

Relaties tussen overheid, onderwijs en onderzoek Samen sterk of liever los

Een garantie voor input van maatschappelijke beweging en belang in het onderwijs; wat betekent dat voor dat onderwijs en de banden met de overheid? Ideeën daarover lopen uiteen, maar ook al heb je als school veel gerechtvaardigd zelfvertrouwen. Kun je dat wel? Ja, zeggen groen-onderwijsmanagers; GKC en DK zijn niet direct overtuigd. Gedachten over de relatie van overheid en onderwijs en een zijsprongetje naar het onderzoek.

Beroepsonderwijs als beleidsinstrument. Dat is voor de overheid soms best handig en eigenlijk wel vanzelfsprekend. Plus ondersteunend onderzoek dat dat beleid legitimeert. Dat zou heel gemakkelijk zijn.

Maar zo eenvoudig ligt het niet. Relaties tussen overheid, onderwijs en onderzoek kunnen soms leiden tot ongewenste beïnvloeding. Over inhoud, onafhankelijkheid en kwaliteit van onderwijs en onderzoek is meer te melden.

Hoe zit het met belangen, objectiviteit en relaties in onderzoek? Wat is er te zeggen over doelen, ruimte, financiën en inhoud van het onderwijs? En over de relatie tussen departement en scholen?

Schoolbestuurders dringen vaak aan op autonomie: "We zijn heel goed in staat om maatschappelijke discussies op te pikken en mee te nemen in ons onderwijs"

‘Wetenschap op bestelling’

Het verhaal voor de relatie tussen overheid en onderwijs is niet hetzelfde als voor de verhouding tussen overheid en onderzoek.

Beleidsmakers willen graag een wetenschappelijke legitimatie voor hun nota's, lijnen en keuzes. Zeker als hun beleid maatregelen betreft die niet direct draagvlak hebben. Zodra de wetenschap het 'objectieve belang' kan aantonen, hebben ze een goed argument voor dat beleid.

Politiek en wetenschap hebben zo misschien wel banden, maar ze mogen elkaar niet in de weg zitten.

Onderzoekers moeten geen druk voelen omdat wetenschappelijke argumenten mogelijk tegen beleid ingaan. Het is misschien in het belang van beleidsmakers dat wetenschap beleid legitimeert, maar het is in het belang van wetenschap dat beleidsmakers onderzoekers de ruimte bieden. Want hoe geloofwaardig is onderzoek als de conclusie bij voorbaat vaststaat?

Vorig jaar speelde er een relletje. Het blad Binnenlands Bestuur schreef dat het Wageningse onderzoeksinstituut Alterra teveel aan de leiband van het ministerie van LNV zou lopen. Er zouden onderzoeksuitkomsten worden aangepast aan wat LNV graag wil horen. LNV is de belangrijkste opdrachtgever van Alterra en ruim de helft van de omzet van Alterra komt van het ministerie. Door die nauwe band zou er vooral onderzoek worden gedaan dat het beleid ondersteunt. Bijvoorbeeld een onderzoek naar de toekomst van de landbouw in Nederland was 'agrosupport tegen beter weten in', aldus een criticus.

De onderzoekers van Alterra ontkennen vanzelfsprekend die invloed. 'Onderzoekers die hun bevindingen laten afhangen van wat de klant wil, kunnen vertrekken', aldus de directeur management.

Onderzoek moet dus beantwoorden aan bepaalde wetenschappelijke kwaliteitscriteria. Een andere voorwaarde die je kunt stellen is maatschappelijke waarde. Dat wil zeggen dat er geen geld wordt weggegooid

aan nutteloos of onzinnig onderzoek. Dat is soms echter een lastig criterium. De maatschappij is immers pluriform en wie bepaalt die waarde? De opdrachtgever?

Hoe dan ook, met privatisering en commercialisering van onderzoeksinstellingen blijken onderzoekers steeds meer onder druk te staan van opdrachtgevers en hun belangen. De betalende opdrachtgever wil graag invloed op uitvoering en interpretatie.

Geen goede ontwikkeling, vindt de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). En reden waarom ze vorig jaar aandrang op een onafhankelijkheidsverklaring voor onderzoekers (en hun opdrachtgevers). De KNAW adviseerde ook dat de rijksoverheid haar betrokkenheid bij de onafhankelijkheid van onderzoek zou kunnen tonen met een 'Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid'. Deze adviezen staan in het rapport Wetenschap op bestelling (Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers). Die opdrachtgevers zouden wellicht publicatie van onwelgevallige resultaten proberen te verhinderen.

In Wageningen werd met instemming en ook met scepsis gereageerd. 'Noodzaak om onderzoekers te beschermen tegen soms subtiele druk', 'je hebt toch ook integriteit van onderzoekers' en 'het resultaat zou kunnen zijn dat je een scheiding krijgt tussen betrouwbaar en onbetrouwbaar onderzoek, want geen verklaring ondertekend'.

