

ESSAYS OVER BELEIDSINSTRUMENTEN IN HET ONDERWIJS
studie



ESSAYS OVER BELEIDSINSTRUMENTEN IN HET ONDERWIJS

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Studie *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20070230/884, oktober 2007.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2007.

ISBN 978-90-77293-68-3

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

OBT bv

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

ESSAYS OVER BELEIDSINSTRUMENTEN IN HET ONDERWIJS

Ten geleide

In zijn verkenning *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid* gaat de raad in op de door het ministerie van Onderwijs ingezette beleidsinstrumenten binnen een achttal thema's. De raad probeert na te gaan welke verbeteringen in de instrumenteninzet er mogelijk zijn. Voor deze verkenning is een zevental deskundigen van binnen en buiten het onderwijsveld gevraagd een essay te schrijven over alternatieven voor de huidige (inzet van) beleidsinstrumenten.

De essayisten leggen in hun bijdrage veelal de nadruk op instrumenten die passen bij de veranderde bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Belangrijke kernwoorden daarbij zijn: 'civil society', particulier initiatief, interactieve beleidsinstrumenten en variatie. Daarbij moet er wel voldoende aandacht zijn voor 'counterveiling powers' als een sterke Inspectie, een landelijke oudervereniging en transparante informatie. Wel wordt er aangegeven dat de overheid ook niet te veel moet doorschieten in dit beleid. Daarnaast wordt ook aandacht gevraagd voor de noodzaak tot het voeren van een evidence based beleid, om zo investeringen in onderwijs optimaal te kunnen benutten.

De bundel opent met een bijdrage van **Kim Putters**, die de vraag centraal stelt aan welke voorwaarden een 'passende' mix van beleidsinstrumenten voor het onderwijsbeleid moet voldoen. Hij geeft aan dat een adequaat instrumentarium voor onderwijsbeleid, dat in staat is in te spelen op de informatiemaatschappij en snel veranderende behoeften, gebaat is bij consistente politiek met een scherpe visie op een flexibele kennisinfrastructuur. Dit vergt volgens Putters het veel vaker en bewuster combineren van juridische, financiële en communicatieve sturingsinstrumenten, in plaats van eenzijdig sturen vanuit één perspectief.

Edith Hooge en **Jos Leenhouts** constateren in hun essay dat beleidsinstrumenten vaak worden ingezet omdat ze passen bij het heersende ideologische kader. Op dit moment is dat het referentiekader van de civil society. Ze wijzen daarbij echter op het gevaar dat beleidsmakers geneigd zijn hun keuzes te ver door te voeren. Hooge en Leenhouts geven vijf criteria als maatstaf voor de toepassing van een intelligente mix van beleidsinstrumenten: samenhang met de bedoeling van beleid, timing, aanpassing bij doelverschuiving, aandacht voor neveneffecten en aanpassing aan de doelgroep/coproducenten.

Ria Bronneman concentreert zich in haar bijdrage op de vraag hoe binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen vorm kan worden gegeven aan de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Deze overheidsverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en macrodoelmatigheid van het onderwijs kan volgens Bronneman als gevolg van achtereenvolgende decentralisatie-, schaalvergrotings-, en dereguleringsoperaties op dit moment onvoldoende worden waargemaakt. Zij concludeert dat niet kan worden volstaan met de introductie van nieuwe of (te) weinig gebruikte beleidsinstrumenten. Veranderde maatschappelijke

en bestuurlijke verhoudingen maken volgens Bronneman ook een aanpassing van het bestaande instrumentarium noodzakelijk.

Lex Borghans beziet in zijn essay het onderwijs vanuit een lange termijn economisch perspectief. Hij bepleit het baseren van toekomstige vernieuwingen in het onderwijs op solide statistische onderzoeksresultaten. Net als in de gezondheidszorg zouden er in het onderwijs grootschalige longitudinale programma's opgezet moeten worden om determinanten van leerprestaties te achterhalen. Hierdoor zou Nederland volgens Borghans de instrumenten in handen krijgen om onderwijsinvesteringen te optimaliseren. Van belang is daarbij wel dat de resultaten van deze onderzoeksprogramma's geïnterpreteerd worden vanuit een samenhangende visie op onderwijs.

De bijdrage van **Erna Scholtes** gaat in op het begrip transparantie. Ze loopt verschillende aspecten van het begrip transparantie langs, en legt het begrip naast de vijf doelen van goed onderwijsbeleid (kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, keuzevrijheid en sociale cohesie). Scholtes constateert dat het adagium van de huidige beleidstheorieën lijkt te zijn dat problemen zullen verdwijnen als betrokkenen maar beschikken over voldoende informatie. Daarbij moeten we ons volgens Scholtes echter wel bedenken dat het kenbaar zijn van informatie op zich – hoe belangrijk ook – nog niets zegt over het handelen daarna.

Frans Leeuw en **Marian Hulshof** wijzen in hun essay op het belang van (veronderstelde) gedragsmechanismen die ten grondslag liggen aan de diverse beleidsinstrumenten. Zij betogen dat hoewel er honderden beleidsinterventies gepleegd worden, deze stoelen op een veel kleiner aantal gedragsmechanismen. Om de relaties uiteen te rafelen bepleiten zij grootschalige analyse van de relatie tussen mechanismen en interventies. Met behulp van deze kennis zou beleid vervolgens veel effectiever kunnen worden ingezet.

Ten slotte betoogt **Theo Toonen** dat het 'instrument' op veel plaatsen de plaats heeft ingenomen van de inhoud. De aandacht voor probleemverwerking en probleemoplossing is verdrongen door een dominante oriëntatie op de toepassing van het (nieuw ingevoerde of in te voeren) instrument, dat wil dus zeggen op 'het proces'. Hiertegenover zet hij de zelfstandige kracht van het eigen initiatief en van zelfregulatie. Hij bepleit herstructurering van het onderwijsveld in maatschappelijke ondernemingen. Het ministerie beperkt zich in deze visie tot het stellen van kaders.

Namens de Onderwijsraad

Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

Inhoud

I	Passende sturingsinstrumenten voor onderwijsbeleid	11
	(K. Putters)	
1	Inleiding	12
2	Beleidsinstrumenten: het kader	14
2.1	Instrumenteel versus contingent	14
2.2	Peen, zweep en preek	15
3	Zoeken naar ‘passende’ instrumenten	19
3.1	De relatie tussen onderwijs en samenleving	19
3.2	Sectorale organisatie en professionele cultuur	20
3.3	Complexe problemen bij wisselende doelgroepen	21
4	Sturen en gestuurd worden in het onderwijs	23
5	Conclusie: effectieve instrumenten	25
	Literatuur	26
II	Van overacting naar method acting in (onderwijs)beleid	29
	(E. Hooge en J. Leenhouts)	
1	Inleiding	30
2	De opkomst van het referentiekader van de civil society	31
3	De valkuil van overacting	34
4	De kansen van method acting	37
	Literatuur	40

III	Nieuwe bestuurlijke verhoudingen: andere instrumenten	41
	(R. Bronneman-Helmers)	
1	Inleiding	42
2	Een grote variëteit aan beleidsinstrumenten	43
3	Veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen	44
4	Naar een eigentijdse invulling van pluriformiteit	45
5	Kwaliteit en doelmatigheid worden onvoldoende gewaarborgd	47
6	Aansluiting en samenhang binnen het bestel schieten tekort	50
7	Noodzaak tot herwaardering van de positie van de leraar	53
8	Private financiering en nieuwe vormen van particulier initiatief	55
	Literatuur	56
IV	Onderwijs is een investering	57
	(L. Borghans)	
1	Inleiding	58
2	Onderwijs als investering	60
3	Reageren op veranderingen	63
4	Keuzevrijheid in het onderwijs	65
5	De gevolgen voor onderzoek	68
	Literatuur	70
V	Kennen is kunnen? Over transparantie in het onderwijsbeleid	71
	(E. Scholtes)	
1	Inleiding	72
2	Transparantie als doel en als middel	73
3	Transparantie in onderwijsbeleid	77

4	De bijdrage van transparantie aan instrumenten van onderwijsbeleid	81
5	Balans	84
	Literatuur	85
VI	Overheidsinterventies en onderwijs: kennis over gedragsmechanismen als wenkend perspectief? (F.L. Leeuw en M. Hulshof)	87
1	Inleiding en vraagstelling	88
2	Bve-wetgeving: aantallen regelingen en databestand	91
3	Bve-wetgeving: typen interventies en aantallen	93
4	Gedragsmechanismen achter interventies: een aanzet tot analyse	96
5	Slot	99
	Literatuur	100
VII	Onderwijs als maatschappelijke onderneming: minder instrumenten, meer structuur (T. Toonen)	101
1	Instrumenten en instituties	102
2	De bureaucratisering van het onderwijsveld	104
3	De herinstrumentering van het onderwijs als een maatschappelijke onderneming	108
	Literatuur	114
	Afkortingen	115

Passende sturingsinstrumenten voor onderwijsbeleid

K. Putters

1 Inleiding

Beleid versus uitvoering

In zijn Rotterdamse oratie uit 1989, *De Verguisde Staat*, benoemde Roel in 't Veld treffend de afstand tussen beleid en uitvoering. Hij sprak over de wet van de afnemende effectiviteit van beleid en de wet van de beleidsaccumulatie. Deze komen erop neer dat we in toenemende mate beleid op beleid stapelen met als doel de effectiviteit ervan te vergroten, terwijl het tegendeel wordt bereikt. Het leidt tot de kloof tussen beleid en uitvoering, welke treffend wordt geschetst door de Algemene Rekenkamer in het rapport *Tussen beleid en uitvoering* (2005) en in tal van sectorale rapporten daarna. De vice-president van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, en de Nationale Ombudsman, Alex Brenninkmeijer, wezen er in hun jaarverslagen ook telkenmale op dat de informatie-uitwisseling tussen beleid en uitvoering te wensen overlaat, dat gekozen sturingsinstrumenten niet altijd passend zijn en dat uitvoerders en beleidsmakers te weinig in dialoog zijn met elkaar.

Complexe problemen

Naarmate de problemen meer complex en ambigue zijn, groeit de behoefte bij bestuurders en beleidsmakers om gereedschappen in handen te hebben om ze aan te pakken. De oorzaken die leiden tot criminaliteit en onveiligheid, zoals de leefsituaties in achterstandwijken en onderwijsproblemen, haken veelal in elkaar. Ze versterken elkaar ook. Een integrale aanpak is dan noodzakelijk om deze oorzaken weg te nemen, maar niet gemakkelijk realiseerbaar. Het vraagt om een afgewogen mix van in te zetten instrumenten om elk facet van de problematiek te kunnen aansturen. Van de overheid wordt echter steeds vaker om daadkracht gevraagd en het beeld uit te stralen van de 'sturende en optredende overheid'. Dat is de reden dat de nadruk bijvoorbeeld sterk komt te liggen op 'meer blauw op straat', 'het aanpakken van drop-outs' en 'hardere straffen uitdelen'. De vraag is echter of zeer complexe problemen daarmee niet worden gereduceerd tot het gebruik van instrumenten, zoals wetten en regels of het vergroten van het aantal politiemensen of leraren. Vraagstukken in de sociale sector, en in het onderwijs in het bijzonder, zitten namelijk ingewikkelder in elkaar.

Simpele oplossingen

Om de stroperigheid van de beleidsvorming aan te pakken en de rol van ambtenaren tot uitvoering van beleid te beperken, is jarenlang getracht om een knip tussen beleid en uitvoering door te voeren. Het moesten gescheiden werelden zijn, om ieders eigen verantwoordelijkheid goed tot uitdrukking te laten komen. Beleidsontwikkeling werd zo te veel losgekoppeld van de beleidsuitvoering. Juridisch werd gegrepen naar het middel van scheiden van taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast heeft de trend naar marktwerking en ondernemerschap in publieke sectoren zich verder ontwikkeld. Met financiële prikkels werd getracht de uitvoering meer responsief en klantgericht te maken. Het gaat daarbij echter nog steeds om (semi)publieke goederen. De publieke en politieke context

blijven relevant voor uitvoerders. Beleidsmakers en politici zullen zich er altijd mee blijven bemoeien. Andersom raakt nieuw beleid ook de professionaliteit en belangen van uitvoerders, waardoor zij zich met de beleidsontwikkeling zullen blijven bemoeien. Sturing van zorg of onderwijs is dus complex en niet te realiseren met de eenduidige inzet van financiële of juridische prikkels.

Zoeken naar passende instrumenten

In sectoren zoals het onderwijs is variëteit in het instrumentgebruik noodzakelijk vanwege de complexiteit van de vraagstukken. Dat varieert van informatieverstrekking en voorlichting tot overleg, wet- en regelgeving, subsidieverlening, vouchers, private geldstromen en internationalisering. Maar welk instrument gebruik je wanneer? Die vraag is relevant voor de uitvoerbaarheid van onderwijsbeleid. In dit artikel staat daarom de volgende vraag centraal: waaraan moet een 'passende' mix van beleidsinstrumenten voor het onderwijsbeleid voldoen?

2 Beleidsinstrumenten: het kader

2.1 Instrumenteel versus contingent

Het gaat bij een studie naar beleidsinstrumenten in de kern om doelgerichtheid en om de 'A beïnvloedt B' relatie bij de sturing van maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen. In smalle definities van beleidsinstrumenten staat de gedachte centraal dat een instrument een 'zaak' of een 'ding' is. Het gaat dan om min of meer tastbare zaken. Dit is een vrij formalistische benadering van beleidsinstrumenten, waarbij de nadruk vooral op wet- en regelgeving ligt, zoals uitvoeringsvoorschriften of subsidieregelingen.¹ Daarnaast zijn er bredere definities die veel meer de nadruk leggen op het feit dat een instrument óók iets informeels, een activiteit of een subject kan zijn. Dan wordt dus veeleer uitgegaan van een verzameling van beleidsactiviteiten die overeenkomstige kenmerken vertonen en die zijn gericht op de beïnvloeding van bestuurlijke en maatschappelijke processen.²

De smalle definitie van beleidsinstrumenten past in een meer klassieke *instrumentele benadering* van beleidsinstrumenten, die uitgaat van een rationeel perspectief op besluitvormingsprocessen. Dat betekent dat de situatie waarin het instrument ingezet moet worden kenbaar is en dat eventuele alternatieve instrumenten gekend worden en met elkaar vergeleken kunnen worden. Het meest geschikte instrument kan dan worden gekozen. De kenmerken van het instrument moeten uiteindelijk tot een gewenst sturingsresultaat leiden. De vooronderstelling is dat er sprake is van volledige informatie en dat daardoor beleidsmakers het instrument op gelijke wijze zullen toepassen. Er kan daardoor gestuurd worden met behulp van instrumenten vanuit een bestuurlijk centrum (centrale beleidsbepaler). In termen van bijvoorbeeld wet- en regelgeving zou dit betekenen dat wanneer bij wet discriminatie van allochtonen door weigering op zogenoemde 'witte scholen' verboden wordt, dit vanwege deze wettelijke regeling ook niet zal gebeuren en dat in gelijke gevallen gelijk gehandeld zal worden. Gebeurt dit wel dan is het vangnet dat er een sanctie op staat, zodat het gedrag alsnog bijgestuurd kan worden. De situatie is met andere woorden kenbaar en kan worden gestuurd.³

Dit hoofdstuk gaat meer uit van de bredere definitie van beleidsinstrumenten die past bij de *instrument-context benadering* waarin de omgeving centraal staat. Het gaat dan niet enkel om de kenmerken van het instrument, zoals de mate van dwang, vrijwilligheid of gedragsprikkeling, maar ook om de kenmerken van de omgeving. De omgeving kan bepalend zijn voor de selectie en het gebruik van instrumenten. Het maakt verschil of er een hoge mate van complexiteit in een netwerkomgeving bestaat, bijvoorbeeld door we-

¹ Van Nispen en Peters, 1998; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991.

² Ringeling, 1983.

³ Hood, 1983; 1991; Geelhoed, 1983.

derzijdse afhankelijkheden tussen de overheid en maatschappelijke actoren met gevarieerde belangen, of dat er sprake is van vrij goed identificeerbare doelgroepen met overeenkomstige belangen die eenzijdig afhankelijk zijn van de overheid.⁴ Bij de sturing van het onderwijsveld of van de gezondheidszorg is er bijvoorbeeld sprake van een hoge mate van complexiteit. Instellingen, professionals, financiers, cliënten en overheden zijn van elkaar afhankelijk voor geld, vergunningen en de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening. Dergelijke sectoren zijn niet eenzijdig door de overheid aan te sturen. Bij draagvlakverwerving en medewerking aan de uitvoering van beleid zijn communicatieve instrumenten en meerzijdige sturing zeer relevant.

2.2 Peen, zweep en preek

Van der Doelen (1989) bespreekt nauwgezet de juridische, financiële en communicatieve sturingsmodellen met de daarbij behorende beleidsinstrumentenfamilies. Het gaat achtereenvolgens om de zweep, de peen en de preek, ofwel de juridische, economische en communicatieve instrumenten. De mate waarin er dwang of andere gedragsprikkel uitgaan van de instrumenten, verschilt. Daarnaast maakt hij onderscheid tussen een meer dirigerende en een meer constituerende invulling van beleidsinstrumenten, de individuele of algemene werking ervan en de beperkende dan wel verruimende werking.

