

Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

Met dank aan
De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Tussen Papier en Praktijk:

Een Kwalitatief Onderzoek naar de Gevolgen van Reële Autonomie op het Lerend Vermogen van het Nederlandse Onderwijs

Eva Kloet (578774ek)
Masterscriptie (FSWM-3100)
Master Public Administration – Governance en Management van Complexe Systemen
Eerste lezer en scriptiebegeleider: Dr. M.J. Nederhand
Tweede lezer: Prof. dr. J. Edelenbos
Datum: juli 2024
Aantal woorden: 11.994

© 2024. 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 print-outs, kopieën, of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Voorwoord

In deze scriptie heb ik getracht de complexiteit van het Nederlandse onderwijssysteem aan het licht te brengen. Het bieden van kwalitatief hoogwaardig onderwijs lijkt een steeds uitdagendere taak te worden. Een chronisch lerarentekort, leerachterstanden, krimpende regio's en dalende leerlingaantallen, grote groepen nieuwkomers, gezinnen onder de armoedegrens en de toenemende digitalisering vinden allemaal hun weg naar de klaslokalen. Het onderwijs dient opgewassen te zijn tegen deze uitdagingen om haar voornaamste taak te kunnen vervullen, namelijk het bieden van goed onderwijs aan alle leerplichtigen. Het onderwijsveld staat voor de uitdaging niet alleen de leerlingen te laten leren, maar ook zichzelf. Leren van de coronacrisis, leren van taalachterstanden, en leren van het lerarentekort blijken noodzakelijk voor de toekomst van het Nederlandse onderwijs.

Om voor mij de logica van het onderwijs te begrijpen, zijn twee noties essentieel gebleken. Ten eerste is onderwijs mensenwerk. Want ondanks de vele uitdagingen slagen scholen in Nederland erin dagelijks ruim 2 miljoen kinderen op te vangen, te onderwijzen en een kans te geven te socialiseren. Het draait om de betrokkenheid en inzet van leerlingen, juffen en meesters, conciërges, rectoren, directeuren, bestuurders, voorzitters, kwaliteitsmedewerkers, inspecteurs van het onderwijs en natuurlijk de Minister van Onderwijs. Kwalitatief goed onderwijs ontstaat in de relaties tussen al deze mensen, mits de mensen daar ruimte voor krijgen. Ten tweede is onderwijs een taak van de lange adem. Het is een lange termijn opgave, die vereist dat we nu al bezig zijn met de toekomst.

De scriptie beoogt om het onderwijsveld handvatten aan te reiken voor het optimaliseren van het lerend vermogen, door te spelen met de autonomie die scholen lijken te ervaren. De titel 'Tussen papier en praktijk' verwijst naar de discrepantie die is ontstaan tussen de wettelijke, formele autonomie en de werkelijke, reële autonomie die scholen en hun besturen ervaren in hun werk. Op deze manier hoop ik bij te mogen dragen aan het fundament van de samenleving: het onderwijs.

Voordat ik u leesplezier mag toewensen, wil ik nog een woord van dank uiten. In het kader van het onderwijs wil ik uiteraard al mijn docenten, juffen, meesters, professoren van de afgelopen 20 jaar, en natuurlijk mijn scriptiebegeleider dr. Jose Nederhand bedanken voor het willen delen van hun kennis. Jullie hebben het onderwijs voor mij gemaakt. Ik wil de onderzoekers van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en Simone van der Boon bedanken voor alle feedback en reflectieve gesprekken, die mij hebben geholpen de massa's empirie te structureren. Verder wil ik alle bestuurders, voorzitters, rectoren, directeuren en ervaringsdeskundigen bedanken die mij een inkijk in hun werkpraktijk hebben gegeven. Het enthousiasme en de bevologenheid waarmee over het onderwijs wordt gesproken, inspireert. Tot slot de belangrijkste leermeester, mijn moeder. Van niemand heb ik zoveel geleerd als van jou.

Veel leesplezier en hopelijk leert u iets,

Eva Kloet, Nootdorp, juli 2024

Abstract

Het Nederlandse onderwijssysteem staat voor grote vraagstukken, zoals het lerarentekort, leerachterstanden, krimpende regio's en wat resulteert in kleinere scholen. Bovendien wordt de klas gezien als een afspiegeling van de samenleving; alles wat in de samenleving speelt, ziet men terug in de klas. Op die manier vinden toenemende armoede, polarisatie en een ongezonde samenleving hun weg in het onderwijs. Deze vraagstukken en uitdagingen zijn complex van aard, wat betekent dat de oplossing niet voor de hand ligt en zelfs de definitie van het probleem omstreden is. Actoren in het onderwijssysteem, namelijk scholen en besturen, dienen daarom een mate van lerend vermogen te ontwikkelen, om een handelsrepertoire voor deze problemen te creëren en simultaan kwalitatief onderwijs te kunnen aanbieden. Dit lerend vermogen bestaat uit cognitief leren van eigen onderwijsinitiatieven, sociaal leren van samenwerken en institutioneel leren door het borgen van lessen.

Naast de maatschappelijke vraagstukken staat het onderwijssysteem voor een bestuurlijke uitdaging. Ondanks de historische enting op autonomie, zijn schoolbesturen dankzij beleidsstapelings, incidentele gelden en instabiliteit niet in staat daadwerkelijke invulling te geven aan deze autonomie. Er bestaat een discrepantie tussen de autonomie op papier (formele autonomie) en de autonomie in de praktijk (reële autonomie). Desondanks is autonomie volgens de literatuur belangrijk voor het lerend vermogen. In deze scriptie wordt daarom onderzocht wat het gevolg van de gepercipieerde reële autonomie is op het lerend vermogen van schoolbesturen en schoolleiders. Hiervoor is kwalitatief onderzoek gedaan en zijn 20 interviews afgenomen met 21 respondenten. De empirie toonde aan welke praktijken de discrepantie tussen reële autonomie en formele autonomie realiseren en hoe deze discrepantie het lerend vermogen hindert. De gebreken in het huidige onderwijssysteem vertaalden zich vervolgens naar aanbevelingen voor de toekomst, waarbij wederzijds vertrouwen en continuïteit ten grondslag liggen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.1	Vraag en doelstelling	8
1.2	Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	8
2.	Theoretisch kader	10
2.1	Autonomie van schoolbesturen	10
2.1.1	Relatieve autonomie in ecosystemen	10
2.1.2	Autonomie in praktijk	11
2.2	Lerend vermogen van het onderwijssysteem en mechanismes	13
2.2.1	Cognitief leren: Ruimte voor experimenten	13
2.2.2	Sociaal leren: Samenwerken in plaats van concurreren	14
2.2.3	Institutioneel leren: Wie borgt de lessen?	15
2.3	Conceptueel model	16
3.	Methodologie	17
3.1	Onderzoeksontwerp	17
3.2	Casus selectie	18
3.3	Kwaliteit van dit onderzoek	20
3.4	Operationalisering	21
3.5	Ethiek- en privacyaspecten	22
4.	Resultaten en analyse	23
4.1	Reële autonomie	23
4.2	Cognitief leren	23
4.2.1	Cognitief leren door structurele autonomie	24
4.2.2	Cognitief leren door financiële autonomie	26
4.2.3	Cognitief leren door interventie autonomie	27
4.3	Sociaal leren	28
4.3.1	Horizontale interactie	28
4.3.2	Verticale interactie	29
4.4	Institutioneel leren	30
4.4.1	Duurzaam onderwijs	30
4.4.2	Afstanden in het onderwijs	31
4.5	Randvoorwaarde van autonomie en leren: vertrouwen en continuïteit	32
5.	Conclusie en discussie	34
6.	Aanbevelingen	37
7.	Literatuurlijst	39
8.	Bijlagen	44
8.1	Interviewleiddraad	44

8.2 Definitieve codeboom..... 45

8.3 Essay: De Staat van Autonomie in het Onderwijs 47

1. Inleiding

Het Nederlandse onderwijssysteem staat voor complexe uitdagingen, zoals het lerarentekort en de leerachterstanden beschreven in de Staat van het Onderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024a). Deze uitdagingen vragen om adaptiviteit en een sterk lerend vermogen van scholen. Recent onderzoek wijst op de complexiteit van het onderwijssysteem en de onvoorziene effecten van beleid. Dr. Stellaard (2023) concludeert in 'Boemerangbeleid' dat elke beleidsoplossing onvoorziene beleidsproblemen teweegbrengt. Johannes Visser (2023) beschrijft het zelfversterkende effect van toetsen, resulterend in toenemende prestatiedruk en afnemende motivatie bij leerlingen. Het publieke debat speculeert over het verband tussen het tekort aan mannelijke leerkrachten in het basisonderwijs en de vorming van het basisonderwijs (Keppel, 2024).

Deze ontwikkelingen wijzen alle drie op de complexiteit van het Nederlandse onderwijssysteem. Het systeem wordt gekenmerkt door een sterke mate van padafhankelijkheid, wat resulteert in onvoorziene uitkomsten (David, 1997). Zo blijkt een scala aan onderwijsvernieuwingen een tragedie van goede bedoelingen (Frissen, 2023). Het onderwijssysteem kan worden getypeerd als een complex sociaal ecosysteem (Janssen & Ostrom, 2006). De grenzen zijn onbekend, want niemand weet waar onderwijs stopt. Verder interacteren zowel levenloze als levende elementen met elkaar, zoals schoolgebouwen, leerlingen, het lesmateriaal en de Minister.

De complexe aard van het systeem maakt de problemen in het onderwijs, zoals het lerarentekort, leerachterstanden en lange wachtlijsten, wicked. Wicked problemen zijn in het heden onoplosbaar, men kan er simpelweg mee leren omgaan (Rittel & Webber, 1973; Alford & Head, 2017). De complexiteit en onoplosbare problemen vragen om adaptiviteit, zodat schoolbesturen ondanks de problematiek hun voornaamste taak kunnen vervullen: het faciliteren van kwalitatief onderwijs (Folke et al., 2005). Adaptiviteit wordt in de literatuur toegewezen aan een vorm van governance, waarin het systeem een mate van lerend vermogen bezit en zich daardoor kan aanpassen aan veranderingen waar het complexe onderwijssysteem onderhevig aan is (Walch, 2019).

Niet alleen kent het onderwijs een toenemende vraag naar adaptiviteit. Het systeem ondergaat ook een bestuurlijke ontwikkeling. Het Nederlandse onderwijssysteem is van origine geënt op autonomie (Ministerie van Onderwijs, 2019). Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het invulling geven aan onderwijs en hun organisatie, leraren zijn de baas in de klas en verschillende opvattingen over kwalitatief onderwijs mogen naast elkaar bestaan. De aanvankelijke taak van het Ministerie van Onderwijs (hierna: het Ministerie) was enkel het scheppen van een wettelijk kader voor het onderwijs en het uitvoeren van onderwijswetten, zoals de leerplicht en de 'Lager onderwijswet' (Ministerie van Onderwijs, 2016). Echter, vanaf de jaren 90 nam het Ministerie ook onderwijsvernieuwend taken op zich en lanceerde projecten als 'Weer Samen Naar School' en het Rugzakje-initiatief (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002). De decennia die volgden, werden gekenmerkt door velerlei onderwijsvernieuwingen, elk met het doel de kwaliteit van onderwijs voor elke leerling te verbeteren.

Deze onderwijsinterventies hebben niet enkel invloed op de leerlingen, maar inherent ook op de schoolbesturen. Prof. dr. Hooge (2013) schrijft in haar boek 'Besturing van autonomie' hoe de historische autonomie is ingeperkt door deze onderwijsinterventies. Zo zouden schoolbesturen minder vrijheid ervaren in het invullen van hun onderwijs. De vraag rijst of deze ontwikkeling het lerend vermogen van scholen beïnvloedt.

1.1 Vraag en doelstelling

In het kader van de ontwikkelingen in het onderwijs met betrekking tot autonomie en de vraag naar een adaptief en lerend systeem, wordt in deze scriptie het verband tussen deze onderzocht. Autonomie is immers geen doel op zich, maar kan fungeren als middel om het lerend vermogen te katalyseren of juist te belemmeren. Verder bestaat in de huidige staat van het onderwijs discrepantie tussen de formele autonomie en de reële autonomie (Hooge, 2013). Formele autonomie betreft de autonomie die scholen op papier ervaren en reële autonomie hoe deze zich in de praktijk uit. Om de reële autonomie optimaal te gebruiken, is voor schoolbesturen capaciteit en vertrouwen nodig in hun eigen kunnen (Rajeshwari et al., 2020; Hooge, 2013). Zo zullen naar verwachting verschillende schoolbestuurders en schoolleiders hun autonomie anders ervaren. Deze verschillen kunnen resulteren in een andere mate van lerend vermogen. De vraag die daarom in deze masterscriptie ter onderzoek staat is: 'Hoe beïnvloedt de gepercipieerde reële autonomie van schoolbesturen en schoolleiding het lerend vermogen van scholen?'

Het doel van deze scriptie is het onderzoeken of en hoe autonomie invloed heeft op het lerend vermogen, op basis van de ervaring van schoolbesturen en schoolleiders, door middel van interviews. Schoolbesturen en schoolleiders worden immers gezien als de sleutelfiguren in het faciliteren van onderwijs binnen de kaders van het Ministerie. Om de hoofdvraag te beantwoorden is deze opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. Wat is volgens de literatuur de definitie van autonomie?
2. Wat is volgens de literatuur de definitie van lerend vermogen van een systeem?
3. Wat zegt de literatuur over de relatie tussen autonomie en lerend vermogen?
4. Welke mate van reële autonomie genieten verschillende schoolbestuurders en leiders?
5. Wat is de perceptie van schoolbesturen over het lerend vermogen van hun school?

1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie vindt zich in het gat in de literatuur omtrent de relatie tussen reële autonomie en lerend vermogen van het onderwijs, specifiek het primaire en voortgezet onderwijs. Waslander et al. (2016) heeft in het kader van lerend vermogen onderzoek gedaan naar scholen als lerende organisaties en hoe dit te bewerkstelligen is aan de hand van sturing. Anno 2024 kent het Ministerie een nieuwe sturingsvorm, namelijk subsidiariteit (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023). Subsidiariteit betekent het maken van keuzes op een zo laag mogelijk niveau, hiermee wordt de autonomie vergroot (Head, 2007). Subsidiare sturing is niet alleen in onderwijs een nieuw begrip, maar ook in de

wetenschap (Joyce, 2015). Steeds vaker wordt gesproken over deze sturingsvorm die de autonomie vergroot, maar tot op heden is weinig onderzoek gedaan naar de gevolgen voor het onderwijsveld. Enders et al. (2013) heeft tevens onderzoek gedaan naar de stand van zaken van autonomie in het hoger onderwijs. Verder dient deze scriptie een wetenschappelijke bijdrage te leveren door de toepassing van systeemtheorieën op socio-economische systemen, zoals het onderwijssysteem. Tot heden is uitvoerig onderzoek gedaan naar de adaptiviteit en daarmee het lerend vermogen van systemen in exacte wetenschappen (Heylighen, 2001). Vanwege de nadruk die systeemtheoretisch onderzoek legt op exacte wetenschappen, wordt weinig aandacht besteed aan de ervaringen die elementen hebben met het betreffende systeem, ergo een afwezigheid van kwalitatieve onderzoeksmethoden. In het kader van emergentie en selffulfilling prophecy heeft de ervaring van elementen in het systeem invloed op hoe deze elementen zich gedragen en welke patronen emergeren (Holland, 1997; Merton, 1948). Dit onderzoek dient meer inzicht te geven in de huidige staat van de autonomie en hoe deze volgens schoolbestuurders en leiding invloed heeft op het lerend vermogen van het onderwijs als socio-economisch systeem.

Het is van maatschappelijk belang het functioneren van het onderwijssysteem onder de loep te nemen. Ondanks de fundamentele maatschappelijke positie van onderwijs, is de kwaliteit van het onderwijs al 20 jaar in regressie (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018). Vanwege een steeds complexer onderwijssysteem, zullen de uitkomsten van onderwijsvernieuwingen zich steeds lastiger laten voorspellen. Om kwalitatief onderwijs te kunnen bieden, is het essentieel om als systeem over een mate van adaptiviteit te beschikken, in de vorm van lerend vermogen. Door het leren te stimuleren kan de fitheid tussen systeem en omgeving worden geoptimaliseerd (Gerrits & Marks, 2015). Een belangrijk onderdeel van de fitheid van een systeem is de perceptie die elementen van het systeem over het systeem hebben. Wanneer schoolbesturen en gemeentes niet geloven in het lerend vermogen van het onderwijssysteem, kan dit desastreus zijn voor de toekomst van het Nederlandse onderwijs. Leren is immers een belangrijk aspect van governance capaciteiten (Sabatier, 1987). Scholen moeten daarom lerende organisaties worden (Kools et al., 2020), en het Ministerie kan daar aan bijdragen. De vraag is of autonomie daar invloed op heeft.