De Wageningse hoogleraar Martijn Katan, medeopsteller van het KNAW-advies, sprak de hoop uit dat de onafhankelijkheidsverklaring tot een soort keurmerk voor wetenschappelijk onderzoek zal leiden. "Het levert misschien even een stuk marktverlies op", stelde hij voor het WB, "maar op de lange termijn zou het wel eens een betere marktpositie kunnen opleveren. Onderzoek staat of valt immers bij geloofwaardigheid."

Taak

"De taak van onderwijs is om mensen voor te bereiden op beroep en samenleving", zegt Roel Schilt, voorzitter Raad van bestuur van Onderwijsgroep Noord. Daar ligt de verantwoordelijkheid van het beroepsonderwijs. Geen verschil van mening daarover. Kwaliteit van het onderwijs is dan te relateren aan de mate waarin het onderwijs daarin slaagt.

Bij onderzoek gaat het in de eerste plaats om kennis en inzicht. Bijvoorbeeld inzicht in een situatie, invloeden, strategie, consequenties, technieken of keuzemogelijkheden. Bij goed onderzoek worden belangen zoveel mogelijk genegeerd.

Jaren geleden waren de relaties van LNV met onderwijs en onderzoek zeer hecht. Dat is vanaf de jaren 80 minder gewor-

den. LNV was zoekende, werd gezegd: hoe moesten ze dat inrichten, hoe moest hun relatie met onderwijs en met onderzoek vorm krijgen? Er zijn allerlei toekomstverkenningen, beleidsvisies, subsidieregelingen en nota's verschenen die op een of andere manier aan deze thematiek raakten.

En nu is er de Groene Kennis Coöperatie. "De relatie is weer in belang toegenomen."



men”, zegt Ad Tabak, plaatsvervangend directeur van Directie Kennis. “Deze is vastgelegd in een meerjarenafspraken via de Groene Kennis Coöperatie. Daar zijn twintig kennisinstellingen (alle aoc’s, groene hogescholen en Wageningen UR) bij betrokken.”

Vrijheid

LNV wil graag dat onderwijs zaken opkapt die maatschappelijk in het centrum van de belangstelling staan. Zaken

een tegenstelling te kweken tussen waar de overheid mee bezig is en wat er in de maatschappij speelt.” Als het goed gaat, ligt dat behoorlijk in elkaars verlengde. Wat nog niet in examenprogramma’s of de kwalificatiestructuur staat, is de voorhoede; terreinen waarop nog een maatschappelijke discussie plaatsvindt. “Kijk naar de milieubelangen van een aantal jaren geleden”, vervolgt Kooijman. “Dat botste met belangen van het bedrijfsleven; een enorm dilemma. Dat

‘Je moet ook oppassen een tegenstelling te kweken tussen waar de overheid mee bezig is en wat er in de maatschappij speelt.’

zoals duurzaamheid, voedselveiligheid, dierenwelzijn, biotechnologie, platte-landsvernieuwing, agrarisch ondernemerschap en biologische landbouw. Dat is geen verplichting, ten minste zo voelen scholen dat, maar er is wel geld voor. Projectsubsidie.

Wordt het onderwijs zo een bepaalde kant uitgeduwd? En wat zegt het als scholen projectsubsidies binnenslepen? Brinkhorst pleitte als minister voor vrijheid van inrichting van onderwijs. Het is ook niet vanzelfsprekend dat scholen die de meeste subsidies scoren voor implementatie van maatschappelijke thema’s de hoogste kwaliteit bieden en het meest in de pas lopen met LNV-beleid.

Er loopt een lijn tussen wat scholen moeten en wat ze mogen, legt Marcel Kooijman, directeur AOC Raad uit. Wat ze moeten is voor het vmbo vastgelegd in examenprogramma’s en voor het mbo in de kwalificatiestructuur, op basis van een dialoog met bedrijfsleven bij een organisatie zoals Aequor. “De overheid kan niet zomaar zeggen: u moet dit en u moet dat.” Kooijman verwijst naar de Grondwet waarin vrijheid van onderwijs is geregeld (openbaar en bijzonder) zolang er aan bepaalde kwaliteitseisen wordt voldaan (artikel 23).

“In de kwalificatiestructuur klinken al veel beleidsthema’s door, zoals burgerschap, integratie en die groene elementen die je noemde. Je moet ook oppassen

krijg je dus niet zomaar vastgelegd in de kwalificatiestructuur. Dan kan de overheid zeggen: we willen toch dat het onderwijs daar aandacht aan besteedt. Ze stellen daar dan extra geld voor beschikbaar. Deelname is voor scholen vrijwillig.”

“Wat ik eigenlijk interessanter vind is: hoe stellen ze dat geld beschikbaar? Hoe stimuleert de overheid innovatie in het onderwijs? Doe je dat via de lumpsum met voor innovatie gemerkt geld, binnen de kaders van een landelijke innovatieagenda? Of volg je de meer traditionele weg van LNV met RIGO-achtige subsidiepotjes. Deze aanpak komt steeds meer ter discussie te staan; je kweekt er subsidiegedrag mee en sommige scholen beheersen dat kunstje nu eenmaal beter dan andere.”

