschoenen (Honingh & Hooge, 2012; Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012; Hooge & Helderman, 2008). In andere woorden: onderwijsbesturen opereren in een machtsvacuum en het hangt vooral af van het gedrag en de houding van de bestuurders zelf in hoeverre zij tegenwicht organiseren en zich de maat laten nemen..

Naast de zorgen vanuit de politieke vraag naar de legitimiteit van onderwijsbesturen, leven er instrumentele vragen naar de effectiviteit en efficiëntie van de besturing van onderwijsorganisaties. Beschikken de autonome en veel grootschaliger onderwijsorganisaties over genoeg professionaliteit en verbeter- en vernieuwingscapaciteit voor goed onderwijs en is er voldoende bestuurlijk-organisatorisch vermogen om de toegenomen risico's en verantwoordelijkheden te kunnen overzien en te dragen?

De incidenten die zich recent hebben voorgedaan in de volle breedte van het onderwijsstelsel zoals bij BOOR, Amarantis, INHolland en de Vrije Universiteit leiden ertoe dat de zorgen die al sluimerden bij politiek en samenleving over onvoldoende tegenmacht bij de autonome onderwijsbesturen, over ongebreidelde schaalvergrotingsdrift, over financiële risico's en verzakelijking, over dominantie van sturings- en controlesystemen, over verlies van de menselijke maat en over de te grote afstand van het bestuur tot leraren, leerlingen en ouders, zijn overgegaan in het afgaan van alarmbellen. Maatschappelijk en politiek leeft de vraag of deze 'incidenten' daadwerkelijk incidenten zijn, of gezien moeten worden als het topje van een ijsberg.

De oorzaken voor falend bestuur kunnen worden gevonden "in (de wisselwerking tussen) menselijk gedrag en organisatiegedrag zoals menselijke zwakheden (angst, begeerte, jaloezie, ijdelheid of zelfoverschatting), ongebreidelde experimenterdrift of dwangmatige innovatie als gevolg van overmatige passie voor de publieke zaak en dwingende/klemmende organisatiestructuren met ongewenste neveneffecten en –processen zoals rigide ambtelijke hiërarchie, prestatiemeting en benchmarking of het bereiken van het 'point of no return' in besluitvormingsprocessen." (Van Montfort, 2012, p. 60). Echter, de meeste discussie over, en aanbevelingen voor, 'goed bestuur' – zoals bijvoorbeeld neergelegd in de verschillende sectorspecifieke governancecodes – waren tot nu toe niet zozeer gericht op deze wisselwerking tussen menselijk gedrag en organisatiegedrag, maar gingen meer over de structureel-technische kanten ervan zoals zittingstermijnen van intern toezichthouders, benoeming van de externe accountant enzovoort. De zorgen over de legitimiteit en kwaliteit van onderwijsbesturen zijn dankzij de incidenten nog indringender geworden en spitsen zich nu meer toe op de vraag naar voldoende moreel besef en *public spirit* bij onderwijsbestuurders.

1.3 Een uitweg uit het spanningsveld?

Het vertrouwen van de samenleving en politiek in het bestuurlijk vermogen en het morele kompas van onderwijsbesturen is dus lager dan ooit, terwijl tegelijkertijd de verwachtingen ten aanzien van onderwijsbesturen overtrokken zijn wat betreft het realiseren van optimale onderwijskwaliteit en 'in-control' zijn, iets dat ik hier als 'mythe van bestuurbaarheid' heb aangemerkt.

Dit creëert een enorm spanningsveld voor onderwijsbesturen. De eisen van legitimering, optimalisering en risicobeheersing impliceren rationele planning van onderwijs-(organisatie)processen en veronderstellen 'maakbaar' onderwijsbestuur (zie: Noordegraaf & De Wit, 2012). Zo wordt het steeds minder acceptabel dat een onderwijsbestuur een strategie hanteert of een beleid voert dat niet stoelt op objectieve kennis - liefst bewezen effectief (evidence-based) is¹⁴ - en/of waarvan geen risico-analyses zijn gemaakt. Ook de tolerantie ten aanzien van onderpresteren (zowel door individuele leerlingen als door opleidingen/ scholen/ schoolbesturen) of onjuiste inschattingen, misrekeningen en fouten neemt af.

Maar onderwijsbestuur is niet zo maakbaar. Algemene 'bewezen effectieve' besturingsstrategieën die algemeen toepasbaar zijn, zijn er niet of nauwelijks (Theisens, 2013) want 'the best policies travel badly' (Harris, 2012, p. 396), risicobeheersing heeft meestal vooral een symbolisch karakter (Power, 2007; Van de Ven, 2008) en misrekeningen en fouten worden gemaakt.

Echter, in het huidige spanningsveld geven deze 'niet effectief bewezen' besturing en beleidsvoering, onderpresteren, en het maken van fouten extra voeding aan het wantrouwen in de publieke integriteit en bestuurlijke vermogens van onderwijsbesturen en zo is de cirkel rond.

Bovendien leidt de mythe van bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties tot ongewenste effecten. Door de eisen van onderzoeksmatig, *data-driven* en *evidence-based* werken raken werkprocessen in onderwijs steeds meer gemodelleerd en gestandaardiseerd. De eis van 'in control' zijn versterkt dit en voegt daar een overvloed aan richtlijnen, protocollen en bureaucratie aan toe. Dit zet leraren nog meer in een uitvoerende en dociele stand en doet afbreuk aan de creativiteit en het *trial-and-error*-karakter dat onderwijs(bestuur) ook kenmerkt.

¹⁴ Zo spreekt Staatssecretaris Dekker in maart 2013 de verwachting uit dat onderwijsbesturen alleen antipestbeleid en methoden invoeren die bewezen effectief (evidence-based) zijn.

De nadruk op het gebruik van (gestandaardiseerde) data kan daarnaast leiden tot de bekende perverse effecten (Hooge et al., 2012): manipulatie of zelfs fraude met gegevens (*gaming*) en verenging van onderwijsdoelen (dat wat niet gemeten kan worden of niet objectiveerbaar is verdwijnt buiten beeld). Ook kan het voortdurend monitoren en *benchmarken* van onderwijsprestaties van leerlingen, scholen/opleidingen of een onderwijssysteem als geheel leiden tot intolerantie ten aanzien van afwijking van de norm (het gemiddelde) door dit als 'deviant' te labelen (zowel aan de bovenkant als de onderkant) en ook tot 'regressie naar het gemiddelde': de middelmaat wordt de maat waarmee de ambitie tot excelleren verdwijnt.

Een eerste stap in de uitweg uit dit spanningsveld is volgens mij het besef dat onderwijsorganisaties niet of beperkt bestuurbaar zijn, iets dat ik in de volgende twee hoofdstukken zal onderbouwen.

Een tweede stap is de zoektocht naar een meer realistische en vruchtbare benadering van onderwijsbestuur. Deze zoektocht begint bij de vraag hoe besturing kan aansluiten bij de in onderwijs leidende principes van zelfsturing of autonomie. De uitwerking van deze vraag in hoofdstuk vier leidt tot een onderzoeksagenda voor deze leerstoel over besturing van autonomie in het laatste hoofdstuk.

2 Meervoudigheid van onderwijs

en van onderwijsorganisaties De eerste oorzaak voor de beperkte bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties ligt in de meervoudigheid van de doelbereiking van onderwijs.

De doeleinden van onderwijsorganisaties liggen in dat wat van maatschappelijke waarde wordt gevonden (*public value* (Benington & Moore, 2011; Moore, 1995; 2005; Mouwen, 2011); *ends* (Carver, 1997)). Wat dat precies behelst is niet generiek, eendimensionaal en definitief vast te stellen. Duidelijk is wel dat er altijd sprake zal zijn van waarde op de korte termijn en op de lange termijn. Ook zijn er intrinsieke waarden van het onderwijs zelf aan te wijzen (alfabetisering, algemene vorming, persoonsvorming) en instrumentele waarden, omwille van iets anders, zoals de waarde van onderwijs als zinvolle dagbesteding voor kinderen en jongeren (ze zijn ‘van de straat’ en het stelt ouders in de gelegenheid te werken) of de economische waarde van onderwijs. Ook is de waarde van onderwijs op microniveau te benoemen (individuele waarden) en op macroniveau (waarde voor de samenleving), met het ingewikkelde gegeven daarbij dat de optelsom van individuele waarden niet zomaar leidt tot de waarde van algemeen of publiek belang.

Goede financiële prestaties en een gezonde bedrijfseconomische huishouding zijn nooit het uiteindelijke doel van onderwijs, maar zijn wel belangrijke middelen om onderwijsdoeleinden te realiseren. Uiteraard is er wél de eis om middelen efficiënt, effectief en rechtmatig in te zetten, alleen al vanwege het feit dat er met publiek geld wordt gewerkt. Als dit in het geding is, kampen onderwijsorganisaties met grote legitimerings- en vertrouwensproblemen (zie de ‘incidenten’ in paragraaf 1.3).

In tabel 1 is een aantal functies en opdrachten op een rij gezet die in het algemeen voor het onderwijs worden onderscheiden¹⁵.

Het meervoudige karakter van de doelbereiking van onderwijsorganisaties komt ook tot uiting in het gegeven dat onderwijsorganisaties hun doelbereiking niet alleen kunnen realiseren maar daarvoor afhankelijk zijn van de inzet van andere partijen en organisaties met deels dezelfde doelbereiking (Kooiman, 2003; Provan & Kenis, 2007; Stoker, 2005). Deze onderlinge afhankelijkheid heeft de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen als gevolg van de toenemende integratie van (de organisatie van) dienstverlening aan kinderen en jongeren zoals in brede scholen, integrale kindcentra of samenwerkingsverbanden

¹⁵ Deze indeling functies en opdrachten is bedoeld als illustratie voor de meervoudigheid van doeleinden. De indeling is niet volledig, noch onderling uitsluitend: de functies en opdrachten overlappen elkaar (deels) en kunnen onderling conflicteren, zowel theoretisch als in de praktijk.

Passend Onderwijs (Cummings, Dyson and Todd, 2011; Hooge & van der Sluis, 2005; Poorthuis, van der Aa, van Rheenen, Konijn & de Jager, 2006; Ranson, 2008; Studulski, 2008).

Tabel 1 : Doeleinden van onderwijs in termen van functies en opdrachten

1 Kwalificatiefunctie	Het aanleren van kennis, vaardigheden en houdingen als voorbereiding op een vervolgopleiding en/of deelname aan arbeid. Binnen de kwalificatiefunctie zijn doeleinden te onderscheiden op aspecten zoals de selectiefunctie (differentiatie: vorm en timing van selectie), beroepsgerichtheid (beroepskwalificatie), gerichtheid op de basisvaardigheden (taal en rekenen/wiskunde) en in- en doorstroom (stapel- en afstroommogelijkheden) (Droogleever Fortuijn, 2003; Karsten & Meijnen, 2005).
2 Socialisatiefunctie	Het aanleren en internaliseren van maatschappelijke, sociale, culturele en politieke normen, waarden en gedragingen voor het verwerven van een positie in de samenleving en het vervullen van meerdere sociale rollen (Droogleever Fortuijn, 2003; Karsten & Meijnen, 2005).
3 Persoonsvormende functie	Het stimuleren van de ontwikkeling van een eigen identiteit en onafhankelijkheid ten opzichte van de vigerende maatschappelijke orde en cultuur (Biesta, 2008).
4 Pedagogische opdracht	“Jonge mensen helpen hun vermogen te ontwikkelen om zowel autonoom als sociaal betrokken te zijn” (Vedder & Veugelers, 1999, p. 362, zie ook: Bronneman- Helmers, 2004; Leeman & Wardekker, 2004)
5 Maatschappelijke opdracht	“Al die maatschappelijke vragen en problemen die op de school afkomen waarop de school – uit eigen ambitie en missie of door externe druk – kan reageren [...] door naast reguliere onderwijstaken allerlei vormen van extra ondersteuning en zorg aan te bieden, naast de zorg en ondersteuning die al tot de reguliere taken van de school behoren” (Turkenburg, 2008, p. 12, zie ook: Bronneman-Helmers, 1999; Hooge, Honingh & Langelaan, 2011; Hooge, 2008; Turkenburg, 2005).

