



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing

Een essay over
onderwijsbestuur

Edith Hooge

Hoge
verwachting,
vrije
uitvoering,
stevige sturing

Een essay over
onderwijsbestuur

Edith Hooge
April 2014

Voorwoord

Goed onderwijs gaat ons allemaal aan. En daarmee is goed onderwijsbestuur en de publieke belangen die daarbij in het spel zijn, niet alleen een zaak van professionele bestuurders, maar ook van leraren, leerlingen, studenten en ouders. Continu debat, reflectie en de bereidheid en het lef om elkaar aan te spreken, zijn hierbij essentieel.

Ik wil het debat over goed onderwijsbestuur een impuls geven, door jaarlijks een gezaghebbende bestuurder of wetenschapper te vragen om een essay te schrijven over de stand van het onderwijsbestuur. In de beste traditie van Montaigne gaat het om een persoonlijke beschouwing van iemand die betrokken is bij het onderwijs, maar die ook met enige afstand kan reflecteren op de praktijk van het onderwijsbestuur.

Professor Edith Hooge heeft als eerste de opdracht van 'essayist van het onderwijsbestuur' aanvaard. Daar ben ik blij mee. Haar expertise en betrokkenheid maken haar uitstekend geëquipeerd om deze rol te vervullen. En haar prikkelende beschouwing biedt zeker aanleiding tot reflectie. Hooge vraagt zich af of goed onderwijsbestuur niet vooral gaat over de menselijke maat en het 'waartoe' van het onderwijs, veel meer dan over het 'wat' en het 'hoe'

De vraag van het 'waartoe' van het onderwijs kunnen we niet eenduidig en voor altijd vastleggen. Juist daarom is het belangrijk dat we die vraag voortdurend agenderen. Ik hoop dan ook dat het essay van Edith Hooge u zal inspireren.

dr. Jet Bussemaker
minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Inhoud

Inleiding 7

Moreel reveil 12

‘Too big to succeed’ 16

Van regels naar ‘professioneel gezond verstand’ 20

Besturen van onderwijs 27

Inleiding

‘Met streven naar het beste wordt niet altijd het goede bereikt.’

Parafrazering van *‘Le mieux est l’ennemi du bien.’* Voltaire

Een opeenhoping van ongerijmdheden. Dat beeld dringt zich op als ik kijk naar de stand van het Nederlandse onderwijsbestuur. Er zijn te veel regels én er is te veel vrijblijvendheid. We hechten meer waarde dan ooit aan de publieke functie van onderwijs, maar juist onderwijsbestuur ontbeert voldoende publieke oriëntatie. Om alle leerlingen goed onderwijs te bieden, moeten onderwijsbesturen samenwerken en soms fuseren, en nu al worden onderwijsorganisaties ervaren als te groot en te complex. De verantwoordingslast voor bestuurders is enorm, en tegelijkertijd is er onvoldoende tegenwicht bij hun bestuurlijk handelen. Onderwijsbesturen hebben de afgelopen decennia veel autonomie gekregen, maar zijn onvoldoende toegerust om die autonomie waar te kunnen maken.

In dit essay ga ik in op wat mij de afgelopen anderhalf jaar is opgevallen in de praktijk van onderwijsbestuur en de discussies daarover.

Maar eerst kijk ik naar ontwikkelingen in de tijdgeest maken dat ons denken over, onze verwachtingen van en onze ambities met het onderwijs in de loop der jaren steeds veranderen. Om iets te kunnen begrijpen van de drijfveren van onderwijsbestuurders en dat wat er vanuit de politiek en samenleving van hen wordt verwacht, is het belangrijk hier altijd bij stil te staan. Het onderwijs is immers een glasheldere spiegel van de ziel van de samenleving.

De huidige tijdgeest is er één van hoge ambities. Goed onderwijs is niet genoeg, onderwijs moet *g e w e l d i g* zijn, zoals er in het recent afgesloten Nationaal Onderwijsakkoord wordt gesteld. Anno 2014 staat het onderwijs in het teken van maximalisering: het streven is excellent onderwijs te realiseren voor elk individueel kind zodat het al zijn talenten maximaal kan ontplooiën. Alles beweegt mee in dit streven: onderwijsonderzoekers zoeken naar factoren of kenmerken die maken dat de prestaties van leerlingen, leraren (teams), een school, een onderwijsbestuur of een heel onderwijssysteem niet goed maar uitstekend zijn. Bestuurders en beleidsmakers in het onderwijs proberen de ‘gouden knoppen’ op te sporen waaraan gedraaid moet worden om aan te sturen op onderwijsverbetering. De Inspectie van

het Onderwijs neemt een actieve rol in de kwaliteitsverbetering van het onderwijs door de norm van 'de basis op orde' te verhogen naar 'goed' en door intensiever met schoolleiders en bestuurders mee te kijken naar kwaliteitszorg en -sturing. Maximalisering betekent dat het nooit genoeg is: alles moet eruit worden gehaald en alles moet worden ontwikkeld, verbeterd en vernieuwd.

Het is moeilijk voor te stellen dat het ook wel eens anders is geweest. Maar dat was het wel. Als ik door mijn oogharen de afgelopen vijftig jaar voorbij laat gaan, dan zie ik in de jaren zestig van de vorige eeuw de zoektocht naar 'verborgen talent' (Van Heek, 1968), een meer bescheiden, eigenlijk diapositieve variant van de huidige 'maximale talentontplooiing'. In de jaren zeventig gaat dat over in het streven naar 'gelijke kansen' in het onderwijs. Als in de jaren tachtig vervolgens de gevolgen van de arbeidsimmigratie van laaggeschoolden uit Zuid-Europa en later Turkije en Marokko merkbaar worden, wordt aan het onderwijs een belangrijke integratiefunctie toegeschreven om in de jaren negentig met het aanbreken van het ik-tijdperk volledig te kantelen naar zelfontplooiing. Het meest symbolisch voor dit laatste vind ik dat kinderen die in groep drie van de basisschool gingen leren lezen, in de jaren negentig niet meer begonnen met het toen bekende rijtje 'maan-roos-vis-vuur', maar eerst een hele week aan de slag gingen met het woordje 'ik'. Vanaf de eeuwwisseling komt er een herbezinning op gang over 'normen en waarden'. Voor het onderwijs wordt een maatschappelijke opdracht geformuleerd en zaken als burgerschapsvorming en de maatschappelijke stage worden wettelijk verplicht.

Vanaf ongeveer 2005 verminderen specifieke zorgen over segregatie in het onderwijs en onderwijsachterstanden en vallen stillertjes als issues van de onderwijsbeleidsagenda af. Ondertussen groeien langzaam maar zeker de zorgen over de onderwijskwaliteit in het algemeen. Leren kinderen wel goed genoeg lezen en schrijven op de basisschool? Leidt het voortgezet onderwijs voldoende op voor een vervolgstudie? Realiseren het mbo en het h(b)o vakmanschap en toponderzoek? Deze zorgen worden versterkt door internationale benchmarks zoals PISA die de vergelijking tussen de werking en prestaties van onderwijs-systemen in verschillende landen steeds beter mogelijk maken, waarbij het makkelijker (en verleidelijker) blijkt om naar platte scorelijstjes te kijken (rankings), dan betekenisvolle vergelijkingen te maken die rekening houden met de specifieke context van een land. Ook Nederland wil met het onderwijs 'from good to great'.

Ondanks de kracht en het wenkend perspectief die uitgaan van deze hoge ambities zijn er wel wat kanttekeningen te plaatsen bij het huidige streven naar geweldig onderwijs. Wat met de mond beleden wordt: excellentie en maximale talentontplooiing voor elk kind pakken in de praktijk namelijk vaak anders uit. Omdat het zo moeilijk is het eens te worden

over wat 'goed onderwijs' nu precies is en welke talenten het moet aanspreken én omdat goed onderwijs in al zijn facetten niet (zonder meer) meetbaar is, wordt maximale talentontplooiing in de praktijk vaak afgemeten aan prestaties van leerlingen op de zogenaamde basisvaardigheden: taal en rekenen/wiskunde. Dit leidt tot het omgekeerde van hoge ambities: een schrale, enge blik op onderwijs.

Een andere kanttekening is te plaatsen bij 'elk kind'. Er leven nu vooral zorgen over het gebrek aan excellentie in het Nederlandse onderwijs: worden kinderen met hoge capaciteiten voldoende uitgedaagd om excellent te presteren? Deze zorgen zijn overigens niet terug te vinden in internationale benchmarkgegevens: de meest recente PISA-metingen laten zien dat Nederland in de internationale top vertegenwoordigd is wat betreft de twee hoogste scores van Nederlandse vijftienjarigen op het gebied van wiskunde, lezen en science (niveau vijf en zes) (OECD, 2014, p. 65). Minder bezorgd lijken we over wat diezelfde gegevens ook laten zien: dat de resultaten van de tweede en zelfs derde generatie immigranten-kinderen beduidend achterblijven bij de resultaten van autochtone kinderen, meer dan in andere landen het geval is (OECD, 2013, p. 75; Crul et al., 2012). Streven naar het tegengaan van onderwijsachterstanden lijkt sowieso niet meer iets van deze tijd. 'Het onderwijs als emancipatiemotor verliest veel van zijn momentum', schrijft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn recente rapport 'Naar een lerende economie' en de raad lijkt zich bij die constatering neer te leggen (WRR, 2013, p. 260).