LNV poogt zo greep te houden op de innovatie in het onderwijs, terwijl er bij OCW – die de eerste lijn volgt – er, aldus Kooijman, sprake is van een modernere en effectievere aanpak. “Wat is nu de goede rol voor de overheid?” vervolgt hij. “Je ziet dat LNV daar mee blijft worstelen. Nu met de Groene Kennis Coöperatie bijvoorbeeld is het nog steeds een thema.”

De politieke kleur van de bewindsvoerder op het ministerie heeft daar volgens hem hooguit marginaal invloed op. Een linkse bewindsvoerder zal mogelijk een sterkere garantie willen dat maatschap-

pelijke belangen worden verwezenlijkt en hij zal instrumenten daarvoor meer gewicht geven.

Ook Roel Schilt vindt dat beroepsonderwijs bekostigd moet worden met lumpsum-financiering. “Onderwijs heeft zijn eigen verantwoordelijkheid”, zegt hij. “Ik kan me voorstellen dat de overheid bepaalde aangelegenheden wil stimuleren en het is ook helemaal niet verkeerd als de overheid lijnen aangeeft. Zolang dat niet te voorschrijvend wordt.”

Hij heeft alle vertrouwen in de competentie van het onderwijs om de maatschappelijke belangen te borgen. “Een school hoort middenin de samenleving te staan. Zowel docenten als directie hebben dan hun verantwoordelijkheden.” En, voegt hij eraan toe, er is altijd nog bewakende en corrigerende rol van KCE en Inspectie.

Hoeder

Dat is één kant van het verhaal. Ad Tabak spreekt echter van een extra spoor. Er is niet of lumpsum of subsidie, maar er zijn twee of eigenlijk drie lijnen naast elkaar. Dat levert volgens hem de groene onderwijsinstellingen relatief veel meer op dan OCW-instellingen. “Ik begrijp de achtergrond van de vraag, maar er is sprake van een groene plus. We zouden dat geld (50 miljoen euro per jaar) in het kader van ons beleid bijvoorbeeld ook aan de aankoop van natuur kunnen besteden. Maar we willen graag sterke publieke kennisinstellingen. Onderlinge samenwerking is voor ons dan een belangrijk thema en ook bestrijding van de kleinschaligheid. Je ziet immers een grote terugloop bij de primaire richtingen; we willen dat toch overeind houden.”

De Directie Kennis onderscheidt twee beleidsstrategieën, zo schetst Tabak. Ze wil een impuls geven aan de doorstroom van onderzoekskennis naar onderwijs en ze wil dat in dat geheel bedrijfsleven en maatschappelijke bewegingen een grotere plek krijgen. Met scholen als regionale kenniscentra.

Vervolgens zijn er de drie lijnen of drie financiële relaties tussen LNV en groen onderwijs. Allereerst is er de lumpsum-bekostiging. Dat is het grootste gedeelte en gaat dan om de middelen voor uitvoe-



Scholen in de samenleving: als vissen in het water of dolfijnen in de lucht?

ring van de wettelijke taken van scholen. De middelen voor vernieuwing zitten daar al in; innovatie op basis van maatschappelijke signalen hoort erbij. “Het is voor scholen immers ook een maatschappelijke taak om innovatief te zijn,” zegt Tabak.

‘De meer traditionele weg van LNV met RIGO-achtige subsidiepotjes komt steeds meer ter discussie te staan. Je kweekt er subsidiegedrag mee en sommige scholen beheersen dat kunstje nu eenmaal beter dan andere.’

De tweede lijn zijn subsidies die OCW-conform ter beschikking staan. Dan kun je denken aan lectoren in het hbo en de omslag naar competentiegericht leren in het mbo.

En ten slotte is er de derde slag. “Dat is plus van 50 miljoen euro, bedoeld om vakdepartementale zaken te implemen-

teren. Dat budget is veel groter dan elders in het onderwijs. En dat heeft te maken met de kleinschaligheid van het groene onderwijs en de grote veranderingen in de groene sector.” De RIGO-regeling is daar een element van. “Als je kijkt naar de primaire opleidin-

gen, dan zijn we ook ergens een soort hoeder”, vervolgt hij. “Ik ben ervan overtuigd dat als we die plus niet hadden, als we niet vanuit samenwerking zouden vertrekken en vanuit een landelijke lijn, dat scholen allemaal hun eigen strategie zouden bedenken. Met meer of minder succes.”

Politieke lijn

Generaliseren over gedachten vanuit de politiek over de relatie van LNV en onderwijs is op basis van één reactie niet mogelijk. Aart Mosterd, woordvoerder vanuit het CDA voor het beroepsonderwijs, komt in elk geval dicht bij de lijn van Tabak.

“Het ministerie van LNV geeft project-subsidies aan scholen en onderzoeksinstituten voor onderwerpen die van maatschappelijk belang worden geacht”, stelt hij. “Het CDA vindt dat het LNV daar als vakministerie ook op aan moet sturen. Wanneer LNV dat niet meer mag en alles in de lumpsum moet, vraagt het CDA zich af wat het nut van de binding met LNV nog is. In het verleden is toch gebleken is dat die binding veel voordelen heeft opgeleverd.” □