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. In het Theoretisch kader (hoofdstuk 2) wordt de bestaande literatuur over autonomie, lerend vermogen van systemen en de relatie tussen deze concepten uiteengezet en wordt antwoord gegeven op deelvraag 1, 2 en 3. Vervolgens komen het onderzoeksontwerp, de operationalisatie en gevolgen voor de kwaliteit van de scriptie aanbod in Methodologie (hoofdstuk 3). De uitkomsten van de interviews worden besproken in de Resultaten (hoofdstuk 4), waar deelvraag 4 en 5 tevens worden behandeld. Tot slot worden deze bevindingen geformuleerd tot een Conclusie (hoofdstuk 5) en Aanbevelingen (hoofdstuk 6) voor het Nederlandse onderwijsveld.

2. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt aan de hand van de literatuur de onderzoeksvraag beantwoord. De variabelen autonomie en lerend vermogen van een systeem worden geconceptualiseerd. Daarnaast zal de literatuur over de relatie tussen deze twee variabelen uiteen worden gezet. In dit hoofdstuk zullen deelvragen 1, 2 en 3 worden beantwoord.

2.1 Autonomie van schoolbesturen

Nederland heeft een sterk gedecentraliseerd schoolsysteem; zo wordt 86% van de beslissingen op schoolniveau genomen in plaats van nationaal (OECD, 2018). Het OESO-gemiddelde ligt op 41%. Het Nederlandse onderwijs is geënt op autonomie, mede dankzij het principe van 'vrijheid van onderwijs'. In artikel 23 van de grondwet wordt gegarandeerd dat scholen een aanzienlijke autonomie hebben bij het organiseren van hun onderwijs, mits ze voldoen aan de wettelijk voorgeschreven normen van het Ministerie (De Nederlandse Grondwet, z.d.). Echter, wetenschappelijk onderzoek geeft aan dat autonomie in de praktijk anders uitpakt, ergo discrepantie tussen formele en reële autonomie. De conceptualisatie van autonomie is daarom in twee onderdelen opgesplitst (Hooge, 2013; Enders et al., 2013). Ten eerste zal worden uiteengezet wat autonomie in het onderwijs 'op papier' betekent. Vervolgens zal worden gedefinieerd wat autonomie in de praktijk betekent.

2.1.1 Relatieve autonomie in ecosystemen

De grondlegger van het concept autonomie wordt vaak beschouwd als Immanuel Kant (1785), een Duitse filosoof uit de 18e eeuw. Immanuel Kant verstond onder autonomie de notie van zelfbesturende personen; het maken van keuzes zonder externe invloeden (Rohlf, 2010). Schoolbestuurders opereren echter in een open systeem en zijn daarmee continu onderhevig aan externe invloeden. Ludwig von Bertalanffy (1968) typeert systemen als open vanwege de constante interactie met hun omgeving, waarbij materie, energie en informatie worden uitgewisseld. Het is onmogelijk te stellen waar onderwijs precies eindigt. Als gevolg zullen schoolbestuurders en leidinggevendenden altijd keuzes maken in de context van het systeem. Aldus genieten zij geen absolute autonomie, maar relatieve autonomie.

De relatieve autonomie in het onderwijsveld rust bovendien op een mate van wederzijdse afhankelijkheid (Provan & Kenis, 2008). In het onderwijsveld zijn scholen afhankelijk van de financiële middelen van de overheid en is de overheid afhankelijk van scholen in het faciliteren van onderwijs (Ministerie van Algemene Zaken, 2023). Deze afhankelijkheid schept kaders, waarbinnen schoolbesturen een bepaalde mate van autonomie ervaren. Autonomie en afhankelijkheid kunnen dus naast elkaar bestaan (Scharpf, 1997). Sterker nog, dankzij deze wederzijdse afhankelijkheid slaat de autonomie niet om in anarchie (Provan & Kenis, 2008). Wanneer actoren volledig zonder elkaar kunnen opereren, vergroot de afstand tussen actoren. Zonder verbanden of met te grote afstanden kent een systeem geen hiërarchie of sociale cohesie. Hierdoor dreigt anarchie te ontstaan (Jiang & Baras, 2006). Anarchie heeft de negatieve

connotatie van chaos. De broers Elisée en Elie Reclus schreven in de 19^e eeuw over het verschil tussen anarchie en autonomie. Autonomie verwijst naar zelfbeschikking en anarchie naar de afwezigheid van een centrale autoriteit (Fleming, 2019). Deze concepten gaan doorgaans hand in hand. Echter, vanwege de grondwettelijke plicht van de overheid zal in onderwijs altijd een centrale autoriteit aanwezig zijn. Bovendien is onderwijs een maatschappelijke taak die kampt met wicked problems, waardoor een multi-stakeholder aanpak vereist is (Alford & Head, 2017). Anarchie is daarom niet wenselijk noch mogelijk in het onderwijs en daarmee is autonomie nooit absoluut.

Zonder de perceptie van autonomie zal een actor niet geprikkeld zijn de relatieve autonomie te benutten; het is een soort *selffulfilling prophecy* (Merton, 1948). Naast dit besef van autonomie heeft een schoolbestuurder twee dingen nodig om autonoom te opereren: status en capaciteit (Rajeshwari et al., 2020; Hooge, 2013). Status betreft het genieten van vertrouwen in eigen kunnen invulling te geven aan de autonomie. Niet alleen zelfvertrouwen is essentieel, ook vertrouwen van relevante actoren in het netwerk. Een manier om status te vergroten is om keuzes op een lager niveau te laten maken; ook wel subsidiariteit (Head, 2007). De Onderwijsraad publiceerde eind 2023 een advies genaamd 'Een duidelijke positie voor schoolbesturen'. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023) werd geattendeerd een subsidiaire sturingsvorm te hanteren. Subsidiariteit is een sturingsvorm waarbij besluitvormingsmacht aan het laagste, meest lokale niveau toegeschreven wordt, zoals de schoolbesturen (Paquet, 2001; Head, 2007). Hiermee werd de verantwoordelijkheid vergroot, vanuit het vertrouwen dat zij besluiten beter kunnen maken (Head, 2007). Naast het genieten van status hebben schoolbesturen capaciteit nodig, de werkelijke mogelijkheid om de autonomie in de praktijk te benutten.

2.1.2 Autonomie in praktijk

Op papier neemt de autonomie toe door subsidiariteit. Echter signaleert Hooge (2013) dat deze papieren autonomie zich niet zo zwart-wit laat vertalen naar de praktijk. Een schoolbestuur dient namelijk ook capaciteit te hebben om daadwerkelijk relatief autonoom te functioneren. Enders et al. (2013) maken in hun onderzoek naar de autonomie van Nederlandse universiteiten onderscheid tussen formele organisatorische autonomie en reële organisatorische autonomie. Formele organisatorische autonomie verwijst naar de formele beslissingsbevoegdheden die aan universiteiten worden verleend. Het gaat hier over de wettelijke en officiële capaciteiten en bevoegdheden die een universiteit bezit om zichzelf te besturen. Reële organisatorische autonomie is echter gericht op het daadwerkelijke gebruik van de beslissingsbevoegdheden in de praktijk. Het overweegt in hoeverre de Nederlandse universiteiten hun formele rechten kunnen uitoefenen zonder beperkingen. Het gaat in deze vorm van autonomie dus over de feitelijke capaciteit die schoolbesturen hebben om invulling te geven aan het onderwijs. Verhoest et al. (2004) beschrijven het genieten van reële autonomie als afgeschermd zijn van overheidsbelemmeringen in het maken van besluiten. Zonder afscherming van de overheid, zal de organisatorische autonomie niet leiden tot verantwoordelijkheid bij de schoolbesturen. In het onderzoek naar de huidige staat van autonomie is de reële organisatorische autonomie relevant. De reële autonomie rust op vier onderdelen.

Ten eerste structurele autonomie, dit betreft de constante mogelijkheid beslissingen te beïnvloeden ondanks de hiërarchische opzet van de organisatie en het systeem (Verhoest et al., 2004). De structurele autonomie voor schoolbesturen wordt bepaald door de aanwezigheid van andere partijen in hun netwerk. Christensen (2009) noemt dit bureaucratische autonomie. Hoe consistentere deze partijen opereren, des te meer ruimte schoolbesturen hebben om structurele besluiten te nemen. En hoe groter de afstand tot deze partijen, des te meer de schoolbesturen structurele autonomie genieten.

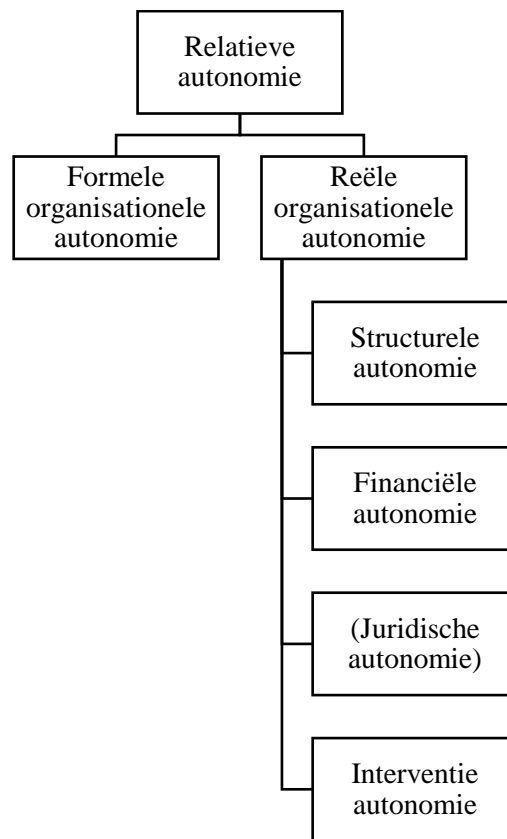
Ten tweede de financiële autonomie, ook wel de afhankelijkheid van overheidsfinanciering en alternatieve inkomstenbronnen (Verhoest et al., 2004). Alle schoolbesturen worden bekostigd door de lumpsumfinanciering. Verder kunnen schoolbesturen zich inschrijven op subsidies (Mentink et al., 2022; Ministerie van Algemene Zaken, 2024). Niet alle schoolbesturen ontvangen deze subsidies. De subsidies kennen bepaalde randvoorwaarden die de doeleinden van de gelden inkaderen. Scholen krijgen subsidies aan de hand van hun populatie en tekortkomingen, daardoor zal variëteit ontstaan in hoe schoolbesturen deze financiële autonomie ervaren. Enerzijds geven subsidies meer middelen, anderzijds kennen subsidies minder vrijheid in de allocatie van deze middelen.

Ten derde de juridische autonomie, wat rust op de juridische status van de organisatie en de implicaties daarvan voor autonomie (Christensen, 2008; Verhoest et al., 2004). Dit rust op de mate waarin een school een eigen entiteit is. Schoolbesturen hebben juridisch gezien de opdracht om onderwijs te verzorgen binnen de wettelijke kaders (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023). Bovendien genieten scholen de vrijheid van onderwijs en vormen daarmee een eigen identiteit. De juridische autonomie is daarmee gelijk onder schoolbesturen. De literatuur laat geen verband zien tussen de juridische reële autonomie en lerend vermogen.

Ten vierde de interventie-autonomie, dit is de mate van afwezigheid van rapportageverplichtingen, evaluaties en audits en van mogelijke dreigingen van overheidsinterventie (Gilardi, 2002; Verhoest et al., 2004). Voor schoolbesturen rust de interventie-autonomie op twee aspecten. Enerzijds heeft dit te maken met de evaluatie door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie). Hoe strenger zij toetsen, des te minder autonomie de schoolbesturen ervaren. Anderzijds de beleving van acuut kunnen reageren, zonder de belemmering van bureaucratische rompslomp zoals rapportageverplichtingen.

Concluderend gaat het in dit onderzoek over de relatieve reële autonomie ervaren door schoolbestuurders en leidinggevendenden, hier bevindt zich tevens de wetenschappelijke relevantie. Deze autonomie valt en staat met de feitelijke capaciteit en status die schoolbestuurders hebben en de mate waarin zij zonder overheidsbelemmeringen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de beslissingsbevoegdheden die aan de organisatie zijn gedelegeerd. Daarbij is autonomie nooit absoluut, maar dient altijd in context te worden gezien.

Figuur 2.1
Boomdiagram van Autonomie



2.2 Lerend vermogen van het onderwijssysteem en mechanismes

Adaptiviteit wordt in de literatuur toegewezen aan een vorm van governance waarin het systeem in staat is te leren van en zich aan te passen aan veranderingen in de omgeving (Walch, 2019). Het lerend vermogen van actoren in netwerken betreft drie sub-elementen, namelijk cognitief, sociaal en institutioneel leren. Alle drie moeten aanwezig zijn voor een optimaal lerend vermogen en daarmee adaptiviteit (Van Popering-Verkerk et al., 2022). Elk van deze vormen van lerend vermogen wordt op een andere manier bewerkstelligd of belemmerd door autonomie.

2.2.1 Cognitief leren: Ruimte voor experimenten

Ten eerste het cognitief leren, waar de mogelijkheden voor experimenteren en innoveren centraal staan. Zonder innovatie kunnen geen nieuwe oplossingen worden bedacht voor problemen. Dit doet echter de illusie ontstaan dat wicked problems opgelost kunnen worden. Desondanks kunnen wicked problems over tijd evolueren in minder complexe problemen (Alford & Head, 2017). Leren omgaan met deze problemen is daarmee nuttig. Cognitief leren vraagt om ruimte om te falen. Cannon en Edmonson (2005) erkennen dat falen ten grondslag ligt van leren en innoveren. Hoewel de relatie tussen autonomie en leren tot op heden niet eenduidig is, is de praktische toepassing van autonomie belangrijk voor het succes van experimenten. Scholen dienen middelen te hebben om eigen initiatieven vorm te geven. Hoe meer

verplichtingen en daarmee minder autonomie, des te minder tijd voor eigen initiatieven en daarmee minder ruimte om cognitief te leren. Bovendien vragen experimenten om tijd, ergo dient de Inspectie niet te vroeg te inspecteren. Bij experimenten weten scholen niet op voorhand wat de precieze uitkomst is en bestaat een kans op falen. Bovendien leveren experimenten volgens de S-curve niet een lineaire prestatie (Van der Steen et al., 2020). Als de Inspectie te prematuur de uitkomsten van het experiment toetst, bestaat het risico dat de resultaten niet representatief zijn voor de potentie van het initiatief. Een hogere mate van structurele autonomie geeft schoolbesturen de ruimte om fouten te maken, tijd om initiatieven positief te laten uitpakken en is daarmee essentieel voor een cognitief lerend vermogen.

Hoe meer interventie-autonomie scholen ervaren, oftewel beperkte bureaucrativering, des te minder tijd het kost om een initiatief op te zetten en uit te voeren. Zo creëert interventie-autonomie de mogelijkheid om met een hogere reactiesnelheid beleid te implementeren (Enders et al., 2013) en zo *windows of opportunity* te benutten (Wallis & Dollery, 1997). Minder verantwoordingsmechanismen maakt het aantrekkelijker experimenten uit te rollen. Het kost simpelweg minder tijd en daardoor minder geld.

Verder geeft meer financiële autonomie scholen de capaciteit om middelen te alloceren zoals zij willen. Wanneer scholen minder afhankelijk zijn van subsidies, ervaren zij meer vrijheid in het alloceren van hun middelen voor bijvoorbeeld experimentele doeleinden.

De ruimte om te falen, tijd om te optimaliseren en reactiesnelheid van implementatie geven schoolbesturen de ruimte om *windows of opportunity* te benutten, te experimenteren en tot slot cognitief te leren. Daarom luidt verwachting 1 als volgt:

V1: Meer (structurele, financiële en interventie-) autonomie leidt tot meer cognitief leren door scholen en hun bestuur.

Deze verwachting kent wel een kanttekening. Wanneer schoolbesturen te veel autonomie krijgen, kan dit worden ervaren als een verkapte vorm van decentralisatie. Het creëert een overheid die stuurt maar niet roeit (Lapuente & Van de Walle, 2020) en dat doet de indruk dat meer werk komt te liggen op de schouders van de schoolbesturen. Meer autonomie op papier kan resulteren in meer taken en verantwoordelijkheden, waardoor de facto minder capaciteit en dus ruimte overblijft om cognitief te leren.

2.2.2 Sociaal leren: Samenwerken in plaats van concurreren

Het sociale element van leren rust op het delen van lessen en wordt ook wel collectief leren genoemd (Johannessen & Hahn, 2013). In het kader van wicked problems kunnen problemen niet door één actor worden aangepakt, vanwege een allocatie van middelen, informatie en energie. Dankzij gelijkwaardige samenwerkingen kan sociaal kapitaal worden opgebouwd, ontstaat coördinatie, wordt betrokkenheid gerealiseerd, middelen gealloceerd en kan efficiënt kennis worden gedeeld (Sharma-Wallace et al., 2018). Deze praktijken zijn bevorderlijk voor de adaptiviteit van het netwerk en voor het sociaal lerend vermogen

(Emerson & Gerlack, 2014; Johannessen & Hahn, 2013). Samenwerken is essentieel voor het creëren van sociaal kapitaal en sociaal leren (Klijn & Koppenjan, 2016).