De meervoudigheid van de doelbereiking van onderwijs vertaalt zich door naar meervoudigheid van onderwijsorganisaties die onderwijs ‘maken’.

Zo berust het eigenaarschap van onderwijsorganisaties bij diverse partijen waarbinnen juridische en morele eigenaren kunnen worden onderscheiden (Carver, 1997). Juridische eigenaren kunnen constituenten (ouders, vertegenwoordigers van levensbeschouwelijke/religieuze gemeenschappen, de overheid) of financiers zijn. De morele eigenaren van onderwijsorganisaties zijn talrijk: leerlingen en hun ouders, leraren, burgers, bestuurders,

buurtbewoners, het bedrijfsleven/beroepenveld en – in abstractie - de samenleving als geheel.

Onderwijsorganisaties zijn ook meervoudig als het gaat om hun belanghebbenden, oftewel hun stakeholders (Freeman, 1984). Leerlingen en hun ouders hebben een *primair* belang bij de realisatie en kwaliteit van onderwijs, het werkzame personeel (leraren, ondersteunend personeel, managers) heeft *intern* belang bij de organisatie als werkgever, de overheid en organisaties die de overheid vertegenwoordigen (bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs) zijn te zien als *hiërarchisch verticale* belanghebbenden en er kan een grote groep van *externe horizontale* belanghebbenden worden onderscheiden die belang hebben bij de maatschappelijke effecten van onderwijs zoals de gemeente, kinderopvangorganisaties, organisaties voor VVE, peuterspeelzalen, bedrijven/organisaties in het beroepenveld, huiswerkinstituten, jeugdzorg-, geestelijke gezondheidszorg- en welzijnsorganisaties, sport- en vrijetijdclubs, buurtwerk, speeltuinverenigingen, culturele instellingen (bibliotheken, musea), enzovoort (Hooge & Helderma, 2008).

Ook voor wie of wat het onderwijs is bedoeld (*beneficiaries of benefits*, Carver, 1997) kenmerkt zich door meervoudigheid. Leerlingen worden in het algemeen beschouwd als de direct begunstigen van onderwijsorganisaties. Maar geen leerling of student is hetzelfde: zij kunnen verschillen in achtergrond (kinderen van nieuwkomers, kinderen van hoogopgeleide ouders) en kenmerken (leerlingen met hoge capaciteiten, leerlingen met speciale onderwijsbehoeften). En achter de huidige leerlingen gaat de nog abstracte groep van ‘toekomstige leerlingen’ schuil. *Benefits* van onderwijs zijn ook meervoudig en kunnen bijvoorbeeld economisch, sociaal en/of politiek-democratisch van aard zijn.

Door de meervoudigheid van onderwijs die de meervoudigheid van onderwijsorganisatie onvermijdelijk maakt, worden onderwijsorganisaties gekenmerkt door hybriditeit¹⁶ (Branden, van de Donk & Putters, 2005; Evers, 2008; Mouwen, 201; Osborne, 2010; Van Montfort, 2008). Vanwege het hybride karakter van onderwijsorganisaties kan de besturing ervan niet worden ondergebracht binnen de dichotomie van overheids- of marktsturing. Dergelijke één-dimensionale benaderingen van besturing doen geen recht aan onderwijsorganisaties die in veel opzichten meervoudig blijken (Branden, Van de Donk & Kenis, 2006). De hybriditeit van onderwijsbestuur is op tal van manieren zichtbaar, zoals in het afwisselend functioneren als uitvoeringsorganisatie van de overheid

¹⁶ De essentie van hybriditeit is dat er aan de ene kant een mix van elementen is die wezensvreemd zijn ten opzichte van elkaar en verschillende – onderling conflicterende – waarden representeren, en anderzijds dat deze elementen zodanig interacteren dat er nieuwe besturings- en organisatievormen, -processen en -praktijken ontstaan (Branden et al., 2005; Miller, Kurunmäki and O’Leary, 2007; Noordegraaf, 2007).

(bijvoorbeeld in de naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot examinering), als een op de markt opererende onderneming (bijvoorbeeld bij het werven van leerlingen of het oprichten van een nieuwe opleiding), als professioneel collectief van leraren (bijvoorbeeld bij het gestalte geven aan een leer- en onderwijscultuur) of als zelforganisatie door particulier initiatief (bijvoorbeeld door aanwezigheid van ouders of vertegenwoordigers van een religieuze of levensbeschouwelijke gemeenschap in een schoolbestuur).

Met bovenstaande beschrijving van de meervoudigheid van (de besturing van) onderwijsorganisaties op enkele punten heb ik willen laten zien welke zware eisen dit aan onderwijsbestuur stelt: onderwijsbestuurders staan voor de complexe opgave om namens verschillende –soms abstracte – eigenaren, en ten bate van verschillende – ook soms abstracte – (groepen van) personen en maatschappelijke ontwikkelingen/factoren, de onderwijsorganisatie ‘te richten’ naar het realiseren van de doeleinden oftewel naar de creatie van bepaalde maatschappelijke meerwaarde. Wat die doeleinden precies inhouden (wat van waarde is) vraagt om geavanceerde interne en externe afstemming door de bestuurders van de onderwijsorganisatie, middels continue beraadslaging en belangenafweging met interne en externe belanghebbenden (Waslander, 2012).

De consequenties van de meervoudigheid van onderwijsorganisaties voor de besturing ervan is door mijn collega’s al eerder goed verbeeld met behulp van analogieën zoals ‘trek- en duwkrachten’ (Van Montfort, 2008), ‘botsende logica’s’ (Van Gestel, 2010) of ‘duivelselastieken’ (Putters, 2009). Deze analogieën leggen de eerste oorzaak van de beperkte bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties bloot. Binnen die gelaagde, complexe – vaak chaotische - configuratie van allerlei soorten relaties en interacties tussen verschillende (groepen van) mensen is er meervoudigheid op diverse aspecten. Hierdoor komt de besturing van onderwijsorganisaties neer op een ingewikkeld krachtenspel waarin verschillende belangen, perspectieven en wensen elkaar doorkruisen en om voorrang strijden.

3 Beperkte

bestuurbaarheid

Behalve in de aard van onderwijsorganisaties zelf, moet de oorzaak van de beperkte bestuurbaarheid ook worden gezocht in het fenomeen 'besturen'. Ik gebruik het begrip besturing omdat ik me wil richten op processen van besturen en niet zozeer alleen op een besturend orgaan (bijvoorbeeld een schoolbestuur of de overheid).

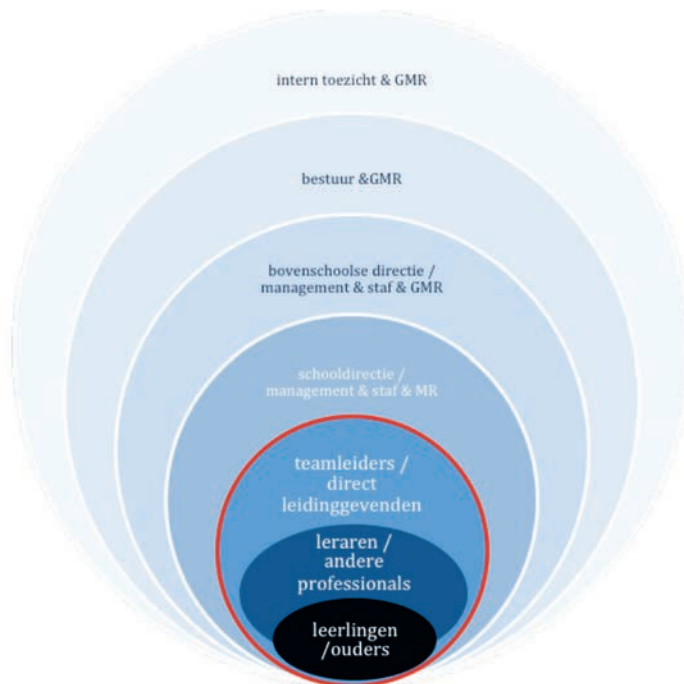
Daarbij hanteer ik een multi-level perspectief namelijk dat er meerdere actoren (individuen of organen/gremia/organisatie-onderdelen) bij de besturing van onderwijs betrokken zijn vanuit verschillende systeemniveau's en -posities.

Binnen *onderwijsorganisaties* zijn dit organen voor intern toezicht, bestuur en medezeggenschap, management en staf op school/opleidingsoverstijgend niveau, school- en opleidingsdirecties, locatiedirecteuren, (bouw- en vakgroepen, secties of teams van) leraren en onderwijsstaf, leerlingen en ouders (zie figuur 1: binnen de rode cirkel spelen de primaire processen: onderwijsleerprocessen zich af).

Figuur 1: de gelaagdheid van onderwijsorganisaties

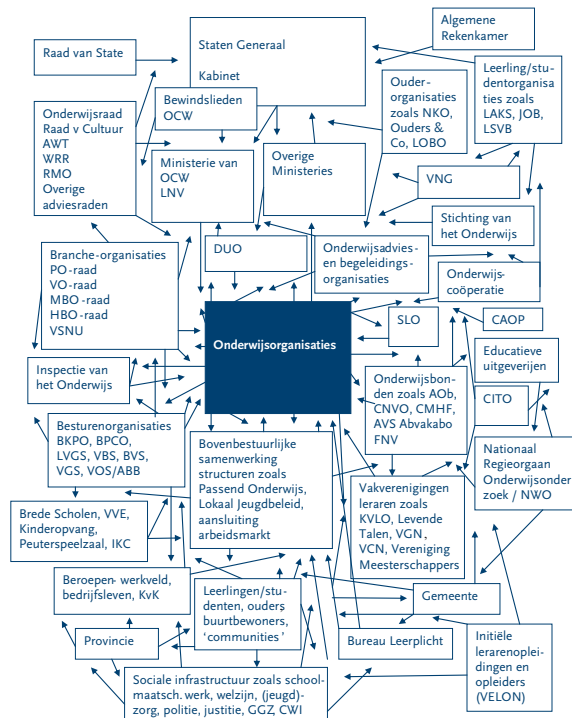
GMR = gemeenschappelijke medezeggenschapsraad

MR = medezeggenschapsraad



Binnen het *onderwijsstelsel* gaat het dan om het Rijk, zelfstandige bestuursorganen zoals de Inspectie van het Onderwijs, lokale overheden en organisaties uit het zogenaamde bestuurlijke middenveld (Boef-van der Meulen, Schüssler & Karsten, 1993; Bronneman, 2011; Hooge, 1998; Onderwijsraad, 2013b) (zie figuur 2). Dit bestuurlijke middenveld is van oudsher al druk bezet met onderwijsspecifieke werkgevers- en werknemersorganisaties, beroeps- en belangenverenigingen, en ondersteunings- en begeleidingsorganisaties, maar vanaf de jaren negentig is het er nog drukker geworden (Onderwijsraad, 2013b). De introductie van proces-, project- en programma-organisaties die landelijke beleidsvorming en –uitvoering op thema’s ondersteunen en voorzien van een kennisinfrastructuur spelen hier een rol in, maar ook de komst van de sectorraden en de sector overstijgende Stichting van het Onderwijs en de Onderwijscoöperatie. Daarnaast vullen de nieuwe samenwerkingsorganisaties en –verbanden die zijn ontstaan als gevolg van de verplichting tot bestuurlijke samenwerking op een aantal beleidsthema’s zoals het bieden van speciale onderwijszorg (WSNS, Passend Onderwijs), de uitvoering van lokaal onderwijs- en jeugdbeleid, of aansluiting tussen beroepsonderwijs en regionale arbeidsmarkt het bestuurlijk middenveld op (Hooge, 1998).