Het lijkt mij een gemiste kans als brede, gevarieerde opvattingen over wat goed onderwijs is en welke talenten kinderen zouden kunnen ontplooien, worden gesmoord door op een eenzijdige manier te streven naar geweldig onderwijs. En het lijkt mij ronduit ongewenst als we met dat streven een grote groep kinderen over het hoofd zien omdat het nog steeds niet lukt hen ook op dat excellente niveau te krijgen. Dat is in de toekomst niet alleen maar slecht voor de economie, maar ook voor de sociale cohesie van de samenleving (om dat begrip maar weer eens even af te stoffen).

De huidige tijdsgeest van maximalisering valt ook positief uit te leggen als een poging om meer werk te maken van diversificering en variatie, zodat het onderwijs goed kan aansluiten bij de verschillen tussen leerlingen. Een algemene, uniforme en centralistische benadering van onderwijsbestuur past daar niet bij omdat het geen recht doet aan de zeer gevarieerde onderwijspraktijk en aan de noodzaak voor wat ik in dit essay de hoofdrolspelers van het onderwijs noem (leerlingen¹, ouders, leraren² en hun direct leidinggevenden) om invloed

¹ Omwille van de leesbaarheid gebruik ik hier alleen het woord 'leerlingen', maar ik bedoel ook studenten.

² Omwille van de leesbaarheid gebruik ik hier alleen het woord 'leraren', maar ik bedoel ook docenten.

uit te oefenen op de bedoeling en doelen van het onderwijs, en er zelf vorm aan te geven. De meervormigheid van onderwijs vraagt van onderwijsbestuur om verschil als uitgangspunt te nemen en te diversificeren en variëren. Dat dit hard nodig is, en het hiervoor de hoogste tijd is, daarop kom ik later nog terug.

In dit essay wil ik ingaan op drie thema's die mij opvallen als ik de gebeurtenissen en gang van zaken rondom onderwijsbestuur van de afgelopen anderhalf jaar in ogenschouw neem.

Aan het eerste thema, het 'moreel reveil', kan ik niet voorbij gaan omdat het beleidsdiscours en het denken over onderwijsbestuur de afgelopen periode zo sterk in het teken stonden van de nasleep van de incidenten. Ik constateer dat ethisch verantwoord handelen eerder een kwestie van 'meesterschap' is dan van moreel gelijk en dat daarom met (meer) toezicht, controle en regels op dit punt niet veel bereikt zal worden. Zogenaamde 'zachte' strategieën voor goed bestuur zoals het leren gebruiken van 'professioneel gezond verstand', zelfbinding, het organiseren van 'vreemde ogen' en een beroep op de klassieke deugden zijn wél veelbelovend.

Het tweede thema, 'too-big-to-succeed', is intrigerend omdat het de afgelopen tijd juist niet aan de orde was en overschaduwd lijkt te worden door de paniek over de mogelijkheid van 'too-big-to-fail'. Ik concludeer dat het probleem van bestuurlijke schaalgroottes niet meer alleen wordt bepaald door de omvang van de onderwijsorganisatie, maar steeds meer door het aantal en de aard van bovenbestuurlijke samenwerkingsverbanden waaraan een bestuur deelneemt. Hierdoor kunnen uiterst complexe bestuurlijke configuraties ontstaan die de menselijke maat overstijgen en waarbinnen onderwijsbestuurders letterlijk de aansluiting met de hoofdrolspelers van het onderwijs verliezen. Die aansluiting is cruciaal voor goed onderwijsbestuur en daarmee is het risico van 'too-big-to-succeed' geboren.

Onder het derde thema over regels komt niemand met goed fatsoen uit. Regels vormen een oud en geliefd probleem in het onderwijs en er bestaan inmiddels heel wat mythes over wie zich zouden bezondigen aan het maken van te veel regels (en in het verlengde daarvan, of in samenhang daarmee, te veel toezicht, controle en bureaucratische verantwoording). Deze overmaat aan regels strekt zich uit tot het 'micromanagen' van de uitvoeringspraktijk, gunt weinig tijd en ruimte voor leren, variatie en diversiteit, ademt angst voor fouten en is risicomijdend. Ruimte voor vrije uitvoering in combinatie met royale inhoudelijke verantwoording lijkt hier een mooie uitweg, maar daar is lef en professioneel gezond verstand voor nodig binnen onderwijsinstellingen, in het bestuurlijk middenveld en bij de overheid en de politiek.

Aan het eind van dit essay kom ik terug bij waar het allemaal om te doen is: het besturen van *onderwijs*. Ik constateer dat er sinds enkele jaren een beweging op gang komt van leraren die hun eigen verantwoordelijkheid voor goed onderwijs terug willen nemen en ik duid dat als een uiting van een breder ongenoegen onder de hoofdrolspelers van het onderwijs die meer ruimte, zeggenschap en verantwoordelijkheid zouden willen.

In mijn ogen kan leraren zeker meer professionele ruimte en vertrouwen worden gegund, maar daarvoor moet wel de beroepskwaliteit omhoog en hier moet stevig op worden gestuurd. Ik stel voor om rijksacademies te maken voor academische lerarenopleidingen met strenge selectieprocedures, ik vestig de aandacht op het probleem dat het personeelsbestand van het basisonderwijs inmiddels voor het overgrote deel uit deeltijdwerkende vrouwen bestaat, en ik stel voor hogere eisen te stellen aan (toelating tot en deel blijven uitmaken van) de beroepsgroep door geen mededogen meer te tonen met niet-voldoende functionerende leraren en door verplichte continue professionalisering via een publiek-rechtelijk lerarenregister.

Ook bestuurders, leidinggevend en managers moeten professioneel en kwalitatief hoogwaardig werk leveren en in dat kader pleit ik ervoor dat onderwijsbestuurders en interne toezichthouders (raden van toezicht) beter en meer werk maken van hun werkgeverstaak.

Tot besluit waarschuw ik ervoor dat met de op zichzelf mooie beweging van meer professionele ruimte voor leraren het primaat van onderwijsbestuur vooral bij leraren (onderwijsprofessionals) komt te liggen. Dat zou ongewenst zijn: onderwijsprofessionals hebben de waarheid niet in pacht over wat goed (of geweldig) onderwijs is en ook geen alleenrecht op het vormgeven ervan. Het betrekken van (het perspectief van) leerlingen, hun ouders en partijen in de lokale gemeenschap en de samenleving, en hun deelgenoot maken van goed onderwijs, is minstens zo belangrijk.

Moreel reveil

'Integrity is doing the right thing, even when no one is watching.'

C.S. Lewis

De kredietcrisis en incidenten in andere sectoren zoals het fiasco van Woonbron met de SS Holland, het faillissement van Philadelphia of het derivaten-debakel bij Vestia leverden al geen positieve bijdrage aan het imago van bestuurders, maar sinds de deconfiture van Amarantis, het wanbestuur en de fraude bij BOOR en het falen van bestuur en intern toezicht bij Ibn Ghaldhoun en de Stichting voor Evangelische Scholen, Inholland of de Vrije Universiteit is ook het vertrouwen in de integriteit en een juiste publieke oriëntatie van onderwijsbestuurders tot een dieptepunt gedaald.

Algemene vraagstukken van 'goed bestuur' (good governance) kunnen sindsdien onmogelijk nog los worden gezien van de incidenten die aan het licht zijn gekomen. Hoewel bestuurders en hun sectororganisaties vaak naar voren brengen dat het merendeel van de toezichthouders en bestuurders in het onderwijs 'het goed(e)' doet, zijn de vragen hoe deze incidenten konden plaatsvinden, wat eraan ten grondslag lag en of het slechts incidenten waren interessant en onontkoombaar.

Sterker: de incidenten, hoe pijnlijk en beschamend soms ook, vormen in mijn ogen een uitstekend momentum voor een brede maatschappelijk-politieke discussie over publieke oriëntatie, integriteit en goed bestuur in het onderwijs en in andere sectoren. Die discussie is de afgelopen periode dan ook goed op gang gekomen, in de (sociale) media, in leraren- en bestuurskamers, aan de vergadertafels in het bestuurlijk middenveld en in de ambtelijk-politieke wereld.

Een doorbraak in dit moreel reveil van onderwijsbestuur was het rapport vervolgonderzoek 'Niet onwettig, wel onwenselijk' van de commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis onder voorzitterschap van Femke Halsema in februari 2013. De commissie constateert weliswaar geen strafbare feiten maar toont een waslijst aan ongepaste en ongewenste gedragingen en een vrijblijvende bedrijfscultuur, en veroordeelt dit.

Door discussie over 'goed bestuur' in ethisch-normatief perspectief te plaatsen maakt de commissie in één keer korte metten met de louter technisch-juridische benadering ervan die tot dan toe vaak werd gehanteerd. De titel is veelzeggend en ontkracht de mythe dat alleen juristen, bestuurskundigen of bedrijfseconomen iets verstandigs te zeggen zouden hebben over 'goed bestuur'. Het nodigt iedereen uit om mee te denken en vragen te stellen over wat gepast is bij het bestuur van onderwijsinstellingen en wat juist is met het oog op de publieke waarden en publieke belangen die het onderwijs vertegenwoordigt. Door het vragen stellen en meedenken over 'dat was passend en juist is' te legitimeren, legt het rapport een basis voor evenwicht en tegenwicht bij onderwijsbestuur en moedigt zo leerlingen en ouders, leraren, MR-leden, intern toezichthouders, stafmedewerkers en schoolleiders, bestuurders én externe partijen aan elkaar te bevragen en aan te spreken op gedrag en houding.