Samenwerken kan gehinderd worden door de financiële structuur van het onderwijssysteem. De middelen zijn beperkt en scholen zijn afhankelijk van de financiën en subsidies. Wanneer scholen minder afhankelijk zijn van gelden van de overheid, zal de concurrentie verminderen. Een concurrentie-vrije interactie zou naar verwachting eerder leiden tot het creëren van sociaal kapitaal. Concurrentie vormt competitie en werkt daarmee averechts op samenwerking en creativiteit (Acar et al., 2019). Bovendien zet competitie partijen aan informatie-asymmetrie te creëren. Terwijl juist door informatie te delen, sociaal kapitaal kan worden gecreëerd. Naast een positief verband tussen financiële autonomie en sociaal lerend vermogen, bestaat ook een verwachte positief verband tussen structurele autonomie en sociaal lerend vermogen. Structurele autonomie is optimaal wanneer actoren zich consistent opstellen. Dankzij deze structurele autonomie zijn de samenwerkingen van voorspelbare aard, waardoor vertrouwen ontstaat tussen partners. Vertrouwen is essentieel voor sociaal leren.

V2: Meer (financiële en interventie-) autonomie leidt tot meer sociaal leren door scholen en hun bestuur.

Echter, Klijn (2001) concludeert dat in netwerken die geënt zijn op autonomie, samenwerking juist lastig is. Meer reële autonomie vergroot de afstanden tussen actoren in het onderwijsnetwerk en katalyseert geen samenwerking. Autonomie lijkt daardoor ongunstig voor sociaal leren. Daarentegen maakt Klijn geen onderscheid in reële en formele autonomie. In dit onderzoek is daarom uitgegaan van een positief verband tussen autonomie en sociaal leren.

2.2.3 Institutioneel leren: Wie borgt de lessen?

Tot slot institutioneel leren, dat verwijst naar het institutionaliseren en borgen van lessen. Op deze manier wordt de opgedane kennis vastgehouden (Rojas et al., 2009). Elk netwerk kent een centrum en een sturingsmechanisme (Van Dijk & Winters-van Beek, 2009). Zonder dit centrum kan het netwerk uit elkaar vallen, doordat actoren in het netwerk geen cohesie meer ervaren. Zonder prominent leiderschap vanuit het centrum worden lessen niet optimaal geborgd. Subsidiariteit is naar verwachting niet optimaal voor institutioneel leren. Naast percepties van ‘non-sturing’ en ‘laissez-faire leiderschap’ brengt subsidiariteit ook ideeën van hyperdecentralisatie en een fragmenterende overheid mee (Dahlström et al., 2011). Zonder centrale overheid kunnen lessen niet geïnstitutionaliseerd worden. Naast borging is de perceptie van toekomstbestendigheid een indicator van institutioneel leren.

Bovendien schept autonomie op structurele en interventiegronden ruimte voor schoolbesturen om op grotere afstand van de overheid te opereren. De frequentie van het contact, de verantwoordingsgronden en de randvoorwaarden zijn in dat geval minder sturend. Dit maakt het voor overheden lastiger om ten eerste lessen op te halen en vervolgens breed uit te rollen. Beleid wordt op deze manier niet geëvalueerd

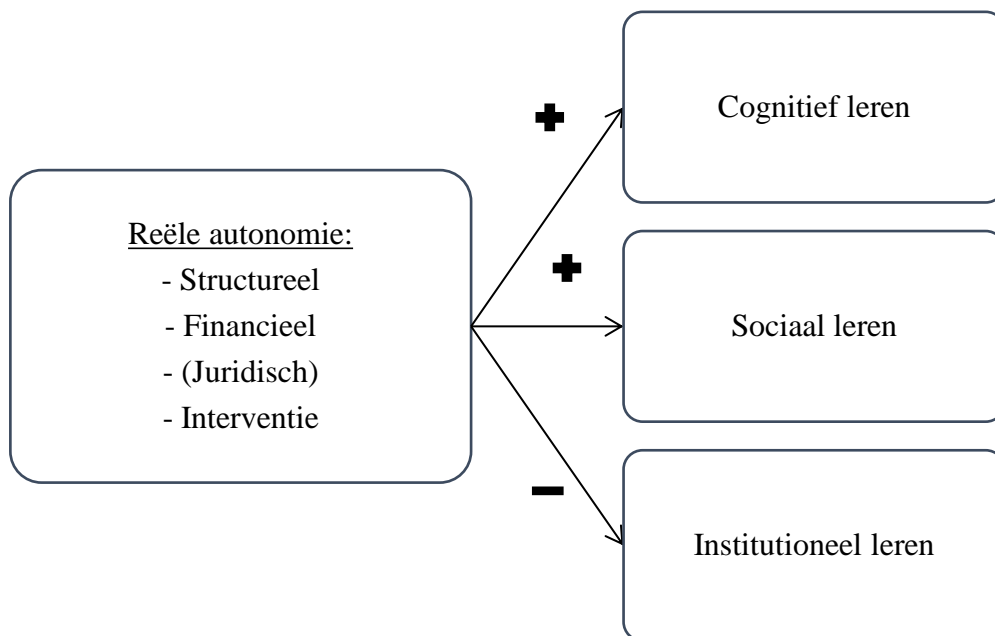
aan de hand van de feedback van het veld. Wanneer autonomie in extreme wordt ervaren, ontstaat het risico van anarchie. Zonder centrale overheid en hiërarchische structuur is het onmogelijk om lessen op nationaal niveau te borgen. Verwachting 3 klinkt als volgt:

V3: Meer (structurele en interventie-) autonomie leidt tot minder institutioneel leren door scholen en hun bestuur.

2.3 Conceptueel model

Aan de hand van de verwachtingen is het volgende conceptueel model gevormd, zie figuur 2.2.

Figuur 2.2
Conceptueel model



3. Methodologie

Dit hoofdstuk richt zich op de methodologie van het onderzoek, ergo hoe de hoofdvraag empirisch wordt beantwoord. In het kader van deze beantwoording zal eerst het onderzoeksontwerp en de daarbij horende case-selectie uiteen worden gezet en welke gevolgen deze hebben op de kwaliteit van het onderzoek. Vervolgens worden de variabelen autonomie en lerend vermogen van het onderwijssysteem geoperationaliseerd. Bovendien worden de ethische en privacy kwesties met betrekking tot het uitvoeren van kwalitatief onderzoek besproken.

3.1 Onderzoeksontwerp

Het doel van deze scriptie is het onderzoeken van de relatie tussen reële autonomie en lerend vermogen van scholen aan de hand van de ervaringen van schoolbesturen. Kwalitatief onderzoek leent zich voor het onderzoeken van ervaringen van de respondenten. Om een beter begrip van de context van de vraag te krijgen en zo betere vragen te kunnen formuleren, is een verkennend gesprek afgelegd met de vertegenwoordiger van schoolbesturen in het primair onderwijs. Het doel van dit gesprek was om te identificeren of het vraagstuk dat theoretisch speelde, ook in het onderwijsveld leefde. In dit gesprek werd bevestigd dat een perceptie van overmaat aan sturing heerst, die de papieren autonomie inperkt. Tevens stipte de vertegenwoordiger de dringende vraag naar adaptiviteit aan. Vanwege de omvang van het concept adaptiviteit is besloten deze te begrenzen tot lerend vermogen. Verder werd door de vertegenwoordiger bevestigd dat er grote verschillen tussen schoolbesturen bestaan en hoe zij autonomie ervaren. Dit maakt het mogelijk om verschillende percepties van reële autonomie op te halen bij diverse schoolbestuurders.

Aan de hand van de literatuur zijn de concepten ‘reële autonomie’ en ‘lerend vermogen’ geoperationaliseerd, zie paragraaf 3.3. Aan de hand van de operationalisatie is de interviewleidraad opgesteld (zie bijlage 1), die structuur heeft gegeven aan de interviews en vergelijking mogelijk maakt. Dit maakt de interviews semigestructureerd van aard (Weiss, 1995). Deze interviewleidraad is doorgelopen in een testinterview van 60 minuten met een autoriteit in het onderwijs. Niet alleen heeft dit gesprek geleid tot een interviewleidraad die beter aansluit bij de praktijk van het onderwijs, ook resulteerde dit gesprek in een beter begrip van het onderwijs, met name op het gebied van subsidieconstructie en verschillende soorten besturen. De autoriteit benadrukte wederom dat men niet kan spreken van ‘één schoolbestuur’, vanwege de grote diversiteit. Van grote en hiërarchische tot kleine en ondersteunende besturen. Aan de hand van dit gesprek is gekozen om naast schoolbesturen ook schoolleiding en besturen met één school (hierna: eenpitters) te interviewen. Eenpitters zijn schoolleiders die tevens een bestuurlijke rol invullen. Schoolleiding valt onder een schoolbestuur, maar vanwege verschillende configuraties in schoolbesturen, kan deze schoolleiding ook bestuurlijke taken vervullen.

Na één verkennend gesprek en één test interview zijn 20 interviews afgelegd met 21 respondenten. Hoe deze respondenten zijn geworven, wordt besproken in paragraaf 3.2. De onderzoeksstrategie die is

gekozen, omvat kwalitatieve interviews, waarbij semigestructureerde interviews als onderzoeksmethode worden gebruikt. Door te kiezen voor kwalitatieve interviews wordt zowel de context van de respondent als de ervaringen met de problemen in het onderwijssysteem belicht, wat een dieper begrip mogelijk maakt (Creswell & Poth, 2016). Aangezien autonomie een begrip is waarbij de context definitie geeft, is het essentieel om deze mee te nemen in het onderzoek. Daarom zijn van de 20 interviews, 14 op locatie geweest. Door de respondent in zijn eigen habitat te interviewen kan een beter beeld worden verkregen van zijn praktijk. De interviews duurden tussen de 45 en 65 minuten.

De interviews zijn opgenomen om de kwaliteit van de data te waarborgen en om inzichten te behouden (Boeije, 2009). Tot slot zijn de interviews gecodeerd om ze te analyseren, door middel van thematische analyse met ATLAS.ti. Uit de het codering proces kwamen 169 initiële codes, waarvan 127 zijn gebruikt in de codeboom. Overige codes betroffen eigenschappen van de respondent of bleken niet relevant voor de relatie die centraal staat in dit onderzoek. Tijdens de data-analyse is een codeboom gemaakt (bijlage 2). Dankzij het gebruik van een interviewleidraad hadden de gesprekken een vergelijkbare opbouw, wat het systematisch coderen heeft bevorderd. In elk interview is ingegaan om te discrepantie tussen papieren en reële autonomie en vervolgens op de gevolgen voor de drie vormen van leren. De twee vereisten voor een positieve relatie tussen de autonomie en lerend vermogen zijn niet naar voren gekomen uit de literatuur, maar wel uit de interviews. Deze vereisten zijn ‘vertrouwen’ en ‘horizontale continuïteit’ en zullen verder worden besproken in hoofdstuk 4.

3.2 Casus selectie

Zoals besproken is de bewuste keuze gemaakt om zowel schoolbestuurders, schoolleiding als eenpitters te interviewen. Onder de meeste schoolbesturen vallen zowel basisscholen als middelbare scholen. Er is daarom gekozen om ook schoolleiding van zowel basis- als middelbare scholen te interviewen. Via de kanalen van het verkennend en de test gesprek en van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur is de *unit of analysis* bereikt. In de werving van respondenten is bewust gefocust op het selecteren van gevallen voor maximale representativiteit, vanwege de grote van het onderwijssysteem. In tabel 3.1 staan de respondenten verdeeld naar functie en is, waar kon, onderscheid gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs. Deze strategie noemt zich *maximum variation strategy* (Creswell & Poth, 2016). Zo kunnen uitspraken gedaan over de centrale thema's autonomie en lerend vermogen. Om naast variatie ook rijke vindingen te realiseren, is gezorgd dat een categorie altijd bestaat uit meer dan 1 respondent. Om dit te realiseren is aan alle respondenten gevraagd voor mogelijke nieuwe respondenten, dit heet de *snowball sampling strategy* (Creswell & Poth, 2016).

In tabel 3.1 staat de verdeling van respondenten weergegeven naar functie. De kleuren geven aan dat de respondenten bij hetzelfde bestuur horen. In tabel 3.2 staan de schoolbesturen naar grootte gecategoriseerd. Deze verdeling is gemaakt aan de hand van het aantal leerlingen en aantal scholen. Wanneer een schoolbestuur slechts 1 school heeft, is de school klein. Schoolbesturen worden getypeerd

als groot vanaf 10.000 leerlingen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024b) Vanwege de anonimiteit zijn pseudoniemen gebruikt voor de besturen.

Tabel 3.1

Verdeling respondenten naar functie

Bestuurder	Leiding (onder bestuur)		Eenpitter		
	VO & PO	VO	PO	VO	PO
R3		R16	R1	R2	R14
R7		R17	R4	R9	R21
R8			R5	R12	
R13			R6		
R15					R10
R18					R11
R19 en R20					

Noot: Gekleurde respondenten horen bij hetzelfde schoolbestuur

Noot: VO: Voortgezet Onderwijs. PO: Primair Onderwijs

Tabel 3.2

Verdeling respondenten naar grote schoolbestuur

Respondent	Categorie	Bestuur	Aantal leerlingen	Aantal scholen
R2, R9, R12, R14*, R20	<i>Klein</i>	<i>Eenpitter</i>	-	1 per respondent
R3*, R10*	<i>Middelgroot</i>	Indigo	3000	5
R4		Magenta	3000	15
R18		Hematiet	5000	25
R5		Sneeuw wit	7000	25
R13		Smaragd groen	8000	10
R8		Lavendel	9000	30
R7, R16, R17	<i>Groot</i>	Vermiljoen	15.000	10
R15		Honinggeel	15.000	50
R6*		Saffierblauw	17.000	35
R1		Blauw	30.000	70
R19 en R20, R11		Limoen	40.000	90

Noot: Dikgedrukte respondenten bekleden een bestuursfunctie. Vanwege de anonimiteit van de respondenten zijn de leerlingen afgerond op duizenden en aantal scholen op het dichtstbijzijnde veelvoud van 5.

** School(bestuur) in het speciaal onderwijs*

3.3 Kwaliteit van dit onderzoek

De keuzes die zijn gemaakt in het onderzoeksontwerp hebben gevolgen voor de validiteit, impact en betrouwbaarheid van het onderzoek (Creswell & Poth, 2016; Boeije, 2009). De interne validiteit betreft de mate waarin het verband tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen, reële autonomie en lerend vermogen, is getoetst. Verschillende stappen zijn genomen om de interne validiteit te beschermen en te versterken.

Het gebruik van semigestructureerde interviews biedt de mogelijkheid voor verdieping en het stellen van vervolgvragen, wat leidt tot een beter begrip van de belevingswereld van de respondenten (Babbie, 2020). De keuze om interviews op locatie af te nemen versterkt het begrip van de context, wat de interne validiteit ten goede komt. Bovendien verhoogt de interne validiteit door het coderen volgens een vaste procedure en het maken van een codeboom. Dit realiseert een systematische analyse van de data. Een testinterview is uitgevoerd om de interviewleidraad aan te passen aan de praktijk. Verder zijn interviews afgenomen tot er sprake was van data-saturatie, wat bijdraagt aan een hogere interne validiteit van het onderzoek.

Het realiseren van een hoge externe validiteit, oftewel de generaliseerbaarheid, is lastig in kwalitatief onderzoek. Door te kiezen voor een grote variëteit aan schoolbesturen en zowel representatieve als extreme gevallen mee te nemen (speciaal onderwijs), in combinatie met data-saturatie, is de generaliseerbaarheid van de bevindingen verhoogd (Creswell & Poth, 2016; Boeije, 2009).

De kwaliteit van het onderzoek ligt, ondanks een beperkte generaliseerbaarheid, in de impact en praktische relevantie. De resultaten van het onderzoek zijn teruggelegd aan de respondenten voor verificatie, ook wel *member checking* (Creswell & Poth, 2016). Dankzij member checking neemt de constructvaliditeit toe. Constructvaliditeit betreft de vertaling van theoretische concepten naar empirische variabelen. Dit vergroot de impact van het onderzoek. Bovendien is aan de hand van de conclusie en aanbevelingen een kort essay (bijlage 8.3) geschreven voor de respondenten en hun collega's. Dit bevordert de verspreiding van inzichten binnen het onderwijsveld. Gesprekspartners bevestigen niet alleen de maatschappelijke relevantie, maar benadrukken ook de urgentie van het vraagstuk over autonomie en lerend systeem. Door middel van dit essay is beoogd de impact van de vindingen te vergroten.