Figuur 2: De gelaagde (bestuurlijke) omgeving van onderwijsorganisaties



Besturing kent vele dimensies en aspecten en kan vanuit verschillende perspectieven bestudeerd worden. De eenvoudige definitie van besturing als ‘gerichte beïnvloeding’ die De Leeuw (1982) dertig jaar geleden gaf vanuit systeemtheoretisch perspectief vormt in mijn ogen een goed vertrekpunt. Verder is het belang voor ogen te houden dat besturing een sociaal construct is: het vindt plaats in interactie met anderen (Coleman, 1990; Kooiman, 2003) waarbij elementen als roltoedeling en –opvatting (Merton, 1968 [1958]), interpretatie (*sensemaking* en *sensegiving*¹⁷), het scheppen van interpretatiekaders (*framing*¹⁸), communicatie, uitwisseling, actie en reactie, en houding en gedrag voortdurend aan de orde zijn (Honig & Hatch, 2004; Kooiman, 2003; March, 1994; Meyer & Rowan, 1977; Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005).

Decennialang wordt vanuit de disciplines strategisch management, organisatie- en bedrijfskunde, sociologie, psychologie, bestuurskunde en beleidswetenschappen organisatiebestuur bestudeerd. Hierbij worden vaak de volgende perspectieven gehanteerd:

1. Het perspectief van de voortdurende wisselwerking tussen individuele en collectieve opvattingen/gedrag op lagere en hogere niveaus in de organisatie (Coleman, 1990; De Leeuw, 1982; Katz & Kahn, 1966);
2. Het perspectief van de functiewisseling tussen bestuur en zijn omgeving: organisaties worden zowel beïnvloed (bestuurd) door de omgeving als dat zij er zelf ook invloed op uitoefenen (besturen) (Pfeffer & Salancik, 2003 [1978]; Scott, Ruef, Mendel & Caronna, 2000);
3. Het perspectief van de variabele wijze van beïnvloeden door congruentie met een veranderlijke omgeving: er is niet één beste manier van besturen, maar de sleutel voor optimale besturing ligt in de congruentie tussen organisatiestructuur en contingentiefactoren (interne organisatie-, omgevings- en machtsfactoren) (Burns & Stalker, 1961; Lawrence & Lorsch, 1969; Mintzberg, 1979; 1983; Pugh & Hickson, 1976).

Prescriptieve en analytische elementen wisselen elkaar af en/of lopen door elkaar heen in de theorie- en modelvorming over besturing van organisaties.

Prescriptieve elementen brengen door hun voorschrijvende karakter ordening aan in het begrip besturing, bakenen het af en bieden (handelings)perspectief, maar nemen daarbij het ideaal van de bestuurbaarheid van organisaties (impliciet) als uitgangspunt. Hierdoor is weinig oog voor de irrationele en onbeheersbare kanten van besturing.

¹⁷ *Sensemaking* berust op cognitieve kaders (kennis, overtuiging, emotie, mentale kaart) en leidt tot gedeelde kaders binnen groepen, teams, organisaties of netwerken (Maitlis, 2005; Weick, 1995; Vaughan, 1996). *Sensegiving* verwijst naar het beïnvloeden van interpretatie van anderen, en is daarmee op te vatten als sturing.

¹⁸ *Framing* betekent betekenis geven aan nieuwe informatie, de hoeveelheid van informatie reduceren en verwarring, inconsistentie en strijdigheid beteugelen (Fiss & Zajac, 2006; Honig & Hatch, 2004).

De analytische elementen worden gedreven door nieuwsgierigheid naar hoe besturing van organisaties daadwerkelijk verloopt in de praktijk. In figuur 3 en de toelichting erop in tabel 2 zet ik een aantal belangrijke analytische theorieën en modellen over besturing in schema en licht ze toe. In figuur 3 wordt dit verbeeld met behulp van een pijl die oploopt van links (onbestuurbaar) naar rechts (beperkt bestuurbaar).

Figuur 3 Bestuurbaarheid



Tabel 2: Toelichting van de begrippen in figuur 3

Onbestuurbaarheid	Onbestuurbaarheid door zelfreferentialiteit Luhman (1990)	Er is sprake van onbestuurbaarheid als besturing neerkomt op zelfreferentialiteit (totale zelfsturing): louter oriëntatie op en referentie aan de eigen organisatiewaarden, -normen, -kaders en –doelen. De onbestuurbaarheid komt dan voort uit het gegeven dat er geen oriëntatie op en referentie aan externe besturing is.
Besturingsresistentie	Besturingsresistentie Maynts & Scharpf (in Kooiman, 2003)	De besturingsresistentie van organisaties is afhankelijk van het eigen bestuurlijk/organisatorisch vermogen om te bepalen hoe met externe sturing om te gaan, hetgeen zich kan bewegen tussen de twee uitersten van committeren en afweren. In hoeverre organisaties het zich kunnen permitteren externe sturing af te weren hangt onder meer samen met de afhankelijkheid van het besturend orgaan voor legitimatie/hulpbronnen.
	Decoupling Loose & tight coupling Scott (1995); Powell & DiMaggio (1991); Orton & Weick (1990); DiMaggio & Powell, (1983); Mintzberg, (1979); Weick (1976).	Als organisaties het zich niet kunnen permitteren externe sturing af te weren, maar de eisen die de primaire processen van de organisatie stellen teveel conflicteren met de eisen van de institutionele omgeving, kan gezorgd worden voor symbolische aanpassing door het (gedeeltelijk) losmaken van, of ‘gelijktijdige lichte en stevige verbindingen’ aan te brengen tussen, structurele/culturele elementen met activiteiten in de primaire processen. Hierdoor hebben de aanpassingen in de organisatiestructuur/cultuur aan de externe (sturings)eisen niet of nauwelijks impact op het verloop en de resultaten van de primaire processen van de organisatie. Deze <i>decoupling</i> en <i>loose & tight coupling</i> bemoeilijken besturing van de primaire processen.

Beperkte bestuurbaarheid	Besturing als beperkt rationeel en suboptimaal proces Simon (1976) [1945]: <i>Bounded rationality, satisficing behavior</i> Cohen, March & Olsen (1972); March (1994): <i>'Garbage Can – model'</i>	Op grond van de analyse dat mensen vanwege hun cognitieve beperkingen geneigd zijn genoeg te nemen met aanvaardbare, redelijke (satisficing) besluiten, blijkt besturing een beperkt rationeel en suboptimaal proces gekenmerkt door: -vage/inconsistente doelbepaling; - verwarrende wisselwerking tussen onderling relatief onafhankelijke vraagstukken, actoren en keuzes; -onduidelijke opbrengsten.
	Besturing als incrementalisme Lindblom (1980) [1968]; 1979: <i>'Science of muddling through'</i>	In aansluiting op de analyse van besturing als beperkt rationeel en suboptimaal proces wordt besturing geanalyseerd als 'voortmodderen': het doorlopen van kleine stapsgewijze veranderingen die tot stand komen op basis van sterk vereenvoudigde analyse van alternatieven. De kleine stapjes verwijzen naar de status quo/het verleden, zijn gericht op risico- en onzekerheidsvermindering en consensus tussen verschillende interne en externe actoren.
	Besturing als interactie Woods (1983) Arenamodel Quinn & Rohrbaugh (1983) <i>Competing values approach</i> Friedland & Alford (1991) <i>Institutional Logic</i>	In het arenamodel wordt besturing opgevat als een politiek proces waaraan verschillende actoren op verschillende momenten meedoen. Besturing behelst in dit model zowel afstemming, aanpassing en compromisvorming als machtsstrijd, conflict en verwarring. De benadering van besturing als het omgaan met de uiteenlopende waarden of logica's van de vele interne en externe actoren/instituten zet het zoeklicht op de uitgangspunten, waarden en normen die ten grondslag liggen aan gedragingen van en interactie tussen (groepen) van mensen/organisaties en de implicaties hiervan voor besturing.

De inzichten over onbestuurbaarheid, besturingsresistentie en beperkte bestuurbaarheid uit figuur 3 en tabel 2 maken duidelijk dat empirische benaderingen van het fenomeen 'besturen' het beperkt-rationele, chaotische en suboptimale karakter ervan aan het licht brengen. Dit geeft aanleiding voor de problematisering van het ideaal dat organisaties bestuurbaar zijn en helpen de fenomenen en processen die zich voordoen bij de besturing van onderwijsorganisaties te begrijpen en verklaren.

Ten eerste is de neiging tot zelfreferentie kenmerkend voor onderwijsbestuur. De van oudsher corporatistische, relatief gesloten, onderwijssector met zijn eigen wetgeving en cultuur van 'regedichtheid' kent tegelijkertijd besturings- en organisatietradities die sterk geënt zijn op autonomie (daarover later meer). Dit maakt dat externe sturing van onderwijsorganisaties en/of 'sturing van bovenaf' binnen onderwijsorganisaties kan verworden

tot (gedeeltelijke) zelfsturing. Zo worden in onderwijsorganisaties sturingsinterventies vaak aangepast aan de eigen doelen. Hierdoor krijgen ze een geheel eigen dynamiek en worden de effecten ervan in de onderwijspraktijk onherkenbaar en/of onvoorspelbaar. Een voorbeeld is het onderwijsachterstandenbeleid in de jaren 1990. De sturingsinterventie van het Rijk was dat scholen extra middelen kregen om gericht te gebruiken voor het tegengaan van onderwijsachterstanden van specifieke groepen leerlingen, maar ze zijn massaal ingezet voor algemene klassenverkleining.

Ook besturingsresistentie doet zich voor in onderwijs. Er gaat grote (sturings- en regel) druk uit van de omgeving op onderwijsorganisaties en deze verschillende, elkaar versterkende of juist conflicterende, activiteiten, eisen en verwachtingen vormen nauwelijks een coherent geheel. Huiselijk gezegd: voor onderwijsbesturen valt er niet altijd chocola van te maken en daarom is het naar 'de eigen hand zetten' van de omgeving een belangrijk aspect van onderwijsbestuur (Honig & Hatch, 2004; Pfeffer & Salancik, 2003 [1978]; Scott, et al., 2000). Bij dit beteugelen en beïnvloeden van de omgeving blijken onderwijsbesturen een arsenaal aan strategieën te hanteren die variëren tussen verbinden (*bridging*) en afschermen/afweren (*buffering*) (Honig & Hatch, 2004), met daar tussenin een subtiele vorm van besturingsresistentie namelijk 'de kunst van symbolische uitvoering'¹⁹.