Sturingsmodel	Juridisch	Economisch	Communicatief
Dirigerend	Gebod, verbod	Prijsregulering	Voorlichting
Constituerend	Grondwet, staatsrecht	Infrastructurele werken	Onderwijs, onderzoek
Individueel	Vergunning	Heffing	Advies
Algemeen	Wet	Prijsregulering	Massamedia
Beperkend	Gebod, verbod	Heffing	Propaganda
Verruimend	Overeenkomst	Subsidie	Voorlichting

Bron: Van der Doelen, 1989, p.53-57

Het juridisch instrumentarium: de 'zweep'

In het juridische instrumentarium worden waarden en normen neergelegd in bepaalde regels, waarin is voorgeschreven welk gedrag men al dan niet *behoort* te vertonen. Met deze vormen worden volgens Fenger (2001) bepaalde aanspraken en verplichtingen gecreëerd ten aanzien van bestaande gedragsmogelijkheden. Bij het overschrijden van de gestelde gedragsnormen kunnen sancties (de *zweep*) een rol spelen in de vorm van straffen (fysiek, financieel). Het juridische instrumentarium uit zich vooral in planvorming, wet- en regelgeving, voorschriften en beschikkingen. Het belangrijkste kenmerk van dergelijke instrumenten is aldus dat er sprake is van geboden en verboden. Het juridisch instrumentarium heeft een dwingend karakter. Via het recht en de wet worden omgangspatronen en normen vastgelegd.⁵ Het juridisch instrumentarium kenmerkt zich daardoor ook door reactiviteit. Er bestaan wel verschillen tussen juridische instrumenten onder-

⁴ Bressers en Ringeling, 1989; Ringeling, 1983.

⁵ Schuyt, 1985; Koopmans, 1970.

ling. Er is namelijk sprake van een zeker gelaagdheid binnen het juridisch instrumentarium.

Juridische instrumenten – vorm en gelaagdheid

Eenzijdig: dwingend (ge- en verboden):

- *Algemeen verbindend:*
 - (formele) wetten;
 - andere algemeen verbindende voorschriften (algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, beleidsregels, besluiten, plannen, enzovoort): veelal uitvoeringsvoorschriften.
- *Individueel verbindend:*
 - beschikkingen (zoals een vergunning).

Meerzijdig: wilsovereenstemming:

- overeenkomsten;
- convenanten;
- akkoorden.

Het voordeel van het gebruik van juridische instrumenten is dat het gaat om algemeen verbindende maatregelen die voor het collectief of voor specifieke doelgroepen afgekondigd worden. Sommige door de overheid en maatschappij gewenste situaties komen namelijk niet vanzelf tot stand. Denk bijvoorbeeld aan de gelijke toegankelijkheid tot gezondheidszorg. Via juridische instrumenten kunnen dergelijke doelen afgedwongen worden. Rechten en plichten kunnen worden vastgelegd. Het nadeel is dat het juridisch instrumentarium reactief is en men veelal achter de feiten en gebeurtenissen in de maatschappij aanloopt. Reeds gecodificeerde wetgeving moet daardoor regelmatig gemodificeerd worden.⁶ Dit kan vertragend werken en bureaucratie voeden.

Het communicatieve instrumentarium: de 'preek'

Het kenmerkende van het communicatieve sturingsinstrumentarium is volgens Van der Doelen dat een sturende actor via het overdragen van informatie het gedrag van de burgers wil wijzigen (de *preek*). Dit gebeurt door het veranderen van de kennis of van de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden. De verschijningsvormen van communicatieve instrumenten zijn onder meer het overleg, interactieve besluitvorming, voorlichting, propaganda en persoonlijk instrumenten. Er is steeds sprake van een wederkerig karakter van deze instrumenten. Waar wetgeving nogal eenzijdig vanuit de overheid op de samenleving afkomt, al dan niet na interactie met die samenleving, is er bij communicatieve instrumenten sprake van een continue interactie tussen overheid en samenleving. In overleg, maar ook bij voorlichting of interactieve besluitvorming is dit cruciaal voor de effectieve werking van het instrument. Over en weer worden prikkels voor gedrag uitgedeeld en wordt informatie overgedragen.⁷ Ook communicatieve instrumenten kennen een zekere gelaagdheid.

⁶ Schuyt, 1985.
⁷ Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001.

Communicatieve instrumenten – vorm en gelaagdheid

- eenzijdige instrumenten:
 - propaganda
 - voorlichting
- meezijdige instrumenten:
 - interactief beleid
 - institutioneel overleg

Vanuit het bovenstaande schema komt het overleg naar voren als meezijdig instrument: overleggen, consensusvorming, compromissen sluiten, ‘polderen’. Het zijn bezigheden die passen in de cultuur van de Nederlandse verzorgingsstaat. Ze maken een belangrijk onderdeel uit van het beleidsinstrumentarium dat de overheid inzet om het particulier initiatief en het bedrijfsleven tot beleid en uitvoering daarvan te laten komen. Er bestaan echter wel verschillende soorten van overleg. Gangbaar is het onderscheid tussen institutioneel en interactief overleg.⁸

	Institutioneel overleg	Interactief overleg
<i>Duur</i>	Structureel	Ad hoc
<i>Niveau</i>	Macro/nationaal	Micro/project
<i>Aantal</i>	Gelimiteerd	Ongelimiteerd
<i>Partners als</i>	Belanghebbenden	Betrokkenen
<i>Werkwijze</i>	Onderhandeling, uitruil	Creatieve concurrentie
<i>Einddoel</i>	Consensus	Innovatie, draagvlak

Het voordeel van het gebruik van communicatieve instrumenten is dat er wederzijdse betrokkenheid bestaat en er gewerkt kan worden aan draagvlak voor beleid. De overeenkomsten en verschillen in belangen en gedachtegoed komen voor het voetlicht en blijven minder snel onderhands doorsudderen. Personen kunnen in dat opzicht ook als communicatief ‘instrument’ aangemerkt worden. Een bemiddelaar, consultant, adviseur of case-manager kan op velerlei gebied doorgeefluik of intermediair zijn om beleid te laten werken en doelen te realiseren. Er is dan ook sprake van communicatieve, persoonlijke, instrumenten. Het nadeel van communicatieve instrumenten is echter dat het niet altijd zo is dat overleg en interacties leiden tot gewenste uitkomsten. Er is niet altijd sprake van voldoende middelen, bereidheid en inzicht in het gewenste verloop van interactieve besluitvormingsprocessen. Er is ook niet altijd sprake van win-winsituaties, waarin men dus uiteindelijk die gewenste resultaten wel zal kunnen bereiken. De belangen of opvattingen kunnen zodanig tegenover elkaar staan, dat communicatieve instrumenten gewoonweg niet leiden tot het gewenste resultaat. Er is dan een mix met andere instrumenten nodig.

Het financieel instrumentarium: de ‘peen’

Ten aanzien van het financiële sturingsinstrumentarium wijst Van der Doelen op de mogelijkheid om de keuzemogelijkheden voor gedrag te wijzigen door de financiële consequenties van alternatieve gedragsopties te veranderen. Met financiële instrumenten worden individuen of organisaties aldus geprikkeld om een bepaald gedrag te vertonen (de

peen die wordt voorgehouden). Het gaat bij financiële instrumenten om gedragsprikkelers die veelal vrijwillig en dus niet, zoals bij het juridische instrumentarium, dwingend zijn.

De subsidie is een belangrijk voorbeeld van het financieel instrumentarium van de overheid, dat veel in de sociale sector wordt toegepast. De subsidie wordt gedefinieerd als een uitgave van de overheid die rechtstreeks samenhangt met bepaalde activiteiten van de gesubsidieerde en waarmee wordt beoogd de hoeveelheid en de kwaliteit van deze activiteiten te beïnvloeden.⁹ Een andere definitie is dat het gaat om een gebonden inkomensoverdracht en vermogensoverdracht –om niet – van het Rijk aan personen en/of instellingen in Nederland. Er bestaan een aantal motieven om subsidies te verlenen, waaronder de allocatiemotieven, de herverdelingsmotieven en de stabilisatiemotieven. Dit betekent dat er de wens aan ten grondslag kan liggen om:

- een bepaald product verder te ontwikkelen, dat anders geen kans van slagen zou maken;
- de algemene middelen op een gelijke manier te verdelen onder de bevolking; en
- de stabiliteit op economisch of sociaal vlak te waarborgen en te dienen.¹⁰

Er zijn verschillende vormen denkbaar, zoals een lumpsum-subsidie, een bijdrage in de kosten of in de exploitatie, budgettering, vouchers en een bijdrage per prestatie of activiteit.¹¹

De instrumenten worden tegelijkertijd ingezet in sociale sectoren

In sectoren als de zorg en het onderwijs zien we elk van deze vormen terug. Instellingen worden in sterke mate gebudgetteerd. Budgetparameters zijn bijvoorbeeld de verpleegduur, het aantal studenten en diploma's en de vaste kosten van gebouwen en apparatuur. Zorginstellingen spreken hun budget af met de zorgverzekeraars binnen kaders die de overheid heeft gesteld rond de prijs en de omvang van de zorg in Nederland. Het streven is overigens om de producten in de zorg steeds beter te typeren en langzaam maar zeker daar kostenplaatjes en prijskaartjes aan te hangen, zodat outputsturing en -financiering steeds beter mogelijk worden. Verder wordt ook veelvuldig gebruikgemaakt van subsidies voor bijvoorbeeld experimenten rond onderwijsvernieuwingen. Aan het uiteindelijk verlenen van een subsidie kan een overheid of andere instantie criteria verbinden. Deze zijn veelal vastgelegd in subsidieregelingen (bijvoorbeeld een open einde regeling of vooraf gefixeerde budgetten) en voorschriften en betreffen de doelmatige besteding van de gelden, de gelijke behandeling van burgers daarbij en de rechtmatigheid van de toekenning. Vanuit dit oogpunt heeft het financieel instrumentarium als vanzelf raakvlakken met het juridisch instrumentarium. Op die wijze is het continu zoeken naar passende combinaties van instrumenten. Hoe is dat zoekproces te optimaliseren?

9 *Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse, 1976.*

10 *Herweijer, 1994.*

11 *Van den Heuvel, 1998.*

3 Zoeken naar ‘passende’ instrumenten

Uit het voorgaande komt naar voren dat een aantal selectiecriteria voor de keuze van beleidsinstrumenten van belang is om tot effecten te komen. We lopen ze langs.

3.1 De relatie tussen onderwijs en samenleving

De rol van onderwijs in de samenleving verandert

In de agrarische samenleving was onderwijs vooral gericht op cultuuroverdracht en vorming. Het was geïntegreerd in sociale verbanden, zoals het gezin, de familie, de buurt en de arbeidsverhouding. In de industriële samenleving verandert dat en wordt het onderwijs een meer zelfstandige sector. Het wordt een ‘toeleveringsbedrijf’ voor geschoolde arbeid en een instrument om een meer rechtvaardige samenleving te creëren, mensen kansen te bieden. De onderwijssector als vrijplaats voor de wetenschap komt ook in die tijd op. Inmiddels zien we het onderwijs zich ontwikkelen in een informatiemaatschappij. Daarbinnen zit het onderwijs welhaast in een spagaat: enerzijds gevangen in de door de tijd heen ontwikkelde instituties van de onderwijssector (door sommigen verworvenheden genoemd) en anderzijds gesteld voor de postmoderne opgaven die om nieuwe vormen van organisatie en financiering vragen. De posities van de professionals, hun organisaties en de instellingen zijn nog stevig verankerd in het systeem, maar niet meer vanzelfsprekend gezaghebbend. De instituties vertonen scheuren, hetgeen te maken heeft met zowel de veranderende opgaven voor het onderwijs als de veranderende positie en rol van de scholier/student.

Het instrumentarium loopt vast

Deze dynamiek vraagt om nieuwe instrumenten en passende combinaties van instrumenten om te sturen naar meer innovatie, meer studentgerichtheid, meer kennisgerichtheid én meer praktijkgerichtheid in onderwijs en onderzoek. Het betekent dat het beleidsinstrumentarium van het onderwijs zich moet ontwikkelen van vooral instructiegericht naar meer constructiegericht (kenniscreatie). Van collectief gericht naar meer op het individu gericht. Van beheersingsgericht naar gerichtheid op snelheid en innovatieve kracht. Van het aanleren van routines naar het aanleren van ondernemerschap. Van het leren op school naar een leven lang leren. Van het sturen op langcyclische leercohorten naar prikkelen tot kortcyclische leermomenten. Van locatiegebonden leren en studeren naar het virtueel kennis vermeederen en ervaring opdoen. Van het leren van een vak naar het meer versterken van competenties. Kortom, met het oude instrumentarium binnen oude instituties kun je niet per definitie adequaat inspelen op nieuwe ontwikkelingen en behoeften.

3.2 Sectorale organisatie en professionele cultuur

Publieke dienstverlening in een hybride context

Kijkend naar de naoorlogse ontwikkeling van de verzorgingsstaat moet geconstateerd worden, dat de hybride non-profitorganisaties in de sociale sector zich afwisselend meer op de overheid of op de markt zijn gaan richten. Dit heeft verschillende oorzaken. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw verstatelijkte het van oorsprong protestants-christelijke en katholieke particulier initiatief en werd het steeds meer de invloedssfeer van de overheid ingetrokken. Desondanks bleven het zogenoemde maatschappelijke organisaties die niet van de overheid zijn. Vanaf de jaren tachtig en negentig zien we dan een kentering in de waardering voor deze invloed van de overheid. De Nederlandse polder was te stroperig, te bureaucratisch en te weinig daadkrachtig in het oplossen van belangrijke, met name sociaaleconomische, problemen. Onder invloed van de ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk werden overheidsdiensten op afstand geplaatst of geprivatiseerd en moesten maatschappelijke organisaties 'de markt op'.¹² Woningbouwcorporaties gingen zich ontwikkelen tot bedrijven op de woningmarkt. Uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen moesten meer ondernemend zijn, met elkaar concurreren en als volwaardige marktpartij functioneren.¹³ Echter, de politiek blijkt steeds opnieuw niet bereid de consequenties van het marktwerkingsbeleid te aanvaarden als dit betekent dat op die allocatie geen invloed meer uitgeoefend kan worden. Onderwijs, zorg en zekerheid blijven immers binnen een publieke context functioneren. Dit leidt regelmatig tot hernieuwd 'top down' overheids-optreden en daarmee tot tegenstrijdige prikkels richting de maatschappelijke organisaties, die geacht werden meer decentrale verantwoordelijkheden te dragen.

Sectorale cultuur

De sociale sectoren in de Nederlandse verzorgingsstaat kenmerken zich door het professionele karakter ervan en daarmee ook door het netwerkarakter. Naast de overheid spelen vele private en professionele partijen dus een rol in die sociale sector, elk met geheel eigen belangen en opvattingen over de voorzieningen die zij leveren. Er is sprake van een hoge mate van pluriformiteit.¹⁴ De overheid is niet bij machte beleid af te dwingen en heeft de maatschappelijke organisaties en de professionals nodig. Er bestaat daardoor een sterke wederzijdse afhankelijkheid. Met andere woorden, de mate van sectorvorming en professionalisering (is er vooral sprake van invloed van 'technuten', juristen of dokters?) en de mate van decentralisatie in de sectoren van sociaal beleid zijn van grote invloed op de keuze en het gebruik van beleidsinstrumenten. Dit blijkt uit traditionele voorkeuren en gewoonten en de hardnekkigheid van bijvoorbeeld geïnstitutionaliseerd overleg in het onderwijs en de zorgsector.

De medische specialisten in de ziekenhuizen kennen naast hun professionele autonomie ook veel autonomie op het gebied van organisatie. Dat betekent dat zij binnen de ziekenhuizen hun eigen bedrijfjes hebben met eigen besluitvormingsstructuren en financieringswijzen. Het management van ziekenhuizen zal dus altijd moeten overleggen en afstemmen met artsen, ook als zij in onderhandelingen met zorgverzekeraars en overheden over de omvang en vergoeding van behandelingen afspraken wil maken. Hetzelfde geldt voor de keuringartsen in de sociale zekerheid en de onderwijzers in het onderwijs. De over-

¹² Brandsen, Van den Brink en Putters, 2001; Brandsen, van de Donk en Putters, 2005.

¹³ Putters en Van Hout, 2007.

¹⁴ Godfroj, 1993.

heid is van hen afhankelijk en kan hen veelal niet direct aansturen. Steeds opnieuw valt men daardoor terug op de bestaande overlegstructuren.