Om de herhaalbaarheid van het onderzoek te vergroten, zijn de interviews opgenomen en is tijdens de interviews gebruikgemaakt van een interviewleidraad (zie bijlage 1). Dit vergroot de betrouwbaarheid, omdat de vragen voor alle respondenten gelijk waren en de antwoorden nauwkeurig zijn vastgelegd. Het coderen van de interviews aan de hand van een codeboom vergroot de betrouwbaarheid van de data-analyse. De data zijn echter niet waarde-vrij en de researcher bias verkleint de herhaalbaarheid. Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen, heb ik mijn interpretaties van de data besproken met ervaren onderzoekers, om zo mijn eigen reflexiviteit te vergroten (Creswell & Poth, 2016). Het gebruik van een semigestructureerde interviewleidraad en de beschrijving van de onderzoeksprocedures dragen verder bij aan de navolgbaarheid voor andere onderzoekers.

3.4 Operationalisering

In dit onderzoek ligt de nadruk op de percepties die schoolbesturen hebben van de autonomie en de invloed die deze heeft op het leren. Het Thomas Theorema stelt namelijk dat wanneer een individu gelooft dat een situatie de werkelijkheid is, de consequenties waar zijn (Thomas & Thomas, 1938). Ergo, wanneer schoolbesturen een mate van lerend vermogen van hun school erkennen, zullen zij zich daar ook naar gedragen. Bovendien toont emergentie aan dat de gedragingen van elementen op microniveau gevolg hebben voor patronen op macroniveau (Holland, 1997). In deze scriptie is daarom gekeken naar de perceptie van lerend vermogen van schoolbesturen op het microniveau, om deze te duiden voor het lerend vermogen voor het gehele onderwijssysteem.

Om autonomie en lerend vermogen te toetsen zijn deze variabelen geoperationaliseerd in onderstaande tabellen (tabel 3.3 en 3.4). De indicatoren van deze tabel zijn gebruikt voor de interviewleidraad (bijlage 1).

Tabel 3.3

Operationalisatie reële autonomie

Aspect van reële autonomie	Variabele	Indicatoren
<i>Structurele autonomie</i>	Organisatorische vrijheid	- Aantal beslissingen over interne structuur en processen die onafhankelijk genomen kunnen worden - Mate van voorspelbaarheid van Ministerie
<i>Financiële autonomie</i>	Overheidsgelden	- Flexibiliteit in de besteding van overheidsgelden
<i>Juridische autonomie</i>	Regelgevende bevoegdheid	- Aantal regelgevende bevoegdheden die schoolbesturen zelfstandig kunnen uitoefenen
<i>Interventie autonomie</i>	Beleidsvrijheid	- Aantal beleidsinterventies waarover schoolbesturen zelfstandig kunnen beslissen - Mate van afwezigheid van externe audits en evaluaties op beleidsbeslissingen (bureaucratische rompslomp)

Tabel 3.4*Operationalisatie lerend vermogen*

Aspect van lerend vermogen	Indicatoren
<i>Cognitief leren</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal uitgerolde initiatieven (in verhouding met opgelegd beleid) - Afstand tot de Inspectie van het Onderwijs - Reactiesnelheid bij experimenten (<i>windows of opportunity</i>)
<i>Sociaal leren</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Afwezigheid van concurrentie - Openheid van interactie met scholen in de regio, scholen onder hetzelfde schoolbestuur, scholen met vergelijkbare populatie (afwezigheid van informatie-asymmetrie)
<i>Institutioneel leren</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal geïmplementeerde verbeteringen - Frequentie van beleidsherzieningen - Idee van toekomstbestendigheid

3.5 Ethiek- en privacyaspecten

Om de respondenten te beschermen is gebruikgemaakt van een privacy vragenlijst en een *informed consent*. Elk interview start met het vragen van consent, waarin de vrijwilligheid van deelname is benadrukt en de rechten van de respondent zijn uitgelegd. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. In de transcripten en tijdens de uitwerking van de data zijn de respondenten geanonimiseerd, zodat zij niet te herleiden zijn. De data zijn bovendien opgeslagen op een veilige plek.

4. Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk zijn de empirische bevindingen van het onderzoek uiteengezet. Aan de hand van de volgende structuur is dit hoofdstuk opgebouwd. Ten eerste zal kort worden ingegaan op de notie van reële autonomie. Vervolgens worden de drie onderdelen van lerend vermogen verklaard aan de hand van de ervaren reële autonomie. Aan de hand van de empirische bevindingen zal worden gereflecteerd op de verwachtingen geformuleerd in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk zullen daarmee deelvraag 4 en 5 worden beantwoord.

4.1 Reële autonomie

Het doel van dit onderzoek is het onderzoeken van de relatie tussen reële autonomie en lerend vermogen van scholen. Dit onderzoek rust op de aanname dat schoolbesturen autonomie anders ervaren dan hoe deze formeel is gegeven. Er is een discrepantie tussen papieren en reële autonomie. In de interviews is dit verschil bevestigd. Zo zegt de schoolleider die valt onder het bestuur Indigo over autonomie: ‘De theoretische werkelijkheid is nog weleens weerbarstig op de dagelijkse werkelijkheid. Daar schuurt het nog weleens.’ – R10. De weerbarstigheid en discrepantie ontstaat door tal van praktijken, zo worden termen genoemd als beleidsstapelingen, *subsidieconfetti* en een angstcultuur vanwege een te controlerende Inspectie. Ook de fluctuaties in de politiek en het gebrek aan vertrouwen in schoolbesturen belemmeren de capaciteit of beschadigen de status van schoolbesturen. Hierdoor zijn schoolbesturen minder goed in staat de autonomie, die zij op papier, hebben te benutten. De aanname van discrepantie tussen formele en reële autonomie is daarmee aannemelijk.

Tevens wordt de papieren autonomie wel erkent. Zo zegt een schooldirecteur van een middelbare school: ‘Dus we hebben wel autonomie, maar we zetten ze niet goed in.’ – R4. In het overbruggen van het gat tussen papieren en reële autonomie ligt daarmee ook een opgave voor scholen en besturen. Een directeur van een basisschool onder Saffierblauw benadrukt het belang van autonomie: ‘Het ervaren van autonomie en het durven nemen van die autonomie, dat is ook graag onze eigen keuzes kunnen maken. Dat geldt voor ieder mens.’ – R6. Kortom, ervaren de respondenten minder autonomie in de praktijk dan op papier is toegewezen. Daarbovenop ligt een taak voor schoolbesturen de reële autonomie te vergroten. Autonomie is immers belangrijk.

4.2 Cognitief leren

De verwachting betreffend cognitief leren luidt als volgt: ‘Meer (structurele, financiële en interventie) autonomie stelt schoolbesturen in staat hun cognitief lerend vermogen te optimaliseren’. De resultaten die verband houden met cognitief leren zullen daarom worden gestructureerd aan de hand van structurele, financiële en interventie autonomie.

4.2.1 *Cognitief leren door structurele autonomie*

Over de aanwezigheid van de formele autonomie (papieren autonomie) bestaat geen twijfel. Echter zetten respondenten twijfels bij de ‘praktische uitvoerbaarheid’ van deze autonomie. Het onderwijs dient gegeven te worden met schaarste middelen; personeel, tijd en geld. Een aantal praktijken leggen extra druk op de schaarste in het onderwijs. Als gevolg moeten schoolbesturen keuzes maken, waardoor sommige experimenten en onderwijsvernieuwingen blijven liggen.

Een vaak genoemde praktijk, die druk legt op de schaarste van de middelen en daarmee de structurele autonomie en praktische uitvoerbaarheid inperkt, is de beleidsstapelning van onderwijsvernieuwingen. Met beleidsstapelningen wordt gerefereerd aan het feit dat beleid op voorgaand beleid komt. De rector-bestuurder (eenpitter) van een middelbare school zegt: ‘Scholen hebben al veel te doen.’ – R9. De beleidsstapelningen zorgen dat onder aan de streep minder tijd over is om eigen initiatieven op te starten. Een goed voorbeeld van beleidsstapelning is het huidige burgerschapsthema, dat sinds kort valt onder de basisvaardigheid. Momenteel zijn de basisvaardigheden rekenen en taal ook een aandachtspunt. De frustratie omtrent beleidsstapelning uit zich voornamelijk in de disbalans tussen maatschappelijke vraagstukken en onderwijsgerichte oplossingen. Zo zegt bestuurder van het grote schoolbestuur Vermiljoen:

‘Wat ik merk is, als onderwijs krijgen we alles op ons bord [...] Ik heb eens een keer bijgehouden wat er bij ons wordt neergelegd. Dan moesten we jihadisme bestrijden, we moesten zorgen dat leerlingen bewegen, dat ze iets van seksualiteit weten, dat ze gezond eten, dat ze ook nog goede burgers zijn, dat ze maatschappelijke stages doen, allemaal even.’ – R7

Hoe meer maatschappelijke taken boven op de onderwijsinhoudelijke verantwoordelijkheden komen, des te minder tijd, geld en personeel overblijft voor deze verantwoordelijkheden én experimenten. Daarbovenop wordt de beleidsstapelning ervaren als een gebrek aan vertrouwen. Schoolbesturen krijgen simpelweg niet de mogelijkheid om zelf vorm te geven aan hoe bepaalde maatschappelijke problemen kunnen worden aangepakt. Vertrouwen is essentieel om te durven experimenteren.

De tweede praktijk, die de autonomie begrenst en het cognitief lerend vermogen daarmee belemmert, is de afstand tussen de overheid en de scholen. De politieke termijnen rijmen niet met de structurele vraag naar onderwijs. Zo stelt de rector-bestuurder van een eenpitter in het voortgezet onderwijs:

‘En als het dan gaat om de inhoud, zeg maar, dan vind ik de minister en Inspectie altijd het meest ingewikkeld. Omdat die een lijn voeren die door de politiek beïnvloed wordt, waardoor je eigenlijk steeds elke vier jaar iets anders kan gaan doen’ – R9.

De invloed van politieke fluctuaties zijn een begrenzing van de structurele autonomie en het belemmert scholen in het doorzetten van experimenten. Een directeur-bestuurder van een eenpitter in het primair onderwijs bevestigt dit: ‘Je bent heel erg onderhevig aan een bepaalde politieke wind en dat maakt dat je als school niet echt de tijd en de ruimte krijgt om het echt naar je hand te zetten.’ – R21. De politieke belemmering voor het cognitief lerend vermogen rust niet alleen op de maatschappelijke taken, die bovenop de onderwijsverantwoordelijkheid komen, maar ook op de politieke korte termijn logica die niet rijmt met de lange termijn opgave van het onderwijs. Deze discrepantie zorgt voor instabiliteit en onvoorspelbaarheid voor scholen. Een bestuurder van een groot schoolbestuur Honinggeel zegt het volgende over deze onvoorspelbaarheid:

‘De onvoorspelbaarheid is toegenomen in de afgelopen jaren. Het maakt dat scholen aan stabiliteit verliezen, want een stabiele school weet wat hem of haar te doen staat en weet ook wat hij daarvoor aan middelen beschikbaar heeft. Die kan vanuit een stabiele randvoorwaarde onderwijs bieden.’ – R15

Als gevolg van deze onvoorspelbaarheid en instabiliteit wordt de praktische uitvoerbaarheid van onderwijsinhoudelijke taken én experimenten belemmerd, waarmee het cognitief lerend vermogen niet optimaal is.

De derde praktijk vindt zich in de relatie tot de Inspectie. Naast middelen om te experimenteren, vraagt cognitief leren ook om een mogelijkheid tot falen. Schoolbesturen geven aan dat ruimte moet bestaan om te leren van fouten. De Inspectie is verantwoordelijk voor de toetsing van het onderwijs. Toetsen in het onderwijs is essentieel, maar de huidige aanpak kent diverse uitdagingen. Een groot probleem is de timing en voorbereiding: inspecties vinden vaak te snel plaats na implementatie van nieuw beleid, waardoor scholen onvoldoende tijd hebben om het beleid correct te implementeren. De praktijk van onverwachte controles, bedoeld om de werkelijke situatie te beoordelen, veroorzaakt stress en lijkt contraproductief te werken. De onvoorspelbaarheid van de Inspectie belemmert daardoor de mogelijkheid cognitief te leren. Daarbovenop is de recente ontwikkeling van onverwachte inspecties een teken van minder vertrouwen in scholen en bovendien bewezen inefficiënt. Een parallelie wordt hier gemaakt tussen Inspectie en school en leraar en leerling. Inmiddels zijn leraren al enkele jaren afgestapt van onverwachte overhoringen in het onderwijs, omdat de leraar daarmee niet toetst wat hij wil toetsen en het resulteert bovendien in stress bij leerlingen. Desondanks hanteert de Inspectie wel een onverwachte toetsing. De Inspectie creëert zo onbedoeld een angstcultuur, in plaats van ruimte bieden voor een dialoog. Een open gesprek met de Inspectie stelt scholen immers beter in staat te leren van hun fouten. De huidige staat van inspecties begrenst de reële autonomie en stelt scholen daarmee niet in staat te leren.

Daarnaast herkennen scholen zich niet altijd in de gehanteerde toetsingscriteria. Het gebruikte normenkader houdt onvoldoende rekening met actuele problemen, zoals het lerarentekort. De afwezigheid van evolutie van het normenkader wakkert een lage veranderingsbereidheid aan van scholen.

Om structureel autonoom te opereren dienen betrokken partijen een mate van voorspelbaarheid te vertonen. Niet alleen de Inspectie is onvoorspelbaar, ook het Ministerie. De politieke fluctuaties zijn voelbaar in het beleid. De lange termijn opgave van het onderwijs vraagt om een hogere mate van voorspelbaarheid. Scholen en schoolbesturen missen de langetermijnvisie van het Ministerie en vervolgens van de Inspectie. Juist dankzij voorspelbaarheid en stabiliteit kunnen scholen hun veranderingsbereidheid vergroten doordat zij binnen duidelijke kaders beter in staat worden gesteld eigen beleidsinitiatieven vorm te geven en uit te rollen. Echter ligt hier ook een opdracht voor schoolbesturen. Zo wordt gesproken van ‘leef tonen’, ‘buiten de lijntjes tekenen’ en ‘de grens opzoeken’.

4.2.2 *Cognitief leren door financiële autonomie*

Een unanieme onvrede lijkt te bestaan over huidige staat van de incidentele gelden. Zo valt in meerdere interviews de term ‘subsidieconfetti’ en worden de subsidies getypeerd als willekeurig en daarmee onvoorspelbaar. De financiële afhankelijkheid van het Ministerie ervaren schoolbesturen als een gegeven. De lumpsumfinanciering betreft de structurele financiering van het onderwijs, waarmee scholen alle kosten moeten betalen. De lumpsumfinanciering biedt wel vrijheid in de uitgaven van middelen. In de praktijk gaat ruim 85% van het structurele geld naar personeel. Hierdoor moeten scholen creatief zijn met de overige middelen wanneer zij willen innoveren. Schoolbesturen en leiding zijn om verschillende redenen wel kritisch over de incidentele gelden.

Ten eerste heeft het incidentele karakter invloed op de duurzaamheid van de besteding, dit wordt verder toegelicht in paragraaf 4.4. Ten tweede brengen deze subsidies een ‘bureaucratische rompslomp’ mee. Zo zegt bestuurder van scholen in het speciaal onderwijs: ‘De verantwoording van die subsidies is nog wel eens een uitdaging omdat het natuurlijk allemaal kleinschalige scholen zijn en dat geeft een hoop administratief gedoe.’ – R3. Dit ‘administratief gedoe’ beperkt de tijd die overblijft voor innovaties. Natuurlijk brengen subsidies geld. Toch heeft ook het financiële voordeel een kanttekening, dit is het derde kritiekpunt. Zo signaleert het bestuur Limoen:

‘Wat je nu ziet is dat men, naast die lumpsumfinanciering, heel veel bezig is met allemaal doelfinancieringen. Waarin men ook heel duidelijk maakt van wat de bedoeling is, wat er met dat geld gebeurt en uiteindelijk ook dus veel meer directe sturing geeft aan wat er in die scholen dus gedaan wordt voor dat geld.’ – R19

Hoewel de subsidies extra geld betekenen voor het onderwijs, waarmee scholen kunnen leren, worden die gelden in werkelijkheid ervaren als een verkapte vorm van sturing. Scholen zijn niet vrij in de besteding van deze gelden, waardoor zij het niet altijd kunnen besteden naar eigen inzicht. Geen enkele bestuurder of leider is ontevreden met extra geld. Onvrede rust op de beperking van vrijheid die deze subsidies meebrengen. Het vierde kritiekpunt rust op de afstand tussen overheid en school en de instabiliteit. In paragraaf 4.2.1 is uiteengezet hoe het beleid niet aansluit bij de problemen in en vragen van de scholen.