Binnen onderwijsorganisaties zijn genoeg mogelijkheden voor symbolische uitvoering vanwege hun gefragmenteerde structuur opgebouwd uit relatief autonome organisatie-eenheden. Het voordeel van deze fragmentatie is dat leraren (en hun werkprocessen) kunnen worden afgeschermd van de turbulente en veeleisende context, zodat de continuïteit van het primaire proces gewaarborgd wordt. Een voorbeeld hiervan in onderwijs is dat er voor extern of 'top-down'-vernieuwingsbeleid een structuur wordt ingesteld (een innovatiecommissie incl. vergaderschema) die niet/nauwelijks functioneert en zodoende geen impact heeft op de activiteiten van de onderwijsleerprocessen.

¹⁹ Symbolische uitvoering kan begrepen worden vanuit de 'resource dependence'-theorie (Pfeffer & Salancik, 2003 [1978]), en de (neo-)institutionele theorie (Scott, 1995; DiMaggio & Powell, 1991; Selznick, 1984) waarbij een nauwe relatie van de organisatie met de omgeving als cruciaal wordt gezien voor het voortbestaan van de organisatie. Waar de resource dependence theorie daarbij is gericht op de afhankelijkheid van en de onzekerheid over de omgeving voor (materiële) hulpbronnen, richt de neo-institutionele theorie zich op één belangrijke hulpbron namelijk legitimiteit. Juist voor organisaties zoals onderwijsinstellingen waarvan de effectiviteit en efficiëntie niet zonder meer kan worden vastgesteld omdat de doelen meervoudig (en soms onderling tegenstrijdig) zijn, omdat niet alle opbrengsten meetbaar zijn en omdat het primaire proces (de onderwijsleerprocessen) ingewikkeld is, is het verwerven en behouden van legitimiteit cruciaal voor de continuïteit van de onderwijsorganisatie. Organisaties verwerven deze legitimiteit aanpassing aan de zogenaamde institutionele druk (sociale en culturele factoren zoals opvattingen over wat gewenst en gepast is, over wat gangbaar en 'usance' is, enzovoort). Binnen institutionele druk wordt onderscheid gemaakt tussen 'cognitieve, normatieve en regulatieve druk': respectievelijk taal en symbolen, normen en waarden en wet- en regelgeving.

De school past zich hiermee ogenschijnlijk aan (bureaucratisch, symbolisch), maar in de onderwijsleerprocessen verandert er nagenoeg niets²⁰.

Naast uitgangspunten van onbestuurbaarheid en meer of minder rigoureuze vormen van besturingsresistentie, laat de analytische theorie- en modelvorming over 'besturing van organisaties' ook beperkte bestuurbaarheid zien.

Deze beperkte bestuurbaarheid hangt ten eerste samen met de rationele en suboptimale aard van besturing, zodanig dat het beelden van 'chaotisch bij elkaar gegooide rommel in een vuilnisvat', 'voortmodderen' en 'kleine risicomijdende stapjes gericht op het verleden' oproept.

Ook ligt de beperkte maakbaarheid van besturing in het multi-level karakter ervan, waardoor er een ingewikkeld 'polycentrisch' krachtenspel ontstaat waarbij de besturing verspreid is over meerdere actoren en niveau's en geen enkele actor absolute doorzettingsmacht heeft (Kooiman, 2003; Moore & Hartley, 2008; Pierre & Peters, 2007; Saidel & Harlan, 1998). De besturing van onderwijsorganisaties: grote gelaagde organisaties met een ingewikkelde configuratie, is dan ook een indirect en moeilijk beheersbaar proces: het intern toezichtsorgaan en het schoolbestuur besturen de organisatie vooral 'via de band' van het management (bovenschools directeuren, opleidingsmanagers, directies, school- of locatiedirecteuren, rectoren) en/of de bovenschoolse staf. Hun invloed 'sijpelt' via staf en management door naar het organisatieniveau waarop (teams van) leraren en onderwijstaf samen met leerlingen en ouders het onderwijs betekenis geven (Saatcioglu et al., 2012).

Met behulp van analytische theorie- en modelvorming over besturing van organisaties in het algemeen, is op een belangrijk aantal punten inzicht verkregen in waarom onderwijsbestuur minstens zo vaak leidt tot geen uitkomsten, suboptimale uitkomsten en (ongewenste) neveneffecten als tot daadwerkelijke doelrealisatie. Daarmee is de beperkt-rationele, suboptimale, indirecte en moeilijk beheersbare aard van 'besturing' aan te wijzen als de tweede belangrijke oorzaak voor de beperkte bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties.

²⁰ In Nederland is empirisch onderzoek gedaan naar hoe VO-scholen met externe druk omgaan en strategieën van symbolische uitvoering hanteren, zie: Waslander & Van der Weide (2009) en Waslander, Van der Weide & Pater (2011).

4 Autonomie Na de eerste stap, het doorprikken van de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties, volgt de tweede stap als uitweg uit het spanningsveld van overtrokken verwachtingen en kelderend vertrouwen waarin onderwijsbesturen verkeren.

De oplossing moet passen bij de specifieke context van onderwijs. Het leerstuk van autonomie, dat van oudsher een pregnante rol speelt in onderwijs, kan aanknopingspunten bieden voor een uitweg uit deze spanning, ook omdat het aansluit bij het uitgangspunt van beperkte bestuurbaarheid.

Zoals emeritus hoogleraar Europese cultuurgeschiedenis Hermann von der Dunk al eerder constateerde, wisten de Romeinen hun grote rijk te besturen en hun macht uit te oefenen dankzij respect voor lokale autonomie van de ‘barbari’ (niet-Romeinen) zoals de Franken of de Langobarden. Lange tijd konden de barbari onder bewind van de Romeinen leven naar het recht van de eigen stam volgens lokale tradities in gewoonterecht, heffingen, bestuur en wetgeving. De Romeinen hanteerden het subsidiariteitsbeginsel: daar waar het lokale recht niet in voorzag, werd het Romeins recht als aanvullend toegepast.

De Romeinen begrepen dus al dat het verstandig is om sturing te laten aansluiten bij het vermogen tot zelfbestuur en zelforganisatie van diegenen die bestuurd worden. Door zoveel mogelijk eigen beslissings- en handelingsruimte en verantwoordelijkheid op een laag niveau te beleggen, blijven diegenen die bestuurd worden gemotiveerd en toegewijd, en worden hun kennis en inzicht van de specifieke lokale situatie zo goed mogelijk benut. Een belangrijke voorwaarde bij dit leerstuk van autonomie is dat er voldoende zelfsturend vermogen (*capacity*) is zoals kennis, ervaring en inzicht om de autonomie te kunnen benutten en de verantwoordelijkheid te kunnen dragen .

‘Do as the Romans did’ lijkt het adagium bij de Grondwetwijziging van 1848 in Nederland te zijn geweest toen het klassieke vrijheidsrecht voor ‘het geven of doen geven van onderwijs’ werd vastgelegd. Sindsdien is het Nederlandse onderwijsstelsel geënt op autonomie (Hooge, 2010, 1998; Van Wieringen, 2010, 1989): de vrijheid van stichting, richting en inrichting geeft ruimte voor zelfbestuur, -organisatie en eigen verantwoordelijkheid in het onderwijs. Vanaf de beslechting van de schoolstrijd in 1917 weet de overheid zich bij de begrenzing van de autonomie gebonden aan ‘de maat van het noodzakelijke’

(het stellen van eisen van deugdelijkheid)²¹. Tot op heden is er in het Nederlandse politiek-ideologische landschap draagvlak voor autonomie van onderwijsbesturen/organisaties, vanuit de beginselen van soevereiniteit in eigen kring, particulier initiatief, actief basisme en op basis van het subsidiariteitsbeginsel in respectievelijk protestants-christelijke, liberale, socialistische/sociaal-democratische en rooms-katholieke kringen (Idenburg, 1960; Hooge, 1998).

Ondanks de lange traditie van besturing van autonomie in Nederland en ondanks het feit dat onderwijsbesturen in internationaal opzicht in het algemeen over een aanzienlijke mate van autonomie ten opzichte van de overheid beschikken (Hooge, 1998; OECD, 2011a; 2011b; Waslander, 2010), heeft de praktijk van onderwijspolitiek en –beleid zich niet altijd evenveel aangetrokken van de vrijheid van onderwijs zoals die anderhalve eeuw geleden is geïntroduceerd.

Het is juist de onderwijshoudelijke autonomie van onderwijsorganisaties (ruimte voor zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid wat betreft de doeleinden van onderwijs en de procesgang van de pedagogische en onderwijsleerprocessen) die door de overheid de afgelopen vijftig jaar met voeten is getreden.

Zo nam de overheid met de komst van de zogenaamde constructieve onderwijspolitiek in de jaren 1970 een grote sturende rol op zich wat betreft onderwijsvernieuwing, met inperking van onderwijshoudelijke autonomie tot gevolg (Hooge, 1998).

Ook vanaf de jaren negentig werden er onderwijshoudelijke vernieuwingen ingevoerd, in de context van deregulering en autonomievergroting gepaard met rigoureuze schaalvergroting (Bronneman-Helmers, 2008; Van Wieringen, 2010).

De onderwijshoudelijke autonomie werd toen ingeperkt vanwege de invloed die uitging van de wettelijke vaststelling/verandering van kerndoelen en examenprogramma's op de inhoud van de lesstof, leertijd en wijze van instructie op scholen/opleidingen²². Daarnaast werden nu, in tegenstelling tot in de jaren zeventig, sociale regels en druk ingezet bij het vernieuwingsbeleid zoals pseudoregelgeving, voorlichting en overreding, niet door de overheid zelf maar vooral door organisaties uit het zogenaamde bestuurlijke middenveld.

²¹ In Nederland is er enerzijds het klassieke vrijheidsrecht tot het geven van onderwijs, stammend uit de grondswetverzekering van 1848, bedoeld om de onderwijsrechten van ouders en schoolbesturen te beschermen tegen overheidsingrijpen. De 'leer der drie vrijheden' (vrijheid van stichting, richting en inrichting) vormt de rode draad van dit vrijheidsrecht. Anderzijds werd met de beslechting van de schoolstrijd in 1917 het sociale grondrecht van de financiële gelijkstelling vastgelegd. Dit grondrecht stelt dat de overheid materiële voorwaarden moet scheppen voor de realisatie van de vrijheid van onderwijs en daartoe bekostigingsvoorwaarden mag stellen: de zogenaamde eisen van deugdelijkheid.

²² Dit is de invloed die uitgaat van 'het wat' op 'het hoe', waarmee de Onderwijsraad (2013, p. 17) laat zien dat het theoretische onderscheid tussen sturing van 'het wat' en het 'het hoe', door de Cie-Dijsselbloem (2008) geïntroduceerd, onhoudbaar is.

De vrijheid van onderwijs en de autonomie van de schoolbesturen bleef hiermee in formele zin in stand maar de feitelijke begrenzing van autonomie op onderwijsinhoudelijk gebied was er niet minder om (Bronneman-Helmers, 2008)²³.