Een markant moment was toen twee mbo-bestuurders bij de opening van het schooljaar in augustus 2013 een eed aflegden waarin zij onder meer beloofden het belang van het leren van de studenten en het onderwijs voorop te stellen, hun functie integer uit te oefenen en zorgvuldig om te gaan met de beschikbaar gestelde middelen. Met het uitspreken van de eed maakten de bestuurders de gewenste moraal expliciet en zetten zij de toon voor de cultuur van de hele onderwijsorganisatie.

Het valt mij op dat in de (sociale) media door bestuurders en betrokkenen bij onderwijsbestuur vooral sceptisch, gekscherend tot afwijzend werd gereageerd op het uitproberen van deze 'zachte' strategie om ethisch verantwoord bestuur gestalte te geven:

"Eed of geen eed: ik ben elke dag beschikbaar om publieke verantwoording af te leggen."

"Moet iedere bestuurder dit doen, eedjes afleggen?"

"Triest dat een eed professionals moet herinneren aan hun drijfveer van het werken."

"We slaan door: het moet normaal gedrag zijn."

Deze negatieve reacties roepen bij mij het beeld van zelfgenoegzaamheid op. Het lijkt alsof het niet zo belangrijk wordt gevonden om te zoeken naar manieren om de zachte kant van goed bestuur vorm te geven. Kennelijk slagen onderwijsbestuurders en intern toezichthouders er als vanzelf in het publieke belang van onderwijs scherp voor ogen te houden, voldoende reflecterend vermogen te organiseren, ruimte aan interne discussie en tegenspel te geven en een cultuur te bouwen van elkaar bevragen en aanspreken op wat 'juist en passend' is. En kennelijk lukt het goed om zonder expliciete aandacht voor de zachte kant van

goed bestuur zich echt iets gelegen te laten liggen aan tegenspel en kritische vragen.

Toch blijft het vaak net iets te lang stil als intern toezichthouders en onderwijsbestuurders wordt gevraagd wat zij feitelijk doen (of laten) om te zorgen voor een goede bestuurscultuur. Het kost hun vaak moeite om strategieën te benoemen die de zachte kant van goed bestuur bevorderen. Hoe machtsconcentratie of tunnelvisie tegen te gaan? Hoe evenwicht en tegenwicht in de verhoudingen te bevorderen? Hoe uit te nodigen tot het stellen van ongemakkelijke en lastige vragen vanuit een hiërarchische positie?

Het is gemakkelijker hiervoor regels te maken en structuren in te voeren. Sinds de zomer van 2013 heeft, voor zover ik weet, geen bestuurder meer een eed afgelegd en wordt er hard geijverd voor strenger toezicht, voor versterking van medezeggenschap door nieuwe wetgeving, voor nieuwe regels en cao's inzake de beloning van bestuurders, en voor governance-codes als 'veiligheidskleppen' tegen wanbestuur, fraude en faillissement. Dit is te begrijpen omdat van toezicht, controle en regels veel daadkracht lijkt uit te gaan - en dat stelt gerust.

Echter, we weten dat een overmaat aan toezicht, controle en regels de eigen verantwoordelijkheid en het geweten van mensen ondermijnt (in de literatuur wordt dit *crowding out* genoemd). Het leidt vooral tot administratie, verantwoordingslast en goed bestuur op papier en daagt uit tot ontduikgedrag of 'onwenselijk gedrag dat niet onwettig' is.

Belangrijker nog: (gedrags)regels en zelfs gedragsprincipes volstaan absoluut niet om tot ethisch verantwoord handelen te komen. Ze zijn per definitie te abstract en te universeel en gaan voorbij aan de specifieke context waarin mensen besluiten nemen en handelen. Algemene gedragsregels suggereren dat er eenduidig te kiezen valt tussen 'goed' en 'slecht', of 'wel doen' en 'niet doen', terwijl in werkelijkheid normatief-inhoudelijke keuzen vaak compromissen van 'goed', 'minder goed' en 'slechter' zijn, als resultaat van laven tussen verschillende waarden en normen, die soms onderling conflicteren. Met andere woorden: in de praktijk is ethisch verantwoord gedrag geen 'cleane' kwestie van goed of fout maar van eindeloze grijstinten gezien een specifieke situatie.

Schwartz en Sharpe (2010) beschrijven in hun boek 'Practical wisdom' (dat ik zou vertalen als: 'professioneel gezond verstand') dat moreel juist handelen eerder een kwestie is van 'meesterschap' dan van moreel gelijk (beweren en bewijzen wat het juiste is), omdat het een beroep doet op het vermogen van mensen om de grijstinten van een specifieke situatie te zien en zich in te leven in de rol en positie van anderen. 'Professioneel gezond verstand' kan niet in regels of principes worden gevat, maar wordt ontwikkeld in de praktijk door te delibereren en te reflecteren met anderen en het helpt om hierin flink wat 'vlieguren' te maken.

Een andere belangrijke notie is dat lang niet aan alle incidenten amoreel gedrag en slechte intenties ten grondslag liggen: *the road to hell is paved with good intentions*. Het interessante is juist dat de oorzaken van wanbestuur, fraude en faillissement vooral blijken te liggen in (de wisselwerking tussen) menselijk gedrag en organisatiegedrag. Zo kunnen menselijke zwakheden (angst, begeerte, jaloezie, ijdelheid of zelfoverschatting), ongebreidelde experimenteerdrift of dwangmatige innovatie in combinatie met klemmende of inconsistente organisatiestructuren (weeffouten in het systeem) ongewenste gedragingen en praktijken teweeg brengen (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; Van Montfort, 2012).

Deze psychologische blik op goed bestuur (hoe gedragen mensen zich in groepen, in machtsituaties, in reactie op regels en structuur?), verheldert hoe onprofessioneel en niet-ethisch gedrag tot stand komt. Onderstaande overwegingen en onderstaand gedrag zijn voor iedereen herkenbaar:

Zaken achteraf goed praten, zelfoverschatting (ik kan verantwoord met macht omgaan, ik ben voldoende kritisch op mijn eigen handelen);

Schaamte (ik sta voor gek als ik toegeef dat ik deze derivaten- of beleggingsconstructie niet kan overzien);

Terughoudendheid (ik mag mij niet met deze zaken bemoeien, ik mag hier geen vragen over stellen);

Angst (als ik kritisch ben of doorvraag verlies ik mijn functie/positie/baan);

Conflictvermijding (ik moet nog langer met deze mensen door een deur, ik kom ze binnen mijn netwerk ook later weer tegen);

Niet buiten de groep willen vallen (ben ik de enige die dit ongepast of onjuist vindt?).

Het lijkt mij veelbelovend voor het moreel reveil van onderwijsbestuur om te blijven zoeken naar zogenaamde zachtere strategieën voor goed bestuur, zoals mechanismen voor zelfbinding, het organiseren van een externe, onafhankelijke blik en door een beroep te doen op de klassieke deugden wijsheid (gezond verstand), rechtvaardigheid (rechtschapenheid), zelfbeheersing (gematigdheid) en moed.

Ter afsluiting van dit thema breng ik graag de uitspraak in herinnering die Jaap Glasz ruim vijftien jaar geleden deed, waarmee eigenlijk alles is gezegd: 'Goed bestuur vraagt om deskundigheid en om een rechte rug.'

‘Too big to succeed’

‘De mens is de maat van alle dingen, van wat is dat het is, van wat niet is dat het niet is.’ Protagoras

Iedereen voelt aan dat er iets niet klopt aan de omvang van onderwijsorganisaties en hun besturen. Daarom wil ik er in dit essay aandacht aan besteden en vragen rondom bestuurlijke schaalgroottes ontrafelen. Laat ik eerst eens nagaan hoe de onderwijspolitieke discussie hierover verloopt.

Bij de discussies over bestuurlijke schaalgroottes wordt in de onderwijspolitiek en het -beleid tot nu toe de nadruk gelegd op instrumentele zaken zoals de zorgvuldigheid en legitimiteit van schaalvergrotingsprocessen (zie de *Wet fusietoets*) en het versterken van de juridische positie van ouders en personeel ten opzichte van bestuur en intern toezicht (zie het *wetsvoorstel Bestuurskracht*). Daarnaast gaat de aandacht vooral uit naar het zekerstellen van het onderwijsstelsel wat betreft voldoende variatie in onderwijsaanbod in de zin dat leerlingen, ouders en studenten iets te kiezen hebben (zie de *Wet fusietoets*) en (financiële) continuïteit van het stelsel (de zogenaamde ‘too-big-to-fail-problematiek’, in 2013 herhaaldelijk aan de orde geweest tussen de minister en de vaste Kamercommissie voor onderwijs).

De groeiende afstand tussen onderwijsbestuurders en intern toezichthouders enerzijds en leerlingen, ouders, personeel en partijen in de lokale omgeving anderzijds, het risico van verlies van de menselijke maat (‘dat je gezien en gehoord wordt’) en de veronderstelling dat ouders en leraren hun weg beter zouden vinden naar een klein bestuur worden al in 2008 zowel door de Onderwijsraad (2008) als door de minister (TK, 2008-2009) aan de orde gesteld. In 2012 vraagt de commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012, p. 68) er opnieuw aandacht voor en spreekt zij zelfs over ‘verweesd onderwijs’.

