

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/131878>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-19 and may be subject to change.

Berit Lindemann & Kim van Eijck

Berit Lindemann en Kim van Eijck zijn als actieonderzoeker en docent verbonden aan *Wisselwerkers - Academic Entrepreneurs*. E-mail: berit.lindemann@wisselwerkers.nl en kim.van.eijck@wisselwerkers.nl.

Marlies Honingh

Marlies Honingh is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, met als onderzoeksvelden organisatiegedrag en goed bestuur. E-mail: m.honingh@fm.ru.nl.

Sturen op meetbare prestaties belemmert bredere taakopvatting

Scholen en het creëren van maatschappelijke meerwaarde

Dat het sturen op meetbare prestaties neveneffecten heeft zoals *window dressing* en *teaching to the test*, is bekend. Recentelijk stelde de Onderwijsraad (2013a) echter ook aan de kaak dat zo'n smalle blik op onderwijskwaliteit een bedreiging vormt voor het later succesvol functioneren van jongeren in onze complexe maatschappij. Lindemann, van Eijck en Honingh trekken deze uitspraak van de Onderwijsraad breder. Op basis van langlopend onderzoek onder 42 scholen voor primair en voortgezet onderwijs laten zij zien dat de huidige drang naar meten en beheersen, scholen belemmert in het invulling geven aan een bredere taakopvatting. De potentie van scholen om maatschappelijke meerwaarde te creëren, neemt hierdoor af.

Scholen worden geconfronteerd met complexe maatschappelijke vraagstukken rond veiligheid en gezondheid, voortijdig schoolverlaten, psychosociale problematiek. Vanuit de gedachte dat dergelijke vraagstukken hun weerslag hebben op het

functioneren en presteren van leerlingen, worden scholen geacht samen te werken met bijvoorbeeld welzijns- en zorginstellingen om de problemen die hun leerlingen raken te lijf te gaan (Minderman e.a. 2011). Van decentralisering en horizontalise-



ring wordt een positief effect verwacht op de mate waarin scholen ruimte krijgen en nemen om op lokaal niveau in samenwerking met maatschappelijke partners invulling te geven aan een bredere maatschappelijke opdracht.

Naast de druk tot taakverbreeding ervaren scholen echter ook de druk om zich te richten op meetbare opbrengsten. En wordt dus van scholen verwacht dat zij én goed onderwijs bieden én een bijdrage leveren aan het bestrijden van maatschappelijke problemen. Op die manier krijgen hebben scholen een meervoudige taak. Ons onderzoek onder scholen voor primair en voortgezet onderwijs die zich willen ontwikkelen tot maatschappelijke ondernemingen, laat zien dat zij in het vormgeven van hun bredere taak zich toch vooral richten op de meetbare opbrengsten. Zij worstelen met de meervoudigheid van (beleids)doelen, met het

professionaliseren van hun eigen vaardigheden en met het tonen van lef om in een dergelijke context, zelf professionele ruimte te creëren waarbinnen zij maatschappelijke meerwaarde voor hun leerlingen kunnen creëren.

De 42 scholen die deelnamen aan het onderzoek *De school als maatschappelijke onderneming* hebben tijdens een Delphi-sessie het begrip maatschappelijke onderneming als volgt gedefinieerd: 'De maatschappelijk ondernemende school handelt volgens een strategie gebaseerd op maatschappelijke behoeften, participeert op basis van wederzijdse afhankelijkheid in samenwerkingen met belanghebbenden, ten gunste van het duurzaam leren van de leerling' (Lindemann & van Eijck 2013).

Uit ons onderzoek blijkt dat de scholen hun primaire aanbod weliswaar uitbreiden, maar tegelijkertijd ook terugtrekkende bewegingen maken en een afwachtende houding innemen. Dit heeft ook tot gevolg dat lokale belanghebbenden de maatschappelijke waarde van de samenwerking in mindere mate (h)erkennen. De ambities van de scholen zijn weliswaar meervoudig, maar de focus is eenzijdig. Hieronder lichten we deze onderzoeksresultaten nader toe. Daarna plaatsen we die in een beleidsmatige context. Ten slotte blikken we vooruit: wat kunnen scholen doen om maatschappelijke meerwaarde te creëren?