Zeer recent is de onderwijsinhoudelijke autonomie nogmaals teruggedrongen door begrenzing via de minimum leerresultaten die in 2010 met de wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' zijn vastgelegd (Staatsblad, 2010b). Daarnaast bestuurt het Rijk de onderwijskwaliteit via het inspectietoezicht, dat 'aspecten van kwaliteit' uitwerkt in toezichtkaders, waar een sturende invloed van uitgaat op de doeleinden van onderwijs en op de procesgang van de pedagogische en onderwijsleerprocessen (Onderwijsraad, 2013b).

Bovenstaande analyse verklaart waarom onderwijsbesturen na pakweg dertig jaar formeel deregulerings- en autonomievergrotingsbeleid per saldo niet over meer autonomie beschikken: de winst van vergroting van de beleidsruimte op financieel, huisvestelijk, personeel, en bestuurlijk-organisatorisch gebied wordt teniet gedaan door de forse inperking van de ruimte voor zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid op onderwijsinhoudelijk gebied, zowel voor onderwijsbesturen en – managers om er sturing, leiding en uitvoering aan te geven, alsook voor de professionals: leraren en onderwijsstaf (Commissie Leraren, 2007; Honingh & Hooge, 2009; Onderwijsraad 2013a; 2007).

Onderwijsorganisaties beschikken daarmee nu over de 'verkeerde' autonomie. De huidige vorm van autonomie doet vooral een beroep op zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid op het punt van bedrijfseconomisch beheer en organisatie en niet zozeer op het punt van doelen, vorm en inhoud van onderwijs.

De ontwikkelingen waarvan de bewindslieden in hun recente brief 'Versterking bestuurskracht onderwijs' aan de Tweede Kamer gewag maken namelijk dat 'het publiek belang ondergeschikt is geraakt aan bureaucratische-bedrijfsmatige logica [...] waardoor [bestuurders] zichzelf meer zagen als ondernemers dan als dienaars van de publieke zaak' en dat onderwijsbestuurders 'het contact met onderwijs zijn kwijtgeraakt en meer gedreven lijken door de groei van organisatie' (Ministerie van OCW, 2013, p. 5) hoeven wat mij betreft dan ook niet tot verbazing en verontwaardiging te leiden. Onderwijsbestuurders hebben zich de afgelopen decennia aangepast aan dat wat er van hen verwacht werd.

²³ Vanaf de jaren negentig hanteert de overheid steeds meer een strategie van indirecte sturing door actoren in het zogenaamde bestuurlijk middenveld in stelling te brengen voor beleidsvorming, -uitvoering en zelfregulering.

Als onderwijsbestuurders zouden beschikken over de juiste autonomie, namelijk ruimte voor zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid wat betreft de doeleinden van onderwijs en de procesgang van de pedagogische en onderwijsleerprocessen, wordt een beroep gedaan op dat waar ze goed in zijn en gemotiveerd voor zijn: goed onderwijs realiseren. Hiervoor verkeren zij bij uitstek in de positie, als knooppunten tussen onderwijspolitiek en –praktijk en tussen de werelden binnen en buiten het onderwijs (Onderwijsraad, 2013). Vanuit deze autonomie kunnen zij de lokale motivatie, kennis en ervaringen van onderwijsmanagers, teamleiders, leraren, en staf aanboren om samen met leerlingen, ouders, en andere lokale betrokkenen vorm en betekenis te geven aan onderwijs en hiervoor verantwoordelijk te zijn.

Parallel hieraan zouden (teams van) leraren moeten beschikken over meer professionele ruimte en eigen verantwoordelijkheid dan nu, zowel ten opzichte van de eigen school- en instellingsbesturen als ten opzichte van de overheid en andere actoren in de (bestuurlijke) omgeving. Hen moet niet de pas worden afgesneden door (indirecte) besturing van hun werkprocessen, zoals te gedetailleerd inspectietoezicht dat standaardisering en versmaling van onderwijsdoeleinden, curriculum en pedagogisch-didactisch handelen teweeg brengt, of zoals onderwijs- en schoolverbeteringsprojecten die sociale druk, regels, methodisering en protocollering met zich mee brengen en daardoor onvoldoende een beroep doen op de eigen kennis, ervaring en verantwoordelijkheid van leraren.

Als leraren meer (collectieve) professionele ruimte krijgen en zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor goed onderwijs, dan ontstaat er ‘een spiraal omhoog’ en zullen mensen met hoge capaciteiten en algemene vorming zich ook tot het beroep aangetrokken voelen. Diegenen die zich dan afvragen waar te beginnen: eerst meer professionele ruimte en verantwoordelijkheid voor leraren of eerst de professionalisering van leraren en de initiële opleidingen versterken en hogere eisen stellen aan toelating tot de beroepsgroep, raad ik aan dit ‘kip-ei-probleem’ te overstijgen door beiden tegelijk te doen.

5 Besturing van autonomie

De uitgangspunten van beperkte bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties en het belang van onderwijsinhoudelijke autonomie en eigen verantwoordelijkheid brengen mij op de vraag hoe besturing van autonomie vorm krijgt / kan krijgen in het onderwijs.

Het perspectief van 'besturing van autonomie' biedt de mogelijkheid om de klassieke – maar tekortschietende - dichotomie van besturing versus autonomie te ontstijgen en beide aspecten ervan inclusief het evenwicht en/of de integratie ertussen te onderzoeken. De centrale vraag is dan hoe besturing van onderwijsorganisaties, in antwoord op de meervoudig (bestuurlijke) eisen, verwachtingen, en begrenzingen vanuit de omgeving, voldoende richting, continuïteit en ondersteuning/facilitering kan bieden aan (teams) van leraren en onderwijsmanagers om zelf te bepalen met welke beslissingen en handelingen zij bijdragen aan de realisatie van de organisatiedoelinden, om zelf om te gaan met dilemma's van meervoudigheid, om met leerlingen, hun ouders en andere belanghebbenden zodanig vorm te geven aan onderwijs dat het past bij de specifieke lokale situatie, en om zich over dit alles te verantwoorden.

Met deze benadering van onderwijsbestuur sluit ik aan bij waarmee ik vijftien jaar geleden mijn promotie-onderzoek naar autonomievergroting in het basisonderwijs afsloot namelijk dat voor autonomie sturing nodig is en vice versa (Hooge, 1998). Ik ben de Universiteit van Tilburg, TiasNimbas Businessschool, het CBMO en BMC Advies dan ook dankbaar voor de instelling van de bijzondere leerstoel *Multi-level governance van onderwijsorganisaties*, voor de mogelijkheid en het vertrouwen die mij geboden worden om me weer intensief wetenschappelijk bezig te houden met de vragen die sinds twintig jaar de rode draad vormen in mijn onderzoeks- en praktijkwerk over onderwijsbestuur.

De komende jaren hoop ik samen met mijn collega's in onderzoek, onderwijs en praktijk verder te werken aan theorie- en modelvorming over besturing van onderwijsorganisaties. Ik doe dit vanuit het uitgangspunt dat onderwijsorganisaties beperkt bestuurbaar zijn. Juist dat maakt me nieuwsgierig naar 'ten behoeve van wat', 'hoe' en 'door wie' ze (kunnen) worden bestuurd.

Voor deze leerstoel formuleer ik een onderzoeksagenda vanuit een multi-level perspectief op besturing van onderwijs, waarbij onderzoeksmethoden worden gehanteerd die zowel formele als informele besturingsprocessen blootleggen. Besturing van autonomie binnen onderwijsorganisaties en (benutting van) autonomie vormen de twee inhoudelijke thema's van de onderzoeksagenda. Ik licht dit nu toe.

Onderzoeksperspectief

Vanwege de gelaagdheid van onderwijsorganisaties, hun complexe configuratie en interdependentie met de omgeving hanteer ik een multi-levelperspectief voor onderwijsbestuur. Hierdoor kunnen de ‘uitlijning’ van besturing, beleid en beslissingen (*policy alignment*), de ‘uitlijning’ van gedrag en houding van mensen (*people alignment*), en de verbindingen tussen ‘elementen van de organisatie’ zoals mensen, gedragingen of beslissingen (*loose and tight coupling*) worden onderzocht. Om de tegengestelde belangen en ‘botsende’ rationaliteiten, de spanningen en conflicten daarbij evenals mogelijke oplossingen voor het voetlicht te krijgen kan worden voortgebouwd op onderzoek en theorie over micropolitieke processen binnen onderwijsorganisaties zoals onderhandeling, uitruil, en machtsstrijd (Hoyle, 1980, 1986; Hanson, 2001), samenwerking en netwerkvorming door management en leraren via gezamenlijke beleidsvorming of participatie in besluitvorming (Caldwell & Spinks, 1998; Hargreaves, 1994; Honingh & Hooge, 2013; Hoyle, 1995; Noordegraaf, 2007), ‘gedeeld/verspreid’ leiderschap (Hulpia & Devos, 2010; Spillane, 2006; Spillane, Halverson & Diamond, 2001), ‘mixed scanning’ (Etzioni, 1967) of combinaties van sturen van bovenaf (geplande strategieën) en van onderop (zich spontaan ontwikkelende strategieën) (Mintzberg, 1979).

Onderzoeksmethoden

Het gegeven dat besturing een sociaal construct is vraagt daarbij om onderzoeksmethoden die niet alleen formele besturingsprocessen zoals structurering van bestuur en management, taak- en bevoegdheidsverdeling of documentatie van beleid en beslissingen blootleggen, maar ook – of juist – de informele processen van communicatie, uitwisseling, verbinding en isolatie, roltoedeling, -opvatting en -uitoefening, *framing* en interpretatie (*sensegiving, sensemaking*) en houding en gedrag van de verschillende interne en externe betrokken die daarmee gepaard gaan. Sociale netwerk analyse (zie bijvoorbeeld: Daly & Finnigan, 2010), gebruik van ‘mixed methods’ (interviews, survey, observatie, confrontatie tussen informele en formele structuren en processen) (zie bijvoorbeeld: Fiss & Zajac, 2006; Honig & Hatch, 2004; Maitlis, 2005), en analyse van de ‘besturingsketen’ (*delivery-chain*) (Barber, 2007): actoren en processen in de keten vanaf strategie- en doelbepaling tot aan de realisatie van onderwijs in de klas) bieden daarvoor aanknopingspunten.

Thema I: Besturing van autonomie binnen onderwijsorganisaties

Het eerste thema van de onderzoeksagenda voor deze leerstoel gaat over hoe autonomie binnen onderwijsorganisaties bestuurd kan worden. Ik wil daarbij voortbouwen op hetgeen bekend is uit (onderzoeks)literatuur over systeembrede sturing van onderwijs, omdat dit geënt is op inzichten over beperkte bestuurbaarheid en op het honoreren van lokale/decentrale autonomie (Harris, 2012; Hargreaves et al., 2011; Fullan & Levin, 2009).