3.3 Complexe problemen bij wisselende doelgroepen

Opgaven van en voor het onderwijs

In onze huidige samenleving is kennis steeds meer een machtsbron. Wie beschikt over de informatie kan kennis vergaren en vervolgens invloed en macht uitoefenen. Het internet en de ict (informatie- en communicatietechnologie) hebben de sociale verbanden tussen mensen, organisaties en professionals sterk vernadert. Er is meer contact met meer mensen, maar het is ook veel losser. Individuen zijn 'loosely coupled' en niemand lijkt nog echt een doorslaggevende machtspositie in te nemen. Het vraagt om flexibiliteit en aanpassingsvermogen van individuen en verbanden, maar zeker ook van het onderwijs. Inspelen op de individuele behoeften van studenten en scholieren is meer nodig dan ooit om hen in de samenleving mee te kunnen laten doen. Hoge uitvalpercentages op scholen en universiteiten duiden erop dat hier nog geen goed antwoord op gevonden is. Opgeteld bij urgente vraagstukken die, vooral in het primair en voortgezet onderwijs, te maken hebben met veelkleurigheid, integratie, segregatie en sociale samenhang is dat ook geen gemakkelijke opgave. In het hoger onderwijs staan innovatie en excelleren centraal. Nederland wordt als kennissamenleving gepositioneerd, maar de vraag hoe we excellentie van studenten en onderzoekers kunnen bevorderen en versnellen is urgent.

De vraagstukken zijn dus complex en grijpen op elkaar in. Ze zijn lastig op te delen in deelproblemen en van elkaar af te zonderen. Dit maakt dat technisch ingrijpen of eenzijdige beleidsinstrumenten (zoals geboden en verboden) niet goed werken. De interactie tussen beleidsvelden en problemen en de uitwisseling van informatie zijn vooral in het sociaal beleid cruciaal. Veiligheid op straat is complex en heeft te maken met criminaliteit, met leefbaarheidsproblemen, en met economische, sociale, onderwijs- en integratieachterstanden. Aan deze problematiek kleven kwalitatieve en kwantitatieve dimensies, zoals het aantal mensen dat bij het vraagstuk betrokken is, maar ook de intensiteit van en samenhang tussen de problemen. Dit complexe geheel bepaalt de mate waarin sociale vraagstukken, en de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten zoals onderhandelingen op een markt, gepolitiseerd raken.¹⁵

Student/scholier als 'Koning Burger'

Onder druk van maatschappelijke, sociale en politieke ontwikkelingen neemt de druk op de sociale sector toe om burgers meer als klanten te benaderen. Ieder verstaat echter zo het zijne of hare onder vraagsturing. De klant meer centraal, maar hoe? Meer keuzemogelijkheden voor studenten en scholieren, maar hoe? In een tijd dat het consumentisme toeneemt, ontwikkelt de burger zich steeds meer in de rol als klant. Tegelijkertijd is dezelfde klant veelal in sterke mate afhankelijk van de organisaties die publieke diensten verzorgen, zoals ziekenhuizen of sociale diensten. De burger laveert tussen de rol van klant/consument en afhankelijke burger (patiënt). De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) spreekt over staatsburgers, klanten en onderdanen. De staatsburger is de burger in zijn rol als kiezer en als coproducent van beleid. Via vormen van interactief beleid kan die coproducentenrol worden vormgegeven. Er wordt dan meegepraat, meegedacht en meebe-sloten. Als klant begeeft de burger zich veeleer op markten met aanbieders van publieke

15

De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991.

diensten. Daar krijgt hij te maken met financiële prikkels en gedragsrichtlijnen langs welke hij/zij moet onderhandelen. Als onderdaan is de burger vooral onderworpen aan de regels en normen van de overheid. In toenemende mate zien we dat de dienstverlening op maat geleverd moet worden, dat onderwijsinstellingen vooral dienstverleners in leren worden, die waar mogelijk een 'cafetariamodel' moeten hanteren om keuzemogelijkheden te bieden. Van de Lans (2006) noemt die lerende klant enigszins cynisch Koning Burger.

Het streven naar marktwerking en ondernemerschap in de sectoren van sociaal beleid gaat in sterke mate uit van financiële prikkels en onderhandelingen. Als we kijken naar de omgeving waarin dat gebeurt, alsmede naar de eigenschappen van de doelgroepen en de complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken, dan moet daarbij rekening gehouden worden met sectorale eigenheden. Is de student of scholier altijd een klant, of moet hij soms gestuurd worden? Heeft een student zaakwaarnemers nodig? Hoe zit het dan met voorlichting en informatieverstrekking? Welke keuzes kan een student zelf maken en welke wil de overheid sturend opleggen als onderdeel van opvoeding en socialisatie in de maatschappij? Het gaat niet zomaar om het product onderwijs.¹⁶ Markt speelt een steeds grotere rol, maar financiële prikkels alleen zijn onvoldoende om alle doelen te realiseren.

Niet alle studenten en scholieren zijn te typeren als klant. Sommige doelgroepen zijn relatief gesloten en lastig bereikbaar, waar andere doelgroepen duidelijker traceerbaar zijn. Een voorbeeld van een relatief gesloten doelgroep is bijvoorbeeld de illegale allochtone scholier. Omwille van illegaliteit, taalproblemen, sociale achterstanden en integratieproblemen is deze groep lastiger aan te sturen dan bijvoorbeeld de autochtone student of scholier die zich binnen het reguliere onderwijs begeeft. Iets soortgelijks geldt in de zorg voor rokers of achterstandsgroepen. Sommige doelgroepen van sociaal beleid kunnen eerder en gemakkelijker gedragsalternatieven voorgelegd worden, middels verschillende beleidsinstrumenten, dan andere. De motieven voor gedrag kunnen daarnaast ook heel verschillend zijn, waardoor het aansturen van een dergelijke problematiek een complexe aangelegenheid is.

¹⁶ Tjeenk Willink, 2002; Van der Lans, 2006.

4 Sturen en gestuurd worden in het onderwijs

De in de vorige paragraaf benoemde specifieke kenmerken van de onderwijssector en zijn omgeving maken duidelijk dat de maatstaf voor wat een effectief sturingsinstrument is, niet eenduidig te formuleren is. Het is mede afhankelijk van wat professionals, politici, studenten/scholieren en ouders als doelmatig, klantgericht en legitiem ervaren. Onderwijsachterstanden en uitval zijn niet eenduidig verklaarbaar en dus zijn er ook geen eenduidige oplossingen die tot een effectieve aanpak van het probleem kunnen leiden. Doordat veel sociale problemen in elkaar haken is de keuze voor een bepaalde instrumentenmix om een deel van die problematiek aan te pakken niet enkel afhankelijk van de kenmerken van het beleidsinstrument (bijvoorbeeld gedrag verbieden of prikkelen), maar ook onderhevig aan de attitudes, gewoonten, belangen, waarden en interpretaties die er in een bepaald tijdvak bestaan. Daarom moet de keuze voor een beleidsinstrumentenmix mede bepaald worden door de aard van de problematiek (eenvoudige versus complexe problemen), het type professional (professionele codes) en het type organisatie (hybride). Het is in het onderwijs soms sturen en gestuurd worden. Belangrijke observaties rond de daarbij *gewenste instrumentenmix* zijn de volgende.

Sturen is in het onderwijs meer dan financieel prikkelen

In het onderwijs is veelal sprake van professionele organisaties die complexe vraagstukken moeten oplossen in een buitengewoon pluriforme omgeving vol onzekerheden en inconsistenties. Dit maakt een klassieke, rationalistische benadering van beleidsinstrumenten lastig bruikbaar en weinig zinvol. Toch wordt heel vaak vrij eendimensionaal gegrepen naar meer geld (het subsidie-instrument) of instrumenten zoals vouchers of het decentraliseren van verantwoordelijkheden naar scholen. Een instrumentenmix moet dus dynamisch zijn en tussentijds aangepast kunnen worden. Daarnaast is de doelgroep niet altijd in staat om zelf de keuzes op de markt te maken. Een eerste pleidooi is dus voor het tegelijkertijd combineren van de inzet van financiële, juridische en communicatieve instrumenten op specifieke deelmarkten in het onderwijs. Daar waar studenten kunnen kiezen, moet het ook mogelijk zijn. Daar waar scholieren bij de hand genomen dienen te worden, moet dat aan de orde zijn. Dat betekent bijvoorbeeld het tegelijkertijd werken met 'tenure tracks', vouchers en gerichte voorlichting richting doelgroepen zoals vrouwen en allochtonen hieromtrent.

Prestatiemeting te veel gericht op de 'stock'

Prestatiemeting is een steeds belangrijker sturingsinstrument in de publieke sector geworden, ook in het onderwijs. Zowel voor studenten en scholieren als voor docenten en managers is het van belang, op gedrag en prestaties aangesproken te kunnen worden en open te zijn over de geleverde output. De vraag is alleen of dat altijd gemakkelijk te kwantificeren is en in cijferlijstjes is onder te brengen. Het risico is de informatieparadox. Dat wil zeggen dat sturing steeds meer op basis van prestatie-indicatoren plaatsvindt die meetbaar zijn. Meer meten is echter niet altijd meer weten. In het onderwijs is ook de dialoog tussen docent en student van belang, het contact met ouders en de informele

omgang en persoonlijke ontwikkelingsgang. Die zaken zijn lastiger op gezette momenten te meten, maar wel heel cruciaal voor de uiteindelijke prestaties. Prestatiemeting kent dus grenzen. Heel specifiek moet per onderwijsdeelmarkt bekeken worden waar prestatiemeting zinvol is, en dus ook waar dat niet het geval is.

Accreditatie en visitatie richten op de 'flow'

Bij accreditaties en visitaties ligt nog erg veel nadruk op 'stock': het meten van aantallen studenten, publicaties, promovendi en eerstegeldstroomonderzoeken. Er is daarom meer aandacht nodig voor de 'flow', de weg die kennis gaat. Dat maakt het noodzakelijk om na te denken over een zorgplicht voor onderzoeksinstellingen, tenure tracks en maatwerk, adequate aansluiting tussen onderzoeksmasters en promotietrajecten, en structuren voor kennisdeling. Innovatie kan bevorderd worden door ruimte voor variatie en vernieuwing te koppelen aan transparantie en verantwoording over bestaande instituties heen. Het moet dus niet van bovenaf opgelegd worden *hoe* instellingen dit vormgeven, maar wel *dat* ze het doen en dat ze daarbij aan bijvoorbeeld participatie, beloning en innovatie ruimte bieden.

Regulering op hoofdlijnen

Adequaat toezicht op het proces en op de resultaten wordt niet bereikt door het vasthouden aan of teruggrijpen naar top-down overheidsregulering of sec het koppelen van geld aan prestaties. De nadruk moet verschuiven van controle en toestemming vooraf naar toetsing op hoofdlijnen achteraf. Dat betekent het verankeren van proces- en outputcriteria in convenanten of via financiële prikkels en 'beloningen' voor best practices. Nog te vaak zijn er financiële en administratieve belemmeringen voor onderwijsinstellingen onderling en met bedrijven om samenwerking te cultiveren. Die belemmeringen moeten op institutioneel gebied worden weggenomen door afspraken te maken over het inrichten van de uitvoeringsprocessen, bijvoorbeeld over de wijze waarop de 'klanten' kunnen en mogen meedenken, meepraten, meebeslissen en meedoen via vouchers en betere inspraak. Ruimte voor experimenteren met nieuwe organisatie- en lesvormen moet meer mogelijk gemaakt en beloond worden.

Passie voor de publieke zaak cultiveren

Onderwijs is geen product en onderwijzers zijn geen producenten. Onderwijs is een publiek goed, dat als vak met passie en gedrevenheid door onderwijzers gekozen wordt. In sectoren waarin zowel publieke als private organisaties actief zijn met sterk geprofessionaliseerde beroepsgroepen en steeds bewuster kiezende cliënten, moeten sturingsinstrumenten in communicatief opzicht sterker ingezet worden. Aandacht voor opleidingen, trainingen, arbeidsmarktbeleid en imago is onmisbaar om overheidsregulering rond curricula of vouchers adequaat uit te laten werken. Daar komt bij dat de afgelopen decennia veel aandacht uit is gegaan naar de systemen en structuren in het onderwijs: van studiehuis tot bama-structuren (bachelor-master). Overheidsregulering en financiële prikkels stonden centraal. Het is de hoogste tijd dat de aandacht nu uitgaat naar kwaliteit, deskundigheid van personeel, preventie van leerproblemen en de inrichting van bijvoorbeeld het levenslang leren in samenwerking met partijen op de arbeidsmarkt en andere opleidings- en onderzoeksinstituten.

5 Conclusie: effectieve instrumenten

Consistente en bewuste politieke keuzes

De keuze voor een 'effectieve' beleidsinstrumentenmix is niet waarde vrij. Het is gebonden aan politieke keuzes. De keuze voor meer marktprikkels of meer overheidssturing leidt tot meer nadruk op overleg en budgettering, of juist het aanscherpen van contracteren en onderhandelen in de markt, of het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid voor cliënten via pgb's (persoonsgebonden budgetten) en vouchers.¹⁷ De schommelingen in het politieke klimaat leiden zo telkenmale tot andere sturingsfilosofieën en sturingsinstrumenten. Adequaat instrumentarium voor onderwijsbeleid dat in staat is in te spelen op de informatiemaatschappij en snel veranderende behoeften, is gebaat bij consistente politiek met een scherpe visie op een flexibele kennisinfrastructuur, waarvan de klant levenslang gebruik moet kunnen maken en waarop de snel veranderende informatiemaatschappij kan terugvallen. Dat vergt veel vaker en bewuster om het combineren van juridische, financiële en communicatieve sturingsinstrumenten, in plaats van eenzijdig sturen vanuit één perspectief.

Ruimte voor variatie: 'het' onderwijs bestaat niet!

Het concept van het levenslang leren kan een belangrijke rol spelen om het vernieuwde beleidsinstrumentarium aan op te hangen. De vormgeving van een veranderingsproces naar op maat gesneden onderwijs is gericht op continue kennisvermeerdering en aanpassing. Daar is een instrumentenmix voor nodig die op deelgebieden van het onderwijs kan verschillen en minder uitgaat van 'de' student/scholier en 'de' docent/onderwijzer, maar ruimte laat voor variatie. De zoektocht naar een passende instrumentenmix is daarmee eigenlijk onderdeel geworden van de zoektocht naar moderne verhoudingen tussen overheidsregulering, marktprikkels, professionele standaarden en eigen verantwoordelijkheid. Het is van het grootste belang dat vertrouwen, transparantie en toezicht zodanig worden georganiseerd dat de mix van juridische, financiële en communicatieve instrumenten effectief én legitiem kan worden ingezet.

17

Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001; Putters, 2001; Tjeenk Willink, 2002; Raad van State, 2005.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2005). *Tussen Beleid en Uitvoering*. Den Haag: Sdu.
- Bagchus, R. (1996). *Waardevolle instrumenten: de totstandkoming van beleidsinstrumenten als plicht, ritueel en zoektocht naar legitimiteit*. Delft: Eburon.
- Balkenende, J.P. (1992). *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Baren, N.G.E. van (2001). *Planhiërarchische oplossingen: een bron voor maatschappelijk verzet*. Amsterdam: Printpartners, Ipskamp.
- Brandsen, T., Brink, J.C. van den & Putters, K. (2001). De klant beklemd: concurrentie in de uitvoering van sociaal beleid. *Beleidswetenschap*, 14(1), 52-71.
- Brandsen, T., Donk, W.B.H.J. van de & Putters, K. (2005). Griffins and chameleons. Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector. *International Journal of Public Administration*, 28(9-10), 749-765.
- Brandsen, T., Donk, W.B.H.J. van de & Kenis, P. (red.) (2006). *Meervoudig bestuur*. Utrecht: Lemma.
- Bressers, J.A. & Ringeling, A.B. (1989). Beleidsinstrumenten in drie arena's: beleidsvorming, uitvoering en doorwerking. *Beleidswetenschap*, 3(1), 3-24.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (1976). Het instrument subsidie: een leidraad voor het subsidie-onderzoek. *Beleidsanalyse*, 1976(1), 1-71.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*. Geraadpleegd op 8 augustus 2007 via <http://www.minaz.nl/wallage>.
- Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.) (2000). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Fenger, M. (2001). *Sturing van samenwerking: institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*. Delft: Eburon.
- Geelhoed, L.A. (1983). *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Gevel, A.A.J.S. van de & Goor, H.P.J. van de (1989). *Bestuur en systeem: een inleiding in de bestuurskunde*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Glasbergen, P. (1989). *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*. Den Haag: Vuga.
- Godfroi, A.J.A. (1993). Besturen in netwerken: van een instrumentele naar een interactieve theorie. In J.F.M. Koppenjan & J.A. de Bruijn, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, 31-49. Den Haag: Vuga.
- Hendriks, F. & Toonen, Th.A.J. (red.) (1998). *Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.
- Herweijer, M. (1994). Effecten van subsidies. *Beleidswetenschap*, 8(1), 27-44.
- Heuvel, J.H.J. van den (1998). *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.