Eerst 'de opbrengsten op orde'

De onderzochte scholen investeren in activiteiten om de maatschappelijke relevantie van het onderwijs te versterken en om bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen van leerlingen, ouders of de wijk. Voorbeelden hiervan zijn investeringen in doorlopende leerlijnen, maatschappelijke stages en samenwerking rondom zorg en veiligheid. Ook investeren zij in het verbeteren van hun in- en externe verantwoording. Opvallend is dat scholen diensten zoals sportvoorzieningen, schakelklassen voor probleemleerlingen en taalcursussen voor ouders vooral zelfstandig en binnen de school ontwikkelen. Zij doen dit minder in samenwerking met maatschappelijke partners. Op deze wijze breiden scholen hun primaire aanbod uit, maar werken zij vooralsnog minder samen met maatschappelijke partners.

Uit het onderzoek blijkt dat scholen het lastig vinden om een balans te vinden tussen lokale maatschappelijke behoeften en de overheidssturing op opbrengsten, die zij als dominant ervaren. De reflex van scholen is om vooral volgend te zijn en niet te veel eigen initiatieven te ontplooiën. Zij volgen veelal het beleid dat door de landelijke en lokale overheid wordt uitgezet (maatschappelijke stages, ZAT, taal en rekenen, lokale educatie agenda).

Ook zijn er scholen die minder maatschappelijke activiteiten ontwikkelen dan wel zich terugtrekken

uit samenwerking met maatschappelijke partners, omdat zij eerst 'de opbrengsten op orde' willen hebben.

Scholen nemen daardoor, bewust of onbewust, een afwachtende houding aan bij het formuleren van hun maatschappelijke opdracht. Zij spelen op *safe*, richten zich op meetbare opbrengsten en op onderwerpen of activiteiten die door een overheid op de agenda wordt gezet, in plaats van dat zij zelf behoeften identificeren en prioriteren, laat staan overwegen welk aanbod geschikt is. Veel onderzochte scholen zijn ervan overtuigd dat zij de maatschappelijke strategievorming en verantwoording op orde hebben en dat hun belanghebbenden een actieve rol spelen in de keuzes die zij maken in het ontwikkelen van een passend aanbod voor leerlingen. Uit ons onderzoek onder de belanghebbenden van de deelnemende scholen blijkt echter een heel ander beeld. Het merendeel van de belanghebbenden stelt niet of nauwelijks te worden betrokken bij de totstandkoming van de maatschappelijke opdracht van de school en in geringe mate met de scholen samen te werken om lokale maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden. Opvallend is dat zij het idee hebben vooral geïnformeerd te worden over beleid (bijvoorbeeld door middel van een jaarverslag), maar dat zij hun input niet herkennen in de strategie van de school en slechts op incidentele basis samenwerken. De horizontale dialoog die scholen geacht worden te voeren, heeft meer weg van het (achteraf) informeren van belanghebbenden en veel minder van samenwerking.

Ondanks hun meervoudige beleidsdoelstellingen laten scholen zich sterk leiden door de dominante overheidssturing op opbrengsten. Zij zijn nog steeds vooral gericht op de thema's die de overheid agendeert. Dit betekent dat scholen op deze manier onvoldoende rekening houden met vraagstukken die spelen in hun directe omgeving. Ook blijkt dat maatschappelijke partners de samenwerking met scholen nog onvoldoende ontwikkeld vin-

den. Scholen handelen in het creëren van aanbod vanuit een specialiserende strategie (uitbreiding van het primaire aanbod) en richten zich vooral op de verticale verantwoordingslijn (de overheid).