Dit is ook het geval met subsidies. Het bestuur van een van de grootste besturen van Nederland stelt: ‘Heel veel subsidiestromen komen op de meest bizarre momenten binnen, waarbij eigenlijk iedereen die verstand heeft van zaken weet dat die subsidie helemaal niet als gevolg heeft dat er wat gaat gebeuren’. – R19. Bovendien wordt onderwijs erkent als een lange termijn opgave; scholen en besturen hebben een vijfjarenplan. De subsidiestromen verstoren die plannen. Zo zegt de bestuurder van een middelgroot bestuur: ‘Als er ergens weer een probleem is geconstateerd, dan komt er een reflex, dan komen er weer nieuwe regels erbij. En heel veel wordt financieel gestuurd om iets te bewerkstelligen. Dus wij lopen over van allerlei incidentele middelen. Lees de subsidies. Waardoor je dus je structurele lijn onvoldoende kan organiseren.’ De subsidies weerhouden daarmee scholen problemen structureel aan te pakken. Dit wordt tevens bevestigd door een groter bestuur:

‘Dat [subsidie] gaat niet helpen. Want dan gaat een school zich gedragen naar de subsidiestroom. Want als je heel kritisch gaat kijken naar subsidiestromen, dan zal je ook wel eens constateren dat een subsidiestroom niet leidt tot een verandering. Maar het leidt tot een verantwoording die past bij het beleid wat er is.’ – R20

Concluderend lijken de financiële structuren van het onderwijs te zorgen voor een lagere financiële autonomie. De verhouding tussen lumpsumfinanciering en subsidies is de afgelopen jaren veranderd door een toename aan subsidies. Subsidies stellen scholen in staat om binnen bepaalde kaders gelden te besteden aan nieuwe initiatieven. Echter sluiten de kaders niet altijd aan op de wensen van het bestuur. Bovendien kennen subsidies meer verantwoordingsmechanisme en brengt de subsidie onzekerheid voor de duurzaamheid van de initiatieven. Bovendien zorgen subsidies voor instabiliteit en daarmee voor een lagere structurele autonomie. Door incidentele middelen ter beschikking te stellen lijkt het Ministerie de scholen tegemoet te komen. Desalniettemin wordt onderaan de streep de reële financiële autonomie beperkt, met als gevolg een lagere praktische uitvoerbaarheid van initiatieven.

4.2.3 *Cognitief leren door interventie autonomie*

Uit de interviews bleek weinig verband tussen interventie autonomie en cognitief leren. Respondenten geven aan dat scholen én het Ministerie gebaad zijn bij een langetermijnvisie. Zo zegt de directeur van een basisschool: ‘Je moet verder kijken dan alleen de problemen van vandaag. Het gaat over de toekomst.’ – R4. Wanneer door een crisis een korte termijn reactie nodig is, zoals bij de pandemie, kun scholen adequaat reageren. Dit spreekt van een incidentiele interventie autonomie. Dit heeft echter niet geresulteerd in een hogere mate van cognitief leren van scholen, waarschijnlijk vanwege de hoge nood.

Concluderend kan verwachting 1 worden aangenomen. Met name de lage structurele autonomie en financiële autonomie zorgen dat scholen slecht cognitief kunnen leren. Momenteel ervaren scholen te weinig voorspelbaarheid, stabiliteit en dialoog en te veel beleidsstapelings, politieke fluctuaties en incidentele gelden, waardoor de scholen niet in staat worden gesteld om te leren van hun fouten en om

tijd en middelen te alloceren aan experimenten. Daarmee stelt meer structurele en financiële autonomie scholen en hun bestuur in staat cognitief lerend vermogen te ontwikkelen.

4.3 Sociaal leren

Sociaal leren betreft het leren als gevolg van interactie. Het onderwijsveld wordt gekenmerkt door verschillende actoren die op verschillende wijze samenwerken, die een andere basis van autonomie kennen. Voordat de resultaten omtrent dit verband uiteengezet kan worden, moet eerst worden ingegaan op de tegenstrijdigheid gevonden in de literatuur. Wetenschappelijk onderzoek toonde aan dat autonomie zowel positieve als negatieve effecten heeft op samenwerken en daarmee sociaal leren. Een bestuurder van het grote bestuur Honinggeel beschrijft in lijn met die tegenstrijdigheid het volgende:

‘Autonomie heeft in zekere mate ook schaduwkanten. Het is niet alleen maar heilig, dat is niets, natuurlijk. Het creëert ruimte voor mensen. Ruimte creëert in algemene zin eigenaarschap. En eigenaarschap biedt de voorwaarden voor een duurzame verbetering en aanpassing op maatwerkniveau, op lokaal niveau. In dat opzicht heeft het allemaal voordelen. Maar autonomie kan ook tot eigengereidheid leiden en tot een gebrek aan noodzaak tot samenwerking.’ – R15

De voordelen van autonomie zijn, zoals ook beschreven in paragraaf 4.2, hoog voor cognitief leren. Echter liggen de gevolgen voor sociaal leren gecompliceerd, omdat meer autonomie niet aanzet tot samenwerking.

4.3.1 Horizontale interactie

Horizontale interacties in het onderwijs omvatten de samenwerkingen tussen gelijkwaardige partijen zonder hiërarchische verhoudingen, zoals schoolbesturen die samenwerken met andere scholen en vakopleidingen om het lerarentekort aan te pakken. Deze samenwerkingen zijn doorgaans vrijblijvend, wat betekent dat scholen niet verplicht zijn deel te nemen. Desondanks wordt de urgentie samen te werken erkent vanwege de maatschappelijke opdracht. Door samen te werken met gelijkgestemde partners in de regio kunnen scholen gedeelde problemen aanpakken, sociaal kapitaal creëren en van elkaar leren. Zo stelt een bestuurder van Indigo:

‘Soms vind ik het heel lastig om op die kleinschalige scholen van mij een rijk onderwijsaanbod aan te bieden, omdat we dat aantal leerkrachten ook niet hebben en daar hebben we ook de financiële middelen niet voor. Dus ik zoek heel erg de samenwerking met het reguliere onderwijs. Ik zoek ook heel intensief de samenwerking met de zorgpartners. Omdat het onderwijs biedt aan deze leerlingen, waar ik me verantwoordelijk voor voel, zie je dat dit type onderwijs kan niet zonder zorg’ – R3

Ondanks de vrijblijvendheid nemen deze samenwerkingen vaak een structurele vorm aan. Zo werken eenpitters in Rotterdam samen om een vertaalslag te maken van de wettelijke verplichtingen. Deze vrijwillige samenwerkingen komen voort uit een sterke maatschappelijke betrokkenheid; respondenten benadrukken dat onderwijs een maatschappelijk opgave is die niet door één school alleen kan worden opgepakt. Deze maatschappelijke betrokkenheid heeft een dempende werking op de concurrentie die wordt gerealiseerd door de financiële structuur. De financiële structuur van het onderwijs, waarbij scholen per leerling worden bekostigd, kan samenwerking bemoeilijken doordat scholen in dezelfde regio om leerlingen en daarmee middelen concurreren. Een rector-bestuurder in Rotterdam zegt daarover:

‘Ook grote bestuurders snappen dat eenpitters nodig zijn. En dat ze een andere dynamiek hebben en dat ze ook af en toe even hulp nodig hebben. Dat is geen concurrentiestrijd. In Rotterdam moet per jaar 40.000 kinderen aan een nieuwe school geholpen worden. Dat moet je met elkaar doen. Je kan niet in je eentje 40.000 kinderen aan.’ – R9

Desondanks blijft de financiële structuur een negatief effect hebben op de mate van samenwerkingen. Schoolbesturen die zich minder laten leiden door financiële prikkels en daardoor hun financiële autonomie vergroten, zijn transparanter in samenwerkingen, wat de informatie-uitwisseling vergemakkelijkt. Deze schoolbesturen zijn gemotiveerd samen te werken vanwege het maatschappelijke belang van het onderwijs. Momenteel belemmert de concurrentiewerking samenwerking tussen de schoolbesturen, waardoor onderwijs breed minder sociaal wordt geleerd.

Vrijwillige samenwerkingen, waarin scholen zelf kunnen kiezen om deel te nemen, worden als het meest waardevol ervaren. Het succes van sociaal leren hangt samen met eigenaarschap; scholen en besturen moeten zich kunnen vinden in de samenwerking en idealiter zelf kunnen beslissen over hun participatie. Dit eigenaarschap, een product van autonomie, bevordert het leren en de samenwerking. Bovendien komen bij vrijwillige samenwerkingen minder verantwoording en bureaucratie kijken, wat resulteert in kortere lijntjes. Hierdoor blijft meer tijd voor de inhoud én kan sneller geschakeld worden. Naast het eigenaarschap dienen scholen open te zijn, absolute autonomie blijkt wederom niet wenselijk. De bestuurder van middelgroot bestuur Smaragdgroen zegt daarover het volgende: ‘Als jij volledig autonoom blijft, leer je je veel minder. Dus je leert gewoon meer als je net over je eigen grenzen heen stapt en ziet waar iemand je wat te bieden heeft.’ – R13

4.3.2 *Verticale interactie*

Verticale samenwerkingen kennen een mate van hiërarchie. Zo werken scholen samen met hun bestuur om een grotere ‘slagkracht’ te realiseren. Een schoolbestuur in Den Haag heeft één FTE om voor alle scholen onder het bestuur de zaken omtrent AVG te regelen. Deze verplichte samenwerking lijkt de keuzevrijheid van scholen te beperken. Er heerst de perceptie dat scholen dankzij de verplichting meer autonomie genieten. Scholen zijn niet in staat om alles wat met onderwijs is gemoeid zelf te kunnen. De

aanwezigheid van een schoolbestuur of samenwerkingsverband kan de school ontzorgen. In feite geven scholen autonomie op doordat ze gedwongen worden deel te nemen aan een hiërarchische samenwerking. Hierdoor worden taken weggenomen van de school, waardoor ze onderaan de streep beter in staat om de overige taken in te vullen. De begrenzing van de autonomie vergroot op deze manier de reële autonomie. Afhankelijk van het onderwerp van de samenwerking wordt dit principe gevierd, scholen zijn immers vooral gefocust op het behouden van hun onderwijsvrijheid en minder op administratieve domeinen. Dankzij de verplichting van samenwerking wordt de school ontzien van bepaalde taken, waardoor de praktische uitvoerbaarheid van andere taken groter wordt. Zo blijft tijd over om te innoveren en samen te werken met gelijkgestemden, in horizontale samenwerkingen. Op deze manier heeft de verticale samenwerking positieve invloed op het cognitief lerend vermogen. Een randvoorwaarde voor dit principe is het gegeven dat scholen zich kunnen vinden in de lijn van het schoolbestuur. Wanneer de visie van bestuur en school niet rijmen, kost de verticale samenwerking de school immers tijd vanwege de benodigde vertaalslag.

Concluderend kan verwachting 2 daarmee worden aangenomen. Meer autonomie, mits niet te veel, heeft positief effect het sociaal lerend vermogen. Daarbovenop kan een toename van reële autonomie als gevolg van de verplichte verticale samenwerkingen positief effect hebben op het cognitief lerend vermogen. Tot slot blijken vrijblijvende samenwerkingen, die vooral door eenpitters wordt aangegaan, het meest waardevol.

4.4 Institutioneel leren

Institutioneel leren in het onderwijs vindt plaats op twee niveaus: bestuurlijk en landelijk. De mate van borgen van lessen op bestuursniveau is hoog, mede dankzij de verantwoordelijkheid en vrijheid die schoolleiding en bestuur ervaren. Echter kent de duurzaamheid van initiatieven een kanttekening, die in verband staat met de financiële autonomie. Verder betreft het institutionaliseren van lessen op landelijk niveau ook een uitdaging, vanwege de afstanden in het onderwijssysteem, als gevolg van de autonomie.

4.4.1. Duurzaam onderwijs

Het institutioneel leren op bestuursniveau wordt belemmerd door de incidentele gelden. Wanneer scholen onderwijs financieren met subsidies, staan de scholen tegen het einde van de subsidie voor een lastige keuze. Of zij kunnen stoppen met het project, terwijl het probleem vaak nog speelt. Of zij gaan door, met minder middelen. De twee scenario's dragen niet bij aan de duurzaamheid van het initiatief. Zo illustreert een bestuurder:

‘Op het moment dat je dus een subsidie hebt binnengehaald van weet ik veel, 20.000 euro, en je hebt daar iemand voor een aantal maanden vrijstelling voor gegeven, voor een aantal uur, en je hebt ontdekt wat je weer verder wilt gaan doen. De subsidie houdt op en dat betekent heus niet

dat alles verloren is. Dat willen we vasthouden, dus daar gaan we ook mee door. Dus dat is ook een stapeling waarmee je alsmaar de taken zeg maar vergroot en de centen komen niet mee.’ – R13

Het borgen van lessen wordt beperkt wanneer scholen afhankelijk zijn van deze incidentele financiële gelden.

Verder vraagt duurzaam onderwijs om een langetermijnvisie. Schoolbesturen kijken hiervoor naar het Ministerie. Toch is het Ministerie niet in staat een langetermijnvisie te ontwikkelen. De afwezigheid van langetermijnvisie betekent een mate van onvoorspelbaarheid. De bestuurder van Indigo stelt: ‘Je bouwt een brug terwijl je erop loopt.’ – R3. Daarbovenop zorgt de afwezigheid van langetermijnvisie voor weinig fundamentele beleidsherzieningen en belemmert daarmee verandering. Zo stelt de directeur van een school onder Blauw: ‘Ons onderwijssysteem is ongeveer 200 jaar geleden ontwikkeld. Dan heb je het over de industriële revolutie en de industriële samenleving. We zijn al twee, misschien drie samenlevingen verder.’ – R1. Een langetermijnvisie lijkt misschien autonomie in te perken, maar het tegendeel is waar. Dankzij structuur en heldere doelstellingen is het onderwijs beter in staat om over een langere termijn zijn taak uit te voeren en tegelijkertijd zich te ontwikkelen.

4.4.2 Afstanden in het onderwijs

Het borgen van lessen wordt op dit moment belemmerd door de afstand tussen bestuur en Ministerie. De bestuurder van middelgroot bestuur Lavendel stelt:

‘Bij het Ministerie is die afstand groter. Heeft ook wel te maken met dat ik me soms wel eens afvraag of daar mensen werken die echt daadwerkelijk wel weten wat een onderwijs inhoudt. Het is natuurlijk ook politiek bestuurlijk gedreven.’ – R8

Schoolbesturen lijken zich niet altijd te kunnen vinden in het beleid van het Ministerie of in de manier waarop het beleid wordt doorgevoerd. Zo roept de manier van toetsing op het nieuwe burgerschapsonderwijs weerstand op. Het onderwijs kent meerdere thema’s waar wrijving ontstaat tussen beleid, uitvoering en wens. Deze wrijving is het resultaat van een afstand tussen Ministerie als beleidsmaker en het veld. Dit maakt de angst om autonomie in te leveren groter en heeft gevolgen voor de mate waarop scholen op vrijwillige basis initiatieven aannemen van het Ministerie. Het Ministerie kan twee soorten onderwijsvernieuwingen ontwikkelen; een opgelegde vorm en een vrijwillige vorm. Scholen ervaren geen autonomie wanneer het beleid is voorgeschreven, dit is echter geen slecht gegeven, sinds het efficiëntie bewerkstelligt. Zo schets een directeur onder bestuur Blauw: ‘Want als we met 300 andere directeuren van Nederland allemaal ons onderzoek doen naar het sociaal-emotioneel, dan verdoem we onze tijd en energie.’ – R1. In de vrijwillige vorm van onderwijsvernieuwingen ontstaat de ruimte om institutioneel te leren. Het Ministerie kan in een subsidiaire systeem initiatieven ophalen en deze vertalen

in lessen voor het veld. Wegens de pluriformiteit in het onderwijs, zullen deze lessen nooit voor iedereen toereikend zijn, vandaar de wens voor optionele lessen. Bovendien blijft de autonomie zo gewaarborgd. Echter vanwege de reeds geïllustreerde afstand tussen overheid en veld, zijn scholen cynisch over de capaciteiten van het Ministerie. Autonomie kan dus bijdragen aan institutioneel leren, mits een hoge mate van wederzijds vertrouwen aanwezig is en daarmee een kortere afstand tussen overheid en het veld.

Concluderend wordt op landelijk niveau weinig institutioneel geleerd. De enige borging vindt plaats op bestuursniveau. Dit komt doordat het Ministerie te weinig autonomie heeft de geborgde lessen effectief uit te rollen, waardoor het borgen weinig nut heeft. Ergo, de scholen hebben relatief te veel autonomie. De verdeling van autonomie is enkel ongunstig vanwege een gebrek aan vertrouwen in het Ministerie en in haar kunde een langetermijnvisie te ontwikkelen.

Verwachting drie luidt: 'Meer (interventie- en structurele) autonomie heeft negatieve gevolgen voor het institutioneel lerend vermogen van schoolbesturen'. De autonomie heeft, vanwege een gebrek aan vertrouwen, negatieve gevolgen voor het institutioneel leren op landelijk niveau. Echter lijkt dit geen verband te hebben met soorten van autonomie, interventie- of structurele autonomie, maar met de mate van vertrouwen. Vertrouwen is een modererende variabele gebleken.

