

Bestuurskundige Marlies Honingh over onderwijs besturen

"Benut de pluraliteit die we belangrijk zeggen te vinden"



Marlies Honingh is universitair hoofddocent bij de opleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Ze doet inmiddels zo'n twintig jaar onderwijsonderzoek waarbij ze zich in toenemende mate is gaan richten op vragen over toezicht, (be)sturing van het onderwijs en co-productie.

DOOR RENSKÉ VALK I.S.M. MARLIES HONINGH

Je houdt je al jaren bezig met dit onderwerp, dus zeg het maar: hoe moeten we besturen in het onderwijs? "Dat is direct de lastigste vraag. Er zijn zo veel factoren en processen van belang. Denk aan de persoon van de bestuurder, de context, de specifieke situatie van de scholen, de interacties binnen de organisatie, de cultuur in de organisatie. Ik kom elke keer weer terug bij de overtuiging dat het hierom gaat: is het bestuur, op deze plek, gegeven deze specifieke vragen en uitdagingen, in staat verschil te maken? Daarmee zeg ik dus ook: er is niet zo iets is als 'de juiste manier van besturen'. Zo zie ik de laatste tijd ook voorbeelden voorbij komen die duidelijk maken dat het niet steeds gaat om doen, maar juist om laten. Soms kan goed besturen ook zijn, dat je eens even juist niets doet."

Bestaat er een soort Nederlands model? "Ja, vanuit internationaal perspectief bezien hebben we een uniek model, met als meest opvallende kenmerk: artikel 23 uit onze grondwet, de vrijheid van onderwijs. Dit is belangrijk om te noemen. Het is het bevoegd gezag dat de drager is van de vrijheid van onderwijs. In het verleden betekende dit een verankering met de lokale

omgeving, macht en tegenmacht, betrokkenheid. Met de komst van professionele besturen is dat in mindere mate het geval en zien we daar ook ongemak ontstaan."

Hoe bedoel je dat? "Je zou kunnen zeggen dat de pluraliteit, die we belangrijk vinden en vonden in de samenleving, en waar artikel 23 ook ruimte voor biedt nu minder benut wordt, misschien wel te weinig. We zijn erg veel bezig met cijfers en toetsen. Niet alleen in het onderwijs, het is een dominant maatschappelijk verschijnsel. De suggestie is daarbij dat toetsen en cijfers belangrijke indicatoren zijn voor kwaliteit. Maar mijn studenten probeer ik bij te brengen dat aan cijfers keuzen, instrumenten, modellen, aannamen en definities voorafgaan. En dat die allemaal te maken hebben met een bepaald mensbeeld. Dat maakt cijfers verre van objectief.

Wat mij betreft is dat kijken naar opbrengsten in ieder geval te eenzijdig. Goed onderwijs gaat om veel meer dan om toetsbare opbrengsten. Welke functie heeft een school in het voorbereiden van zijn leerlingen op hun rol in de maatschappij? Daarover moet het gaan binnen de schoolorganisatie. En terugkomend



op die vrijheid, de vrijheid die we daarin mogen nemen in de richting en inrichting van ons onderwijs is iets dat de bestuurder moet bewaken. Of, ik kan beter zeggen, de bestuurlijke gemeenschap, want het moet niet alleen de bestuurder zijn die zich hierover buigt.”

Er staat dus wat op het spel als het gaat om onderwijs besturen? “Ik las laatst de zin ‘Om een land te verdedigen heb je een leger nodig. Maar voor de verdediging van een vrije samenleving heb je scholen nodig.’ Zijn we ons daarvan voldoende bewust? In een *post truth* samenleving waarin we zien dat stabiel geachte democratieën toch minder stabiel blijken, is het verstandig om goed onderwijs dus niet synoniem te maken aan toetsbare resultaten, maar om het debat met betrekking tot wat nodig is te blijven voeren en te blijven voeren. Dat is geen eenvoudige opgave en het is soms ook spannend. Maar wel noodzakelijk. Om terug te komen op besturen, het is in ieder geval zaak te accepteren dat onderwijs een relationele dienst is die minder stuurbaar is dan we geneigd zijn te erkennen. Dat geldt zeker voor onderwijsbeleid en onderwijstoezicht. En dan hebben we nog niet eens stilgestaan bij het feit dat onderwijs *essentially contested* is. Dat wil zoveel zeggen als dat er te twisten valt over wat goed onderwijs is.”