Hoewel zowel politiek als scholen meervoudige ambities ten aanzien van de brede taakopvatting hebben, domineert een eenzijdige focus op opbrengsten. Dat klinkt paradoxaal, zeker wanneer we ons realiseren dat het juist het idee was om zelfsturing vanuit de sector te stimuleren, zodat meerdere actoren zelf sturen, verantwoordelijkheid nemen en onderling afhankelijk zijn. Echter, in het onderzoek blijken partijen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en ambities onvoldoende te ontwikkelen. Om te begrijpen hoe dit zo gekomen is, zullen we na moeten gaan hoe scholen en overheid in deze situatie terecht gekomen zijn.

Bedrijfsmatige blik

In de afgelopen 10 tot 15 jaar heeft het onderwijs met name op bestuurlijk en organisatorisch gebied een aanzienlijke verandering doorgemaakt (Bronneman-Helmers 2011). Het gaat tegenwoordig over prestatieafspraken, *accountability*, *benchmarking*, rendementsbekostiging, outputsturing, opbrengstgericht werken. Al deze termen verraden een bedrijfsmatige visie op sturing van scholen. Doelmatigheid is belangrijk geworden: tegengaan van stapeling, focus op meetbare prestaties en controle achteraf. Met doelmatigheid is op zich weinig mis, zolang er voldoende ruimte blijft voor andere perspectieven. Het is van belang dat ook sociologische, culturele en ideologische onderwijsdoelen op het netvlies staan (Karsten 1999), zodat er ruimte blijft voor een bredere blik op onderwijskwaliteit (Honingh & Ehren 2012). Dat het vinden van een evenwicht tussen doelmatigheid en een bredere blik op onderwijskwaliteit noodzakelijk is, wordt duidelijk wanneer we ons realiseren dat een uitsluitend instrumentele visie op onderwijs, het onderwijs op langere termijn ontdoet van haar eigenheid en bereidheid om invulling te geven aan een bredere vormende taak (Nussbaum 2010;

Ondanks hun meervoudige beleidsdoelstellingen laten scholen zich sterk leiden door de dominante overheidssturing op opbrengsten

Onderwijsraad 2013a; Lindemann 2014). Want wat is een school zonder eigen visie op de leerinhoud, een school waar weinig aandacht is voor bredere vorming, een school die niet verankerd is in haar maatschappelijke omgeving? Aandacht besteden aan doelmatigheid is niet per definitie strijdig met het streven naar een bredere taak van de school, maar op het moment dat het zwaartepunt wordt gelegd bij doelmatigheid, ontstaat de neiging om zich eenzijdig te focussen op de meetbare doelen.

In feite constateren we dat het onderwijsbeleid doorschiet en de huidige wijze van sturing eenzijdig is (Onderwijsraad 2013a; Honingh & Ehren 2012). Dit is opmerkelijk, wanneer we ons realiseren dat in het onderwijsbeleid juist gestreefd wordt naar een systeem waarbinnen meerdere actoren sturen, verantwoordelijkheid nemen en onderling afhankelijk zijn (policentrische sturing). Zo is het niet alleen de Inspectie van het Onderwijs die zich uitspreekt over de kwaliteit van het onderwijs, maar zijn het ook de bestuurders en intern toezichthouders die hierover een beeld en visie zullen moeten hebben (Ehren & Honingh 2012). Ook kunnen belanghebbenden, waaronder scholen in de omgeving, gemeenten en bedrijven in meer algemene zin hun zegje doen. In de praktijk lijkt het er echter op dat de signalen van deze laatstgenoemde par-

tijen vaak onvoldoende klank en kracht hebben en te weinig doorklinken in de strategie van de school. Het gewicht van uitspraken van de overheid is juist weer zwaarder en daarmee doorgaans invloedrijker dan dat van belanghebbenden in de omgeving van de school (Lindemann 2014).