- Hood, C. (1983). *The tools of government*. Londen.
- Hood, C. (1991). *Exploring variations in 1980s public management reform: towards a contingency framework* (paper).
- Kickert, W.J.M. & Veld, R.J. in 't (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Kiser, L. & Ostrom, V. (1984). **Three Worlds of Action: A Meta-Theoretical Synthesis of Institutional Approaches**. In E. Ostrom, *Strategies of Political Inquiry*, 179-222. Beverly Hills: Sage Publications.
- Klee, M. (2000). *Convenanten als beleidsinstrument in de gezondheidszorg: pact met de duivel of even goede vrienden?* Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Koopmans, T. (1970). De rol van de wetgever. In Nederlandse Juristenvereniging, *Honderd jaar rechtsleven*, 221-235. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Lans, J. van der (2006). *Koning Burger*. Amsterdam: Augustus.
- Linder, S.H. & Peters, B.G. (1998). **The study of policy instruments: four schools of thought**. In F.K.M. van Nispen & B.G. Peters (red.), *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*, 33-45. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2001). *Onderzoek beleidsinstrumenten VWS*. Den Haag: VWS.
- Nationale Ombudsman (2006). *Jaarverslag 2005*. Den Haag: Sdu.
- Nispen, F.K.M. van & Peters, B.G. (1998). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. New York: Plume.
- Putters, K. (2001). *Geboeid ondernemen: een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*. Proefschrift. Assen: Van Gorcum.
- Putters, K. (2002). Passende sturingsinstrumenten voor de sociale sector. In *Handboek Sociale Sector*, 123-150. Utrecht: Elsevier/De Tijdstroom.
- Putters, K. & Hout, E.J.Th. van (2007). *Meervoudig leiderschap in hybride organisaties*. Te verschijnen.
- Pröpper, I.M.A.M. & Herweijer, M. (red.) (1992). *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer: Kluwer.
- Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Ringeling, A.B. (1983). *De instrumenten van het beleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Schuyt, C.J.M. (1985). Sturing en het recht. In M.A.P. Bovens & W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat: beschouwingen over recht, staat en sturing*, 113-124. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Raad van State (2006). *Jaarverslag Raad van State 2005*. Den Haag: Raad van State.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2001). *Noch staat, noch markt: de Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Tjeenk Willink, H. (2002). De herwaardering van het particulier initiatief. In P. Dekker (red.), *Particulier initiatief en publiek belang: beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*, 29-38. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Weggeman, J. & Jong, M. de (2000). Het groene poldermodel in perspectief. *Beleidswetenschap*, 14(1), 52-72.

Van overacting naar method acting in (onderwijs)beleid

**E. Hooge
J. Leenhouts**

1 Inleiding

Welke beleidsinstrumenten worden op dit moment in het onderwijsbeleid (te) weinig gebruikt? Welke zouden toch veelbelovend kunnen zijn en welke worden terecht weinig ingezet? Toen ons gevraagd werd naar aanleiding van deze vragen een essay te schrijven, kwam een aantal gedachten spontaan in ons op.

Ten eerste is er het verschijnsel dat beleidsinstrumenten heel vaak worden ingezet omdat ze op dat moment 'in de mode' zijn. In andere woorden: ze stoelen op het vigerende politiek-ideologische referentiekader en vinden daarom veel weerklank. Omdat wij voorzien dat het concept civil society de komende jaren het politiek-ideologische kader zal domineren, verwachten we dat beleidsinstrumenten die in dat kader passen op veel enthousiasme kunnen rekenen ('overacting').

Ten tweede constateerden we dat dit verschijnsel meteen een valkuil voor beleidsmakers is. Het succes van beleidsinstrumenten hangt immers niet alleen af van hun modieusheid, maar wordt ook bepaald door andere omgevingsfactoren zoals beleidsdoelen, organisatie van de uitvoering, kenmerken van de doelgroep enzovoort. Er kan pas iets zinnigs worden gezegd over het mogelijke gevolg en het nut van een beleidsinstrument wanneer de context daarbij in ogenschouw wordt genomen. Wij komen tot vijf criteria als maatstaf voor de toepassing van een intelligente mix van beleidsinstrumenten zonder in de valkuil van selectieve overacting te trappen.

Ons viel ook op dat beleidsinstrumenten vaak voorbijgaan aan de intrinsieke motivatie van mensen. In de laatste paragraaf vinden we aanknopingspunten voor aansluiting bij die intrinsieke motivatie via aandacht voor particuliere initiatieven. Particulier initiatief zet ons op het spoor van door burgers gewenste vorm en inhoud van dienstverlening. De overheid kan ervan leren door goed te kijken wat er wordt bereikt en op welke wijze. We pleiten voor beleidsinstrumenten die aansluiting, verbinding en co-existentie met particulier initiatief bevorderen en de overheid in staat stellen ervan te leren. We noemen dit 'method acting'. We waarschuwen direct voor de valkuil van overacting: alleen nog maar beleidsinstrumenten gebruiken op basis van particulier initiatief.

Tot slot stellen we ook voor het veel gebruikte beleidsinstrument van de projectsubsidie kritisch tegen het licht te houden. De aan subsidie verbonden eisen worden vaak gezien als nadelen die zwaarder wegen dan de voordelen ervan en kunnen leiden tot 'window dressing'. Het zou de moeite waard zijn eens na te gaan wat het succes en de reikwijdte is van gesubsidieerde pilots en 'good practices' in vergelijking met niet-gesubsidieerd particulier initiatief en het ruimte geven voor aansluiting van die initiatieven op de instellingen in het publieke domein.

2 De opkomst van het referentiekader van de civil society

Vaak kent een bepaalde periode een breed draagvlak voor en geloof in een bepaald type beleidsinstrument. Het heersende politiek-ideologische referentiekader is van grote invloed op de voorkeur voor bepaalde beleidsinstrumenten. Zo is vanaf het begin van de jaren negentig in de vorige eeuw het politiek-ideologische referentiekader New Public Management (NPM) zeer dominant. NPM stelt de vraag centraal waar (elementen van) marktwerking kunnen worden geïntroduceerd. Beleidsinstrumenten die goed passen bij het gedachtegoed van NPM zijn deregulering, marktwerking, privatisering, management-technieken uit het bedrijfsleven en het benaderen van burgers als klanten.

Vanaf ongeveer 2000 is het ideologisch-politieke referentiekader van de civil society aan het opkomen. Het begrip civil society weerspiegelt politieke en maatschappelijke wensbeelden, zoals betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak, vergroting van maatschappelijk zelfbestuur ten koste van de politiek, beperking van commerciële invloeden en versterking van gemeenschapszin en tolerantie.¹⁸ Beleidsinstrumenten die burgers 'in positie brengen' of hen 'mee laten praten' zoals in burgerfora passen goed bij dit referentiekader, net als het toerusten van burgers met kennis en ervaring om zelf keuzen te maken, initiatief te nemen en te participeren ('empowering'). Een belangrijk kenmerk is dat mensen die participeren en verantwoordelijkheid dragen daarbij gericht zijn op bredere (gezamenlijke, maatschappelijke) belangen dan alleen dat van hun eigen welbevinden.

Met de opkomst van het begrip civil society groeit de kritiek op NPM met als recent hoogtepunt het advies *Lof der Eenvoud* van de REA (Raad van Economische Adviseurs). De REA stelt dat het management van de overheid "het bedrijfsleven kopieert, hetgeen de unieke kwaliteiten van de publieke sector miskent". Volgens de REA valt niet elk overheidfalen te corrigeren met het introduceren van marktwerking en de logica van het bedrijfsleven. Klanten moeten weer als burgers worden gezien.

We kunnen stellen dat door het gedachtegoed van NPM de slinger zodanig doorsloeg dat beleidsinstrumenten als de introductie van marktwerking of het werken met prestatiemeting geschikt werden geacht voor welk beleidsdoel dan ook. In het onderwijsbeleid deden termen als output, producten en klanten snel en vlot hun intrede. Nu groeit het besef dat de negatieve effecten van prestatiemeting in de publieke sector de positieve kunnen overschaduwen en dat doorgeslagen resultaatssturing het inhoudelijke werk van professionals aan kan tasten.

Als reactie op de negatieve effecten van een overheid die overacteerde op het politiek-ideologische referentiekader van NPM, krijgt de overheid weer oog voor 'public spirit', 'collectief goed' en 'participatiemaatschappij'. Het begrip civil society maakt in het onderwijs de weg vrij voor 'meedoen' en 'medeverantwoordelijkheid nemen' door ouders, leerlingen, burgers en professionals.

Het begrip civil society legt het primaat bij de behoefte van mensen om invloed uit te oefenen op hun eigen situatie en bij de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de samenleving en er deel van uit te maken. Dát verbindt hen met de overheid, met non-profitorganisaties en met het bedrijfsleven, bilateraal of in netwerken. Dit gedachtegoed sluit nauw aan bij het inzicht dat beleid niet alleen tot stand komt door de inzet van politici, beleidsmakers en uitvoerders, maar juist ook door de inzet en het gedrag van de doelgroep zelf.¹⁹ Beleidsinstrumenten die passen bij dit politiek-ideologische referentiekader stellen mensen in staat 'mee te doen' met de ontwikkeling van de samenleving, in plaats van alleen een rol te spelen als cliënt, klant of stemgerechtigde.²⁰

Het is voor ons dan ook niet zo moeilijk om nu al te voorspellen dat de komende jaren instrumenten die aansluiten bij het referentiekader van de civil society veelbelovend worden geacht. Het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV staat er vol van, al dan niet in deze bewoordingen. Voor het onderwijs gaat het dan in de richting van beleidsinstrumenten die een beroep doen op met name de inzet en het gedrag van een aantal hieronder genoemde groepen.

1) Leerlingen en hun ouders: de direct betrokkenen bij het werk van de onderwijsinstellingen

Voorbeelden zijn maatschappelijke dienstverlening door leerlingen aan de omgeving (in het Regeerakkoord uitgedrukt als "verplichte maatschappelijke stages voor alle jongeren") en het coachen van leerlingen door ouderejaars of ouderen uit de omgeving van de school. Andere zijn het belonen van niet spijbelen en/of een langere verblijfsduur in het onderwijs, en private investering door ouders ten behoeve van het collectief van de school door de oprichting van een 'vrienden van'-stichting. Op het terrein van participatie van ouders en leerlingen/studenten zijn volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de traditionele (mede)zeggenschapsvormen slechts geraakt en moet worden gezocht naar en geëxperimenteerd met nieuwe vormen, zoals leerling-panels, e-mailenquêtes onder ouders en gespreksbijeenkomsten.²¹

2) Leraren en andere professionals: diegenen die opereren in het hart van het onderwijs en vormgeven aan het primaire proces

Voorbeelden zijn variabele beloning van teams gerelateerd aan bijzondere inspanningen, promotie- en alumni-beleid, bevordering van deeltijdbanen in het onderwijs in combinatie met deeltijdbanen daarbuiten, stages voor leraren buiten het onderwijs.

3) Ouders, leraren, burgers als vertegenwoordigers van de samenleving of een bepaalde gemeenschap in de rol van constituent (eigenaar, oprichter)

Voorbeelden zijn de verbinding van eigenaarschap en professionaliteit in de vorm van een lerencoöperatie of -maatschap; het verlagen van oprichtings- en stichtingsnormen

19 Hoppe, Jeliaskova, Van de Graaf & Grin, 1998.
20 Price Waterhouse Coopers, 2006.
21 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004.

voor nieuwe vormen van onderwijs, voortkomend uit particulier initiatief; en het ruimte geven aan publieke instellingen om op basis van en samen met particulier initiatief te experimenteren.

4) Burgers, organisaties, bedrijven en overheden in de rol van belanghebbende

Voorbeelden zijn werkgeversparticipatie bij onderwijs, en onderwijsinstellingen die met andere maatschappelijke organisaties de handen inéénslaan om samen aan maatschappelijke doelstellingen te werken en daarbij ondersteuning van de overheid vragen. Zo wil het Forum Den Haag (een samenwerkingsnetwerk van maatschappelijke instellingen als woningbouwcorporaties, welzijns- en onderwijsinstellingen, jeugdzorg, maatschappelijk werk) de positie van ouderen verbeteren, de slaagkansen voor jongeren verhogen, meer aandacht besteden aan preventie en handhaving, en investeren in maatschappelijk onroerend goed als bijdrage aan het realiseren van het collegeprogramma van de gemeente Den Haag. Het vraagt daarbij ook tegenprestaties, zoals de realisatie binnen het gemeentelijk onderwijshuisvestingsbeleid van één multifunctionele school per jaar en herontwikkeling van gemeentelijk vastgoed.²²

3 De valkuil van overacting

Hoewel het verfrissend en vernieuwend kan zijn voor beleidsinstrumenten te kiezen op basis van het – nu zeer aansprekende – begrip civil society, ligt ook hier weer de valkuil van overacting op de loer. Zal de REA dan over vijf à tien jaar schrijven dat de overheid het leven bij de dorpspomp kopieert en net doet of de samenleving één groot gezellig – maar stuurloos – netwerk van burgerinitiatieven is? Zal de REA dan pleiten voor intensievere overheidssturing van bovenaf en de autonomie van professionals en de autonomie van maatschappelijke instellingen – verworden tot vrijblijvendheid – weer inperken?

Om te voorkomen dat de slinger steeds doorslaat, moeten in dezelfde periode niet alle beleidsinstrumenten op de leest van het heersende politiek-ideologische referentiekader worden geschoeid. De overheid moet het hoofd koel houden en steeds streven naar een intelligente mix van beleidsinstrumenten om haar beleidsdoelen te realiseren. Uit beleids- en bestuurskundig onderzoek is inmiddels genoeg bekend over criteria die daarbij in acht moeten worden genomen.²³

Ten eerste moet de keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten altijd samenhangen met de doelen van het beleid. Wat willen we ook alweer bereiken, waar is het ons om te doen? Voor welk probleem is dit beleid een oplossing en leidt dit beleidsinstrument vervolgens tot de realisatie van het beleidsdoel? Het is daarbij zinnig een onderscheid te maken tussen beleidsdoelen in termen van output, de directe resultaten, en beleidsdoelen in termen van outcome, de bredere maatschappelijke doorwerking van de beleidsresultaten. Inburgeringsprogramma's bijvoorbeeld beschouwen we als beleidsinstrumenten die een bijdrage moeten leveren aan het realiseren van het maatschappelijke effect integratie. In het algemeen duurt het tien tot twintig jaar voordat maatschappelijke effecten van dit type beleid merkbaar worden. En dan is het – onderzoekstechnisch – bijzonder lastig om vast te stellen of het maatschappelijke effect daadwerkelijk een gevolg is van het gevoerde beleid of dat andere oorzaken een rol hebben gespeeld zoals economische ontwikkeling, aantallen immigranten, politiek klimaat enzovoort. Maatschappelijke effecten van beleid kunnen dus pas laat worden gemeten en laten zich lastig in beeld brengen in termen van oorzaak en gevolg.

Er zijn ook directe resultaten aan te geven van de toepassing van het beleidsinstrument 'inburgeringsprogramma's', bijvoorbeeld het aantal afgeronde cursussen, de behaalde niveaus enzovoort. Deze directe resultaten zijn sneller meetbaar en ook is het eenvoudiger vast te stellen in hoeverre het beleidsinstrument heeft bijgedragen aan deze resultaten.

Ten tweede vergt het realiseren van maatschappelijke effecten door de toepassing van beleidsinstrumenten een lange looptijd. Hierdoor is de kans groot dat de werking van beleidsinstrumenten tussentijds verstoord wordt.

²³ Hoppe e.a., 1998; Van der Doelen, 1993.

We onderscheiden drie cycli die elk steeds langer duren: de politieke cyclus, de beleids-cyclus en de implementatiecyclus. De politieke cyclus vormt een bedreiging voor de werking van beleidsinstrumenten, omdat het realiseren van zichtbare maatschappelijke effecten (de implementatiecyclus) een veel langere looptijd nodig heeft dan in politiek opzicht mogelijk is. Ook de beleidscyclus vormt een bedreiging voor de werking van beleidsinstrumenten, om dezelfde reden. De laatste fase van de beleidscyclus, de beleidsevaluatie, komt vaak nog te vroeg om maatschappelijke resultaten (outcome) te kunnen vaststellen. Hooguit kunnen directe resultaten (output) worden vastgesteld. Dat zichtbare maatschappelijke effecten nog ontbreken, leidt er dan vaak toe dat beleid wordt stopgezet of geherformuleerd, maar vaak ook dat geheel nieuwe beleidsinstrumenten worden ingezet, waarbij vervolgens dezelfde cyclusinconsistentie weer gaat optreden: veel bestuurlijke drukte, weinig duurzaam maatschappelijk resultaat.

Ten derde verschuift de inhoud van de beleidsdoelen vaak in de loop der tijd, waardoor de samenhang tussen de toegepaste beleidsinstrumenten en de beleidsdoelen vermindert of zelfs verdwijnt. In de literatuur wordt dit wel 'goal displacement' genoemd. Een belangrijke oorzaak van doelverschuiving is het meetbaar maken van de directe resultaten ten behoeve van de evaluatie van het beleid. Dit is vaak hard nodig om politiek draagvlak voor het beleid te behouden. Het risico is echter dat de aandacht verschuift van de outcome naar de output, zonder dat wordt nagegaan of de directe effecten (output) nog steeds een bijdrage leveren aan de maatschappelijke effecten (outcome). Soms wordt de outcome zelfs helemaal uit het oog verloren.