Minder stuurbaar dan we denken. Kun je daar iets meer over zeggen? “Een jaar of vier geleden deed ik een grote internationale systematische literatuurstudie met enkele collega’s. Ik was verbaasd over de aanname in het onderwijsbeleid dat goed bestuur leidt tot goed onderwijs. Ik zag ook goed presterende scholen met bestuurders die zich de oprechte vraag stelden hoe zij een

bijdrage zouden kunnen leveren aan de onderwijskwaliteit. Ook overheidsbeleid ging uit van top-down sturing. Maar wat me na het lezen van tal van artikelen opviel, was dat er vrij weinig bekend was over de relatie tussen besturen en onderwijskwaliteit. Dit is belangrijk omdat het huidige Nederlandse beleid daar wel van uitgaat. Maar in de internationale publicaties uit de literatuurstudie gaat het steeds om indirecte relaties tussen besturen en kwaliteit. En dat is niet vreemd. Directeuren en stafbureaus spelen immers een rol in die lijn tussen het bestuur en de klas. De uitkomsten van al die studies lieten in ieder geval zien dat het niet zo eenvoudig is als in de beleidsstukken werd gesuggereerd. Daarbij rijst nog een andere vraag. Veel publicaties baseren zich op kwantitatieve analyses. Het is de vraag of dit de manier is om daadwerkelijk zicht te krijgen op de doorwerking van sturing. Het is goed voorstelbaar dat variabelen en processen elkaar in balans houden, of dat er ergens sprake is van demping. Dat vraagt dus om veel meer oog voor de interne dynamiek in organisaties en oog voor de complexiteit. Als iets in school A werkt, is niet direct gezegd dat het in school B ook werkt. Ik moet daarbij denken aan ‘contingentie’, wat je zou kunnen vertalen als: toeval. Overigens viel ook hier weer op dat onderwijskwaliteit in al die studies smal gedefinieerd werd en dat er in onderzoek een enorme fixatie was op meetbare uitkomsten. De consequenties hiervan voor beleid laten zich raden.”



Marlies Honingh

Sinds de gestrande kabinetsformatie zeggen we allemaal tegen elkaar dat er een nieuwe bestuurscultuur moet komen. Is dat binnen het onderwijs ook een discussie waard? “Het punt dat Omtzigt maakte over macht en tegenmacht is volgens mij ook van toepassing op het onderwijs. Dit geldt voor medezeggenschap, voor het intern toezicht, maar soms ook voor belangenorganisaties en soms zelfs voor docenten wanneer zij te maken hebben met een directeur-bestuurder. De positie van de direct belanghebbenden die een natuurlijke binding hebben met de organisatie is de laatste vijftien jaar echt zwakker geworden. De onderwijsraad waarschuwde hier rond 2010 al voor. Het is nu de vraag hoe er gehandeld wordt en of we in een regelreflex schieten vanuit de wens om te beheersen.”

Wat zou je nog aan scholen en leraren willen zeggen, als het gaat om sturen en besturen in het onderwijs? “Benut de beleidsruimte! Als er één plek is in de samenleving waar debat nodig is, dan is het wel in het onderwijs. Dan bedoel ik niet dat we elkaar de maat moeten nemen, maar er staat veel op het spel en voor de toekomst van scholen en zeker voor leerlingen is het noodzakelijk dat zij leren argumenteren, reflecteren en debatteren. We hoeven het niet met elkaar eens te zijn. Maar neutraal onderwijs bestaat niet, dus er valt iets van te vinden!” ●

► **Marlies Honingh studeerde Pedagogische Wetenschappen in Leiden. Sinds augustus 2008 werkt ze bij Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit, geeft onderwijs op het terrein van New Public Governance. Ze houdt zich bezig met de kwaliteit van bestuur in de semi-publieke sector, co-productie, en bestuur en beleid in het onderwijs.**