Echter, door de consternatie over de incidenten en het risico van ‘too-big-to-fail’ vinden deze zorgen onvoldoende weerklank. Onterecht in mijn ogen, want als het bestuur zich loszingt van de onderwijspraktijk en de menselijke maat afneemt, staat dit de realisatie van goed onderwijs in de weg. Dit risico van ‘too-big-to-succeed’ is een fundamenteel probleem.

Het gevaar van ‘too-big-to-succeed’ ligt in de vraagstukken van complexiteit en menselijke maat die ontstaan als onderwijsbesturen (te) groot worden. Als de omvang toeneemt, wordt de te besturen configuratie van organisatie en omgeving complexer waardoor het voor bestuurders, intern toezichthouders en andere betrokkenen bij het bestuur moeilijker is om alles te overzien. Zij kunnen het zicht kwijtraken op wat zich afspeelt tussen de hoofdrolspelers van het onderwijs op de scholen of opleidingen, weten niet meer hoe de onderwijskwaliteit ervoor staat, hoe deze vorm krijgt en wordt beleefd en of het wel de onderwijskwaliteit is die gewenst wordt. Ook wordt het lastiger om goed in te spelen op dat wat zich in de omvangrijke en ingewikkelde (bestuurlijke) omgeving voordoet. Daarnaast ligt fragmentatie op de loer: aparte stafafdelingen voor financiën, ICT of kwaliteitsbewaking en de verschillende managementlagen, aanvankelijk opgericht om bestuur en management in goede banen te leiden en de onderwijspraktijk te ondersteunen, dijen uit en verworden tot bolwerken, waardoor het besturen er niet makkelijker op wordt.

De menselijke maat kan ook verloren gaan bij onderwijsbesturen van te grote omvang (Baggerman, et al., 2011): nabijheid, benaderbaarheid en herkenbaarheid verdwijnen dan uit de organisatiecultuur. De hoofdrolspelers van onderwijs kunnen de onderwijspraktijk niet meer goed overzien, herkennen zichzelf onvoldoende in de school of opleiding en vinden het moeilijk hun eigen positie en rol te bepalen in het (zeer) grote geheel. Als de menselijke maat verdwijnt, is er onvoldoende mogelijkheid voor onderling persoonlijk contact en wordt onvoldoende ruimte ervaren om invloed uit te oefenen en verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor het eigen handelen. Dit verlies van de menselijke maat is natuurlijk fnuikend voor het samenspel dat nodig is voor het ‘maken’ van goed onderwijs. Onderstaande uitspraak van een onderwijsbestuurder die recent is overgestapt van een zeer grote instelling voor beroepsonderwijs naar een veel kleinere is veelzeggend:

‘Na twee maanden in mijn nieuwe functie realiseerde ik mij dat ik mijn telefoon nog nauwelijks had gebruikt omdat iedereen hier op loopafstand zit.’

De problematiek van ‘too-big-to-succeed’ wordt des te prangender nu de bestuurlijke omvang van onderwijsorganisaties toeneemt op een hoger systeemniveau, namelijk op het *bovenbestuurlijke* niveau. Dit klinkt ingewikkeld, en dat is het ook.

Onderwijsbesturen in alle onderwijssectoren werken namelijk in toenemende mate samen in bovenbestuurlijke netwerken, wel of niet vrijwillig en al dan niet beleidsgestuurd. Zo is in het primair onderwijs een ontwikkeling naar integrale kindcentra in gang gezet, krijgen de wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden passend onderwijs in primair en voortgezet onderwijs een belangrijker positie en worden zij direct bekostigd door de overheid,

en krijgen relaties tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven ook in bestuurlijke zin andere vormen, zoals de Centra voor innovatief vakmanschap in het mbo en de Centers of expertise in het hbo. De onderwerpen van de bovenbestuurlijke samenwerking grijpen diep in in de onderwijs-, beroepsvormings- en onderzoekspraktijk van scholen en opleidingen. De grenzen tussen de afzonderlijke onderwijsinstellingen vervagen of verdwijnen zelfs, en zo ontstaat er een lappendeken van bestuurlijke entiteiten van waaruit de praktijk van onderwijs wordt bestuurd.

Het behoeft denk ik verder geen betoog dat de omvang van deze *bovenbestuurlijke* samenwerking tot zeer complexe onderwijsbestuurlijke configuraties leidt en tot verlies van de menselijke maat. De ontwikkeling van passend onderwijs is hier een sprekend voorbeeld van. Deze wet, die in augustus 2014 in werking treedt, legt scholen een zogenaamde zorgplicht op: zij moeten elk kind een goede onderwijsplek bieden, ook kinderen met een extra leerbehoefte. Scholen en schoolbesturen moeten hiertoe extra ondersteuning op school organiseren, op zoek gaan naar onderwijs op een school in de regio of in het speciaal onderwijs. Schoolbesturen zijn verplicht regionale samenwerkingsverbanden te vormen en deze zelf te besturen om afspraken te maken over de indicatiestelling en plaatsing van en ondersteuning aan leerlingen en de bekostiging daarvan.

Een ex ante-evaluatie wijst uit dat passend onderwijs tot veel bestuurlijke drukte zal leiden op het regionale niveau van samenwerkingsverbanden en dat het de vraag is of en wanneer het leerlingen, ouders en leraren echt bereikt: 'De verandering van het stelsel en de invulling van de lokale verantwoordelijkheden zullen immers heel wat vergaderuren vereisen. Op dit moment lijken leraren (en intern begeleiders) nog niet erg in de positie om daarbij ook hun invloed uit te oefenen.' (Ledoux, 2013, p. 90). De ervaringen van een onderwijsbestuurder in het voortgezet onderwijs illustreren dit:

Mijn schoolbestuur neemt verplicht deel aan twee samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Dat is op zichzelf al niet eenvoudig. Met dat ene samenwerkingsverband zijn we direct enthousiast de samenwerking gaan verkennen. De eerste ideeën over de bedoeling van de bestuurlijke samenwerking om tot passend onderwijs te komen waren heel waardevol, heel inhoudsrijk. Ongeveer zeven maanden hebben we inhoudelijk met elkaar grondig verkend hoe het onderwijs vorm kan gaan krijgen en wat de implicaties konden en moesten zijn voor leerlingen, ouders, docenten en andere betrokkenen bij vraagstukken van speciale leer- of zorgbehoeften. So far so good. Maar toen moest er een bestuurlijke constructie komen. En dat gaf veel gedoe, dat werd een heel ander gesprek, over posities, bevoegdheden, invloed en macht. En vervolgens begon de formele planning: er moest een ondersteuningsplan komen, daar kijkt de Inspectie van het Onderwijs naar, en formats en de bijbehorende administratieve rompslomp. En we moesten de medezeggenschap inrichten: de ondersteuningsplanraad. Daarna gingen we, omdat we een pilot zijn van de

Onderwijsinspectie, oefenen met het externe toezichtkader. Direct werd vastgesteld dat de governance van het samenwerkingsverband niet op orde is... Kortom, eerst waren zeven schoolbesturen goed en inspirerend met het gezamenlijk besturen en vormgeven van passend onderwijs bezig, zoals het inhoudelijk bedoeld is, en nu hebben we het alleen nog maar over posities, geld en macht. Niemand is meer eigenaar van deze processen, niemand is hier tevreden over en toch denkt iedereen: 'We hebben allemaal geprobeerd er het beste van te maken'. Voor mij is dit een van de weinige momenten in mijn loopbaan als onderwijsbestuurder dat ik denk 'Wat ben ik aan het doen? Ik zie en ik overzie het niet meer.'

De omvang van onderwijsbesturen wordt dus niet alleen bepaald door de omvang van de onderwijsorganisatie, maar ook door het aantal en de aard van bovenbestuurlijke samenwerkingsverbanden waaraan het onderwijsbestuur deelneemt. Er kunnen uiterst complexe bestuurlijke configuraties ontstaan die de menselijke maat overstijgen. Een interessante vraag hierbij is of de complexiteit geleidelijk toeneemt en de menselijke maat geleidelijk verdwijnt naarmate de bestuurlijke omvang groeit, of dat er een 'turning point' aan te wijzen is. Een andere belangrijke vraag is of er zogenaamde intermediaire factoren zijn (zoals de organisatiestructuur, bestuurlijk leiderschap, het type onderwijs of kenmerken van de leerlingpopulatie) die deze processen dempen of juist versterken.

Naarmate de bestuurlijke omvang toeneemt, wordt het moeilijker om een onderwijsorganisatie goed te besturen. Bij goed onderwijsbestuur worden de hoofdrolspelers van het onderwijs namelijk nooit alleen als sturingsobjecten benaderd die met behulp van van regels, interventies en prikkels richting het gewenste gedrag worden gestuurd (de mogelijkheid hiervan wordt sowieso zwaar overschat, zie wat ik schrijf over beperkte bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties (Hooge, 2013)). Integendeel, leerlingen, hun ouders, leraren en direct leidinggevenden vormen het centrale onderwerp bij goed onderwijsbestuur. Hiertoe hebben onderwijsbestuurders contact met hen nodig om aan te kunnen sluiten bij hun gedrag, houding, percepties, interpretaties, kennis en vaardigheden. Behoud van de menselijke maat is hiervoor een heel belangrijke conditie. Als de organisatie en de omgeving te complex zijn geworden en de menselijke maat in het geding is, verliezen onderwijsbestuurders de aansluiting met de hoofdrolspelers van onderwijs. En dan speelt het fundamentele risico van 'too-big-to-succeed'.