Met onderzoek kan worden nagegaan of en welke rol de volgende factoren en kenmerken van systeembrede sturing spelen bij besturing van autonomie binnen onderwijsorganisaties:

- Bestuurlijke en personele stabiliteit;
- hanteren van een lange termijnstrategie (bestuurlijke *ausdauer*);
- geleidelijke sturing (stap-voor-stap);
- helder aangeven van de richting door 'een strategie met focus' te hanteren (beperkt aantal heldere doelstellingen);
- situationele sturing en combineren van verschillende sturingsinterventies;
- ontwikkeling van de capaciteit (kennis en kunde, attitude en motivatie) van diegenen die meesturen, invoeren, en uitvoeren;
- vergroting van de (regel)ruimte en autonomie laten vergezelen van daarbij passende verantwoordingsplicht;
- inzet van middelen laten aansluiten bij bestaande ontwikkelingen en processen om ze te kunnen versnellen en te versterken in plaats van nieuwe, individuele of geïsoleerde projecten en initiatieven te faciliteren;
- goede bestuurlijke informatie genereren.

Het laatste punt verdient daarbij aparte aandacht omdat informatie de grondstof voor onderwijsbestuur is (Hooge, 2013). Veel intern toezichthouders en bestuurders van onderwijsinstellingen geven aan dat zij over meer en/of betere bestuurlijke informatie zouden willen beschikken om hun werk goed te kunnen doen (Blokdijk & Goodijk, 2012; Honingh & Hooge, 2012; Hooge, et al., 2006). Daarbij gaat het zowel om informatie over (kwaliteit van de) uiteindelijke doelbereiking (onderwijs- en maatschappelijke prestaties), als om informatie over besturingsprocessen zoals: hoe pakken beleid, sturing en besluiten uit op verschillende organisatieniveaus? welke (ongewenste) neveneffecten treden waar en voor wie op? vindt doelverschuiving plaats en waarom? (Barber, 2007; Fullan & Levin, 2009; Hargreaves et al., 2011; Harris, 2012).

Veel bestuurlijke informatie is abstract en gestandaardiseerd, en digitaal vastgelegd in managementsystemen, zoals informatie van de administratieve organisatie (financiële, bedrijfsmatige en personele kengetallen) en informatie van kwaliteitszorg- en leerlingvolgsystemen (ontwikkelingen leerlingen, toets- en examenresultaten, ontwikkeling en resultaten personeel). Binnen onderwijsorganisaties blijkt analyse, interpretatie en gebruik van deze gegevens geen gemakkelijke opgave, vanwege een gebrek aan vaardigheden en ervaring hiervoor (Earl & Katz, 2006; Eck & Van Boogaard, 2007; Feldman & March, 1981; Geijssel, et al., 2010; Levin, 1974; Van Bussel, 2012; Van Dael & Hooge, 2013; Van Petegem, Verhoeven, Buvens & Vanhoof, 2005).

Vraagstukken over (versterking van het) vermogen tot analyse, interpretatie en gebruik van bestuurlijke informatie maken daarom deel uit van de onderzoeksagenda voor deze leerstoel. Daaraan gerelateerd is een belangrijk vraagstuk hoe formeel-abstrakte informatie in wisselwerking met ‘menselijke’ informatie (kwalitatieve, (inter)subjectieve kennis en professionele/ervaringsgerichte percepties, ervaringen, oordelen en inschattingen) kunnen worden benut (Hooge, 2013, Strikwerda, 2012, Van de Ven, 2008). Omdat dit laatste vaak impliciet is en ‘aan mensen kleeft’, is de vraag hoe informatieverwerking daarop moeten worden aangepast: in hoeverre en hoe kunnen intern toezichhouders en bestuurders ‘achter het bureau en digitale dashboard’ vandaan komen en ‘menselijke informatie’ vergaren door locatiebezoek, gespreksvoering, het oor te luisteren leggen en door te observeren?

Thema II: (Benutting van) autonomie

Het tweede thema van de onderzoeksagenda voor deze leerstoel gaat over het beschikken over en benutten van autonomie. Autonomie wordt hier onderzocht in termen van ruimte. Ruimte vormt het kernelement van autonomie omdat het bestaat alleen bij de gratie van grenzen²⁴. Autonomie is dus een relatief begrip, het krijgt pas betekenis in zijn context: autonomie ten opzichte van wie of wat? Het kan worden onderzocht door onderscheid te maken in verschillende inhoudelijke besturings- of beleidsgebieden waarop autonomie betrekking kan hebben (Hooge, 1998; Noordegraaf, Schillemans & Yesilkagit, 2012) of door naar de aard van de begrenzing te kijken. Niet alleen (grond)wet- en regelgeving begrenzen autonomie (formele begrenzing: legalistische benadering) maar ook beleid, richtlijnen, convenanten, sociale regels en druk (denk aan: voorlichting, beleidsverhalen en voorbeeld- en voorleefgedrag²⁵) (feitelijke begrenzing: sociologische benadering) (Baumgartner, 2001). *De facto* krijgt autonomie betekenis als resultante van een ‘begrenzingsspel’ dat van twee kanten wordt gespeeld: enerzijds door (oprekkende) begrenzing vanuit de autonomieverlenende actor en anderzijds (oprekkende) benutting van de ruimte door de actor die autonomie wordt gegund (Hooge, 1998).

Naast onderzoeksvragen over de autonomie van onderwijsbesturen ten opzichte van hun (bestuurlijke) omgeving (zie hoofdstuk 4), zijn *binnen* onderwijsorganisaties vraagstukken over de professionele ruimte van leraren en hun direct leidinggevenden van belang voor

²⁴ En daarmee bestaat het niet volgens Dworkin (1997 [1977], p. 48) die het verwante Engelstalige begrip ‘discretion’ met behulp van zijn donut-analogie definieert als: ‘*Discretion, like the whole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction*’.

²⁵ Legalistische begrenzing is niet zonder meer effectiever dan sociale begrenzing. Integendeel: sociale begrenzing zoals beloning van navolging van goede praktijken gecombineerd met informatie en overtuiging door ‘policy narratives’ zonder wettelijke status kan effectiever zijn dan formele begrenzing met behulp van wet- en regelgeving en toezicht op naleving (Brandsen, Boogers & Tops., 2004; Sauder & Espeland, 2009).

de onderzoeksagenda van deze leerstoel, evenals vragen over de autonomie van onderwijsmanagers ten opzichte van onderwijsbestuurders.

Leraren (en hun direct leidinggevendenden) zijn frontliniewerkers omdat ze dagelijks in direct contact staan met leerlingen en hun ouders (McKevitt, 1998; Strikwerda, 2012) en moeten daarom beschikken over voldoende professionele ruimte om adequaat, inventief en snel te kunnen reageren met gebruik van hun professionele, praktijkgerichte en lokale kennis en ervaring. Omdat goed onderwijs tot stand komt door gezamenlijk werk en blijvende professionele ontwikkeling van leraren (Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010; Slegers & Leithwood, 2010), wordt het onderzoek naar de professionele ruimte van leraren geplaatst in het perspectief van collectiviteit en verbondenheid met de organisatie (Hargreaves, 1994; Noordegraaf, 2007).

De autonomie van onderwijsmanagers vormt een tweede belangrijk aandachtspunt omdat onderwijsbestuurders voornamelijk via hen indirect het onderwijs (proberen te) besturen (Ball et al, 2012; Barber, 2007; Carver, 1997; Land, 2002; Saatcioglu et al., 2012; Rhodes, 2007, 1997). Onderzoeksvragen naar hoe het 'begrenzingsspel' tussen onderwijsmanagers en –bestuurders verloopt geven inzicht in de daadwerkelijke autonomie van onderwijsmanagers en kunnen toespitsen op de processen van roltoedeling, -opvatting, -uitoefening, interactie en communicatie die bij de processen van 'uitlijning' en verbinding een rol spelen.

Of schoolbesturen, onderwijsmanagers, leraren en hun direct leidinggevendenden en anderen binnen de schoolorganisatie hun autonomie benutten hangt sterk af van hun vermogen daartoe, zoals het vermogen om strategische beslissingen te nemen, om te besturen, beleid te voeren en te beheersen, om te leren, het vermogen tot onderwijskundig leiderschap en tot professionalisering, het vermogen om onderwijs te verbeteren en/of te vernieuwen, om te veranderen of het vermogen tot verankering en duurzame ontwikkeling (Burch & Spillane, 2004; Geijsel, 2001; Geijsel, van den Berg & Slegers, 1999; Honig, 2003; 2004; 2006, Karstanje et al., 2008; Slegers, 1991). In hoeverre dergelijke vermogens (*capacities*) aanwezig zijn en hoe ze versterkt kunnen worden door besturing (*capacity building*) vormen tot slot ook belangrijke vragen voor de onderzoeksagenda.

Dankwoord

Mijnheer de Rector, dames en heren. Aan het einde van deze oratie wil ik graag een dankwoord uitspreken.

Ik dank het College van Bestuur en het bestuur van BMC Advies voor het instellen van deze leerstoel. Kees Mouwen van het CBMO, die aan de wieg van deze leerstoel stond en ons op het juiste moment bij elkaar wist te brengen, evenals Dick Buis en Johan van Triest van BMC Advies, dank ik voor hun initiatief. Philip Joos, Nicolette van Gestel, Theo Verhallen, Sjoerd Karsten, Liz Todd en Marius Busemeyer bedank ik als meest betrokken bij mijn benoeming.

De afgelopen jaren is een aantal mensen van grote betekenis geweest op weg naar deze leerstoel door mij aan te moedigen en te helpen. Cor van Montfort, Gerda van Dijk, Marc Vermeulen en Sietske Waslander: dank daarvoor!
Marlies Honingh dank ik hier in het bijzonder voor ons tienjarig 'publicatieverbond'.

Sinds september 2012 heb ik twee nieuwe werkkringen die ik elk op eigen wijze als zeer prettig en stimulerend ervaar. Mijn collega's bij het CBMO / TiasNimbas Businessschool en bij BMC Advies dank ik dan ook voor de hartelijke ontvangst en de samenwerking. Nicolette van Gestel, directeur van het CBMO, dank ik in het bijzonder vanwege haar voortvarendheid bij het instellen van deze leerstoel en mijn benoeming, voor het mij op weg helpen en voor de stimulerende samenwerking.
Johan van Triest van BMC wil ik hier ook speciaal bedanken voor de vliegende start die ik heb kunnen maken bij BMC. Ook ben ik de leden van de 'leerkring' dankbaar voor het mij opnemen in hun midden, dat belooft nog wat!

Hans van Dael, Henno Theisens, Klaas van Veen, Lennart Booij, Nicolette van Gestel en Sietske Waslander hebben meegelezen en -gedacht met (eerdere versies van) deze oratie. Waarvoor grote, grote dank.

Mijn vrienden, vriendinnen, familie, broer en zus dank ik voor hun belangstelling en betrokkenheid.

Mijn moeder wil ik bedanken voor haar wijsheid en ruimdenkendheid, waarmee ze mij het zelfvertrouwen en de vrijheid heeft meegegeven om te worden wie ik ben. Op momenten als deze mis ik mijn vader. Ik draag deze oratie dan ook aan hem op en ben er trots op zijn naam te voeren in de wetenschap.

Mijn lieve Stijntje en Maud, wat een geluk dat jullie mijn dochters zijn. Ik kijk ernaar uit de komende jaren te zien welke stappen jullie gaan zetten. Dank voor de ruimte die jullie mij geven (en de goede grappen die thuis over mijn nieuwe functie worden gemaakt 😊).

Mijn liefste, Lennart, jij weet waarvoor ik je heel dankbaar ben.