Blijkbaar hebben we te maken met een dominante en wispelturige overheid en een afwachtende onderwijssector. Deze afwachtende houding belemmert het optimaal functioneren van de school in de lokale context (Lindemann 2014; van Eijck 2014). In ons onderzoek hebben we dan ook gezocht naar mogelijke routes voor scholen zodat zij toch maatschappelijke meerwaarde kunnen creëren.

Mobiliseren van het netwerk

De Nederlandse politieke retoriek van de afge-

lopen 20 jaar suggereert dat organisaties in het middenveld, waaronder scholen, nu voldoende bewegingsruimte hebben om maatwerk te bieden voor lokale uitdagingen en problemen. Begrippen als 'zelfredzaamheid', 'netwerksamenleving' en 'participatiesamenleving' geven de indruk dat de overheid zich verder terugtrekt en meer overlaat aan de samenleving en de professionele organisaties in het middenveld. Toch laat ons en ander onderzoek (Bronneman-Helmerts 2011; Onderwijsraad 2013b; Honingh & Van Thiel 2014) zien dat er een kloof is tussen deze politieke retoriek en de dagelijkse praktijk van scholen: prestatiebesturing en regeldruk beperken de bewegingsruimte van scholen aanzienlijk en zij lijken daardoor klem te zitten. De onderwijssector is geneigd om de oplossing te zoeken in minder overheidsbemoeienis, maar dat is niet voldoende. Uit ons onderzoek blijkt



dat scholen door eigen gedrag en strategische repertoire zelf meer ruimte kunnen creëren om aan deze klem te ontsnappen (Lindemann 2014; van Eijck 2014).

Het is nodig dat scholen hun strategische repertoire uitbreiden, waarbij zij zelf overwegen welke lokale maatschappelijke behoeften en doelen zij in hun dienstverlening centraal stellen. Pas dan kunnen zij maatschappelijke waarde creëren in de lokale context. Scholen kunnen zich dan niet meer beperken tot het implementeren, realiseren en beheersen van beleid. Zij zullen ook activiteiten moeten organiseren waarbij vastgesteld wordt welke behoeften ertoe doen (agendavorming) en moeten afwegen welke veranderingen zij willen aanbrengen in de eigen dienstverlening om tegemoet te komen aan deze behoeften. Om dit te realiseren zullen scholen het lokale netwerk beter moeten benutten. Het creëren van maatschappelijke meerwaarde gaat dus niet om 'meer' doen, maar om het maken van actieve, bewuste en wel overwogen afwegingen over lokale vraagstukken.

Hoe mobiliseren scholen een dergelijk netwerk? En met welk doel precies? In het onderzoek zijn er sporadisch situaties ontdekt waarbij scholen een 'win-win' situatie bereiken met hun netwerkpartners. Drie typen strategisch gedrag zijn daarvoor nodig. Allereerst kunnen scholen hun netwerken beter benutten door hun (potentiële) partners te overtuigen van het feit dat zij medeverantwoordelijk zijn voor de (maatschappelijke) vraagstukken waar de school mee te maken heeft. Als een school bijvoorbeeld een doorlopende leerlijn wil creëren met het vervolgonderwijs, kan zij een propositie voorleggen aan het vervolgonderwijs. In een dergelijke propositie zal de school moeten onderbouwen waarom verdere samenwerking noodzakelijk is en een concreet idee moeten presenteren over gezamenlijke dienstverlening. Als de school hiertoe het initiatief neemt en belanghebbenden weet te betrekken bij het oplossen en financieren, dan is er al een hoop gewonnen.