4.5 Randvoorwaarde van autonomie en leren: vertrouwen en continuïteit

Zoals eerder benadrukt is autonomie geen doel op zich, maar een middel dat respondenten erg graag genieten en positieve effecten lijkt te hebben op sociaal, cognitief en institutioneel leren op bestuursniveau. Reële autonomie heeft enkel positieve effecten op het institutioneel leren op nationaal niveau als er een mate van vertrouwen is.

Het veld kent een tekort aan wederzijds vertrouwen. Zo vragen schoolbesturen om vertrouwen van het Ministerie in het kundig mogen omgaan met de autonomie. Indirect vraagt het Ministerie om meer vertrouwen in het mogen borgen van de lessen van het onderwijs. In de relatie van overheid en veld is immers ook sprake van een werkgever-werknemer relatie. De bestuurder van Smaragdgroen zei aan de hand van negatieve berichtgeving over het onderwijsveld het volgende:

'Heb je de Staat van het Onderwijs gelezen? Nou ja, ik denk, joh, wat doen wij in godsnaam nog hier als onze werkgever zo over ons spreekt? Ik vind het gewoon echt verschrikkelijk. En dan denk ik weer, hoe wil ik dat mijn docent mijn leerling behandelt?' – R13

Daarbovenop zei bestuurder van Vermiljoen als reactie op het beleidsstuk 'Een duidelijke Positie voor School besturen' waarin het derde voorstel het afschaffen van schoolbesturen betreft: 'Stop maar met alle besturen en we gaan het allemaal als overheid zelf doen. Het feit dat je dat laatste scenario opneemt is al pijnlijk. Dat raakt me echt.' – R7. Dit soort berichtgeving en communicatie zijn zowel symptomen als versterkers van de lage mate van vertrouwen.

Niet alleen vertrouwen blijkt essentieel, ook continuïteit versterkt het verband tussen reële autonomie en lerend vermogen. Zo zorgt ook het gebrek aan continuïteit voor een suboptimaal lerend vermogen als gevolg van de reële autonomie. Continuïteit in de gelden, in beleid, temporale continuïteit in de vorm van een langetermijnvisie en bestuurlijke continuïteit. Juist dankzij stabiliteit en structuur kan het systeem leren zich adaptief op te stellen, dankzij het genieten van reële autonomie. Bestuurlijke continuïteit betreft autonomie op elke laag van het onderwijs, van de leerling tot aan het Ministerie, zodat elke actor in het onderwijs een mate van lerend vermogen kan ontwikkelen. Deze randvoorwaarden, vertrouwen en continuïteit, zijn nu niet voldoende aanwezig in het onderwijs. Dit zal verder worden aangestipt in hoofdstuk 6.

5. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: 'Hoe beïnvloedt de gepercipieerde reële autonomie van schoolbesturen en schoolleiding het lerend vermogen van scholen?' Dit onderzoek is gestructureerd aan de hand van de vijf deelvragen, deze zullen eerst beantwoord worden. Vervolgens is gekeken naar de kwaliteit van dit onderzoek en zijn uit de tekortkomingen aanbevelingen geformuleerd voor toekomstig onderzoek. De maatschappelijke aanbevelingen worden in het volgende hoofdstuk uiteengezet.

De eerste drie deelvragen worden beantwoord door de theorie, uiteengezet in hoofdstuk 2. De definitie van autonomie bleek niet eenduidig. In het onderwijs kan reële autonomie worden gedefinieerd als de mate waarin scholen daadwerkelijk in staat zijn eigen keuzes te maken, als gevolg van de structuur van het veld, interventiemogelijkheden, juridische aspecten en financiën. Tevens werd geconcludeerd dat absolute autonomie niet wenselijk is in het onderwijs, vanwege de maatschappelijke opgave en wederzijdse afhankelijkheid die het veld typeert. Lerend vermogen, als onderdeel van adaptief governance, rust op de mate waarop een systeem cognitief, sociaal en institutioneel kan leren. Cognitief leren gaat uit van zelfstandig leren door experimenten, sociaal leren treedt op in samenwerkingen en institutioneel leren betreft het borgen van lessen. Het genieten van reële autonomie, met name financieel, structureel en interventie, heeft naar verwachting positieve effecten op sociaal en cognitief leren. Het genieten van financiële vrijheid door niet afhankelijk te zijn van subsidies, het opereren in een stabiele en voorspelbare context en de afwezigheid van bureaucratische procedures zijn allemaal factoren die positief zijn voor het leren. Echter leidt autonomie in combinatie met de afwezigheid van wederzijds vertrouwen tot matig institutioneel leren.

Deelvraag 4 en 5 zijn beantwoord door de empirische bevindingen, opgedaan in 20 interviews met 21 respondenten. Schoolbestuurders en -leiding erkennen een discrepantie tussen reële en papieren autonomie. Dit komt onder andere door de beleidsstapelings en politieke instabiliteit. Verder zijn scholen positief over hun lerend vermogen, ondanks dat zij kansen signaleren deze verder te optimaliseren.

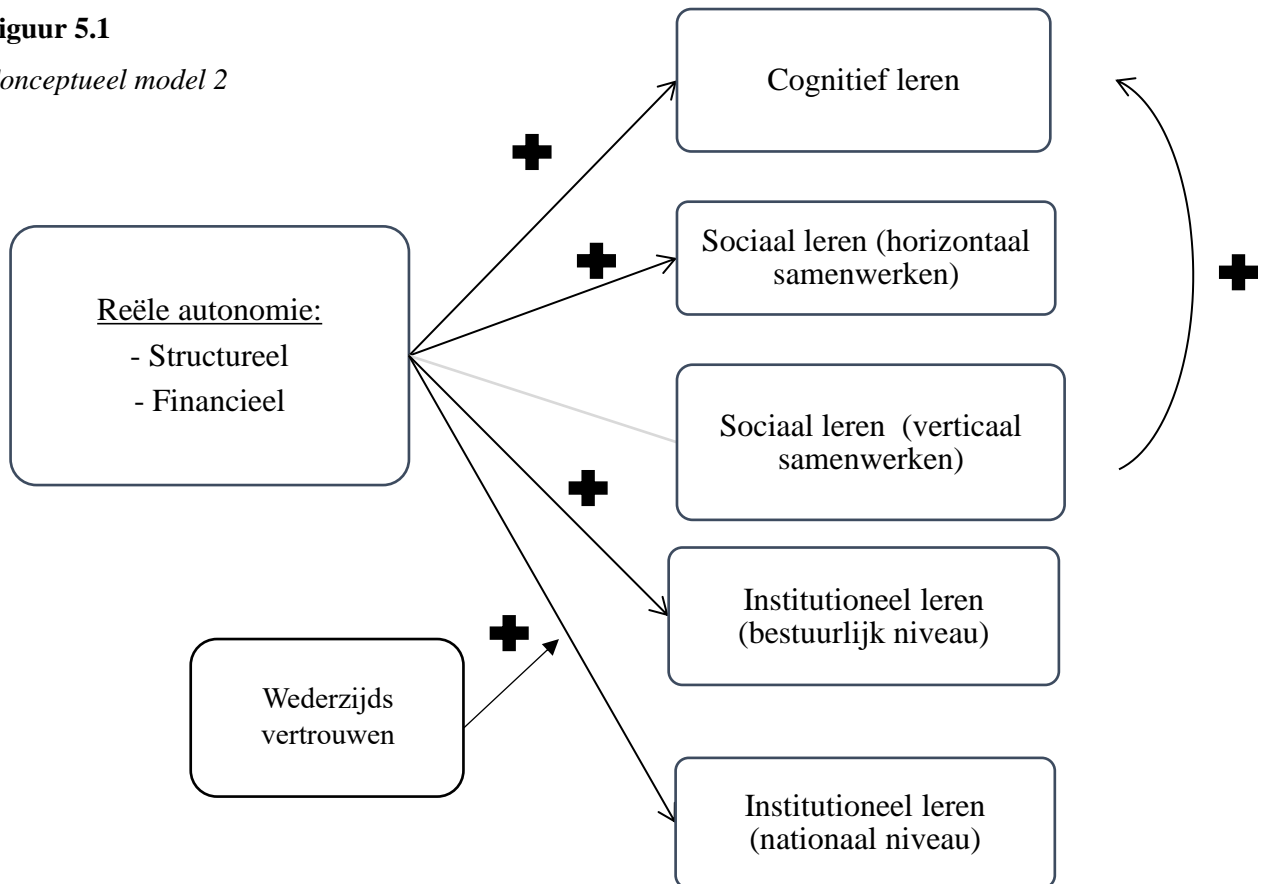
Het lerend vermogen kan worden geoptimaliseerd door de discrepantie tussen reële en formele autonomie te verkleinen. In de interviews werd een positieve relatie tussen reële autonomie en de onderdelen van lerend vermogen bevestigd. Tevens is gelaagdheid aangetroffen in de verschillende relaties. Het oorspronkelijke conceptueel model, afgebeeld in hoofdstuk 2, is aan de hand van de empirische vindingen weergegeven in figuur 5.1.

Op dit moment ervaren scholen een te groot gat tussen de formele en de reële autonomie. De reële autonomie ligt laag, vanwege beleidsstapelings, onvoorspelbaar beleid, incidentele gelden, politieke fluctuaties, een te snel toetsende inspectie en een afwezige langetermijnvisie. Daardoor hebben scholen minder tijd over om cognitief te leren van eigen onderwijsinitiatieven, lessen te borgen op bestuurlijk niveau en om te engageren in onderwijsinhoudelijke horizontale samenwerkingen. Juist deze vrijblijvende samenwerkingen zijn essentieel voor het sociaal leren, vanwege de absentie van 'bureaucratische

rompslomp'. Vanwege een financiële afhankelijkheid die concurrentie bewerkstelligt, komen horizontale samenwerkingen tussen besturen weinig voor. Verticale samenwerkingen, ergo samenwerkingen die een mate van hiërarchie kennen, zijn product van een inperking van autonomie. Scholen hebben immers geen keuze in bepaalde thema's die op bestuurlijk niveau worden bepaald. Echter stellen deze samenwerkingen scholen in staat eigen initiatieven op te zetten, omdat een school minder verantwoordelijkheden draagt. Zo ontstaat het verband tussen verticaal samenwerken en cognitief leren. Het grootste probleem als gevolg van de huidige staat van autonomie is het gebrek aan institutioneel leren op nationaal niveau. Het Ministerie dient een langetermijnvisie te ontwikkelen en de lessen te borgen en te communiceren naar het veld. Echter ontbreekt het wederzijds vertrouwen, waardoor het Ministerie niet slaagt te institutioneel leren op landelijk niveau. Meer vertrouwen in onderwijsactoren zorgt voor meer bereidwilligheid elkaar in staat te stellen verantwoordelijkheden te dragen. Vertrouwen ligt op deze manier ten grondslag aan het verkleinen van het verschil tussen formele en reële autonomie. Daarbovenop is continuïteit essentieel gebleken voor het verhogen van de reële autonomie, met name de structurele en financiële autonomie. Wanneer scholen meer continuïteit ervaren in beleid en gelden, zijn zij beter in staat hun papieren autonomie te vertalen naar de praktijk, en daarmee beter in staat te leren. Hoe het onderwijsveld vertrouwen en continuïteit kan realiseren wordt uiteengezet in hoofdstuk 6.

Figuur 5.1

Conceptueel model 2



Noot: Sociaal leren in verticale samenwerkingen is een product van autonomie, maar niet per definitie reële autonomie

De tekortkomingen van dit onderzoek vinden zich in de omvang van de concepten. In deze scriptie is getracht het verband tussen autonomie en lerend vermogen in het complexe onderwijssysteem te onderzoeken. Autonomie en lerend vermogen zijn grote concepten, die rijke empirie opleveren. In vervolgonderzoek kan aan de hand van triangulatie deze relatie verder onderzocht te worden, zodat de interne validiteit toeneemt. Verder betrof de respondenten een grote variëteit. In vervolgonderzoek kan verder worden ingegaan op de verschillen tussen functie en grootte van bestuur. Dit alles om beter inzicht te krijgen in de gelaagdheid van de relatie tussen reële autonomie en lerend vermogen in het complexe onderwijssysteem.

6. Aanbevelingen

Om de impact van de scriptie te vergroten zijn de belangrijkste bevindingen en de aanbevelingen van dit onderzoek gegoten in een kort essay (bijlage 8.3). De discrepantie tussen de formele, papieren autonomie en reële autonomie is in dit onderzoek bevestigd. Verder heeft dit onderzoek aangetoond hoe een gebrek aan reële autonomie het lerend vermogen belemmert. Logischerwijs moet de reële autonomie, oftewel hoe autonomie wordt ervaren, vergroot worden, om het lerend vermogen te optimaliseren. Verschillende praktijken kan het onderwijsveld toepassen om deze te vergroten.

De eerste aanbeveling is voor met name voor schoolbesturen en leiding. Ondanks de gelimiteerde reële autonomie is het onderwijs nog altijd geënt op autonomie. De autonomie die niet wordt gevoeld, bestaat wel. Eenpitters lijken deze autonomie meer in te durven vullen. Deze erkenning is essentieel voor het daadwerkelijke benutten van de autonomie en vervolgens het lerend vermogen te vergroten. Ergo, het oprekken van de autonomie door de grenzen ervan op te zoeken. Dit kunnen scholen doen door ondanks de wispelturigheid van het beleid, niet af te wijken van hun eigen langetermijnvisie. Zo dienen scholen enkel in te schrijven op subsidies die aansluiten op dit plan. Verder dienen scholen voorrang te geven aan eigen initiatieven. Het subsidiariteitsbeginsel acht scholen immers in staat hun problemen het best te kennen. Verder dienen scholen en met name besturen, ondanks de financiële prikkels, in transparante samenwerking te treden. Wanneer deze samenwerkingen op den duur niet tot stand komen, moet de aanpak worden opgeschaald. Ergo een deel van de autonomie wordt opgezegd, zodat het Ministerie open samenwerkingen kan realiseren, om zo het sociaal leren te optimaliseren.

De tweede aanbeveling ligt in lijn met de opschaling van de samenwerking. Overheid en onderwijs dienen het wederzijds vertrouwen te herstellen. De empirie heeft het belang van dit vertrouwen aangetoond voor het institutioneel leren. Bovendien is vertrouwen ook essentieel gebleken voor sociaal leren en voor structurele autonomie. Vertrouwen spreekt van voorspelbaarheid van actoren en bevordert daarmee cognitief leren. Huidige berichtgeving in beleidsdocumenten, zoals de Staat van het Onderwijs en Een Duidelijke Positie voor Schoolbesturen, geven een lage mate van vertrouwen weer. Vertrouwen herstellen in het onderwijs rust op twee praktijken. Ten eerste wordt vertrouwen hersteld door continuïteit, dit wordt verder uitgelicht in de derde aanbeveling. Ten tweede katalyseert een kortere afstand tussen onderwijs en overheid een mogelijkheid om vertrouwen te herstellen. Immers kennen onderwijs en overheid niet enkel een uitvoerder-beleidsmaker relatie, maar ook een werknemer-werkgever relatie. Tijdens structureel evaluatiecongressen ontstaat een plek waar het Ministerie niet enkel lessen ophaalt voor de institutionalisering en vrijblijvende distributie, maar ook waar de problemen in het onderwijs opgelost kunnen worden. Zo kan tijdens deze congressen de actualisatie van het normenkader worden aangestipt en oplossingen voor de subsidieconfetti worden verkend. Op papier lijken deze congressen ten koste te gaan van de tijd die scholen hebben om cognitief te leren. Echter wordt het dankzij deze congressen mogelijk gemaakt om ook verticaal sociaal te leren, namelijk met de overheid. Bovendien bevordert een kortere afstand het institutioneel leren. Verder beogen de congressen onduidelijkheden weg

te nemen, waardoor meer tijd overblijft voor onderwijsinhoudelijke verantwoordelijkheden en uiteindelijk experimenten.

De derde aanbeveling is een aanzet tot het realiseren van continuïteit, deze continuïteit rust op drie pijlers. Ten eerste dient de verhouding van incidentele gelden ten opzichte van de lumpsumfinanciering hersteld te worden. Incidentele gelden belemmeren de duurzaamheid van initiatieven en daarmee het onderwijs. Dit vraagt om een revisie van structurele vraagstukken in het onderwijs. Voor deze structurele vraagstukken dient een structurele financiering opgesteld te worden. Ten tweede dient continuïteit, ook wel temporele continuïteit, in beleid en toetsing gerealiseerd te worden. Dit creëert een mate van voorspelbaarheid waardoor scholen beter in staat zijn hun lange termijnplan aan te houden. Het Ministerie dient de politieke modetrends te dempen en de structurele vraagstukken voorrang te geven. De derde vorm van continuïteit komt voort uit het wederzijds vertrouwen. Door elkaar vanuit vertrouwen in staat te stellen bepaalde verantwoordelijkheden te dragen, ontstaat bestuurlijke verticale continuïteit. Een Minister die besturen daadwerkelijk in staat stelt invulling te geven aan het onderwijs, realiseert besturen die scholen in staat kunnen stellen invulling te geven aan het onderwijs. Deze scholen kunnen deze autonomie doorgeven aan de leraar en deze vervolgens aan de leerling. Dit principe is een tegengestelde emergentie. Door autonomie op macroniveau te realiseren, sijpelt het door naar het microniveau. Deze verticale autonomie stelt actoren op alle niveaus in staat lerend vermogen te ontwikkelen.