Ik heb gezegd.

Literatuur

- Alsbury, T. L. (2008). School Board Member and Superintendent Turnover and the Influence on Student Achievement: An Application of the Dissatisfaction Theory. *Leadership and Policy in Schools*, 7(2): 202-229.
- Andersen, I. (2011). *Hogere leeropbrengsten door versterken bestuurlijk en onderwijskundig handelen*. Startnotitie SLOA R&D 2011 LPC – PL6 Bestuur, management en onderwijskwaliteit.
- Ball, S., Maguire, M., Braun, A., Perryman, J. & Hoskins, K. (2012). Assessment technologies in schools: 'deliverology' and the 'play of dominations'. *Research Papers in Education*, 27(5): 513-533.
- Barber, M. (2007). *Instruction to deliver. Fighting to Transform Britain's Public Services*. York: Methuen.
- Baumgartner, M. P. (2001) [1992]. 'The Myth of Discretion'. In: Hawkins, K. (ed.) (2001) [1992]. *The Uses of Discretion*. Oxford: Oxford University Press.
- Beck, U. (1992) [1986]. *Risk Society. Toward a New Modernity*. Sage Publications.
- Beke-Huiskes, M. & van den Hout, T. (2009). De sturing in de organisatie: rolverwachtingen in beeld. *Basisschoolmanagement* 23(2):12-17.
- Benington, J. & Moore, M. H. (2011). *Public Value. Theory and Practice*. Palgrave MacMillan.
- Biesta, G.J.J. (2008). "Good education in an age of measurement: On the need to reconnect with the question of purpose in education". *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 21(1): 33-46.
- Boef – van der Meulen, Schüssler, I. & Karsten, S. (1993). *Schemergebieden. Het bestuurlijk middenniveau in het primair onderwijs*. Den Haag / Amsterdam: Sociaal Cultureel Planbureau / SCO-Kohnstamm-instituut.
- Blokdijk, T.M.M.K. Goodijk, R. (2012). *Toezicht binnen onderwijsinstellingen*. Den Haag: Nationaal Register.
- Brandsen, T., Boegers, M. & Tops, P. (2004). Soft Governance, Hard Consequences: The Ambiguous Status of Unofficial Guidelines. *Public Administration Review*, 64(4): 546–553.
- Brandsen, T., van de Donk, W.B.H.J. & Putters, K. (2005). 'Griffins or chameleons?' Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector. *International Journal of Public Administration*. 28(9-10): 749-765.
- Brandsen, R., Van de Donk, W.B.H.J. & Kenis, P.N. (red.) (2006). *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Bronneman, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel, 1990 – 2010*. Academisch Proefschrift. Den Haag: SCP.
- Bronneman-Helmerts, H. M. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland*. Den Haag: Sdu-Uitgevers.

- Bronneman-Helmers, R. (2004). De pedagogische opdracht van het onderwijs: aangrijpingspunten en beperkingen. In: Beer, P.T. de & Schuyt, C.J.M. (red.) (2004). *Bijdragen aan waarden en normen*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 185-215.
- Bronneman-Helmers, R. (1999). *Scholen onder druk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Burch, P., & Spillane, J. (2004). *Leading from the middle: Mid-level district staff and instructional improvement*. Chicago: Cross-City Campaign for Urban School Reform.
- Burns, T. & Stalker, G.M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock Publications.
- Bussel, G.J. van (2012). *Archiving should be just like an apple™ en acht andere, nuttige (?) stellingen*. Lectorale Rede. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Caldwell, B. & J. Spinks (1998). *Beyond the self-managing school*. London/New York: Falmer Press.
- Carver, J.(1997). *Boards That Make a Difference. A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Claassen, A., Hulshof, M., Kuijk, J., Van Knipping, C., Koopmans, A. & Vierke H. (2008). *De Beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.
- Cohen, M. D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*: 17(1) 1-25.
- Commissie-Dijsselbloem / Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Eindrapport. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Commissie-Rinnooy Kan / Commissie Leraren (2007). *LeerKracht*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge/ Massachusetts/ London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Creemers, B. P. M., & Reezigt, G. J. (1997). School effectiveness and school improvement: Sustaining links. *School Effectiveness and School Improvement*, 8(4): 396-429.
- Cummings, C., Dyson, A. & Todd, L. (2011). *Beyond the School Gates: Can Full Service and Extended Schools Overcome Disadvantage?* Routledge, Taylor & Francis Group.
- Dael, H. van & Hooge, E. (2013). *Werkkader 'Sturen op onderwijskwaliteit'*. Utrecht: PO-raad.
- Daly, A. & Finnigan, K. S. (2010). A Bridge between worlds. Understanding network structure to understand change strategy. *Journal of Educational Change*, 11(2): 11-138.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- Droogleever Fortuijn, E. (2003). *Onderwijsbeleid. Maatschappelijke functies en strategische keuzen*. Amsterdam: Aksant.
- Dworkin, R. (1997) [1977]. *Taking Rights Seriously*. London/New York: Bloomsbury Academic.
- Earl, L. & Katz, S. (2006). *Leading Schools in a Data-Rich World. Harnessing Data for School Improvement*. Corwin Press.

- Eck, E. Van & Boogaard, M. (2007). *Interne en externe kwaliteitszorg in het basisonderwijs en de rol van bovenschools management*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Etzioni, A. (1967). Mixed Scanning; A 'Third' Approach to Decisionmaking. *Public Administration Review*, 27: 385 – 392.
- Evers, A. (2008). Hybrid Organisations: Background, Concepts, Challenges. In: S. Osborne (Ed.) *The third sector in Europe*. London: Routledge: 279 – 292.
- Feldman, M. S. & March, J. G. (1981). Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26 (1981): 171-186.
- Fiss, P. C. & Zajac, E.J. (2006). The Symbolic Management of Strategic Change: Sensegiving via Framing and Decoupling. *The Academy of Management Journal*, 49(6): 1173-1193.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing Company.
- Friedland, R. & Alford, R.R. (1991). Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions. In: Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (Eds). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press: 232-263.
- Fullan, M. & Levin, B. (2009). The Fundamentals of Whole-System Reform. A Case Study From Canada. *Education Week*, 28(35): 30-31.
- Geijsel, F.P., Krüger, M. L. & Slegers, P.J.C. (2010). "Data feedback for school improvement: The role of researchers and school leaders". *The Australian Educational Researcher*, 37(2): 59-75.
- Geijsel, F., van den Berg, R., & Slegers, P. (1999). The innovative capacity of schools in primary education: A qualitative study. *Qualitative Studies in Education*, 12(2): 175-191.
- Geijsel, F. (2001). *Schools and Innovations. Conditions fostering the implementation of educational education*. Dissertation. Nijmegen: Nijmegen University Press.
- Gestel, N. van (2010). *Botsende logica's van besturen*. Inaugurele rede. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Gioia, D.A. & Chittipedi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*, 12: 433-448.
- Goedijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*. Assen: Van Gorcum.
- Grek, S (2009) Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1): 23-37.
- Hanson, E.M. (2001). *Educational administration and organizational behaviour*. Massachusetts: Allyn an Bacon.
- Hargreaves, A., Harris, A., Boyle, a., Ghent, K., Goodall, J., Gurn, A., McEwen, L. et al. (2011). *Performance beyond expectations*. Final Report. London: National College for School Leadership and Specialist Schools and Academic Trust.
- Hargreaves, D. (1995). School culture, school effectiveness and school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 6(1): 23-46.

- Hargreaves, D.H. (1994). The new professionalism: the synthesis of professional and institutional development. *Teaching & Teaching Education*, 10 (4): 423-438.
- Harris, A. (2012). Leading system-wide improvement. *International Journal of Leadership in Education: Theory and Practice* 15(3): 395 – 401.
- Hess, C. & Ostrom, E. (eds.) (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. MIT Press.
- Hoek, H. (2007). *Governance & Gezondheidszorg. Private, publieke en professionele invloeden op zorgaanbieders in Nederland*. Academisch Proefschrift. Assen: Van Gorcum.
- Hofman, R. H, Leer, K. Van, Boom, J. De, & Hofman, W.H.A. (2012). *Educational Governance: Strategie,ontwikkeling en effecten*. Groningen/Rotterdam: RUG / EUR, RISBO.
- 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.
- Honig, M. I., & Hatch, T. J. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage external demands. *Educational Researcher*, 33(8): 16–30.
- Honig, M. I. (2006). Street-level bureaucracy revisited: Frontline district central office administrators as boundary spanners in education policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(4): 357–383.
- Honingh, M.E. & Hooge, E. H. (2013; in press). The effect of school-leader support and participation in decision making on teacher collaboration in Dutch primary and secondary schools. *Educational Management Administration & Leadership*.
- Honingh, M.E. & Hooge, E.H. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindverslag Monitor Goed Bestuur PO 2010-2011*. Amsterdam / Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam / Radboud Universiteit Nijmegen.
- Honingh, M. E. & Hooge, E. H. (2009). Reconsidering the Tension between Bureaucracy and Professionalism in Publicly and Privately Funded Schools. *School Leadership & Management*, 29 (4): 405 – 420.
- Hooge, E.H., & Honingh, M.E. (2014; in press). Are school boards aware of the educational quality of their schools? *Educational Management Administration & Leadership*.
- Hooge, E.H. (2013). Zekerheid en transparantie? Informatie en onderwijsbestuur anno 2023. In: Van Bussel, G.J. (red.) (2013). *De informatiemaatschappij in 2023*. Amsterdam: Lectoraat Digital Archiving & Compliance, Hogeschool van Amsterdam.
- Hooge, E.H., Burns, T. & Wilkoszewski, H. (2012). *Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school accountability*. OECD Education Working Papers, No 85. Parijs: OECD Publishing.
- Hooge, E.H., Honingh, M.E. & Langelaan, B.N. (2011). The teaching profession against the background of educationalisation: an exploratory study. *European Journal of Teacher Education*, 24(4): 297 - 315.

- Hooge, E.H. (2010). Goed bestuur en maatschappelijk ondernemerschap in het onderwijs. In: Klarus, R. & Vijlder, F.J. de. *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers: 85 - 107.
- Hooge, E.H. & Helderman, J.K. (2008). "Klant en overheid koning. Over toezicht op meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. *Bestuurskunde* 17(3): 95-104.
- Hooge, E. H. (2008). *Op de grenzen van het onderwijs. Professioneel onderwijs in de grote stad*. Lectorale Rede. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Hooge, E.H., Sluis, M. van der & Vijlder, F. J. de (2006). *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum, Universiteit van Amsterdam.
- Hooge, E. H. & Sluis, M. van der (2005). *Een ROC presteert niet alleen; Beschouwing over het nieuwe besturingsmodel uit Koers BVE II*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- Hooge, E. H. (1998). *Ruimte voor beleid. Autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*. Academisch Proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hoover-Dempsey, K.V., Walker, J.M.T., Sandler, H.M., Whetsel, D., Green, C.L., Wilkins, A.S. & Closson, K. (2005). Why do parents become involved? Research findings and implications. *The Elementary School Journal*, 106(2): 105-130.
- Hopkins, D., Ainscow, M., & West, M. (1994). *School improvement in an era of change*. London/ New York: Cassell.
- Hoyle, E. (1980). Professionalization and deprofessionalization in education. In: E. Hoyle & J. Megarry (red.), *World Yearbook of education 1980*. Londen: Kogan Page: 42-57.
- Hoyle, E. (1986). *The Politics of School Management*. Londen, Sydney, Auckland, Toronto: Hodder and Stoughton.
- Hulpia, H., & Devos, G. (2010). How distributed leadership can make a difference in teachers' organizational commitment? A qualitative study. *Teaching and Teacher Education*, 26(3): 565 -575.
- Idenburg, Ph. J. (1960). *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *De WOT verwerkelijkt*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013b). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Karsten, S. & Meijnen, W. (2005). *Leergeld. Sociaal-democratische onderwijspolitiek in eentijd van nieuwe verschillen*. Amsterdam: Mets en Schildt.
- Karstanje, P.N., Glaudé, M.Th., Ledoux G., & Verbeek A.E. (2008). *Beleidvoerend vermogen van basisscholen: stand van zaken en verklarende factoren*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Katz, D. & Kahn, R. L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley.