Een andere oorzaak van doelverschuiving is dat de beleidsdoelen politiek minder gewenst worden geacht, bijvoorbeeld door een regeringsswisseling. Door politieke druk wordt het beleid geherformuleerd en worden oorspronkelijke doelen bijgesteld of afgevoerd. Ook wanneer beleidsdoelen niet goed haalbaar blijken, worden de beleidsdoelen wel bijgesteld of afgevoerd, bijvoorbeeld door druk vanuit de doelgroep. Denk daarbij aan de protesten van ouders en leerlingen tegen de hervorming van de tweede fase van het voorgezet onderwijs, met name tegen de moeilijkheidsgraad.

Vaak ook is doelverschuiving het resultaat van een proces van beleidsuitvoering zelf. Uitvoerders – en ook doelgroepen – van het beleid zoals ambtenaren, managers, leraren en andere professionals kunnen om uiteenlopende redenen belang hebben bij afzwakking, aanscherping of herdefiniëring van de beleidsdoelstellingen. Doelverschuiving kan in hun belang zijn omdat het de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van het beleid vergemakkelijkt, omdat het financieel aantrekkelijk is, omdat daardoor andere doelstellingen niet worden doorkruist, omdat het hun werkvreugde verhoogt, omdat het hun eigen afbreukrisico verkleint, enzovoort. Illustratief hiervoor is de massale streaming (invoering van 'dakpanklassen') voor brugklassen bij de invoering van de basisvorming, terwijl het creëren van brede brugklassen juist een wezenlijk onderdeel vormde van de doelen van de basisvorming. "Waren er voor de invoering van de basisvorming meer zelfstandige scholen en scholen met brede brugklassen, nu zijn brede scholen met 'dakpanklassen' dominant."²⁴

Ten vierde moeten de neveneffecten bij de realisatie van beleidsdoelen niet uit het oog worden verloren. Inhoud en reikwijdte van die neveneffecten bepalen het antwoord op de vraag of ze ongewenst dan wel onrechtvaardig zijn. Zo is het feit dat veel (ongebo-

ren) babymeisjes in China worden geaborteerd of ‘verdwijnen’ een zeer ongewenst en onrechtvaardig neveneffect van het éénkindbeleid (www.amnesty.nl). Soms overschaduwden de neveneffecten van het beleid de beoogde doelen in die mate, dat het beoogde effect erdoor teniet wordt gedaan.

Tot slot – we hebben het bij de introductie van het begrip civil society al even genoemd – groeit in de beleidswetenschap het inzicht dat beleid een coproductie is. Hiermee wordt bedoeld dat beleid niet alleen tot stand komt door de activiteiten van politici, beleids- en uitvoerders, maar juist ook door de doelgroep zelf. Dit inzicht maakt het des te belangrijker na te gaan of de gekozen beleidsinstrumenten passen bij de doelgroep van het beleid. De volgende factoren spelen daarbij een rol:

- definitie van de doelgroep;
- identificatie van de doelgroep met het beleidsinstrument;
- affiniteit van de doelgroep met het beleidsinstrument;
- kennis en capaciteit van de doelgroep;
- interne organisatie van de doelgroep;
- strategie van de doelgroep; en
- eerdere beleidservaring van de doelgroep.²⁵

Op basis van het bovenstaande komen we tot *vijf criteria voor de toepassing van een intelligente mix van beleidsinstrumenten* die in acht moeten worden genomen om beleidsdoelen te realiseren.

- *Samenhang* met de bedoeling van het beleid: beleidsinstrumenten zijn middelen die moeten leiden tot realisatie van het beleidsdoel.
- *Timing*: inzet op het juiste moment is vereist. Beleidsinstrumenten hebben een bepaalde implementatietijd nodig die meestal niet parallel loopt met politieke en beleidsmatige cycli. Dit vereist voldoende historisch besef bij ambtenaren en respect voor dit timingprincipe bij politici.
- *Aanpassing bij doelverschuiving*: als de doelen van het beleid veranderen (iets dat vaak gebeurt), is de kans groot dat de beleidsinstrumenten ook niet meer passen. Bijstelling is dan nodig, van doelen en instrumenten.
- *Neveneffecten*: aandacht voor neveneffecten die beleidsinstrumenten teweegbrengen is ook vereist. Zij kunnen onrechtvaardig dan wel ongewenst zijn en het bereiken van het eigenlijke doel overschaduwden of tenietdoen;
- *Doelgroep - coproducten*: de beleidsinstrumenten moeten passen bij de kenmerken en de situatie van de doelgroep(en), dus ook vaak gezien als de coproduct(en) van het beleid.

Bovenstaande criteria leiden misschien niet altijd tot de keuze voor sexy en modieuze beleidsinstrumenten, maar voorkomen wel overmatig en eenzijdig gebruik van beleidsinstrumenten die in de mode zijn vanwege het heersende politiek-ideologische referentiekader. In andere woorden: door inachtneming van deze vijf criteria kan de overheid komen tot een solide en evenwichtige toepassing van beleidsinstrumenten zonder in de valkuil van overacting te trappen.

25 Hoppe e.a., 1998, p. 78.

4 De kansen van method acting

Ex-minister van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) en ondernemer Winsemius heeft de overheid eens vergeleken met een dompteur die circusdieren (burgers) door een hoepel wil laten springen. De dompteur kan dat dit volgens hem op drie manieren doen: met de zweep (voorschriften), via de peen (prikkels) en met de preek (informatieoverdracht). Het gebruik van de zweep stoelt op een juridisch sturingsmodel waarbij ervan uit wordt gegaan dat de mens als 'politiek dier' zich laat leiden door regels. Het gebruik van de peen is gebaseerd op een economisch sturingsmodel dat uitgaat van 'de homo economicus die zich laat leiden door pijn en plezier'. De preek ten slotte komt voort uit het communicatieve sturingsmodel en steunt op het vertrouwen in de combinatie van ratio en emotie van de mens.

In onze ogen ontbreekt bij deze indeling een vierde manier: de circusdieren springen uit zichzelf en de dompteur houdt eventueel zijn hoepel ervoor. Deze manier gaat uit van de intrinsieke motivatie van mensen. Het type beleidsinstrumenten dat uitgaat van de intrinsieke motivatie van mensen past bij het sturingsmodel dat wij hier method acting zullen noemen. Dit sturingsmodel vraagt van de overheid zich volkomen in te leven in de (organisaties van) mensen die zij tracht aan te sturen. Geen 'grootse gebaren en luide stemmen' in de vorm van grote structuurveranderingen en normerende wet- en regelgeving, maar 'klein, levensecht en natureel gedrag'. Voor dergelijk klein, levensecht en natureel stuurgedrag vinden we aanknopingspunten bij het particulier initiatief. Hiermee bedoelen we burgers die, al dan niet georganiseerd in stichting of bedrijf, het initiatief nemen om een maatschappelijke bijdrage te leveren.

In het onderwijs is er veel particulier initiatief. Zo richtte psychologe Heleen Terwijn in 1998 met private financiering de weekendschool op. Doel van het weekendschoolonderwijs is jongeren te steunen bij het verbreden van hun perspectieven en het verwerven van het daarbij noodzakelijke zelfvertrouwen. Andere voorbeelden van particulier initiatief zijn de Campus Nieuw West, waar leerlingen in de hoogste groepen van het basisonderwijs zich kunnen oriënteren op een toekomstig beroep door stages bij allerlei bedrijven en organisaties²⁶ en de Stichting SAM, waar autistische kinderen of kinderen met het syndroom van Down leren communiceren en zich leren concentreren door omgang met dolfijnen. Ook het schoolconcept Iederwijs, dat talent, eigenheid, creativiteit en zelfvertrouwen hoog in het vaandel zegt te stellen, is van een schooltje in Schoonhoven uitgroeid tot een aantal scholen in het hele land.

Twee zaken vallen op bij deze particuliere initiatieven. Ten eerste wordt er iets tot stand gebracht waartoe het reguliere onderwijssysteem niet in staat is, dan wel mag zijn en dat een aanvulling vormt op wat in het reguliere onderwijssysteem wordt geboden. Particuliere initiatieven wijzen als het ware op de zwakke schakels in de ketting van het reguliere systeem en laten zien wat er wél kan en hoe dat kan.

Ten tweede is het kenmerkend voor de genoemde voorbeelden dat er niet met overheids-geld ofwel subsidie wordt gewerkt. Men zit vaak niet te wachten op 'institutionalisering', bijvoorbeeld door middel van overheidssubsidie of opname in een projectstructuur. De belangrijkste reden die hiervoor wordt aangedragen is dat de vrijheid en handelingsruimte dan wordt ingeperkt ("dan moet je de inhoud van je programma gaan afstemmen op de doelen van de subsidie", of "je moet aantoonbaar een bepaald aantal allochtonen per jaar bedienen"). Daarnaast brengt institutionalisering administratieve en verantwoordingslasten met zich mee.²⁷

Wat leert het particulier initiatief ons over het sturingsmodel van method acting en over het gebruik van beleidsinstrumenten daarbij? Ten eerste zet particulier initiatief ons op het spoor van door burgers gewenste vorm en inhoud van dienstverlening. Het is per definitie 'bottom up'. Verder is de – vaak beperkende en perverterende – bestuurlijk-juridische context afwezig. Hierdoor kan de aandacht worden gericht op de inhoud en de resultaten van het initiatief, in plaats van op het voortbestaan van de eigen organisatie(subsidie) en op de verantwoording aan de overheid. Particulier initiatief laat zien wat klein, levensecht en naturel is in bestuurlijke termen. Op dit gebied valt hier voor de gevestigde overheids- en non-profitorganisaties heel wat te leren.

Ten tweede laat het zien dat mensen niet altijd door een hoepel springen als je een zweep, peen of preek hanteert. Zonder dat alles springen ze ook, en soms misschien wel hoger omdat ze het uit zichzelf doen. Met name het economische sturingsinstrument van specifieke doel-/projectsubsidie moet in dit verband eens kritisch tegen het licht worden gehouden. Aan het verlenen van dergelijke doelsubsidies zijn vaak vérstrekkende eisen verbonden, zowel inhoudelijke als administratief-bureaucratische. Deze eisen worden vaak gezien als nadelen die zwaarder wegen dan de voordelen en kunnen leiden tot window dressing en doelredeneringen. Het zou de moeite waard zijn eens na te gaan wat het succes en de reikwijdte zijn van gesubsidieerde pilots in vergelijking met niet-gesubsidieerd particulier initiatief.

Het beeld van de dompteur die de springende dieren volgt en hier of daar zijn hoepel voorhoudt, illustreert vrij goed de overheid die stuurt volgens de principes van method acting. De overheid kan zich verbinden met particulier initiatief door het te benutten in de eerste fase van haar eigen beleidscyclus waarin beleidsproblemen worden geagendeerd, verkend en nader afgebakend. De overheid kan ook leren van particulier initiatief door goed te kijken wat er wordt bereikt en op welke wijze.

Benutten van particulier initiatief betekent dus geenszins privatiseren of op afstand zetten van publieke dienstverlening. Het gaat om aansluiten, verbinden en ruimte geven om samen op te kunnen trekken met particulier initiatief. Nieuwe en veelbelovende beleidsinstrumenten moeten zich hierop richten. Dit moet dan niet gebeuren door gebruik van geijkte beleidsinstrumenten zoals subsidiëring, het opzetten van een proces- of projectstructuur, institutionalisering van de uitvoering of algemene invoering door wettelijke verankering. Dat wat klein, levensecht en naturel is kan daarmee verloren gaan: het eigen, het specifieke, het ondernemende en het originele van het initiatief kan doodslaan.

Aansluiten, verbinden en samen optrekken met particulier initiatief kan gebeuren als de overheid, landelijk of lokaal, in staat is om flexibeler en minder rigide om te gaan met

²⁷ WBS-werkplaats, 2006.

aanpakken en initiatieven die niet direct in een bestaand (wettelijk) kader te vatten zijn. Dit vraagt van ambtenaren bijvoorbeeld om, als er vanuit een studentenhuis een huiswerkklas wordt opgezet voor de kinderen in de vmbo-school om de hoek, niet meteen de hele batterij van brandveiligheids- en arbo-eisen erop af te vuren en om niet elke wet of verordening letterlijk te willen toepassen. Beleidsinstrumenten die de aansluiting, verbinding, en co-existentie met particulier initiatief bevorderen kenmerken zich door:

- de kunst van de beperking;
- de kunst van non-interventie;
- de kunst van ruimte geven;
- de kunst van meebewegen; en
- de kunst van leren en consolideren.

Uiteraard is ons pleidooi om ook beleidsinstrumenten in te zetten die een beroep doen op de intrinsieke motivatie van mensen en particulier initiatief benutten, geen pleidooi voor overacting op dit punt. Ook hier geldt dat het heil niet zozeer verwacht kan worden van één type instrument dat stoelt op één sturingsmodel of mensbeeld: juist in de variëteit en afstemming op de context zit de kracht van welk beleidsinstrument dan ook.

Literatuur

- Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vragende grenzen*. Inaugurele rede Katholieke Universiteit Brabant. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Doelen, F.C.J. van der (1993). De gereedheidskist van de overheid. Een inventarisatie. In J.T.A. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok & A.F.A. Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, 17-31. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Forum Den Haag (2007). *Wij doen mee(r). Vormgeven aan vitaliteit*. Den Haag: Forum Den Haag.
- Hoppe, R., Jeliaskova, M., Graaf, H. van de & Grin, J. (2001). *Beleidsnota's die doorwerken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Inspectie van het Onderwijs (1999). *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M.H. (2005). *Creating public value through private/public partnerships. Paper at the Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18-21 octubre, 2005.
- Price Waterhouse Coopers (2006). *Cities of the future*. Price Waterhouse Coopers.
- Raad van Economische Adviseurs (2006). *Lof der eenvoud*. Den Haag: Raad van Economische Adviseurs.
- Turkenburg, M. (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VROM-Raad (2006). *Stad en Stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad.
- WBS-werkplaats (2006). *Tilburg doorgezaagd. Lessen uit de zesde stad van Nederland*. Amsterdam: EPS.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdamse University Press.

Nieuwe bestuurlijke verhoudingen: andere instrumenten

R. Bronneman-Helmers

1 Inleiding

De Onderwijsraad wil in het kader van de voorbereiding van een bredere verkenning naar de effectiviteit en consistentie van het huidige beleidsinstrumentarium meer zicht krijgen op beleidsinstrumenten die momenteel in het onderwijsbeleid niet of (te) weinig worden gebruikt. Ik concentreer me in deze bijdrage op vraag hoe binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen vorm kan worden gegeven aan de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Daarbij niet kan volstaan worden met de introductie van nieuwe of (te) weinig gebruikte beleidsinstrumenten. Veranderde maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen maken ook een aanpassing van het bestaande instrumentarium noodzakelijk.

2 Een grote variëteit aan beleidsinstrumenten

In het onderwijsbeleid wordt een omvangrijk beleidsinstrumentarium ingezet. De instrumenten zijn bovendien zeer uiteenlopend van aard. Er kan allereerst een onderscheid worden gemaakt naar type: juridische instrumenten (wet- en regelgeving), economische instrumenten (financiering, fiscale regelingen, tijdelijke subsidies) en communicatieve instrumenten (informatie, onderzoek, voorlichting, overtuiging). Het belang dat aan de verschillende typen beleidsinstrumenten wordt gehecht is in de loop der tijd veranderd.

Bij de wet- en regelgeving staat al een aantal jaren vermindering van de regeldruk (deregulering) centraal. De administratieve lasten en bureaucratie moeten afnemen. In dezelfde periode nam het belang van het financiële beleidsinstrumentarium toe. De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid kregen meer nadruk, onder andere als gevolg van een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). Het vergelijken van onderwijsprestaties nam niet alleen internationaal een hoge vlucht (onder invloed van de zogenaamde Lissabon-doelstellingen), maar leidde ook in het onderwijsveld zelf tot meer aandacht voor benchmarking. Tegelijkertijd kwamen er steeds meer signalen dat het draagvlak voor het beleid te wensen overliet. De zogenoemde Koersdocumenten en de jaarlijkse editie van de Onderwijsmeter zijn de zichtbare resultaten van een beleid dat beter wil luisteren naar de problemen en behoeften binnen de onderwijssector zelf.

Beleidsinstrumenten kunnen ook naar andere criteria worden onderscheiden, bijvoorbeeld naar aangrijpingspunt van het beleid. In het onderwijsbeleid zijn dat vooral de besturen van scholen en onderwijsinstellingen en de onderwijsdeelnemers. Beleidsinstrumenten kunnen een verruimende werking hebben (zoals de lumpsumbekostiging die scholen meer bestedingsvrijheid geeft), maar ook een beperkende (bijvoorbeeld een verlenging van de leerplicht). Naast beleidsinstrumenten die gericht zijn op gedragsbeïnvloeding (bijvoorbeeld de studiefinanciering of fiscale tegemoetkomingen aan bedrijven) zijn er ook bestuursinstrumenten, veelal in de vorm van algemene wetten, waarin de rechten en plichten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van schoolbesturen, onderwijsinstellingen, onderwijsdeelnemers en andere betrokken partijen zijn geregeld. Deze bepalen het bestuurlijke regime waarbinnen onderwijsinstellingen opereren. In die bestuurlijke verhoudingen zijn de afgelopen jaren belangrijke veranderingen in gang gezet.