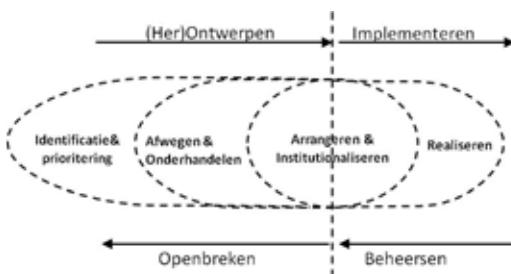
Een tweede methode om gebruik te maken van het netwerk van de school is door andere partijen te laten zien dat er een gemeenschappelijk belang in het spel is. Dit noemen wij problematiseren. Het onderzoek laat zien dat professionele partners geconfronteerd worden met hetzelfde probleem, maar elkaars capaciteiten onvoldoende benutten, omdat zij elkaars taal niet spreken of denken vanuit het bestaande aanbod van een individuele organisatie. De wijkagent spreekt bijvoorbeeld over onveiligheid op straat en huishoudelijk geweld, de woningcorporatie over huurachterstanden en verloedering van panden en de school kampt met dalende leerlingprestaties en opvoedingsproblemen. De school kan haar netwerk beter benutten door de problemen of kansen, die de school tegenkomt, te vertalen naar bredere thema's waar ook andere organisaties tegenaan lopen in hun praktijk. Hierdoor kan de school partners bewust maken van de overlap van problemen en de gebreken van huidige gewoonten en praktijken. Zo stimuleert de school anderen om met haar te verkennen welke behoeften prioriteit hebben en welke ideeën en investeringen daarbij aansluiten. Zo is er het voorbeeld van een ouderkamer, die op initiatief van de school met relevante partners werd ontwikkeld. Een gezamenlijke verkenning van behoeften maakte dat organisaties tot de ontdekking kwamen dat zij gedeelde belangen hadden bij het in contact komen met ouders. De ouderkamer was voor alle partners (peuterspeelzaal, CJG, welzijnsorganisaties en de school) een vehikel om met de ouders een structureel contact op te bouwen, hen te betrekken bij de school en hun eigen kinderen, taalonderwijs en opvoedondersteuning te kunnen bieden en toekomstige behoeften en vraagstukken vroegtijdig te kunnen signaleren.

Ten derde kan de school een meer pragmatische aanpak kiezen en direct in contact met haar netwerkpartners zoeken naar mogelijkheden om samen te werken in nieuwe projecten die taakoverstijgende problemen aan de orde stellen. Het gaat om projecten die voor beide actoren complemen-

tair zijn aan de primaire taak en die door samen te werken met minder middelen gerealiseerd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is een oudersociëteit gerund door vmbo-leerlingen, onder toezicht van een zorginstelling en een school, in een pand beschikbaar gesteld door een lokale woningcorporatie. Deze samenwerking is ontstaan omdat de drie betrokken partijen een pragmatische oplossing zochten voor hun individuele problemen: de schoolleiding wilde zinvolle stages aanbieden, de zorginstelling werd geconfronteerd met veel eenzaamheid onder ouderen en de corporatie had een leegstaand pand.

Competenties en strategische praktijken

Bovengenoemde voorbeelden illustreren dat de creatie van maatschappelijke meerwaarde specifieke competenties en strategisch gedrag vereist van de school, waarbij omgeving en belanghebbenden van de school een belangrijke rol spelen. Bij het creëren van maatschappelijke meerwaarde gaat het om het maken van verbindingen met belanghebbenden en het gezamenlijk vormgeven van een passend aanbod dat tegemoet komt aan lokale maatschappelijke behoeften. De complexiteit van behoeften maakt dat scholen en hun partners het niet alleen kunnen. Uit het onderzoek blijkt dat meerwaardecreatie uit vier basisactiviteiten bestaat (zie figuur 1).



Figuur 1. Public value cycle

Bron: Van Eijck & Lindemann 2012

De scholen in het onderzoek bleken onvoldoende oog te hebben voor de behoeften van de doelgroep (identificatie en prioritering) en zich te beperken tot het realiseren en beheersen van beleid dat reeds geformuleerd was op macroniveau. De onderzochte scholen maakten nauwelijks afgewogen keuzes over de ontwikkelingen in en rondom de school ten aanzien van onderwijs en taakoverstijgende activiteiten. Scholen kunnen deze activiteiten anders invullen en juist daar belanghebbenden bij betrekken en met hen bepalen welke lokale behoeften met elkaar aangepakt kunnen worden. De school kan maatschappelijke waarde creëren door nieuwe activiteiten te initiëren met haar omgeving waarin lokale behoeften worden geprioriteerd, partijen met elkaar onderhandelen over verbetering en innovatie in het aanbod en lokaal verankerde arrangementen ontwikkelen. Dit gaat verder dan informeren of consulteren van deze belanghebbenden. Het gaat om dialoog, samenwerking en verantwoording, waarbij het creëren van een 'win-win' situatie centraal staat.