Van regels naar ‘professioneel gezond verstand’

‘We must be sure that we have arranged social rules and incentives in a way that induces people to act in ways that serve the common good.’ B. Schwartz

Wie onderwijsbestuur zegt, zegt regels. Te veel regels. Van oudsher staat de onderwijssector bekend om zijn regeldichtheid (Geelhoed, 1986; De Glenn & Groof, 2002) en daar is ondanks dertig jaar dereguleringsbeleid niet veel aan veranderd.

Het is een mythe dat de Rijksoverheid al die onderwijsregels zou produceren. Gedurende de afgelopen drie decennia is een toenemend aantal organisaties in het bestuurlijk middenveld (denk aan de PO-Raad-, VO-raad- en de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen en de VSNU, vakbonden, de Inspectie van het Onderwijs, project-, proces- en programmaorganisaties die landelijk beleid uitvoeren, enzovoort) samen met lokale overheden juist steeds meer regels gaan produceren, al dan niet intentioneel.

Deze regels zijn soms direct herkenbaar als het een reglement of code betreft. De onderwijs-cao's zijn een berucht voorbeeld: veel regels in cao's worden als regelrechte ramp ervaren, bijvoorbeeld de werktijdfactor, waarover een bestuurder in het voortgezet onderwijs zegt:

‘Die wordt tot vier getallen achter de komma berekend. En als ik de schooltijden wil veranderen, iets dat de vormgeving en kwaliteit van ons onderwijs zeer ten goede kan komen, moet ik aan elke leraar afzonderlijk vragen of we de cao mogen overtreden.’

Het ingewikkelde is dat regels steeds vaker zijn vermomd als convenant, protocol, standaard, kader, handreiking, norm, ‘good practice’ en wat dies meer zij. In de literatuur worden dat sociale regels oftewel ‘soft governance’ genoemd (Brandsen, Boogers & Tops, 2004; Sauder & Espeland, 2009). Om duidelijk te maken wat hiermee wordt bedoeld, geef ik hieronder twee voorbeelden van regels *in disguise* en de impact ervan.

Een bestuurder vertelt dat haar roc samen met externe partijen een zogenaamd Centrum voor innovatief vakmanschap (CIV) heeft opgericht, gefaciliteerd door het Platform Bèta Techniek. Docenten, leidinggevenden, stafleden en bestuurders steken hier veel tijd en energie in, en met succes: het centrum loopt en de resultaten zijn goed. Tegelijkertijd merkt de bestuurder dat er ook veel tijd en energie worden opgeslokt door de regels en administratieve lasten die de subsidievoorwaarden met zich meebrengen: er is een ‘motiverende’ audit, dan een ‘tussentijdse audit’ en vervolgens is er het verzoek precies te verantwoorden hoe aan de subsidieregels is voldaan als voorwaarde voor het verkrijgen van de rest van de subsidie. De bestuurder overweegt nu de stekker uit het CIV te trekken, of het op eigen kracht te gaan doen, omdat de administratieve lasten en regeldruk niet meer opwegen tegen de baten van de subsidie. Een bestuurder van een hbo-instelling bevestigt deze ervaring voor de Centers of expertise, ook gefaciliteerd door het Platform Bèta Techniek: de inkadering en administratieve rompslomp wegen nauwelijks op tegen de subsidie.

In een onderzoeksrapport naar intern toezicht in het hoger onderwijs formuleert de inspectie een ‘ontwikkelperspectief’ dat de verwachtingen en uitgangspunten over de uitoefening van intern toezicht expliciteert ‘die binnen en buiten de sector zelf leven en breed weerklank vinden’ (Inspectie van het Onderwijs, 2013, p. 24). Hoewel de inspectie in het rapport expliciet aangeeft dat dit ontwikkelingsperspectief niet bedoeld is als leidraad of voorschrift voor raden van toezicht, maar eerder als een gespreksagenda, is het zeer denkbaar dat raden van toezicht, wetende dat het inspectietoezicht zich de komende jaren zal uitstreken tot het functioneren van bestuur en intern toezicht, zich wel degelijk zullen richten op dit ontwikkelingsperspectief en het toch als een voorschrift zien. En niet helemaal zonder grond; in het rapport staat namelijk ook: ‘Natuurlijk zijn aspecten gekozen die de inspectie zelf ook betekenisvol acht en goedkeurt’ (Ibid, p. 24). Misschien onbedoeld, maar van dit ontwikkelingsperspectief zal een regulerende werking uitgaan op de governance van instellingen voor hoger onderwijs, aangezien bevindingen en oordelen van de Inspectie van het Onderwijs een grote impact hebben op hun legitimatie en reputatie.

De regels, standaarden en protocollen die het gevolg zijn van de op dit moment zo dominante afrekencultuur in het onderwijs vormen een bijzondere variant en zijn het resultaat van prestatiesturing en onevenwichtige nadruk op leeropbrengsten in de basisvakken taal en rekenen/wiskunde in combinatie met intensieve bureaucratische verantwoording. Alles wat in de onderwijspraktijk wordt gerealiseerd moet op papier worden verantwoord aan de buitenwacht, het liefst uitgedrukt in kwantitatieve gegevens (gemiddelde Cito-scores, rendementscijfers, aantal publicaties en citatie-index). Het is genoegzaam bekend dat eenzijdige prestatiesturing in het onderwijs leidt tot ongewenste neveneffecten zoals versmalling van het curriculum, ‘teaching to the test’, uitholling van de professionaliteit van leraren en ‘gaming’ (van strategische omgang tot regelrechte fraude). Deze ongewenste effecten overschaduwden op den duur de beoogde effecten van prestatiesturing. De afgelopen periode is dit dan ook veelvuldig en vanuit verschillende hoeken voor het voetlicht gebracht, met ‘Amerikaanse toestanden’ als schrikbeeld. Toch nog even een voorbeeldje

hiervan, aangereikt door een bestuurder in het primair onderwijs:

Scholen voor voortgezet onderwijs in de regio laten ons merken dat zij het liefst een zo laag mogelijk advies voor onze leerlingen in groep acht zien, zodat het voortgezet onderwijs een mooi toegevoegd rendement kan laten zien.

De afgelopen anderhalf jaar heb ik het tij op dit punt wel zien keren. Met het afwijzen van de landelijke kleutertoets en van de eis om de scores op de Cito-eindtoets te verhogen, is de Tweede Kamer in het najaar van 2013 voor het eerst ferm ingegaan tegen de tot dan toe dominante onderwijsbestuurlijke opvatting dat prestaties van kleuters tot hoogleraren kunnen en moeten worden gemeten en dat hierop kan worden gestuurd. Ook het besluit van de VSNU om vanaf 2015 de productiviteitseis uit het Standaard Evaluatie Protocol (SEP) te halen en te laten vervangen door valorisatie-eisen, evenals de Kamervragen in december 2013 over 'Science in Transition' bevestigen dat er langzaamaan een andere wind opsteekt.

Het lijkt mij wel belangrijk dat de pendule nu niet volledig de andere kant opslaat en we totaal afwijzend komen te staan ten opzichte van toetsen en het in kaart brengen van opbrengsten van onderwijs en onderzoek. Dat zou niet alleen tot grote vrijblijvendheid leiden, maar ook wordt dan het kind met het badwater weggegooid: toetsen vormen immers een kernelement van goed onderwijs, en het kunnen maken, interpreteren en benutten van toetsen om leerlingen verder te brengen, is een cruciaal element van de professionele beoefening van het beroep van leraar. Hoogleraar onderwijssociologie Herman van de Werfhorst wijst daarnaast in zijn opiniestuk van 10 januari 2013 in de NRC nog op een andere belangrijke functie van gestandaardiseerde toetsen: ze bevorderen een neutrale beoordeling van leerlingen, ongeacht milieu en etniciteit, en helpen leraren daarmee hun eigen vooroordelen te dempen.

Nog even terug naar die vermaledijde regels. Leraren, schoolleiders, stafleden of bestuurders hekelen vooral regels die de uitvoeringspraktijk van het onderwijs 'micromanagen' en tot uniformiteit en standaardisatie dwingen. Dit staat de vrije uitvoering van hun werk en de zeer noodzakelijke variatie in de onderwijspraktijk die ik in de inleiding noemde in de weg. Al profileren zij zichzelf liever als slachtoffers van dit soort door anderen opgelegde regels, onderwijsbestuurders, stafleden, schoolleiders en ja, ook leraren zelf, deinen er niet voor terug om de uitvoering van de onderwijspraktijk voor anderen of zichzelf in uniformerende en standaardiserende regels te vatten. Een paar voorbeelden ter illustratie:

Een leraar basisonderwijs: 'We werken sinds enkele jaren met plusgroepen hier op school, voor kinderen die heel goed kunnen leren, die sneller door de stof gaan. Voor een leerling uit mijn groep zou die plusgroep heel

erg goed zijn, in mijn ogen, ik merk dat hij extra uitdaging nodig heeft, net iets andere dingen wil proberen. Hij lijkt zich nu te vervelen bij de gewone groepsinstructie. Zijn ouders zien dit ook. Dus ik heb hem getoetst en hij blijkt ongeveer zeven maanden leervoorsprong te hebben, op alle leergebieden. Maar ja, nu mag hij dus niet in de plusgroep, want de regel hier op school is dat je aantoonbaar minimaal een schooljaar vooruit moet zijn. Die regels hebben we in het team afgesproken omdat anders alle ouders hun kinderen in die plusgroep willen. En dat is natuurlijk niet de bedoeling.'