3 Veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen

In de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de onderwijssector zijn de afgelopen decennia flinke verschuivingen opgetreden. De autonomie van de onderwijsinstellingen in het beroeps- en hoger onderwijs (middelbaar en hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs) en de schoolbesturen in het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) is aanzienlijk vergroot. De overheid laat de besluitvorming op steeds meer terreinen aan het onderwijsveld zelf over. De overheid blijft zelf verantwoordelijk voor de pluriformiteit en samenhang binnen het onderwijsbestel, en voor de toegankelijkheid, de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs. Die combinatie van toenemende bestuurlijke autonomie voor scholen en instellingen en bestelverantwoordelijkheid van de overheid levert de nodige problemen op.

De sterk in omvang toegenomen schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en onderwijsinstellingen in het beroeps- en hoger onderwijs zijn de afgelopen jaren steeds meer als marktgerichte ondernemingen gaan opereren. Het marktaandeel op de leerlingen- of studentenmarkt wordt daarbij in veel gevallen belangrijker gevonden dan de kwaliteit van het onderwijs; een bestuurlijke instelling die door de wijze waarop onderwijsinstellingen van overheidswege worden bekostigd in hoge mate in de hand wordt gewerkt. In het hoger beroepsonderwijs leidde dat bijvoorbeeld tot een enorme proliferatie van modieuze studierichtingen. Extensivering van het onderwijs en daling van het kennisniveau waren het gevolg.²⁸ De nadruk op kwantiteit is ten koste te gegaan van de kwaliteit.

Door de verantwoordelijkheid voor de inhoud en inrichting van het onderwijs steeds meer bij de schoolbesturen en onderwijsinstellingen neer te leggen, namen de aansluitingsproblemen binnen het onderwijsbestel toe. Bij de overgang van het ene naar het andere schooltype, bijvoorbeeld van het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) naar het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) of van het vwo naar het wetenschappelijk onderwijs, ontstaan steeds meer fricties. Het overheidsinstrumentarium bevat onvoldoende waarborgen en prikkels voor inhoudelijke afstemming en samenwerking, niet alleen tussen de verschillende sectoren binnen het onderwijsbestel, maar ook tussen het beroepsonderwijs en het arbeidsbestel. De overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsbestel kan als gevolg van achtereenvolgende decentralisatie-, schaalvergrotings- en dereguleringsoperaties steeds minder worden waargemaakt.

28 *Bronneman-Helmers 2006a; Onderwijsraad 2007; HBO-raad 2007.*

4 Naar een eigentijdse invulling van pluriformiteit

In de beleidsvorming rond het primair en voortgezet onderwijs speelt artikel 23 van de Grondwet, waarin de vrijheid van onderwijs is neergelegd, een belangrijke rol. De schoolbesturen zijn de dragers van de vrijheid van onderwijs. Als bevoegd gezag zijn zij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Schoolbesturen zijn de afgelopen jaren sterk van karakter veranderd. Ze werden niet alleen groter, in de zin dat ze steeds meer scholen onder hun bestuurlijke hoede kregen, maar ook professioneler. Schoolbesturen zijn daardoor in de loop der jaren grotendeels losgeweekt van hun maatschappelijke achterban. Van besturen van vrijwilligers, voortkomend uit particulier initiatief, ontwikkelden ze zich tot professionele besturen van marktgerichte 'maatschappelijke ondernemingen'.

'Vrijheid van onderwijs' betekent voor ouders en leerlingen dat ze bij de keuze van een school, naast het openbaar onderwijs, kunnen kiezen uit een aanbod van scholen voor bijzonder onderwijs. Hoewel de leuze 'de school aan de ouders' tijdens de schoolstrijd aan het begin van de vorige eeuw centraal stond, oefenen ouders een eeuw later in de praktijk vooral via hun schoolkeuze ('choice') invloed uit op het onderwijsaanbod. Ondanks het seculariseringsproces dat zich in de afgelopen decennia heeft voltrokken, ontleent het scholenaanbod binnen het bijzonder onderwijs haar grondslag nog steeds overwegend aan een religie of levensbeschouwing. De mogelijkheden om een nieuwe school te stichten zijn echter in de jaren negentig van de vorige eeuw om budgettaire redenen sterk ingeperkt. Het bestaande scholenaanbod is daardoor als het ware bevroren.

De meeste ouders zijn aanzienlijk hoger opgeleid dan een eeuw geleden. Ze hechten bij de keuze van een school minder belang aan de religieuze richting of denominatie van de school. Ze letten vooral op de sfeer en op de kwaliteit van het onderwijs. Bij gebrek aan inzicht in dit soort kwalitatieve kenmerken gaan ze in de praktijk vaak noodgedwongen af op de algemene beeldvorming rond het openbaar onderwijs en de verschillende richtingen binnen het bijzonder onderwijs. Zo verwachten veel ouders op confessionele scholen een andere sfeer op het gebied van ouderbetrokkenheid, omgangsvormen, en orde en discipline aan te treffen dan op openbare scholen. Doordat het godsdienstige karakter van de school in belangrijke delen van het confessioneel onderwijs sterk is verward, zijn deze scholen ook aantrekkelijk voor ouders die de geloofsovertuiging of levensbeschouwing waarop de school zich baseert niet zijn toegedaan.²⁹

Binnen het totale scholenaanbod hadden van oudsher alleen de zogenoemde traditionele vernieuwingsscholen – zoals de montessori-, dalton-, of jenaplanscholen – een uitgesproken pedagogisch-didactisch profiel. De kind- en ontwikkelingsgerichte aanpak die kenmerkend is voor dit type scholen, is de afgelopen jaren echter in grote delen van het basis- en voortgezet onderwijs gemeengoed geworden: in het basisonderwijs in de vorm van adaptief leren, in het voortgezet onderwijs onder de noemer 'het nieuwe leren'.

Terwijl het scholenaanbod voor basis- en voortgezet onderwijs haar pluriformiteit in levensbeschouwelijk opzicht behield, en daarin door de toetreding van nieuwe godsdienstige richtingen zelfs nog sterker gedifferentieerd raakte, werd het in onderwijskundige zin steeds uniformer. In pedagogisch-didactische zin komen ouders en leerlingen in het huidige basis- en voortgezet onderwijs lang niet allemaal aan hun trekken. Dat geldt met name voor ouders die een voorkeur hebben voor een meer traditionele, op kennisoverdracht gerichte onderwijsaanpak en voor leerlingen die behoefte hebben aan een meer gedisciplineerde, door de docent gestructureerde leeromgeving. De toenemende onderwijsvlucht naar België, de groei van het particulier onderwijs en de toename van het aantal commerciële huiswerkvoorzieningen vormen in dit verband niet te miskennen signalen.

Het in artikel 23 van de Grondwet neergelegde pluriformiteitsbeginsel zou een meer eigentijdse invulling moeten krijgen. Variëteit in pedagogisch-didactische zin zou daarin het uitgangspunt moeten zijn. Ouders moeten op dat punt weer meer keuzemogelijkheden hebben. In de verschillende onderwijsinhoudelijke richtingen kan uiteraard ook de religieuze en levensbeschouwelijke signatuur van de school tot uitdrukking komen. De onderwijsinhoudelijke benaderingswijze zou in een nieuwe interpretatie van het grondwetsartikel echter voorop moeten staan.

In de discussie over artikel 23 van de Grondwet stonden de afgelopen jaren twee partijen tegenover elkaar: degenen die vanwege de toename van het aantal scholen op islamitische grondslag het grondwetsartikel buiten werking willen stellen, en de verdedigers van de huidige denominatieve verhoudingen. Verreweg de meeste ouders willen echter in de eerste plaats een school die aansluit bij hun opvoedingsstijl en een leeromgeving die past bij hun kind. Met een meer eigentijdse interpretatie van het grondwetsartikel kan beter worden voldaan aan hun behoefte aan onderwijskundige pluriformiteit.

Door de richting van de school in de eerste plaats in onderwijskundige termen te benoemen, krijgen ouders die een school moeten kiezen een duidelijker beeld van het pedagogisch-didactische klimaat op de school waar ze hun kind naartoe willen sturen. Ze kunnen de school in dat geval ook makkelijker op die onderwijskundige identiteit aanspreken. Op basis van voorkeuren van ouders zijn waarschijnlijk op voorhand al een aantal mogelijke richtingen te definiëren.

5 **Kwaliteit en doelmatigheid worden onvoldoende gewaarborgd**

In het verlengde van de decentralisatie van bevoegdheden naar schoolbesturen (meer autonomie) en het daaropvolgende proces van bestuurlijke schaalvergroting (meer bestuurlijk vermogen) richt het beleid zich momenteel vooral op het verminderen van het aantal wettelijk regels (minder regels en bureaucratie). Tegelijkertijd beoogt men het zelfregulerend vermogen van scholen en instellingen te versterken (het zogenoemde 'governance'-beleid). Dat laatste houdt in dat er tegenover meer beleidsruimte voor de school de nodige verplichtingen tot verantwoording staan: interne verantwoording (via een raad van toezicht), verticale verantwoording (via de Inspectie) en horizontale verantwoording (via informatie aan en dialoog met interne en externe betrokkenen bij de school). Bij die verantwoording gaat het overigens niet alleen om controleren en afrekenen, maar ook om het verwerven van draagvlak en legitimiteit. Tot dusver is de regeldruk, tegen alle bedoelingen in, eerder toe- dan afgenomen. Schoolleiders en docenten worden momenteel met meer regeldruk geconfronteerd dan toen de regelgeving nog van het ministerie afkomstig was.

Kenmerkend voor het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren is het nagenoeg ontbreken van inhoudelijke richtinggevende kaders. De inhoudelijke invulling van het onderwijsbeleid wordt zo veel mogelijk aan de scholen zelf overgelaten. Onderwijsbeleid was de afgelopen jaren vooral bestuurlijk beleid. De onderwijsinhoudelijke doelstellingen van de overheid komen tot uitdrukking in globale, in procestermen geformuleerde kerndoelen voor het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs (de leerling leert...), in de exameneisen voor het voortgezet onderwijs en in een aantal kwantitatieve streefdoelen of prestatiedoelstellingen voor het beroeps- en hoger onderwijs (minder voortijdige schooluitval, meer jongeren met een startkwalificatie en 50% hoger opgeleiden).

Intussen voltrekt zich in het primair en voortgezet onderwijs een enorme bestuurlijke schaalvergroting. Niet alleen de omvang, ook de positie van het schoolbestuur verandert. Sommige schoolbesturen transformeren in raden van toezicht, elders ontstaan er, net als in het beroeps- en hoger onderwijs, colleges van bestuur. Al die ontwikkelingen vinden plaats zonder dat duidelijk is waar precies de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen liggen. De bestuurlijke verhoudingen in het onderwijsveld zelf worden er, al met al, niet helderder op.

De verschillende bestuurlijke ontwikkelingen roepen met name op het punt van de bestelverantwoordelijkheid van de overheid de nodige vragen op. Zo is onduidelijk welke beleidsinstrumenten de overheid eigenlijk zelf nog heeft om haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs te kunnen waarmaken. De overheid draagt wel veel verantwoordelijkheden over, maar beschikt nauwelijks nog over instru-

menten om ongewenste gevolgen van deze ontwikkeling, zoals monopolievorming, onderwijsexpansivering, niveaudaling van het onderwijspersoneel, of zelfverrijking van onderwijsbestuurders tegen te gaan. De overheid heeft niet alleen onvoldoende zicht op de wijze waarop het onderwijsbeleid op decentraal niveau wordt uitgevoerd, maar beschikt ook nauwelijks over sancties ingeval van ernstige misstanden. De belangrijkste sanctie is zo verstrekkend - intrekking van de bekostiging - dat deze vrijwel nooit wordt toegepast.

De bestuurlijke veranderingen roepen ook vragen op ten aanzien van de legitimiteit en het democratische gehalte van de besluitvorming in het onderwijs. Er is in het onderwijsveld zelf tot dusver onvoldoende 'countervailing power' tegen de toegenomen macht van schoolbesturen. Ouders en docenten hebben nauwelijks invloed ('voice') op het beleid van de grootschalige professionele schoolbesturen.

Aangepaste en nieuwe instrumenten om de kwaliteit en doelmatigheid te waarborgen

De overheidsverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en macrodoelmatigheid van het onderwijs kan op dit moment onvoldoende worden waargemaakt. Klassieke toezichthouders, zoals de Inspectie van het Onderwijs, zijn veldorganisaties en als zodanig onderdeel van het ministerie. Ze letten vooral op de rechtmatigheid en op het handhaven van de regels.³⁰ Problemen in de publieke dienstverlening, en dus ook in het onderwijs, hebben echter minder te maken met de rechtmatigheid, maar veel meer met de 'behoorlijkheid' van het handelen van instanties.³¹ Klachten van ouders, leerlingen en studenten over lesuitval en tekortschietende begeleiding zijn in dit verband recente voorbeelden.

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen vragen om een andere benadering: een *Onderwijsinspectie nieuwe stijl* die de kwaliteit van het onderwijs echt kan waarborgen en een onderwijsautoriteit die fusieactiviteiten tussen besturen beoordeelt op gevolgen voor de macrodoelmatigheid, keuzemogelijkheden en inhoudelijke variëteit.

Een Onderwijsinspectie nieuwe stijl zou zich niet alleen moeten afvragen of alle regels wel zijn nageleefd, maar zich moeten concentreren op de vraag of de verschillende publieke waarden wel voldoende worden nagestreefd. De Onderwijsinspectie zou niet langer een uitvoerende dienst moeten zijn, maar een onafhankelijke, inhoudelijke en monitorende rol moeten vervullen door gebruik te maken van uiteenlopende bronnen zoals zelfevaluaties van onderwijsinstellingen, maar ook andere vormen van informatie, zoals empirisch onderzoek en oordelen van deskundigen. Een toezichthoudende instantie nieuwe stijl zou ook over mogelijkheden moeten beschikken om op te kunnen treden indien dat nodig is. Door het uitspreken van een onafhankelijk en gefundeerd oordeel en het aan de kaak stellen van situaties die niet deugen, kan een Onderwijsinspectie nieuwe stijl een bijdrage leveren aan het vertrouwen in het functioneren van scholen en onderwijsinstellingen.³²

Onder invloed van het proces van marktwerking is er de afgelopen jaren nog een ander type toezichthouder op het toneel verschenen, de zogenoemde 'autoriteit'.³³ Deze draagt zorg voor regulering van de markt, bijvoorbeeld door het tegengaan van monopolies. Autoriteiten zijn buiten de overheid geplaatste instanties die zelfstandig functioneren binnen algemene kaders die door de wetgeving zijn vastgelegd. Een marktregulerende

30 Mertens, 2006.

31 Brenninkmeijer, 2007.

32 Mertens, 2006.

33 Mertens, 2006.

‘autoriteit’ zou ook in de onderwijssector goede diensten kunnen bewijzen. Ook in de onderwijssector heeft marktwerking de laatste jaren een hoge vlucht genomen. Zelfregulering, waar in het verleden vaak een beroep op werd gedaan, blijkt vaak te vrijblijvend, zo leren de lessen uit het hbo (hoger beroepsonderwijs). Een onderwijsautoriteit zou moeten fungeren als een fusiewaakhond die zorg draagt voor macrodoelmatigheid en voor voldoende concurrentie en onderwijsinhoudelijke variëteit.

Instrumenten met het oog op de legitimiteit en het democratisch gehalte van de besluitvorming

Op school- en instellingsniveau ontbreekt het eveneens nog aan de noodzakelijke ‘checks and balances’. De horizontale verantwoording staat nog in de kinderschoenen. In de nieuwe besturingsfilosofie wordt er wel erg gemakkelijk van uitgegaan dat de verschillende betrokken partijen, zoals ouders of bedrijven, voldoende onafhankelijk en deskundig zijn en ook nog genoeg tijd kunnen en willen vrijmaken om het nodige tegenwicht te bieden tegen de toegenomen professionele bestuursmacht.

Een *onafhankelijke landelijke oudervereniging* zou op dit punt een belangrijke rol kunnen vervullen. De bestaande ouderorganisaties bieden, door hun inbedding in de verschillende onderwijszuilen (rooms-katholiek, protestants-christelijk, algemeen-bijzonder, openbaar), onvoldoende tegenwicht tegen de school- en instellingsbesturen. Een onafhankelijke, landelijke, zuiloverstijgende oudervereniging heeft niet alleen meer gewicht om de belangen van ouders bij de overheid te behartigen, maar kan zelf ook de nodige informatie aanleveren over de gang van zaken in het onderwijs en binnen de scholen zelf. Die informatie zou ze onder andere kunnen betrekken uit een analyse van (gegrond verklaarde) *klachten*. Een andere mogelijkheid is het houden van *exit-interviews* onder ouders van wie het kind van school gaat: in verband met verhuizing, vertrek naar een andere school, of de overstap naar het vervolgonderwijs. Jaarlijkse exit-interviews (bijvoorbeeld via het Internet) zouden belangrijke informatie kunnen opleveren over de uitvoering van het onderwijsbeleid. Een landelijke oudervereniging zou, ten slotte, over voldoende deskundigheid moeten beschikken om individuele ouders ingeval van conflicten met schoolbestuur of schoolmanagement te kunnen ondersteunen.