Het Ministerie kan een adaptief onderwijssysteem creëren door vertrouwen en continuïteit te bevorderen, waarbij de rol van schoolbesturen wordt gerespecteerd. Vertrouwen en continuïteit zijn essentieel om ervoor te zorgen dat de autonomie binnen het systeem het lerend vermogen, en daarmee de adaptiviteit, versterkt. Dankzij deze aanbevelingen wordt het gat tussen autonomie op papier en in de praktijk verkleind.

7. Literatuurlijst

- Acar, O. A., Tarakci, M., & Knippenberg, D. van. (2019). Creativity and Innovation Under Constraints: A Cross-Disciplinary Integrative Review. *Journal of Management*, 45(1), 96-121. <https://doi.org/10.1177/0149206318805832>
- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and society*, 36(3), 397-413.
- Babbie, E. R. (2020). *The practice of social research*. Cengage AU.
- Boeije, H. R. (2009). *Analysis in qualitative research*.
- Cannon, M. D., & Edmondson, A. C. (2005). Failing to learn and learning to fail (intelligently): How great organizations put failure to work to innovate and improve. *Long range planning*, 38(3), 299-319.
- Christensen, J. G. (2008). Bureaucratic autonomy as a political asset. In *Politicians, bureaucrats and administrative reform* (pp. 132-144). Routledge.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.
- Dahlström, C., Peters, B. G., & Pierre, J. (2011). Steering from the Centre. In *Steering from the Centre* (pp. 3-24). University of Toronto Press. <http://www.jstor.org/stable/10.3138/9781442687066.5>
- David, P. A. (1997). *Path dependence and the quest for historical economics: One more chorus of the ballad of QWERTY*.
- De Nederlandse Grondwet. (z.d.). *Artikel 23: Het openbaar en bijzonder onderwijs*. https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi5kn3s122s4/artikel_23_het_openbaar_en_bijzonder
- Enders, J., De Boer, H., & Weyer, E. (2013). Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education re-visited. *Higher education*, 65, 5-23.
- Fleming, M. (2019). *The Anarchist Way to Socialism: Elisée Reclus and Nineteenth-Century European Anarchism* (Vol. 22). Routledge.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 30, 441-473.
- Frissen, P. (2023). *De integrale staat*. Koninklijke Boom uitgevers.
- Gerrits, L., & Marks, P. (2015). The evolution of Wright's (1932) adaptive field to contemporary interpretations and uses of fitness landscapes in the social sciences. *Biology & Philosophy*, 30, 459-479.

- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893.
- Head, B. (2007). Taking subsidiarity seriously: What role for the states? *Federalism and regionalism in Australia*, 155.
- Heylighen, F. (2001). The science of self-organization and adaptivity. *The encyclopedia of life support systems*, 5(3), 253-280.
- Holland, J. H. (1997). Emergence. *Philosophica*, 59(1), Article 1. <https://doi.org/10.21825/philosophica.82325>
- Hooge, E. (2013). Besturing van autonomie. *Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*, 5.
- Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2006). Governing social-ecological systems. *Handbook of computational economics*, 2, 1465-1509.
- Jiang, T., & Baras, J. S. (2006). *Trust evaluation in anarchy: A case study on autonomous networks*. INFOCOM.
- Johannessen, Å., & Hahn, T. (2013). Social learning towards a more adaptive paradigm? Reducing flood risk in Kristianstad municipality, Sweden. *Global environmental change*, 23(1), 372-381.
- Joyce, P. (2015). *Strategic management in the public sector*. Routledge.
- Keppel, P. (2024, februari). *Meer dan meester*. <https://www.groene.nl/artikel/meer-dan-meester>
- Klijn, E.-H. (2001). Rules as institutional context for decision making in networks: The approach to postwar housing districts in two cities. *Administration & Society*, 33(2), 133-164.
- Kools, M., Stoll, L., George, B., Steijn, B., Bekkers, V., & Gouëdard, P. (2020). The school as a learning organisation: The concept and its measurement. *European Journal of Education*, 55(1), 24-42.
- Lapueute, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461-475.
- Mentink, D., Zoontjes, p, & Vermeulen, B. P. (2022, januari). *Onderwijs Nederland Rechtsstaat*. <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-23-onderwijs/>
- Merton, R. K. (1948). The self-fulfilling prophecy. *The antioch review*, 8(2), 193-210.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2023, oktober). *Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor studenten en scholieren*. <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/dienst-uitvoering-onderwijs-duo-studenten-en->

[scholieren#:~:text=DUO%20bekostigt%20onderwijsinstellingen%2C%20betaalt%20studiefinanciering,en%20studie%20in%20het%20buitenland.](#)

Ministerie van Algemene Zaken. (2024, april). *Subsidie en ondersteuning voor scholen om de basisvaardigheden te verbeteren.* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taal-en-rekenen/subsidie-en-ondersteuning-om-basisvaardigheden-te-verbeteren>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016, maart). *Geschiedenis.* <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/organisatie/geschiedenis#:~:text=Twec%20eeuwen%20onderwijswetgeving&text=De%20wet%20van%201806%20bepaalde,kwam%20de%20bekende%20schoolstrijd%20voort.>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2018). *Rapport De Staat van het Onderwijs 2018 Onderwijsverslag over 2016/2017.* <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/04/11/rapport-de-staat-van-het-onderwijs>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2019, november). *Wist u dat de vrijheid van onderwijs over meer gaat dan het stichten van een school?* <https://www.onderwijsraad.nl/actueel/nieuws/2019/11/26/wist-u-dat-2#:~:text=Volgens%20artikel%2023%20van%20de,noemen%20we%20dat%20bijzonder%20onderwijs.>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2023, september). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen.* <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2023/09/28/schoolbesturen>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2024a, april). *Rapport De Staat van het Onderwijs 2024.* <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2024/04/17/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2024>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2024b, mei). *OCW in cijfers.* <https://www.ocwincijfers.nl/>

OECD. (2018, september). *Percentage of decisions taken at the local or school levels in public lower secondary education in OECD countries, by mode of decision making and domain (2017).* https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018/percentage-of-decisions-taken-at-the-local-or-school-levels-in-public-lower-secondary-education-in-oecd-countries-by-mode-of-decision-making-and-domain-2017_eag-2018-graph213-en

Paquet, G. (2001). The new governance, subsidiarity, and the strategic state. *Governance in the 21st Century*, 183, 208.

- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Rajeshwari, B., Deo, N., & van Wessel, M. (2020). Negotiating autonomy in capacity development: Addressing the inherent tension. *World Development*, 134, 105046.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Rohlf, M. (2010). *Immanuel kant*.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge*, 8(4), 649-692.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Routledge.
- Sharma-Wallace, L., Velarde, S. J., & Wreford, A. (2018). Adaptive governance good practice: Show me the evidence! *Journal of Environmental Management*, 222, 174-184. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.05.067>
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Sociaal en Cultureel Planbureau. https://repository.scp.nl/bitstream/handle/publications/1140/Voortgezet_onderwijs_in_de_jaren_negentig.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Stellaard, S. (2023). Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs-en jeugdzorgbeleid. *Boemerangbeleid*, 1-225.
- Van der Steen, M., Schulz, M., Scherpenisse, J., Ophoff, P., Vermaak, H., & Huiting, M. (2020). *Experimenteren en opschalen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2020-12/NSOB%20Essay%20%282020%29%20%E2%80%93%20Experimenteren%20en%20opschalen.pdf>
- Van Dijk, J., & Winters-van Beek, A. (2009). The Perspective of Network Government. The struggle between hierarchies, markets and networks as modes of governance in contemporary government. *ICTs, citizens & governance: After the hype*, 235-255.
- Van Popering-Verkerk, J., Molenveld, A., Duijn, M., van Leeuwen, C., & van Buuren, A. (2022). A Framework for governance Capacity: A broad perspective on steering efforts in society. *Administration & Society*, 54(9), 1767-1794.

- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 24(2), 101-118.
- Visser, J. (2023). *Is het voor een cijfer?* De Correspondent. <https://decorrespondent.nl/cp/ishetvooreencijfer>
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General system theory: Foundations, development, applications*. G. Braziller.
- Walch, C. (2019). Adaptive governance in the developing world: Disaster risk reduction in the State of Odisha, India. *Climate and Development*, 11(3), 238-252.
- Wallis, J., & Dollery, B. (1997). Autonomous policy leadership: Steering a policy process in the direction of a policy quest. *Governance*, 10(1), 1-22.
- Waslander, S., Hooge, E., & Drewes, T. (2016). Steering dynamics in the Dutch education system. *European Journal of Education*, 51(4), 478-494.
- Weiss, R. S. (1995). *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies*. Simon and Schuster.

8. Bijlagen

8.1 Interviewleiddraad

Onderzoeksvraag: ‘Hoe beïnvloedt de gepercipieerde reële autonomie het lerend vermogen van schoolbesturen?’

Inleiding:

- Tijd en plek, eigen introductie en doel van het interview.
- Anonimiteit garanderen (consentformulier doorlopen)
- Opname en algemene participatie bevestigen en controleren op vragen respondent.
- Duur van interview.

1. Thema: profiel schets

- a. Hoelang al de baan die nu heeft?
- b. Opleiding en werk achtergrond?

2. Inkomende vraag: wie zijn volgens u de relevante partijen in het onderwijsveld?

3. Thema: autonomie (5 vragen)

- a. Hoeveel ruimte hebben schoolbestuurders en schoolleiding om zelf besluiten te nemen over de onderwijs inhoud? (Structureel en interventie)
 - i. Voorbeeld?
- b. Wat is de verhouding tussen voor opgestelde kaders en eigen invulling? (Juridisch)
- c. Hoe wordt er gemonitord op die kaders? (Interventie)
 - i. Voorbeeld?
- d. Hoeveel vrijheid heeft u in de allocatie van middelen? (Financieel)
- e. Wat de voorspelbaarheid van het Ministerie? (Structurele)
 - i. Voorbeeld?
- f. Controle vraag: hoe veel autonomie ervaart u in uw werk?

4. Thema: lerend vermogen (3 vragen)

- a. Hoeveel **ruimte** heeft het schoolbestuur om te experimenteren met nieuwe ideeën/initiatieven?
- b. Wat is de aard van de samenwerking met andere partijen in het netwerk? (Vrijwillig, verplicht, concurrent?) en hoe komt deze tot stand?
- c. Worden lessen geborgd?
 - i. Door wie (niet) en waarom?
- d. Heeft u het idee dat de houding van Ministerie van Onderwijs bevorderlijk is voor de mate waarmee problemen worden opgelost en oplossingen worden bedacht?
 - i. Suggesties.

5. Afsluiting

- a. Zijn er nog vragen die u had verwacht, maar niet zijn gesteld?
- b. Hebt u nog andere toevoegingen?
- c. Bedanken voor tijd en op de hoogte stellen van verdere project.

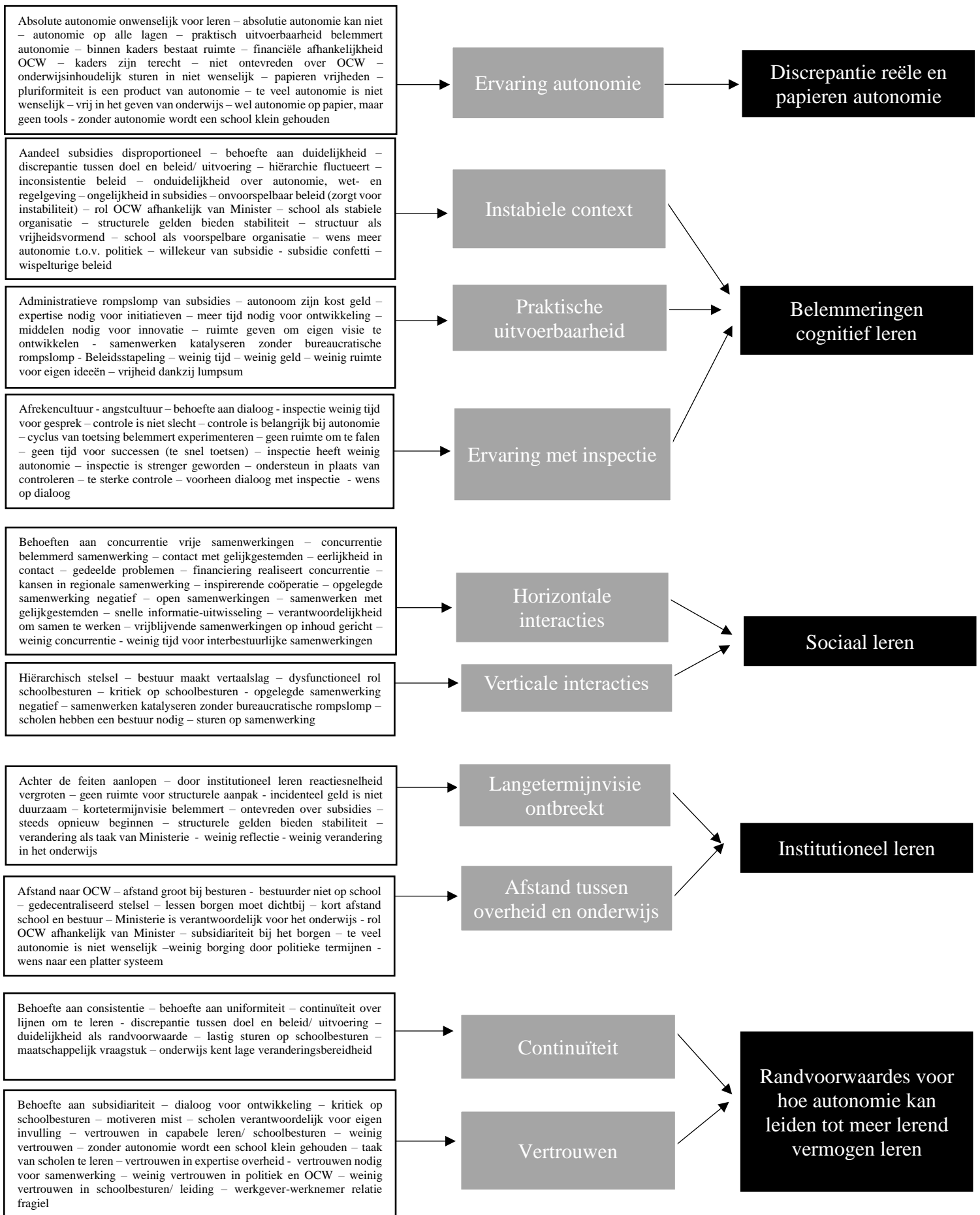
8.2 Definitieve codeboom

Zie de definitieve codeboom op de volgende bladzijde.

1st order concepts

2nd order themes

Aggregate dimensions



8.3 Essay: De Staat van Autonomie in het Onderwijs

Op de volgende bladzijde staat het essay dat is geschreven aan hand van de vindingen van de scriptie.

Dit essay zal tegelijkertijd met het scriptie naar de respondenten worden gestuurd. Respondenten hebben dan de gelegenheid feedback te geven op het essay, voordat deze naar verschillende autoriteiten in het onderwijs zal worden opgestuurd, zoals de PO en VO raad en vakbonden. Ik hoop op deze manier via hun kanalen het onderwijs verder te mogen helpen in het ontwikkelen van lerend vermogen.

De Staat van Autonomie in het Onderwijs

E. Kloet

In de kamer van een directeur staat een leerling, kokend van de woede. De directeur zegt tegen de leerling: 'Ik zie dat je boos bent, wil je vertellen wat er aan de hand is.' De jongen reageert: 'Ik heb een rode kaart gekregen van de juf.' De directeur trekt zijn wenkbrauwen op en vraagt door: 'O, waarom heb jij deze gekregen?' De jongen, nog altijd boos, reageert: 'Omdat ik gisteren een gele kaart heb gekregen en vandaag weer een gele kaart, daarom heb ik nu rood.' De directeur vraagt geduldig door: 'en waarom heb jij dan geel gekregen?' De jongen zegt: 'Ik had mijn jas aan in de klas en gisteren ook.' Waarop de directeur zegt: 'Je weet dat dat niet mag, waarom doe je het dan?' 'Ja maar meneer, de verwarming is al twee dagen stuk' zegt de leerling.