Hoe verder?

In dit artikel hebben we laten zien dat scholen er onvoldoende in slagen in hun eigen omgeving lokale, maatschappelijke meerwaarde te creëren. Omdat maatschappelijke meerwaarde contextgebonden is en van de ene school heel andere activiteiten en inspanningen vraagt dan van een andere school, is het van belang dat iedere school in staat is in te spelen op de unieke ontwikkelingen in de eigen omgeving. Dat kunnen zij doen door het contact met leerlingen, ouders en partners te versterken en te benutten. Om te profiteren van dit contact kan niet worden volstaan met incidentele afstemming of inspraakmomenten van institutionele vertegenwoordigers (GMR of maatschappelijke raad). De school als maatschappelijke ondernemer voert een kritisch gesprek met partners om te kunnen bepalen welke behoeften er leven in de omgeving en wat voor de belanghebbenden van waarde is. Om dit te bereiken zal de school dialogen en samenwerkingsverbanden moeten initiëren waarin

zij problematiseert, overtuigt en onderhandelt om te komen tot een scherpe afweging van lokale vraagstukken. Het vereist durf om volgzzaam en afwachtend gedrag te doorbreken - hoezeer soms ook afgedwongen door de politieke context - en om nieuwe praktijken en vaardigheden te ontwikkelen. Welke rol past de overheid hierbij? De overheid stelt dat er nieuwe manieren gevonden moeten worden om tegemoet te komen aan de veelzijdige behoeften van de samenleving en dat scholen en haar partners ruimte moeten hebben om een waardevolle opdracht te formuleren. De overheid zou dit niet alleen moeten ambiëren, maar er ook zelf naar moeten handelen, door scholen ruimte te zodat zij tot een bij de omgeving passend plan en passende werkwijze kunnen komen.

Literatuur

- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbeleid. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Ehren, M.C.M. & M.E. Honingh (2012). Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms. In: *Studies in Educational Evaluation* 37 (4), 239-248.
- Eijck, K.H.J. van (2014). *Crafting Spaces. Strategies of Social Entrepreneurs for Managing Agendas*. Amsterdam: VU University Amsterdam.
- Honingh, M.E. & M.C.M. Ehren (2012). Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel. Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. In: *Bestuurskunde*, 21 (4), 64-72.
- Honingh, M.E. & S. van Thiel (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: Een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. In: *Bestuurskunde* 23, (1), 18-26.
- Hooge, E.H., M.E. Honingh, & B. Langelaan (2011). The teaching profession against the background of educationalisation: an exploratory study. In: *European Journal of Teacher Education*. *European Journal of Teacher Education* 24(4), 297 - 315.
- Karsten, S. (1999). Neoliberal Education Reform in The Netherlands. In: *Comparative Education* 35 (3), 303-317.
- Lindemann, B. (2014). *Lost in Translation. How public professional services reconfigure professional practices*. Phd Thesis, Universiteit Utrecht.
- Lindemann, B.D. & K. van Eijck. (2013). *De school in transitie. Maatschappelijke waardecreatie door bundelen van krachten en onderhandelen*. Amsterdam: VU (Zijlstrareeks).
- Minderman, G., K. van Eijck & B.D. Lindemann (2012). *Ondernemen of afwachten. De school als maatschappelijke onderneming*. Amsterdam: VU (Zijlstrareeks).
- Nussbaum, M.C. (2010). *Not for profit. Why democracy needs the humanities*. Princeton: Princeton University Press.
- Onderwijsraad (2013a). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.