6 Aansluiting en samenhang binnen het bestel schieten tekort

In het funderend onderwijs wordt sinds een aantal jaren een onderscheid gemaakt tussen 'het wat' en 'het hoe'. De inhoud van het onderwijs ('het wat') staat omschreven in de kerndoelen en exameneisen. Beide worden door de overheid vastgesteld. De kerndoelen voor het basisonderwijs en voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn onlangs vernieuwd. Ze zijn ontwikkelingsgericht van aard en volledig in de procestermen van het nieuwe leren omschreven (de leerling leert....). De eisen voor het centraal schriftelijk examen weerspiegelen daarentegen het oude leren: de uiteindelijk te leveren cognitieve leeropbrengsten zijn er gedetailleerd in vastgelegd.

De school is verantwoordelijk voor de manier waarop het onderwijs wordt gegeven ('het hoe'). Daar bemoeit de overheid zich in principe niet mee. De regelgeving is inmiddels zo aangepast dat ook nieuwe leervormen in het afsluitende examen tot hun recht kunnen komen, bijvoorbeeld door middel van het profielwerkstuk en het schoolexamen.

De ervaring heeft intussen geleerd dat het onderscheid tussen 'het wat' en 'het hoe' problematisch is. Het oude en het nieuwe leren zitten elkaar in de praktijk behoorlijk in de weg, zowel bij de inrichting van het onderwijs als bij toetsen en examens.³⁴

Bij het nieuwe leren staat de ontwikkeling van het kind centraal. Daarbij passen geen landelijke toetsen en examens die op een vast moment worden afgenomen, maar portfolio's of andere documenten die laten zien welke kennis en vaardigheden het kind of de jongere zich op een bepaald moment eigen heeft gemaakt. Bij ontwikkelingsgericht onderwijs wordt ervan uitgegaan dat het vervolgonderwijs aansluit op de kennis en vaardigheden die individuele leerlingen in het voortraject hebben opgedaan. Het onderwijsbestel is van oudsher echter ingericht vanuit de idee dat het basisonderwijs voorbereidt op het voortgezet onderwijs en dat het voortgezet onderwijs vervolgens de kennis en vaardigheden bijbrengt die noodzakelijk zijn om de verschillende vervolgopleidingen in het mbo, hbo of wetenschappelijk onderwijs met succes te kunnen volgen. De benaderingswijze van het nieuwe leren leidt momenteel bij nagenoeg alle overgangen in het onderwijsbestel tot inhoudelijke aansluitingsproblemen. Steeds vaker moeten er in de vervolgopleiding kennistekorten worden bijgespijkerd. De aansluitingsproblematiek wordt nog versterkt door het feit dat vervolgopleidingen leerlingen en studenten uit meerdere toeleverende scholen betrekken.

De toelatingseisen voor de verschillende onderwijstypen en opleidingen worden tot dusver nog op hoofdlijnen door de overheid bepaald. Er is echter een ontwikkeling gaande om ook op dit punt aan onderwijsinstellingen meer autonomie toe te kennen. Dat manifesteert zich bijvoorbeeld in uiteenlopende selectievormen van in principe toelaatbare

34 *Bronneman-Helmers, 2006b.*

leerlingen, maar ook in het toelaten van leerlingen die hun diploma nog niet of net niet gehaald hebben.

Verschillen in onderwijskundige aanpak zijn van belang met het oog op de noodzakelijke variëteit in het onderwijsaanbod. Er bestaan nu eenmaal grote verschillen in capaciteiten, motivatie en inzet tussen jongeren. De toenemende variëteit levert echter wel de nodige problemen op bij de overgang van het ene naar het andere schooltype.

Twee mogelijkheden om de inhoudelijke aansluitingsproblematiek te verminderen

De onderwijsinhoudelijke aansluiting kan in principe op twee manieren worden verbeterd. In de eerste plaats door al te grote verschillen in het eindniveau van vooropleidingen te verminderen; een optie die in het verlengde ligt van een overwegend leerstofgerichte aanpak. In de tweede plaats door de (niveau)differentiatie in vervolgopleidingen te vergroten; een optie die beter aansluit bij een overwegend leerlinggerichte aanpak.

Leerstandaarden, meer nadruk op centrale examens, en zonodig extra onderwijstijd

Aansluitingsproblemen kunnen worden verminderd door heldere eisen te stellen aan de kennis en vaardigheden die leerlingen aan het eind van de vooropleiding minimaal moeten beheersen. Voor het basisonderwijs kan daarbij worden gedacht aan het vaststellen van leerstandaarden. Vervolgopleidingen moeten bij instromende leerlingen kunnen uitgaan van een basisniveau aan kennis. Voor het basisonderwijs houdt dat in dat er leerstandaarden voor de kernvakken worden ontwikkeld, die ook (extern) worden getoetst.

In het voortgezet onderwijs wordt het vereiste niveau van kennis en vaardigheden via het eindexamen getoetst. In dat verband zou een aanbeveling uit het recent verschenen ontwerpadvies *Bruggen tussen natuur en maatschappij* kunnen worden gevolgd. Die aanbeveling houdt in dat leerlingen voor het behalen van het eindexamen voor zowel het centraal examen als het schoolexamen moeten slagen.³⁵ Aan leerlingen die er niet in slagen binnen de gebruikelijke onderwijstijd het vereiste niveau te behalen, kan extra schooltijd worden aangeboden. Het is daarbij wel van belang om onnodig lange leerwegen te vermijden.

Leerstandaarden in het basisonderwijs, aanpassingen in de examenregeling in het voortgezet onderwijs, en eventueel noodzakelijke extra onderwijstijd, moeten ertoe leiden dat leerlingen goed voorbereid en zonder kennistekorten aan hun vervolgopleiding kunnen beginnen.

Meer differentiatie in, en warme overdracht naar het vervolgonderwijs

Bij benaderingswijzen die uitgaan van de ontwikkeling van de individuele leerling moeten vervolgopleidingen aansluiten op een aanzienlijke bandbreedte in kennis en vaardigheden bij binnenkomende scholieren en studenten. De overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs gebeurt momenteel door instromende leerlingen over verschillende schooltypen te verdelen. Die allocatie is echter lang niet altijd optimaal. Een aanzienlijk deel van de leerlingen verandert in de loop van het voortgezet onderwijs van schooltype (opstroom dan wel afstroom) omdat ze bij aanvang te laag of te hoog zijn geplaatst. Een leerlinggerichte benaderingswijze veronderstelt een meer geïntegreerd onderwijsaanbod in de beginfase van het voortgezet onderwijs, waarna leerlingen al naargelang hun capaciteiten en inzet over de verschillende schooltypen en opleidingen worden verdeeld.

Het middelbaar beroepsonderwijs kent als gevolg van het principe van drempelloze toelating een zeer heterogene instroom van leerlingen, variërend van jongeren zonder enig diploma tot en met jongeren die na enkele jaren havo naar het mbo overstappen. In mbo-instellingen vinden daarom veelal zogenoemde intake-gesprekken plaats om de meeste geschikte opleiding (naar niveau en leerweg) vast te stellen. Het hoger beroepsonderwijs heeft eveneens met een zeer heterogene instroom (uit mbo, havo en vwo) te maken, maar brengt in haar onderwijsaanbod nauwelijks differentiatie aan. Het wetenschappelijk onderwijs kent weliswaar een minder heterogene instroom dan het hbo, maar ontwikkelt niettemin steeds meer aparte programma's om aan de toenemende variëteit in capaciteiten, motivatie en inzet tegemoet te kunnen komen. Die aparte programma's richten zich tot dusver uitsluitend op de meer getalenteerde studenten.³⁶

36 *Sociaal en Cultureel Planbureau, 2006.*

7 Noodzaak tot herwaardering van de positie van de leraar

Veel schoolbesturen zullen, naar het zich laat aanzien, in de toekomst een toezichhoudende rol gaan vervullen. Dat roept de vraag op waar in dat geval het eigenaarschap van de vrijheid van onderwijs komt te liggen.

Volgens Rietveld vormen de veranderende bestuurlijke verhoudingen een goede aanleiding om de werkelijke producenten van het onderwijs, de leraren, de grondwettelijk beschermde status te geven die zij verdienen. Leraren zouden meer 'eigenaar' moeten worden van het onderwijs. De vrijheid van leerkrachten om vanuit een bepaalde visie te onderwijzen wordt op dit moment in het Nederlandse recht niet erkend. De juridische positie van de leraar heeft uitsluitend betrekking op diens rechtspositie. Anders dan de academische vrijheid van de wetenschapsbeoefenaar in het wetenschappelijk onderwijs is de pedagogisch-didactische autonomie van de docent in het basis-, voortgezet en beroepsonderwijs niet in de onderwijswetgeving verankerd.³⁷

Leraren zijn de afgelopen jaren in toenemende mate uitvoerder geworden van elders bedachte, en vervolgens door schoolbestuurders of schoolleiders geëntameerde dan wel opgelegde onderwijskundige vernieuwingen. De beroepseer en -status van de leraar hebben daar ernstig onder geleden.³⁸ Er wordt in dit verband wel gesproken over een nieuwe schoolstrijd, die zich momenteel, anders dan de schoolstrijd tussen politieke stromingen aan het begin van de vorige eeuw, voltrekt tussen managers en bestuurders aan de ene kant en docenten en ouders aan de andere kant.³⁹

Het ligt niet in de rede om het eigenaarschap van het onderwijs bij de ouders, of meer in het algemeen bij de onderwijsvragers neer te leggen. Ouders en leerlingen zijn immers passanten. Scholen kunnen moeilijk hun organisatie en inrichting bij iedere nieuwe lichterding ouders veranderen. Voor ouders en leerlingen is het vooral van belang dat er voldoende variëteit en keuzemogelijkheden zijn, en dat het bij de keuze van een bepaalde school volstrekt helder is welk type onderwijs men kan verwachten.

Het ligt meer in de rede om het eigenaarschap toe te kennen aan de echte producenten van het onderwijs: de leraren. Om dat eigenaarschap van het onderwijs daadwerkelijk waar te kunnen maken, zou het leraarschap wel een echte professionele status moeten verwerven. Leraren zouden zich in de eerste plaats als beroepsbeoefenaren moeten organiseren en niet uitsluitend als werknemers (met het oog op zaken als salaris en vakantiedagen). Een stevige beroepsorganisatie zou de kwaliteit van het onderwijs en de professionaliteit van het lerarenberoep moeten waarborgen. Zo'n beroepsorganisatie zou

37 Rietveld, 2006.

38 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004; Van den Brink Jansen en Pessers. 2005.

39 Mentink, 2006.

eisen moeten stellen aan de lerarenopleidingen en aan de toelating tot en de uitoefening van het beroep. De aanwezigheid van een professionele beroepsgroep vormt dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor meer eigenaarschap van het onderwijs. Een volgende stap zou kunnen zijn dat leraren vervolgens hun eigen schoolleiders benoemen. Er zijn echter ook andere mogelijkheden.

Lerarencoöperaties of maatschappen

Kern van een lerarencoöperatie is het organiseren van ruimte voor professionals, betrokkenheid van onderop en pedagogisch ondernemerschap.⁴⁰ Leraren kunnen zich in principe rond diverse taken verenigen. Het gezamenlijke doel kan zijn het van onderop besturen van een school, het verantwoordelijk zijn voor het onderwijsbeleid en voor de invulling van het onderwijs, het organiseren van de eigen professionele ontwikkeling of het ontwikkelen en vermarkten van nieuw lesmateriaal.

Er zijn diverse varianten mogelijk. In de meest vergaande vorm worden leraren als het ware maatschappelijk eigenaar van de school en zijn zij integraal verantwoordelijk voor de school. De meeste leraren zullen dat vermoedelijk niet ambiëren. Er zijn ook lichtere varianten, waarin de nadruk ligt op de onderwijsinhoud en de didactiek, en bestuur en management in de huidige vorm in tact blijven. Een specifieke vorm is die waarin leraren volledig als zelfstandig ondernemer opereren en hun kennis en diensten op contractbasis aan verschillende scholen verhuren. Ze vormen gezamenlijk een coöperatie ten behoeve van de noodzakelijke ondersteunende taken. Een dergelijke variant komt buiten het onderwijs veel voor, bijvoorbeeld bij architectenbureaus, reclamebureaus of huisartsenpraktijken.

De lerarencoöperatie kan een antwoord bieden op een aantal ontwikkelingen en knelpunten in het onderwijs. Het kan het leraarschap aantrekkelijker maken en daardoor bijdragen aan de vermindering van het lerarentekort. Het biedt de mogelijkheid voor ondernemerschap in het onderwijs. En 'last but not least': het geeft leraren een eigen positie in de governance-discussie, naast besturen en management. Momenteel blijven leraren in deze discussie volledig buiten beeld. In kringen van het algemeen bijzonder onderwijs zijn de afgelopen jaren de nodige ideeën over de lerarencoöperatie ontwikkeld. Mogelijk kan daarbij worden aangesloten.

Het model van de lerarencoöperatie wordt vaak vergeleken met de maatschap, die bij een aantal vrije beroepen gebruikelijk is. Een maatschap kent echter een aantal nadelen als het gaat om aansprakelijkheid, zeggenschap, uittreding en gezamenlijkheid. Een aantal jaren geleden is er een gedachte-experiment ontwikkeld, waarin onder andere het vormen van maatschappen van gelijkgestemde leraren centraal stond.⁴¹ Ook daaraan kunnen de nodige ideeën worden ontleend.

40 *Silvius, 2005.*

41 *Rinnooy Kan et al., 2000.*

8 Private financiering en nieuwe vormen van particulier initiatief

Vergeleken met de cultuursector en de sport is er in het onderwijs tot dusver weinig aandacht voor het verwerven van private inkomsten, anders dan uit eigen bijdragen of uit contractonderwijs en contractonderzoek. Het alumnibeleid van universiteiten levert, voor zover bekend, geen noemenswaardige extra inkomensbron.

Bij sponsoring gaat het om geld, goederen of diensten die door een sponsor worden verstrekt en waarvoor een tegenprestatie wordt verlangd. Sponsoring staat in het onderwijs in een kwaad daglicht, omdat gevreesd wordt dat het onderwijs of de leeromgeving er door zullen worden beïnvloed. Dat geldt zeker als het leerplichtige leerlingen betreft. Door middel van gedragscodes en convenanten wordt dan ook geprobeerd ongewenste effecten van sponsoring buiten de deur te houden.

Particuliere fondsen en mecenaat (waarbij een directe tegenprestatie niet aan de orde is) zijn in het onderwijs niet erg gebruikelijk. In het cultuurbeleid wordt de laatste tijd volop nagedacht over mogelijkheden om meer private middelen te genereren.⁴² In de onderwijssector worden op dit punt nog weinig initiatieven ondernomen.

Buiten het van overheidswege bekostigde onderwijs zijn de afgelopen jaren wel enkele interessante particuliere initiatieven ontwikkeld, bijvoorbeeld de IMC Weekendschool. In februari van dit jaar opent de negende vestiging haar deuren. Alle vestigingen worden gefinancierd door bedrijven en/of fondsen. De locaties worden gratis ter beschikking gesteld.

Bedrijfsleven en organisaties uit de collectieve sector zouden op een veel grotere schaal kunnen worden ingeschakeld om onderbenutting van talent tegen te gaan. "Het maatschappelijk potentieel van vrijwilligers is zeer groot, zeker sinds bedrijven een jaar of wat geleden massaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in hun beleidsplannen hebben gezet", aldus Heleen Terwijn, initiatiefneemster van de weekendschool.⁴³ In de onderwijssector zou veel actiever contact kunnen worden gezocht met bedrijven en instellingen die hun maatschappelijke verantwoordelijkheid zichtbaar willen maken.