Een hbo-docent: 'Enkele docenten van onze opleiding was gevraagd om een handreiking te maken voor het nakijken en beoordelen van eindschrijftjes. Zij kwamen met een heel gedetailleerd en ingewikkeld toetsingskader, waarbij via een puntentelling het eindcijfer kon worden berekend en voor elk te toetsen onderdeel een format moest worden ingevuld. Ik merkte dat als ik met deze regels en het format een eindschrijftje nakeek, er uit de berekening een lager, of juist hoger cijfer kwam dan ik op grond van mijn eigen professionele oordeel zou geven. Mijn bezwaren werden door de anderen weggewuifd met de reden dat dit zo moest omdat we anders niet door de accreditatie zouden komen. Toen de accreditatiecommissie uiteindelijk kwam, waren ze heel kritisch op ons beoordelingsformat en vroegen ze of we niet 'gewoon een cijfer voor de eindschrijftjes konden geven met eenvoudige onderbouwing daarbij'.'

Naar aanleiding van de Inholland-affaire over (de waarde van) diploma's, wordt door de Inspectie van het Onderwijs geconstateerd dat bij de Hogeschool Utrecht (HU) weliswaar geen misstanden zijn, maar dat een aantal opleidingen voor verbetering vatbaar is. Het bestuur van de HU start vervolgens het project 'Van cijfer tot diploma', legt de regels rond diplomering en cijferverwerking vast in een handboek en handhaaft ze strenger. De bestuurder zegt dat hij zelf meer vertrouwen zou willen geven en zou willen zeggen: 'We hebben die regels allemaal niet nodig', maar ervaart zo'n hoge druk vanuit samenleving en politiek dat deze bureaucratie toch wordt ingericht. De hogeschooldocenten geven inmiddels aan dat zij moeite hebben om problemen op te lossen via de 'HU-protocollen' en verdrinken in de administratie. (Bron: Trajectum, HU, oktober 2013, p. 19-24)

Het probleem met de regeldrift in het onderwijs die ik hierboven in al zijn facetten heb getracht te beschrijven, is dat deze regeldrift stoelt op een heel grote misvatting, namelijk dat uitvoering geven aan goed onderwijs kan worden geregeld, dat er algemeen toepasbare recepten en voorschriften voor zijn. Dat kan niet, omdat regels, recepten en voorschriften voorbijgaan aan de specifieke situatie waarin de hoofdrolspelers van onderwijs in onderling samenspel onderwijs maken en hun eigen betekenis geven aan de bedoeling en de kwaliteit ervan.

Dit misverstand heeft betrekking op wat ik in de inleiding al noemde namelijk dat, gezien de meervormigheid van onderwijs, onderwijsbestuur moet diversificeren en variëren. Dit klinkt erg voor de hand liggend maar in werkelijkheid is het een van de moeilijkste opgaven

voor onderwijsbestuurders. Als iets een onderwijsbestuurlijke reflex is, en daarmee schering en inslag in het onderwijs, is het wel uniformeren en standaardiseren.

Deze reflex is goed te begrijpen in het licht van de drijfveren van de overheid, de zogenaamde 'oerkrachten' zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) die in zijn advies uit 2013 'Terugtrekken is vooruitzien' treffend heeft gemunt. Met name de oerkrachten 'ongemak van variëteit en verschil' en 'bestuurscentrisme en geloof in centrale planning' verklaren de zorg die de overheid 'voelt' voor het borgen van publieke belangen, zoals het garanderen van gelijkheid (wat betreft onderwijskansen, toegang tot onderwijs, onderwijsaanbod en -kwaliteit) of rechtmatige besteding van middelen (wie betaalt, bepaalt: 'waar voor het belastinggeld' willen zien), en verklaren het verlangen naar uniformeren en standaardiseren.

Deze oerkrachten van de overheid blijken ook nog flink door te werken in de wereld van het bestuurlijk middenveld en binnen onderwijsorganisaties. Ondanks de vrije beleidsruimte en de toegenomen autonomie om beslissingen te nemen die passen bij de eigen specifieke situatie en context, kenmerkt onderwijsbestuur buiten het overheidsdomein zich ook vaak door uniformering en standaardisering. Het 'ongemak van variëteit en verschil' is voelbaar als sectorraden, vakbonden en (samenwerkende) onderwijsinstellingen in hun besturing het primaat leggen bij gelijkheid en uniformiteit (gelijke monniken, gelijke kappen bij personeelsbeleid, gelijke en eerlijke verdeling van beschikbare middelen) en rechtmatigheid, in plaats van bij variëteit en diversiteit. En ook 'bestuurscentrisme en geloof in centrale planning' is onderwijsorganisaties niet vreemd en valt deels weer te verklaren door hun relatief grote omvang, waardoor het lastig is goed zicht te hebben op de meervoudig- en meervormigheid van het onderwijs binnen de eigen instelling en de besturing ervan te variëren en diversificeren.

Bovendien weten we uit onderzoek allang dat regels sowieso een beperkte werking hebben: wanneer er te veel regels en interventies zijn, gaan zij elkaar onderling tegenwerken met als gevolg een verlies aan focus, doel-middel-verschuivingen, instrumentalisering in plaats van professionalisering en andere ongewenste neveneffecten die de goede bedoeling van het beleid overschaduwden of uitvlakken (Engbersen, 2009; Leeuw, 2008; Hooge & Leenhouts, 2007). Een overmaat aan regels leidt tot uitholling van professioneel handelen: regels doen namelijk geen beroep op het eigen inzicht en de eigen moraal en motivatie van mensen, en slaan op den duur de wil en het vermogen om eigen inzicht, moraal en motivatie te benutten en verder te ontwikkelen er zelfs uit (Schwartz & Sharpe, 2010). Regels, voorschriften of protocollen kunnen weliswaar van pas komen om iemand op weg te helpen, maar vooral als hij of zij nog niet zo goed weet hoe te handelen. Dat kan het geval zijn bij een 'beginner',

een zwakke beroepsbeoefenaar of als er een nieuwe of andere uitoefening van het beroep aan de orde is. Maar ook dan geldt: overmaat schaadt. Regels, voorschriften of protocollen zijn net als zijwieltjes aan een fiets: ze helpen de bestuurder op weg maar moeten er op tijd weer af omdat hij anders nooit zelf leert te sturen en het evenwicht te bewaren. En er moeten zeker geen wieltjes bijkomen. Om goed te leren fietsen is oefening nodig, moeten risico's worden genomen en moet er geen angst zijn om fouten te maken.

De huidige omgang met regels in het onderwijs is precies het tegenovergestelde hiervan en gunt weinig tijd en ruimte voor oefenen en leren, ademt angst voor fouten en is risicomijdend. Om te komen tot goed onderwijs en goed bestuur worden toezicht, controle, bureaucratische verantwoording en regelgeving op touw gezet om niet 'door het ijs te zakken' en te zorgen dat er geen zaken fout gaan. Ter illustratie twee recente voorbeelden:

Om nieuwe incidenten te voorkomen, worden de mogelijkheden voor toezicht, controle en hindermacht van het interne toezicht en de medezeggenschapsraad ten aanzien van het bestuur van een onderwijsinstelling wettelijk verstevigd. Hiertoe ligt er het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht met daarin nieuwe regels voor de uitoefening van de medezeggenschap en is een wetsvoorstel in voorbereiding dat de taken, bevoegdheden en aansprakelijkheid van interne toezichthouders regelt en uitbreidt (zie de brief 'Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren' aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en de minister van Justitie in het najaar van 2013). Het signaal dat hier vanuit gaat is dat goed bestuur een kwestie is van de juiste formeel-juridische structuren en het wettelijk verankeren daarvan.

Om te voorkomen dat onderwijsbestuurders de mist in gaan bij de vormgeving van passend onderwijs in de regionale samenwerkingsverbanden, worden al in de aanloop naar de inwerkingtreding van de wet de governance, de toelating en de medezeggenschap bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs dichtgeroged. Ook is op voorhand een extern toezichtskader ontwikkeld waarmee sinds halverwege 2013 'simulaties' worden uitgevoerd. Hier gaat het signaal van uit dat het voor de bestuurders van de samenwerkingsverbanden belangrijker is te leren hoe ze kunnen voldoen aan wet- en regelgeving en de criteria van het externe toezicht, dan te leren hoe ze vanuit het samenwerkingsverband zo kunnen sturen dat ouders, leraren en direct leidinggevend op de scholen goed vorm kunnen geven aan passend onderwijs.

De angst- en risicomijdende regel- en controledrift in het onderwijs die zich tot in de uitvoeringspraktijk uitstrekt, illustreert het spanningsveld tussen het lage vertrouwen van de samenleving en de politiek in de capaciteiten en het morele kompas van de mensen die het onderwijs maken en besturen enerzijds, en de hooggespannen verwachtingen van geweldig onderwijs en de roep om excellentie anderzijds.

Het doorbreken van dit ongemakkelijke spanningsveld vraagt om lef en professioneel gezond verstand op alle fronten: binnen onderwijsinstellingen, in het bestuurlijk middenveld en bij de overheid en politiek, om:

de risico's te kunnen en durven nemen die inherent zijn aan de creativiteit die nodig is om goed onderwijs te maken en te besturen;

een beroep te kunnen en durven doen op relativerings- en inlevingsvermogen als er fouten worden gemaakt en ervan te leren;

royaal verantwoording te kunnen en durven afleggen in de juiste zin van het woord: toelichten en toegeven en niet: indekken en toedekken;

te kunnen en durven variëren en uitzonderingen te maken.