Enkele dagen later komt de Inspectie van het Onderwijs langs om de school van deze directeur te toetsen. De school krijgt een onvoldoende, omdat er ongekwalificeerd personeel voor de klas staat. De herstelopdracht leest: het bestuur zorgt dat er gekwalificeerd personeel voor de klas staat.

Dit verhaal is typerend voor de huidige staat van het onderwijs. Niet de staat van het onderwijs wat betreft de leerachterstanden, de basisvaardigheden en de kwaliteit van het onderwijs, maar de staat van de bestuurlijke autonomie. Scholen worden getoetst zonder dat zij in staat worden gesteld te slagen. Er wordt getoetst, zonder te kijken naar de context van het onderwijs; de kapotte verwarming wordt niet in rekening genomen. Het Nederlandse onderwijs is geënt op autonomie. Echter signaleren schoolbesturen en leiding dat de autonomie die zij op papier hebben, in de praktijk lager ligt. Autonomie is echter geen doel, maar wel een middel om een adaptief onderwijssysteem te realiseren. In dit essay zal de huidige bestuurlijke staat van het onderwijs worden toegelicht en hoe deze bestuurlijke staat kan worden verbeterd om de adaptiviteit van het systeem te verbeteren. Een adaptief systeem is een systeem dat een mate van lerend vermogen bevat. Dit essay rust op de vindingen van de masterscriptie 'Tussen Papier en Praktijk' waarin het verband tussen reële autonomie en lerend vermogen is onderzocht.

De bestuurlijke staat van het Onderwijs

Het onderwijssysteem kent tal van praktijken die de reële autonomie belemmert. In de literatuur wordt gesproken van een discrepantie tussen de wettelijke, formele papieren autonomie en de reële autonomie. De reële autonomie is de autonomie die schoolbesturen en leiding daadwerkelijk ervaren bij het realiseren van kwalitatief onderwijs. In het onderwijs rust deze reële autonomie op structurele en financiële aspecten.

Ten eerste structurele autonomie, dit betreft de mogelijkheid continue beslissingen te beïnvloeden ondanks de hiërarchische opzet van de organisatie en het systeem (Verhoest et al., 2004). De structurele autonomie voor schoolbesturen wordt bepaald door de aanwezigheid van andere partijen in hun netwerk. Christensen (2009) noemt dit bureaucratische autonomie. Hoe consistentere deze partijen

opereren, des te meer ruimte schoolbesturen hebben om structurele besluiten te nemen. In het onderwijs wordt deze consistentie verstoord door de politieke termijnen. Onderwijs is een lange termijn opgave en besturen maken een vijfjarenplan om de langetermijnvisie handvatten te geven. De politiek vertoont een mate van onvoorspelbaar gedrag in het zogenoemde modetrendbeleid. Voor problemen in de maatschappij wordt doorgaans een oplossing geforceerd in het onderwijs. Het burgerschapsonderwijs, schoolontbijt, seksuele voorlichting en bewegingsonderwijs zijn hier voorbeelden van. In dit essay staat de toegevoegde waarde van deze beleidsinitiatieven niet ter discussie, niemand zal immers ontkennen dat elk kind een goede voeding nodig heeft om zich te kunnen concentreren in de klas. De manier waarop deze initiatieven worden ingevoerd en wat dit doet met de autonomie staan centraal. De maatschappelijke taken die boven op de onderwijstaken komen, resulteren in een verstikkende beleidsstapel. Dit stelt besturen en leiding minder in staat om eigen initiatieven op te zetten. De onderwijsraad heeft afgelopen 2023 'Een duidelijke Positie voor Schoolbesturen' het subsidiariteitsbeginsel voorgedragen waarin wordt gepleit voor een systeem waarin besluiten zo laag mogelijk worden gemaakt als kan en zo hoog als moet (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023). Zo worden schoolbesturen en leiding geschat passendere maatregelen te nemen voor problemen waar zij tegen aan lopen. Echter door beleidsstapelings hebben besturen minder tijd en middelen over om deze maatregelen vorm te geven. Niet alleen de politieke fluctuatie en beleidsstapelings beperken de autonomie, ook het contact met de Inspectie beperkt de mate waarin scholen structurele besluiten kunnen maken. Niet alleen toetst de Inspectie van het Onderwijs te snel op nieuwe beleid, waarvan de eisen vaak nog onduidelijk zijn. Ook is de Inspectie vanwege politieke invloeden inconsistent in waar zij de nadruk op leggen in de toetsing. Als gevolg gaan scholen, in de angst voor een onvoldoende, zich gedragen naar de fluctuaties van de Inspectie, in plaats van vast te houden aan het vijfjarenplan. Daarbovenop ervaart een aanzienlijk deel van het onderwijs te weinig dialoog met de Inspectie, waardoor scholen minder handvatten toegereikt krijgen om te leren van hun fouten. Verder toetst de Inspectie met een normenkader dat niet meer aansluit op de context. Zoals werd geïllustreerd in het verhaal in de inleiding, krijgen scholen onvoldoendes voor het faciliteren van onderwijs in een systeem waar beleid niet rijmt met de praktijk. Zo mogen leerlingen geen jas dragen in een lokaal waar de verwarming stuk is. Dit schuurt en demotiveert. Tot slot maken de incidentele gelden het lastig voor scholen de structurele lijn door te zetten. Dit zal verder worden uiteengezet in de financiële autonomie.

Ten tweede de financiële autonomie, ook wel de afhankelijkheid van overheidsfinanciering en alternatieve inkomstenbronnen (Verhoest et al., 2004). Alle schoolbesturen worden bekostigd door de lumpsumfinanciering. Verder kunnen schoolbesturen zich inschrijven op subsidies (Mentink et al., 2022; Ministerie van Algemene Zaken, 2024). Niet alle schoolbesturen ontvangen deze subsidies. De subsidies kennen bepaalde randvoorwaarden die de doeleinden van de gelden inkaderen. Enerzijds geven subsidies meer middelen, anderzijds kennen subsidies minder vrijheid in de allocatie van deze middelen. Bovendien gaan deze subsidies gepaard met een oerwoud van verantwoordingsmechanisme.

Verantwoording voor maatschappelijke gelden is logisch, maar de mate waarop beperkt de praktische uitvoerbaarheid van de doelen. Bovendien limiteert het incidentele karakter van de subsidies een structurele aanpak. De praktijk leert dat een probleem dat een subsidie beoogt op te lossen, meer tijd nodig heeft dan de duur van de subsidie. Als gevolg dienen scholen te kiezen tussen stoppen met het initiatief of door te gaan met minder middelen. Daarbovenop realiseert de lumpsumfinanciering een perverse prikkel niet samen te werken met andere schoolbesturen. Ondanks dat het onderwijs vraagt samen te werken, is het vanuit het bestaansrecht van besturen logischer dit niet te doen. Besturen en scholen die wel engageren in samenwerkingen, negeren deze financiële prikkel. Interbestuurlijke samenwerkingen blijven desondanks schaars.

Het effect op het lerend vermogen

De masterscriptie heeft een positief verband aangetoond tussen autonomie en lerend vermogen. Voordat deze uiteen wordt gezet, dienen twee kanttekeningen gemaakt te worden. Ten eerste is autonomie geen eenduidig noch absoluut begrip. Ondanks het positieve verband, betekent absolute autonomie voor schoolbesturen geen optimaal lerend vermogen. Onderwijs is immers een maatschappelijk vraagstuk dat vraagt om samenwerking in het gehele systeem. Het doel is om de reële autonomie meer aan te laten sluiten op de papieren autonomie, zodat duidelijkheid ontstaat over de allocatie van verantwoordelijkheden in het onderwijs én zodat scholen daadwerkelijk in staat zijn deze verantwoordelijkheden te dragen. Ten tweede laat het onderwijssysteem zich typeren als een complex systeem. Dit betekent dat het systeem altijd een mate onvoorspelbaarheid vertoont. Echter is juist daarom het lerend vermogen zo belangrijk. Het systeem en diens actoren dienen te leren omgaan met deze onvoorspelbaarheid en adaptief vermogen te ontwikkelen. De literatuur typeert drie subcategorieën in lerend vermogen: cognitief, sociaal en institutioneel leren.

Ten eerste wordt cognitief leren op dit moment belemmerd door een gebrek aan structurele en financiële autonomie. Scholen ervaren te weinig voorspelbaarheid en stabiliteit als gevolg van politieke termijnen en incidentele gelden. Bovendien wordt door de beleidsstapelingsdruk gelegd op de schaarse middelen, wat de mogelijkheden om te experimenteren of eigen initiatieven op te starten belemmert. Verder bestaat een verlangen naar een dialoog met Inspectie van het Onderwijs. Op dit moment ontbreekt dit dialoog waardoor scholen minder handvatten krijgen om te leren van hun fouten en tekortkomingen.

Ten tweede het sociaal leren, ergo het leren door samenwerking, dat positief wordt beïnvloed door autonomie, mits de autonomie niet absoluut is. Zoals eerder benadrukt is absolute autonomie niet wenselijk in maatschappelijke vraagstukken. Het onderwijs kent grofweg twee soorten samenwerkingen; horizontaal en verticaal. Horizontale samenwerkingen kennen geen hiërarchie. Idealiter zijn dit vrijwillige en vrijblijvende samenwerkingen waarbij de focus ligt op onderwijsinhoudelijke thema's. De vrijwillige basis realiseert eigenaarschap en de vrijblijvende samenwerking voorkomt zogenoemde bureaucratische rompslomp. Het vrijwillige en vrijblijvende

karakter spreekt van een optimale mate van autonomie, aangezien de keuze te engageren in de samenwerking bij de besturen ligt. Verticale samenwerking kent wel een mate van hiërarchie en daarmee een lagere mate van autonomie. Echter vindt hier een positieve tegenstrijdigheid plaats. Verticale samenwerkingen, zoals het vallen onder een schoolbestuur, lijken in eerste instantie een beperking van de formele autonomie, immers hebben schoolleiding minder zeggenschap over bepaalde thema's. Echter dankzij deze vorm van samenwerking hebben schoolleiders tijd en middelen over om aan andere thema's eigen invulling te geven. De verplichte verticale samenwerkingen kunnen de reële autonomie daarmee vergroten door scholen te ontzorgen van bepaalde taken.

Ten derde het institutioneel leren, het borgen van lessen, dat plaatsvindt op twee niveaus; bestuurlijk en nationaal. Vanwege de autonomie die scholen genieten, slagen zij erin om lessen op bestuurlijk niveau te borgen. Echter op nationaal niveau wordt weinig institutioneel geleerd, mede door een gebrek aan vertrouwen tussen scholen en het Ministerie. Het Ministerie krijgt het vertrouwen niet om vrijblijvende lessen te verspreiden, ondanks de erkende efficiëntie die daarmee wordt bewerkstelligd. Tegelijkertijd blijkt uit beleidsnotities dat het Ministerie weinig vertrouwen heeft in de capaciteiten van scholen en besturen. Dit gebrek aan vertrouwen ligt ten de grondslag aan de bestuurlijke staat van het onderwijs en resulteert in het huidige suboptimale verband tussen autonomie en lerend vermogen.

Het verbeteren van lerend vermogen

Het onderwijssysteem is een complex systeem. Complexe systemen worden getypeerd door feedbackloops, waarin oorzaak en gevolg elkaar versterken. Dit risico bestaat ook voor de begrenzing van reële autonomie en het lerend vermogen. Hoe minder scholen in staat worden gesteld eigen invulling te geven aan onderwijs, des te minder kansen zij hebben cognitief te leren en te engageren in onderwijsinhoudelijke samenwerkingen, met als gevolg een laag lerend vermogen. Een lage mate van lerend vermogen is een kenmerk van een systeem dat niet adaptief is en daarmee niet goed in staat is te reageren op complexe problemen, zoals leerachterstanden en het lerarentekort. Dit vergroot de problemen in het onderwijs. De politieke reactie resulteert in beleid, beleidsstapel en meer subsidies. Dit verkleint de reële autonomie, waardoor scholen nog minder lerend vermogen kunnen ontwikkelen. Kortom, een neerwaarts spiraal lijkt te ontstaan. Het is essentieel om deze spiraal te doorbreken. In deze paragraaf zullen de drie aanbevelingen, die voortkomen uit de masterscriptie, uiteen worden gezet.

De eerste aanbeveling richt zich op besturen en leidinggevenden. Ondanks de gelimiteerde reële autonomie, is het onderwijs nog altijd geënt op autonomie. Het is cruciaal om te beseffen dat deze autonomie wel degelijk bestaat, ook al wordt deze niet altijd ervaren. Dit inzicht is essentieel om de autonomie effectief te benutten en het lerend vermogen te vergroten. Scholen kunnen hun autonomie vergroten door de grenzen ervan op te zoeken en zich, ondanks wisselend beleid, aan hun vijfjarenplan te houden. Subsidies moeten alleen worden aangevraagd als ze passen binnen dit plan, en eigen initiatieven moeten voorrang krijgen. Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat besluiten op een zo laag

mogelijk niveau genomen dien te worden en zo hoog als moet. Hoe lager het niveau, des te beter de keuze aan zal sluiten bij de praktijk. Onder het subsidiariteitsbeginsel kennen scholen (en leraren) de problemen van het onderwijs het beste. Besturen moeten transparant samenwerken, ondanks financiële prikkels. Als deze samenwerkingen niet ontstaan, moet de aanpak worden opgeschaald. Een deel van de autonomie kan worden opgegeven, zodat het Ministerie open samenwerkingen kan realiseren en om zo sociaal leren te optimaliseren.

De tweede aanbeveling sluit aan bij de opschaling van samenwerking. Overheid en onderwijs moeten wederzijds vertrouwen herstellen, wat essentieel is voor institutioneel en sociaal leren. Huidige berichtgeving en beleidsdocumenten tonen een lage mate van vertrouwen. Vertrouwen kan worden hersteld door continuïteit en door de afstand tussen onderwijs en overheid te verkleinen. Dit kan door structureel evaluatiecongressen te houden waar het Ministerie lessen kan ophalen en problemen in het onderwijs samen met besturen kan bespreken. Hoewel deze congressen tijd kosten, bevorderen ze het verticaal sociaal leren met de overheid en institutioneel leren. Ze nemen onduidelijkheden weg, waardoor meer tijd overblijft voor onderwijsinhoudelijke verantwoordelijkheden en experimenten. Op deze manier zijn scholen beter in staat hun autonomie in te zetten en wordt zo het gat tussen formele en reële autonomie verkleind.

Naast het herstellen van vertrouwen, bestaat een noodzaak voor continuïteit. Continuïteit in de gelden, in beleid, temporale continuïteit in de vorm van een langetermijnvisie en bestuurlijke continuïteit. Dit betekent de verhouding tussen incidentele en structurele gelden herstellen, beleidsstapelingen voorkomen en de politieke fluctuaties vertalen in structurele plannen. Juist dankzij stabiliteit en structuur kan het systeem leren zich adaptief op te stellen. Bestuurlijke continuïteit betreft autonomie op elke laag van het onderwijs, van leerling tot Ministerie, zodat elke actor in het onderwijs een mate van lerend vermogen kan ontwikkelen.

In dit essay is de complexe relatie tussen bestuurlijke autonomie en lerend vermogen in het onderwijs onderzocht, met als uitgangspunt de illustratieve situatie van de leerling in de inleiding. Deze casus benadrukt hoe externe omstandigheden, zoals een defecte verwarming, de prestaties van scholen kunnen beïnvloeden en onterecht leiden negatieve beoordelingen. De analyse heeft aangetoond dat, ondanks de autonomie die scholen op papier hebben, deze in de praktijk vaak wordt beperkt door politieke fluctuaties en beleidsstapeling. Dit creëert een neerwaartse spiraal die het lerend vermogen van het onderwijs ondermijnt. Om deze cyclus te doorbreken, zijn aanbevelingen gedaan voor het herstellen van vertrouwen tussen scholen en de overheid, het bevorderen van structurele continuïteit en het optimaliseren van samenwerking tussen overheid en scholen. Bovendien kent de aanbeveling een oproep aan besturen meer lef te tonen in het daadwerkelijk benutten van hun autonomie. Het is van cruciaal belang dat scholen hun autonomie effectief benutten en zich blijven inzetten voor een adaptief onderwijssysteem, zodat zij beter kunnen inspelen op de uitdagingen van de toekomst.

Literatuurlijst Essay

- Christensen, J. G. (2008). Bureaucratic autonomy as a political asset. In *Politicians, bureaucrats and administrative reform* (pp. 132-144). Routledge.
- Mentink, D., Zoontjes, p, & Vermeulen, B. P. (2022, januari). *Onderwijs Nederland Rechtsstaat*. <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-23-onderwijs/>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2024, april). *Subsidie en ondersteuning voor scholen om de basisvaardigheden te verbeteren*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taal-en-rekenen/subsidie-en-ondersteuning-om-basisvaardigheden-te-verbeteren>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2023, september). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2023/09/28/schoolbesturen>
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 24(2), 101-118.