- Kemper, R. Berg, D. van den, & Vrielink, S. (2012). *Leiding geven aan professionalisering. Een onderzoek naar professionalisering van schoolleiders en schoolbestuurders in het primair onderwijs*. Den Haag: CAOP Research & Europa.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Land, D. (2002). Local School Boards Under Review: Their Role and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement. *Review of Educational Research*, 72(2): 229-278.
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W. (1969). *Developing Organizations: Diagnosis and Action*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Leeman, Y. A. M. & Wardekker, W. L. (2004). *Onderwijs met pedagogische kwaliteit*. Lectorale rede. Zwolle: Christelijke Hogeschool Windesheim.
- Leenders, H. & Veugeliers, W. (2004). Waardevormend onderwijs en burgerschap. Een pleidooi voor kritisch-democratisch burgerschap. *Pedagogiek*, 24(4): 361-375.
- Leeuw, A.C.J. de (1982). *Organisaties: Management, analyse, ontwerp en verandering; een systeemvisie*. Assen: Van Gorcum.
- Levin, H. M. (1974). "A conceptual framework for accountability in education". *The School Review*, 82(3): 363-391.
- Lijphart, A. (1994) [1967]. *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Haarlem: H.J.W. Brecht.
- Lindblom, C. E. (1980) [1968]. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lindblom, C.E. (1979). Still Muddling; Not Yet through. *Public Administration Review*, 39(6): 517-526.
- Luhmann, N. (1990). *Essays on Self-Reference*. New York: Columbia University Press.
- Luursema, M.A., Twist, M.J.W. van, Beemer, F.A. & Timmerman, R.M. (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Berenschot Fundatie.
- Maitlis, S. (2005). The Social Processes of Organizational Sensemaking. *The Academy of Management Journal*, 48(1): 21-49.
- Majoer, D. (2000). *Voortgang in autonomie, een studie naar de organisatorische gevolgen van financiële en personele beleidsbenutting in het onderwijs*. Academisch Proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. The Free Press.
- Marzano, R.J. (2003). *What works in schools: translating research into action*. Alexandria: ASCD.
- McKevitt, D. (1998). *Managing Core Public Services*. Oxford: Blackwell Publishers.
- McWayne, C., Hampton, V., Fantuzzo, J., Cohen, H.L. & Sekino, Y. (2004). A multivariate examination of parent involvement and the social and academic competencies of urban kindergarten children. *Psychology in the Schools*, 41(3): 363-377.
- Merton, R.K. (1968) [1957]. *Social theory and social structure*. Enlarged edition. New York: Free Press.

- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340-63.
- Miller, P., Kurunmäki, L. & O'Leary, T. (2007). Accounting, hybrids and the management of risk, *Accounting, Organizations and Society* (2007), doi:10.1016/j.aos.2007.02.005.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Versterking bestuurskracht onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Actieplan PO 'Basis voor presteren'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). *Actieplan VO 'Beter presteren: opbrengstgericht en ambitieus'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011c). *Actieplan MBO 'Focus op vakmanschap'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011d). *Leraar 2020 – een krachtig beroep!* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Mintzberg, H. (1983). *Structures in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Montfort, C van (2012). *Goed bestuur en menselijke zwakheden*. In: Camps, Th. & Vermeulen, M. (2012). *Een hele onderneming*. Tilburg: CBMO/TiasNimbas Business School Universiteit van Tilburg: 59-63.
- Montfort, C. van (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Oratie. Den Haag: Lemma.
- Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1): 3-20.
- Moore, M. H. (2005). Creating public value through private/public partnerships. Paper at the *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18-21 octubre, 2005.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey and Company.
- Mouwen, K. (2011). *Handboek Strategisch Management voor de non-profit organisatie*. Assen: Van Gorcum.
- Noordegraaf, M. & De Wit, B. (2012). *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur*. Webpublicatie no. 63. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Noordegraaf, M., Schillemans, T. & Yesilkagit, K. (2012). *Tussen autonomie en sturing. Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*. Utrecht: USBO Advies, Universiteit Utrecht.

- Noordegraaf, M. (2007). From 'pure' to 'hybrid' professionalism. Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration and Society*, 39(6): 761/85.
- OECD (2011a). "School autonomy and accountability: Are they related to student performance?" *PISA In Focus*, No. 9, OECD Publishing.
- OECD (2011b). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- Onderwijsraad (2013a). *Leraar zijn*. Verkenning. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Oostdam, R.J. & Hooge, E.H. (2013). Making the difference with active parenting; forming educational partnerships between parents and schools. *European Journal of Psychology of Education*, 28(2): 337-351.
- Orton, J. D. & Weick, K. E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *The Academy of Management Review*, 15(2): 203-223.
- Osborne, S. P. (ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Petegem, van P., Verhoeven, J.C., Buvens, I. & Vanhoof, J. (2005). *Zelfevaluatie en beleidseffectiviteit in Vlaamse scholen. Het gelijkeonderwijskansenbeleid als casus*. Gent: Academia Press.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003 [1978]). *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Palgrave MacMillan.
- Poorthuis, A., van der Aa, A., van Rheenen, T., Konijn, T., & de Jager, W. (2006). *Ketens en Netwerken*. Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.
- Powell, W.W. & P.J. DiMaggio (eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Power, M. (2007). *Organized Uncertainty. Designing a World of Risk Management*. New York: Oxford University Press Inc.
- Provan, K.P. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2) 229 – 257.
- Pugh, D.S. & Hickson, D.J. (1976). *Organizational Structure in its context*. Saxon House.
- Putters, K. (2009). *Besturen met duivelselastiek*. Oratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. (1983). A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. *Management Science*, 29(3): 363-377.
- Ranson, S. (2008). "The changing governance of education". *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2): 201-219.

- Rhodes, R.A.W. (1997). "The new governance: Governing without government". *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (2007). "Understanding governance ten years on". *Organization Studies*, 28(08): 1243-1264.
- Saatcioglu, A., Moore, S., Sargut, G. & Bajaj, A. (2012). *The Role of School Board Social Capital in District Governance: Effects on Financial and Academic Outcomes. Leadership and Policy in Schools*, 10(1): 1-42.
- Saidel, J.R. & Harlan, S. L. (1998). Contracting and Patterns of Nonprofit Governance. *Nonprofit Management & Leadership* 8(3): 243-259.
- Sauder, M. & Espeland, W.N. (2009). The Discipline of Rankings: Thight Coupling and Organizational Change. *American Sociological Review* ,74: 63-82.
- Scheerens, J.; Luyten, H. & Steen, R. (2007) *Review and Meta-Analyses of School and Teaching Effectiveness*. Enschede: University of Twente.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations*. Sage: Thousand Oaks.
- Scott, W.R., Ruef, M., Mendel, P.J. & Caronna, C. (2000). *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simon, H. A. (1976) [1945]. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. The Free Press.
- Slegers, P., & Leithwood, K. (2010). School development for teacher learning and change. In: P. Peterson, E. Baker, B. McGaw, (Eds.) *International Encyclopedia of Education*, Oxford: Elsevier, Vol. 7: 557-562.
- Slegers, P. (1991). *School en beleidsvoering: een onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen*. Academisch Proefschrift. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Spillane, J. P. (2006). *Distributed Leadership*. Jossey-Bass.
- Spillane, J.P, Halverson, R. & Diamond, J.B. (2001). Investigating School Leadership Practice: A Distributed Perspective. *Educational Researcher*, 30(3): 23-28.
- Staatsblad 2010a, no. 168. Wet Versterking Besturing hoger en wetenschappelijk onderwijs.
- Staatsblad 2010b, nrs. 80 en 282. Wet Goed onderwijs, goed bestuur PO en VO.
- Stoker, G. (2005). Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.
- Studulski, F. (2008). Toekomstbeelden van de brede school. In: *Sardes speciale editie*, 5: 1-10.
- Strikwerda, J. (2012). Empowerment: hoe professionele ruimte te combineren met in control zijn. *Holland/Belgium Management Review*, 29 (145): 2-10.
- Theisens, H. (2013). *Bestuurlijke arrangementen in succesvolle onderwijslanden*. Studie voor de Onderwijsraad bij het advies 'Publieke belangen dienen'. Den Haag: Haagse Hogeschool.

- Turkenburg, M. (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school. Een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Vaughan, D. (1996). *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture and Deviance at NASA*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vedder, P. & Veugelers, W. (1999). *De pedagogische functie van het onderwijs. Waardenvormend onderwijs in een multiculturele en pluriforme samenleving*. Den Haag: NWO/PROO.
- Veen, K van, Zwart, R., Meirink, J. & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: ICLON / Expertisecentrum Leren van Docenten
- Ven, van de A. (2008). *Administratieve Organisatie: praktisch relevant maar ook wetenschappelijk interessant?* Oratie. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Waslander, S. (2012). *De waarde van delibereren*. In: Camps, Th. & Vermeulen, M. (2012). *Een hele onderneming*. Afscheidsbundel van prof. dr. C.C.M. Mouwen als hoogleraar-directeur van het CBMO. Tilburg: CBMO / TiasNimbas Business School, Universiteit van Tilburg: 101 – 105.
- Waslander, S., Weide, M. van der & Pater, C. (2011). *Politiek, Pers en Praktijk. Het debat over onderwijskwaliteit II*. Durven, delen, doen. Utrecht: VO-raad.
- Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy and Legitimacy: Why the Dutch Government is Adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent Schools. *Journal of School Choice: Research, Theory and Reform* 4(4): 398-417.
- Waslander, S. & Weide, M. van der (2009). *Politiek, Pers en Praktijk. Over de context waarbinnen VO-scholen innoveren*. Durven, delen, doen. Utrecht: VO-raad.
- Wieringen, van A. M. L. (2010). Organisatie van het onderwijsbestel. In: Klarus, R. & Vijlder, F.J. de. *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 41-59.
- Wieringen, van A. M. L. (1989). *Bestuur en Management van onderwijsinstellingen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Weick, K.E., Sutcliffe, K.M., Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Proces of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4): 409-421
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weick, K.E. (1976). Educational Organizations as loosely coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21: 1-19
- Wildavsky A. (eds.) (1978). *The Policy Cycle*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Woods, P. (1983). *Sociology and the school. An interactionist viewpoint*. London: Routledge & Kegan Paul.

Colofon

vormgeving

Beelenkamp Ontwerpers, Tilburg

foto omslag

Anton van Daal

druk

PrismaPrint, Tilburg University