Kortom, het vraagt om lef en professioneel verstand van alle betrokkenen om het onderwijs dat leerlingen, ouders, leraren en hun direct leidinggevendend dagelijks met elkaar maken niet dicht te regelen maar aan hen de ruimte te geven voor vrije uitvoering en hierover van hen royale verantwoording te verlangen.

Besturen van onderwijs

Sinds enkele jaren is er in Nederland een beweging op gang gekomen van leraren die hun eigen verantwoordelijkheid voor onderwijs willen terugnemen en die hierover de discussie opzoeken met onderwijsbestuurders. Het is een losse beweging die geleidelijk is ontstaan: eerst was zij nauwelijks zichtbaar, maar langzaam breidden de geluiden zich uit tot rumoer.

In 2009 richten Amsterdamse leraren een beroepsvereniging voor basisschoolleraars op: 'meesters en juffen met ambitie willen zichzelf en hun vak blijven verbeteren', de Vereniging van Meesterschappers (VvM). Op de website geven de oprichters aan: 'De Vereniging van Meesterschappers is opgericht door leerkrachten met passie voor hun vak. De vereniging wil professionalisering van het basisonderwijs vanuit de werkvloer, door gebruik te maken van elkaars ervaring en expertise en door nieuwe kennis en inspiratie op te doen. Daarnaast willen wij een aanjager zijn van discussie en debat onder collega's en beleidsmakers, om te komen tot inhoudelijke ontwikkeling en opinievorming.

De VvM wil graag mede op die manier als klankbord fungeren voor beleidsmakers, politiek en andere betrokken organisaties.' De vereniging organiseert sindsdien goedbezochte inhoudelijke lezingen, debatten en interviews.

De vereniging laat haar invloed meer en meer gelden en mengt zich in 2013 in de discussie over het door de samenwerkende Amsterdamse schoolbesturen en de gemeente op te richten kwaliteitsbureau. Er worden vragen gesteld bij de audits die elke vier jaar per school door onafhankelijke experts vanuit dit bureau worden afgenomen met behulp van een kwaliteitskader dat is ontwikkeld op basis van de ervaringen met de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam (KBA): doet dit kader voldoende recht aan de professionele ruimte van leraren, is de audit niet eerder een manier om scholen en leraren af te rekenen in plaats van tot leren en verbeteren te komen, hebben de schoolbestuurders en gemeente wel goed geluisterd naar leraren bij dit initiatief? De schoolbesturen en gemeente kunnen niet om de Meesterschappers heen en geven aan hen een plek in het adviesorgaan van het kwaliteitsbureau.

Onder het adagium 'Weg met de afrekencultuur' brengt een aantal leraren uit het basis- en voortgezet onderwijs samen met denkers uit binnen- en buitenland in 2013 het boek 'Het Alternatief' uit (Kneyber & Evers (red.), 2013): een vurig en stevig pleidooi voor minder centraal verzonden en doorgedrukte prestatie-illusies over het onderwijs. In het boek wordt naar een alternatief gezocht voor de afrekencultuur in het onderwijs: 'flip the system' oftewel collectieve autonomie van docenten. Een innovatiepot van 730 miljoen euro, afschaffing van verplichte onderwijstijd (normjaartaak), afschaffen van de Inspectie van het Onderwijs, de kwaliteitsmaatstaven in handen van de beroepsgroep van leraren en carrièreperspectieven creëren worden

als alternatief voor de afrekencultuur gepresenteerd. Het boek slaat in als een bom en krijgt veel bijval in de (sociale) media. De minister noemt het boek in 2013 bij de behandeling van de begroting en de twee leraren die de redactie van het boek vormen, zijn sindsdien voortdurend te gast bij de vakbonden, sectororganisaties, Inspectie van het Onderwijs, het ministerie van OCW enzovoort om hun pleidooi uit de doeken te doen.

In maart 2013 komen de decanen van de Vrije Universiteit (VU) in het geweer tegen hun eigen bestuur. Hun belangrijkste kritiekpunten: 'De onderwijsvisie is onvoldoende concreet'; 'Het beleid is te lang gericht geweest op groei' en 'Er bestaat weinig aandacht voor informele contacten, vooral tussen de leiding en de werkvloer'.

Deze beweging van het opeisen (of terugeisen) van de eigen verantwoordelijkheid voor goed onderwijs is een heel belangrijk signaal voor onderwijsbestuurders. In mijn ogen is het een uiting van langzaam maar gestaag groeiend ongenoegen van diegenen die ik in dit essay de hoofdrolspelers van het onderwijs heb genoemd: leerlingen, ouders, leraren en hun direct leidinggevenden. Zij willen niet alleen als 'sturingsoBJECTEN' worden benaderd, integendeel, zij willen meer ruimte, zeggenschap en verantwoordelijkheid.

Maar als leraren hun professionele ruimte opeisen, dan geldt ook: adel verplicht, en dan moeten onderwijsbestuurders – en breder: de samenleving en de politiek – erop kunnen vertrouwen dat leraren professioneel en kwalitatief hoogwaardig werk leveren en voor blijvende verbetering en vernieuwing zorgen. Zijn leraren hiertoe in staat en bereid dit samen met anderen (collega's, direct leidinggevenden, staf) te doen en willen zij elkaar en zichzelf de maat nemen? Lukt het leraren om hun – nu nog vaak vrijblijvende individuele autonomie – om te zetten in collectieve autonomie zonder te vluchten in zelfgemaakte regels, protocollen en handreikingen? Durven leraren verantwoording af te leggen over hoe zij te werk gaan en wat zij daarmee bereiken? Slagen zij erin mede de toon te zetten voor de manier waarop ze mogen worden aangesproken op, en verantwoordelijk worden gehouden voor, de resultaten van hun werk?

In mijn ogen kunnen bovenstaande vragen alleen positief beantwoord worden als de beroepskwaliteit fors omhoog gaat, in gelijke tred met meer professionele ruimte voor leraren. En dit vraagt behalve om vrije ruimte, ook om stevige sturing. Geen sturing in de zin van meer regels voor, of toezicht en controle op, de uitvoering van het leraarsberoep en de onderwijspraktijk (zie paragraaf vier), maar in de zin van regulering van het beroep zelf. Hier ligt een taak voor de Rijksoverheid, vanuit de grondwettelijke zorgplicht om deugdelijkheidseisen te stellen aan de kennis, het inzicht, de vaardigheden en de beroepshouding van leraren.

Naar mijn idee moet daarom van drie zaken echt werk worden gemaakt:

Allereerst moeten de lerarenopleidingen sneller veel beter worden. De afgelopen decennia is er onvoldoende aandacht besteed aan de kwaliteit van de initiële lerarenopleidingen. Recent zijn er wel wat verbeteringen zichtbaar, zoals de ontwikkeling van de zogenaamde 'kennisbasis' voor de lerarenopleidingen, de invoering van een taal- en rekentoets voor toelating tot de pabo, programma's voor het zogenaamde 'opleiden in de school' en opleidingstrajecten om meer academici op te leiden tot leraar, maar deze ontwikkelingen zijn allemaal behoorlijk laat op gang gekomen, experimenteel, gefragmenteerd en vrijblijvend.

Mijn voorstel is om de initiële opleidingen onder de bestuurlijke hoede te brengen van de overheid door de vorming van rijksacademies voor leraren basisonderwijs en eerste- en tweedegraads leraren. Deze rijksacademies bieden de opleidingen aan op masterniveau met een duur van vier tot vijf jaar en worden 'gedragen' door een kennisinfrastructuur waarin praktijk, beleid en wetenschappelijk onderzoek zijn gebundeld. Voor toelating tot deze rijksacademies vindt een strenge selectie plaats: alleen de best presterende kandidaten worden toegelaten. Daarbij wordt niet alleen gelet op academische aanleg, maar ook op aanleg voor pedagogisch-didactisch handelen, bereidheid tot leren en ontwikkelen en motivatie voor het leraarsberoep. Omdat deze selectie cruciaal is, is met spoed goed onderzoek nodig naar methoden om kandidaten te selecteren, waarbij ervaringen uit het buitenland (Frankrijk, Finland) kunnen worden meegenomen.

Ten tweede moet het gegeven dat het personeelsbestand van het basisonderwijs inmiddels voor het overgrote deel bestaat uit vrouwen die in deeltijd werken worden geïdentificeerd. Als vrouwen niet meer dan drie dagen willen werken, betekent dit vaak dat zij het primaat leggen bij (een combinatie van werken en) de zorg voor thuis, in plaats van bij de uitoefening van het beroep van leraar en de continue professionalisering die daarbij hoort. Deeltijdwerkers blijken dan ook niet de beste leraren: zij beheersen algemeen didactische en differentiatievaardigheden gemiddeld minder goed (Inspectie van het Onderwijs, 2014, p. 38).

Dit alles wordt echt een probleem als op een school (bijna) alleen nog maar vrouwen in deeltijd werken. Zo ontstaan er eenzijdig samengestelde teams van middelmatige leraren die niet het primaat leggen bij hun professionele ontwikkeling en die van het team en waarbij het risico van fragmentatie en discontinuïteit speelt. Daarbij is er een zichzelf versterkend effect: voor kwalitatief goede leraren (mannen en vrouwen) die wél het primaat leggen bij hun carrière vormt het basisonderwijs hierdoor een zeer onaantrekkelijke, weinig ambitieuze werkomgeving die zij mijden.

Deze ontwikkeling moet worden gekeerd, al is het geen gemakkelijke opgave. Onderwijsbesturen zouden in hun eigen regio de handen ineen kunnen slaan en, met het oog op heterogenisering van het personeelsbestand, gericht mannen en vrouwen kunnen werven die voltijds willen werken en leraar willen zijn vanwege inhoudelijke redenen, en niet omdat werken in het onderwijs zo goed te combineren valt met zorgtaken thuis vanwege de schoolvakanties en mogelijkheden voor deeltijdwerk.

Verder ligt een deel van de oplossing in verhoging van de beroepsstandaard. De afgelopen decennia zijn hier concessies aan gedaan om het lerarentekort tegen te gaan (denk aan de aanstelling van onbevoegde leraren en gebrekkige zij-instroomtrajecten). Daarnaast hebben werkgevers- en werknemersorganisaties de afgelopen dertig jaar nauwelijks oog gehad voor inhoudelijke professionalisering van leraren; de aandacht ging vooral uit naar de salariering en arbeidsvoorwaarden.

Dit brengt mij bij mijn laatste punt: het mededogen met niet-voldoende functionerende leraren is te groot in het onderwijs, terwijl het voor alle partijen het beste is als deze leraren het onderwijs zouden verlaten en hun heil in een ander beroep zouden zoeken. Dat vraagt van onderwijsbesturen om professioneel en doortastend personeelsbeleid. Het recent ingevoerde lerarenregister vormt in dit licht een grote schaalmlap omdat bij- en nascholing, of liever: continue professionalisering, nog steeds vrijwillig is. En daarmee vrijblijvend. Het is een gemiste kans dat er geen verplichting op professionalisering ligt, bijvoorbeeld via een publiekrechtelijk lerarenregister met een puntenstelsel zoals dat bij andere beroepen gebruikelijk is. Wie niet aan de professionaliseringseisen voldoet, verliest zijn bevoegdheid. Zo'n beroepsregistratie zou de kwaliteit van het leraarsberoep verhogen en borgen, wat de status en aantrekkelijkheid van het beroep ten goede komt, waardoor mensen met hoge capaciteiten en de juiste motivatie voor het leraarsberoep willen kiezen en er zo weer een opwaartse spiraal ontstaat.

In het verlengde van het verhogen van de beroepskwaliteit van leraren: ook hun leidinggevend en managers en bestuurders moeten professioneel en kwalitatief hoogwaardig werk leveren. Op dit punt moeten zowel onderwijsbestuurders als intern toezichthouders (raden van toezicht) hun werkgeverstaak uiterst serieus nemen: zorgvuldig en veeleisend te werk gaan bij werving, selectie en benoeming, serieus invulling geven aan functionerings- en beoordelingsgesprekken, toezien op een goede uitoefening van bestuur, management en leiderschap en op continue professionalisering van (de mensen werkzaam in) de onderwijsorganisatie, inclusief zichzelf. Leidinggevend en managers en bestuurders mogen noch in denkniveau, noch in kennis van, bekendheid met, en 'gevoel voor', onderwijs onderdoen voor leraren.

Tot slot: de op zichzelf mooie beweging van leraren die hun eigen verantwoordelijkheid voor onderwijs willen terugnemen, mag er niet toe leiden dat nu vooral en alleen het professionele perspectief dominant wordt in onderwijsbestuur. Dat zou ongewenst zijn: leraren (onderwijsprofessionals) hebben de waarheid niet in pacht over wat goed (of geweldig) onderwijs is en ook geen alleenrecht op het vormgeven ervan. Het betrekken van (het perspectief van) leerlingen, ouders en zelfs breder: partijen in de lokale gemeenschap / samenleving, is minstens zo belangrijk. En hard nodig: zonder hun invloed, betrokkenheid en inzet lukt het niet om goed onderwijs te realiseren (zie bijvoorbeeld: Epstein, 2001; Leithwood, 2012).

Omdat verwachtingen en opvattingen van leerlingen, ouders en partijen in de lokale gemeenschap/samenleving ten aanzien van goed onderwijs vaak niet parallel lopen met die van onderwijsprofessionals (zie de recente SCP-publicatie hierover: Herweijer, Vogels & Andriessen, 2013), is het voor onderwijsbestuurders geen sine cure om ook het primaat te leggen bij het perspectief van leerlingen, ouders en partijen in de lokale gemeenschap/samenleving. Hievoor moeten zij de inherente spanning tussen hen en onderwijsprofessionals overbruggen.

Dit kan door te stoppen met leerlingen, ouders en partijen in de lokale gemeenschap/samenleving te benaderen als consumenten of klanten en te proberen zo goed mogelijk in te spelen op hun wensen, eisen en verlangens en het hen naar de zin te maken. In plaats daarvan is het voor onderwijsbestuurders de kunst om hun deelgenoot te maken van de bedoeling, de doelen en het vormgeven van het onderwijs, hun te benaderen als bronnen van informatie, kennis en expertise en te onderzoeken hoe zij kunnen bijdragen aan goed onderwijs en voor ondersteuning en legitimering kunnen zorgen.

Want kwaliteit van onderwijs valt of staat niet bij de kwaliteit van leraren en onderwijsprofessionals an sich, maar bij de kwaliteit van hun relatie met leerlingen, ouders en partijen in de lokale gemeenschap/samenleving. En de kwaliteit van die relatie bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van onderwijsbestuur.

Referenties

- Baggerman, S., Beekhoven, J. van, Graef, M. de, Haas, de S., Prieëlle, M. de & Schreijen, E. (2011). *De menselijke maat: remedie of retoriek?* Achtergrondstudie. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Branden, T., Boogers, M. & Tops, P. (2004). Soft Governance, Hard Consequences: The Ambiguous Status of Unofficial Guidelines. *Public Administration Review*, 64(4): 546–553.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2013). 'Niet onwettig, wel onwenselijk'. *Rapport vervolgonderzoek*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Crul, M., Schnell, P. Herzog-Punzenberger, B., Wilmes, M., Slootman, M. & Aparicio Gómez, R. (2012). School careers of second-generation youth in Europe. Which education systems provide the best chances for success? In: Crul, M., Schneider, J & Lelie, F. (Eds.) (2012). *The European Second Generation Compared. Does The Integration Context Matter?* Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 101-164.
- Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies*. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis. Amsterdam: Pallas Publications.
- Epstein, J.L. (2001). *School, Family and Community Partnerships: Preparing Educators and Improving Schools*. Boulder: Westview Press.
- Geelhoed, L.A. (1986). Deregulering en de grote operaties. In: Nispen, F.K.M. van & Noordhoek, D.P. (1986). *De grote operaties. De overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees*. Deventer: Kluwer.
- Glenn, C. & de Groof, J. (2002). *Freedom, Autonomy and Accountability in Education*. Vol. II. Utrecht: Lemma Publishers.
- Heek, F. van (1968). *Het verborgen talent, milieu, schoolkeuze, en schoolgeschiktheid*. Meppel: Boom.
- Herweijer, L., Vogels, R., & Andriessen, I. (2013). *Samen scholen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie*. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties. Oratie. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Hooge, E.H. & Leenhouts, J. (2007). Van overacting naar method acting in (onderwijs) beleid. In: Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad, 29-40.
- Kneyber, R. & Evers, J. (Red.) (2012). *Het alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs!* Amsterdam: Boom.
- Ledoux, G. (2013). *Ex-ante evaluatie Passend Onderwijs*. Studie in opdracht van het ECPO. Den Haag: ECPO.
- Leithwood, K. (2012). *The Ontario Leadership Framework 2012: A School and System Leader's Guide to Putting Ontario's Leadership Framework into Action*. Ontario: The Institute for Education Leadership.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs. Een bijdrage aan het wetstraject versterking besturing*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Leeuw, F.L. (2008). *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*. Oratie. Maastricht: Maastricht University.
- OECD (2013). *PISA 2012 Results: Excellence through Equity. Giving every student the Chance to succeed*. Volume II. PISA, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>
- OECD (2014). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science*. Volume I (Revised edition, February 2014), PISA, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en>
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Sauder, M. & Espeland, W.N. (2009). The Discipline of Rankings: Tight Coupling and Organizational Change. *American Sociological Review* ,74: 63-82.
- Schwartz, B. & Sharpe, K. (2010). *Practical Wisdom. The Right Way to Do the Right Thing*. New York: Riverhead Books.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 135, nr. 16.
- WRR (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Prof.dr. Edith Hooge is bijzonder hoogleraar multi-level governance van onderwijsorganisaties bij TiasNimbas Business School, Universiteit van Tilburg. Haar onderzoeks- en onderwijsactiviteiten zijn gericht op bestuur, intern toezicht en verantwoording bij non-profitorganisaties, met name in het onderwijs, en op vraagstukken van 'goed bestuur'. Zij was en is voorzitter respectievelijk lid van diverse (onderzoeks) commissies en adviesraden op het gebied van governance.

Edith Hooge is daarnaast als adviseur verbonden aan BMC Advies en richt zich daar op de ontwikkeling en verbetering van strategieën en structuren voor het besturen van (onderwijs)organisaties en op het gedrags- en handelingsrepertoire van intern toezichthouders en bestuurders.



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen
Postbus 16375 | 2500 BJ Den Haag

© Rijksoverheid | mei 2014