⁴² *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006.*
⁴³ *Terwijn, 2007.*

Literatuur

- Brenninkmeijer, A. (2007). Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid (Van Slingelandt-lezing). *Bestuurskunde*, 16(1), 58-65.
- Brink, G. van den, Jansen, T. & Pessers, D. (red.) (2005). *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Bronneman-Helmers, R. (2006a). *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, R. (2006b). Tegengeluid BON was hard nodig. In T. Jansen, G. de Jong en A. Klink, *De Nieuwe schoolstrijd*, 42-51. Amsterdam: Boom.
- HBO-raad (2007). *HBO-raad luidt noodklok over taal- en rekenvaardigheid*. Persbericht 16 januari 2007.
- Herweijer, L. & Vogels, R. (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mentink, D. (2006). *Mankerend onderwijsbeleid*. Geraadpleegd op 9 augustus 2007 via de website van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht, <http://www.vornederland.nl/downloads/Jaarrede2006.pdf>.
- Mertens, F.J.H. (2006). *Toezicht in een polycentrische samenleving*. Inaugurale rede.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Fiscale en mecenaatsbrief*. Brief minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 12 oktober 2006, kenmerk MLB/MB/2006/39.833.
- Onderwijsraad (2007). *Presteren naar vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Profielcommissies (2006). *Bruggen tussen Natuur en Maatschappij*. Den Haag: Profielcommissie NT/NG en Profielcommissie EM/CM.
- Rietveld, J.J.W.M.(2006). De vrijheid van de docent. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 18(2), 67-78.
- Rinnooy Kan, A.H.G., Veld, R.J. in 't & Vijlder, F. de (2000). *Bij de les!* Amsterdam: Max Geldens Stichting voor maatschappelijke vernieuwing.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2006). *Investeren naar vermogen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Silvius, E.H.E.E. (2005). Pedagogisch ondernemerschap in de meest letterlijke zin van het woord, over coöperaties van leraren in het onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 17(2), 89-104.
- Terwijn, H. (z.j.). *Taalachterstand grootste obstakel voor talent*. Geraadpleegd op 10 augustus 2007 via de website van Science Guide, <http://www.scienceguide.nl/article.asp?articleid=102726>.
- Vogels R. & Bronneman-Helmers, R. (2006). *Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het 'eigene' van de onderwijsprofessional*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Onderwijs is een investering

L. Borghans

1 Inleiding

Het idee dat toekomstige vernieuwingen in het onderwijs gebaseerd zouden moeten zijn op solide statistische onderzoeksresultaten wordt de laatste jaren breed gedragen. Op het eerste gezicht is het dan ook vreemd dat de Onderwijsraad een aantal deskundigen heeft gevraagd om een essay te schrijven over nuttige instrumenten voor het onderwijsbeleid. Mijn eerste reactie was dat dit eigenlijk niet meer nodig zou moeten zijn. Volgens Van Dale is een essay een subjectief gekleurde verhandeling gekenmerkt door een persoonlijke stijl. Als we echter werkelijk vinden dat het beleid 'evidence based' zou moeten zijn, zou de subjectieve mening van enkele personen niet van belang moeten zijn voor de investeringen in het onderwijs.

De stap naar evidence based onderwijs is echter minder eenvoudig dan op het eerste gezicht lijkt. Zowel de Onderwijsraad als het CPB (Centraal Planbureau) hebben op een rij gezet waar de meest interessante mogelijkheden liggen om in onderwijs te investeren. Uit deze rapporten blijkt dat men hierbij duidelijk ook naar bevindingen van onderzoek heeft gekeken. Voor mij blijft het echter onduidelijk op grond waarvan bepaalde voorstellen naar voren worden geschoven en andere niet. Voor een deel hangt dit samen met de toevallige beschikbaarheid van onderzoeksresultaten. Dit lijkt me zeer ongewenst. Als de maatschappij gerichte keuzes wil maken over de inrichting van het onderwijs, moet de beschikbare informatie hiervoor niet afhangen van wat onderzoekers toevallig onderzocht hebben, maar zal weloverwogen bekeken moeten worden welke aspecten van het onderwijs onderzocht dienen te worden om het toekomstig beleid adequaat te kunnen ondersteunen.

Daarnaast betekent evidence based onderwijs nog steeds dat er keuzes gemaakt moeten worden over de vraag waar de grote kansen voor het onderwijs liggen. In mijn ogen is vooral dit proces nog veel te subjectief en ongestructureerd. De oorzaak hiervoor is dat er weliswaar een grote bereidheid bestaat om meer te investeren in onderwijs, maar onderwijs niet echt als een investering wordt gezien. Neem als voorbeeld het nieuwe leren. Nieuwe leervormen zijn geïntroduceerd, omdat geoordeeld werd dat mensen in de huidige maatschappij behoefte hebben aan andere kennis en vaardigheden dan vroeger en omdat verwacht werd dat leerlingen meer zouden leren door het gebruik van deze nieuwe methoden. Deze twee argumenten zijn van zeer verschillende orde. Als leerlingen door de opzet van de lessen te veranderen inderdaad op alle fronten meer zouden leren zonder dat dit meer kost, is het natuurlijk altijd aantrekkelijk deze verandering door te voeren. De praktijk is echter vaak dat leerlingen het beter gaan doen op het ene gebied, terwijl de studieresultaten op andere gebieden teruglopen. Dit is waarschijnlijk ook gebeurd op de middelbare school. Terwijl leerlingen handiger werden in samenwerken, problemen oplossen en zelfstandig relevante gegevens verzamelen, daalden de prestaties voor spelling en rekenen. Investeren in dingen doen waar men later profijt van heeft. De werkelijke vraag is daarom niet alleen bij welke leer methode leerlingen het meeste leren, maar vooral ook welke kennis en vaardigheden later werkelijk waardevol zijn. Ook

hier kan evidence based een antwoord op worden gevonden, maar deze fundamentele keuzes blijven vaak impliciet.

Mijn aanbevelingen zijn dan ook:

- Laten we onderwijs eens echt als een investering gaan zien.
- Laten we er serieus werk van maken om de keuzes die voor deze investeringen gemaakt moeten worden te baseren op solide onderzoek.

In dit essay wil ik laten zien wat het betekent om onderwijsveranderingen in een investeringsperspectief te zien en welke implicaties dit heeft voor het onderzoek.

2 Onderwijs als investering

De laatste tijd wordt regelmatig opgemerkt dat de overheid meer zou moeten investeren in onderwijs. Vaak wordt daarmee vooral bedoeld dat er meer geld moet worden uitgegeven aan onderwijs. Investeren betekent echter nu kosten maken om daar later baten van te krijgen. Het gaat dus niet alleen om de hoeveelheid geld die in onderwijs wordt gestoken, maar ook wat daar mee wordt gedaan. Welke onderwijsactiviteiten moeten worden ondernomen om daadwerkelijk die toekomstige baten te genereren?

Om echt te kunnen investeren in onderwijs, moet er dus niet alleen geld beschikbaar zijn, maar moet ook goed begrepen worden op welke manier het investeringskarakter van onderwijs het beste uit de verf komt. Dit betekent dat onderwijs gezien moet worden als een productieproces. Omdat leren uiteindelijk iets is wat mensen zelf moeten doen, is de factor tijd de belangrijkste input in dit productieproces. De tijd die beschikbaar is kan op verschillende manieren besteed worden. Bij het jonge kind gaat het om slapen, spelen, interactie met de ouders, of een verblijf op de crèche. Bij het schoolkind moet gekozen worden of de lestijd besteed zal worden aan rekenen, taal, aardrijkskunde of gymnastiek. Op de middelbare school wordt de tijd verdeeld over vakken, die uiteindelijk gekozen kunnen worden in een vakkenpakket, en daarna kiezen jongeren een studierichting in een specialisatie die hun voorkeur heeft. Door tijd te besteden aan een vak zal de kennis op bepaalde gebieden omhoog gaan. Dat hoeft niet één op één aan elkaar gerelateerd te zijn. Het is natuurlijk heel goed denkbaar dat tijdens de aardrijkskundeles ook de leesvaardigheid stijgt. Deze opbrengst van leren zal afhangen van de tijd die er aan wordt besteed, de manier waarop de les wordt ingericht en de kennis en vaardigheden die de leerling al heeft.

De hele schoolloopbaan kan dus gezien worden als een opeenvolging van leeractiviteiten, die ik samen het curriculum zal noemen. Dit proces gaat ook nog door tijdens de rest van de loopbaan, omdat men werkend vaak ook nog veel leert. Binnen een curriculum zal het niet handig zijn om de onderdelen in een willekeurige volgorde achter elkaar te plaatsen. Een logische opbouw is van belang voor het behaalde rendement.

Vanuit dit perspectief geredeneerd kan men op twee manieren het rendement van onderwijs vergroten. In de eerste plaats kan gezocht worden naar een methode van lesgeven die binnen een onderdeel van het curriculum meer leerwinst oplevert. In de tweede plaats zou men kunnen overwegen om de opbouw van het curriculum te wijzigen en dus de manier waarop tijd wordt besteed aan kunnen passen. Vanuit een investeringsperspectief is vooral de tweede invalshoek cruciaal.

Wat bepaalt de optimale volgorde?

Om de optimale volgorde van vakken binnen een curriculum te bepalen, moet een afweging gemaakt worden tussen de mogelijkheden om kennis te verwerven (de technologie) en de waarde van deze opbrengsten op bepaalde momenten in de levensloop.

Allereerst is de ontwikkeling van een mens van invloed op zijn vermogen om te leren. Hierbij speelt pure leeftijd een rol, maar ook de door leren opgebouwde kennis en ervaring. Leren lezen en schrijven is een voorbeeld van een puur leeftijdseffect. Uit onderzoek is gebleken dat leeftijd zeer bepalend is voor het vermogen van kinderen om te leren lezen en schrijven. Voor een zesjarige kan dit veel makkelijker zijn dan voor een vijfjarige. Men zegt daarom ook dat een kind nog niet toe is aan lezen en schrijven. Omgekeerd neemt het vermogen om vreemde talen te leren juist af naarmate men ouder wordt. Jonge kinderen leren veel sneller dan ouderen een tweede taal als ze daarmee in aanraking komen. Daarnaast is uiteraard ook de volgorde van kennisverwerving van belang. Zonder eerst te leren rekenen zal het moeilijk zijn om wiskunde te leren en een goede taalontwikkeling maakt het leren van andere vakken veel eenvoudiger. Dit is de technische kant van het leerproces.

Daarnaast verschilt wat men kan leren echter ook in waarde. Om deze waarde vast te kunnen stellen is het in de eerste plaats belangrijk om te weten wat de einddoelen van onderwijs zijn. Economen stellen vaak het verdiende inkomen gelijk aan het einddoel van het onderwijs. Uiteraard zijn andere aspecten ook van belang die echter vaak moeilijker te kwantificeren zijn. Voor deze theoretische discussie is het voldoende dat er een einddoel is. Zonder einddoel kan men immers niet investeren. Deze einddoelen impliceren dat bepaalde (combinaties van) kennis en vaardigheden hun waarde hebben. Zo kan op de arbeidsmarkt beheersing van Engels veel waardevoller zijn dan kennis van Latijn. Een logisch gevolg zou zijn dat het onderwijs zich meer richt op het verwerven van vaardigheden Engels dan op vaardigheden Latijn. Als het maatschappelijk belang van deze vaardigheden verschuift, dan zou dat betekenen dat ook het onderwijs zich aan deze verschuiving aan moet passen. Dat is immers investeren.

De vraag is echter wanneer leerlingen het beste Engels kunnen leren en of er nog plaats is voor het leren van Latijn. Het antwoord daarop is niet eenvoudig, maar hangt samen met de leertechnologie die hierboven is beschreven. Kennis en vaardigheden die leerlingen verwerven zijn immers niet alleen nuttig als einddoel van het onderwijs, maar kunnen ook het leerproces zelf beïnvloeden. Opnieuw is leren lezen en schrijven het beste voorbeeld. Uiteraard zijn leren en schrijven belangrijke einddoelen van het onderwijs, maar deze vaardigheden zijn ook een belangrijk tussenproduct. Wie immers kan lezen en schrijven leert sneller bij andere vakken. Dergelijke tussenproducten hebben vooral grote waarde als ze vroeg beschikbaar zijn. Immers alles wat een kind moet leren voordat hij heeft leren lezen en schrijven zal relatief moeilijk gaan, terwijl hij bij alles wat hij daarna leert profiteert van zijn lees- en schrijfvaardigheid.

Vanuit dit economisch perspectief kun je dus niet vroeg genoeg beginnen met leren lezen en schrijven. Hier botsen dus de waarde van lezen en schrijven en de technische mogelijkheden van kinderen om dit te leren. Als we kinderen iets eerder zouden leren lezen en schrijven leren ze dit minder goed, maar hebben ze er wel meer profijt van. Het gaat daarom om het vinden van de optimale balans, die afhangt van het pure leervermogen op een bepaalde leeftijd en het belang van deze vaardigheden in de rest van de schoolloopbaan en de verdere carrière.

Het is heel moeilijk voor een individuele leraar om deze afweging te maken. Wat hij kan zien is vooral hoeveel de leerlingen in zijn les leren. Hij zal dus mogelijk constateren dat de oudere kinderen in de klas sneller leren dan de jongere kinderen. Vanuit zijn perspec-

tief is het dus gunstig als kinderen iets ouder zijn en zijn kinderen die achterlopen in hun ontwikkeling nog niet toe aan lezen en schrijven. Om deze afweging goed te kunnen maken moet daarom een langetermijnperspectief worden gekozen. Wat betekent het taalonderwijs vroeg in de schoolloopbaan voor het latere leren en voor het functioneren in de maatschappij na afloop van het onderwijs? Cruciaal zijn dus effecten die spelen over een zeer lange termijn, waarbij vele andere invloeden de einduitkomsten mede zullen bepalen. Alleen met statistische methoden en goede data kunnen dergelijke vragen worden beantwoord.

Er zijn vele vragen van dit soort. Hoe belangrijk is voorschoolse educatie? Is het belangrijk om rekenen, lezen en schrijven prioriteit te geven in de eerste jaren van de basisschool en pas daarna met andere vakken te beginnen, of is het beter om deze kernvakken meer uit te spreiden over het curriculum? Hoeveel rekenen en wiskunde moeten leerlingen leren? Wat is het belang van andere vakken zoals aardrijkskunde, biologie en Latijn?

Voor al deze vragen geldt dat ze alleen beantwoord kunnen worden als de schoolloopbaan in zijn geheel in beschouwing wordt genomen. Om een beeld te krijgen van de betekenis die onderdelen van het curriculum hebben voor het eindresultaat, zouden daarom modellen ontwikkeld moeten worden over de wijze waarop investeringen in kennis nieuwe kennis genereren.

3 Reageren op veranderingen

Ook om adequaat te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij is een totaalperspectief van groot belang. Regelmatig ontstaan er maatschappelijke vraagstukken, waarbij de vraag naar boven komt of het onderwijs bij zou kunnen dragen aan de oplossing. Dit kan zowel betrekking hebben op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt als op andere maatschappelijke ontwikkelingen.

Neem het voorbeeld van computervaardigheden. Door de opkomst van ict (informatie- en communicatietechnologie) ontstond de indruk dat het belangrijk is dat scholen leerlingen om leren gaan met computers. Het was zonder meer duidelijk dat computervaardigheden in belang waren toegenomen, maar de manier waarop doorgaans over onderwijs wordt nagedacht, biedt geen houvast voor de vraag of scholen hier inderdaad iets aan moeten doen en zo ja wanneer in het curriculum dit het beste zou kunnen gebeuren. Het gevolg was dat men in alle fases van het onderwijs iets aan computers ging doen. De vragen die niet gesteld werden zijn: wanneer is het relatief eenvoudig om computervaardigheden te leren; wanneer hebben deze vaardigheden grote waarde; en voor welke vakken willen we de aandacht reduceren om plaats te maken voor het leren van computervaardigheden?

Nog voordat de meeste gezinnen thuis computers hadden staan, was er volgens ons weinig reden voor scholen om hier aandacht aan te besteden.⁴⁴ Immers de echte waarde van computervaardigheden ontstaat pas op het moment dat mensen gaan werken en de meest geschikte periode om deze vaardigheden te leren is op het werk zelf. Terwijl op het werk precies de apparaten staan waar mensen mee moeten gaan werken, en omdat computervaardigheden het makkelijkst al doende worden geleerd, moesten scholen dure apparaten aanschaffen, zonder dat precies duidelijk was welke soort vaardigheden geleerd moesten worden in een setting die zich niet goed leent voor al doende leren.

Vervolgens nam het percentage leerlingen dat thuis een computer had zeer sterk toe, waardoor steeds meer gold dat het leren op school alleen een substituut is voor wat kinderen thuis toch al leerden. Alleen als computers een grote bijdrage leveren aan de efficiëntie van het leerproces zelf, zal het mogelijk waardevol worden om veel geld uit te geven aan computers op school.⁴⁵

Dit specifieke voorbeeld laat zien welke afwegingen aan de orde zijn bij de keuze in het curriculum in te spelen op nieuwe maatschappelijke vragen. In de eerste plaats moet bekeken worden waar in het curriculum bepaalde vaardigheden het beste geleerd kunnen worden. Het kan zijn dat jonge kinderen iets veel makkelijker leren dan oudere kinderen, of dat juist een zekere rijpheid nodig is om zich bepaalde vaardigheden echt eigen te

44

Borghans & Ter Weel, 2006.

45

Overigens bieden computers thuis een mooie mogelijkheid om leerlingen ook thuis nog tijd aan leren te laten besteden. Computers blijken met name geschikt te zijn om sneller iets uit het hoofd te leren. Programma's voor tafeltjes en topografie zou daarom niet op school maar juist thuis op de computer moeten staan.

maken. Het ene moment in de levensloop is geschikter dan het andere. Maar hierbij moet ook gekeken worden naar hoe duur het is om beslag te leggen op bepaalde leertijd. Als duidelijk is dat op de basisschool lessen in rekenen en taal een hoge meerwaarde hebben, kan misschien beter een ander moment gekozen worden voor deze nieuwe vaardigheden. Dat mensen ook nog na afloop van hun initiële opleiding leren wordt vaak vergeten. Een groot aantal vaardigheden leren mensen veel makkelijker op het werk dan op school. Voor bijna iedereen zijn de eerste werkjaren dan ook zeer ervaringsrijke jaren.⁴⁶ Als in een bepaalde setting vaardigheden makkelijk in combinatie met andere activiteiten kunnen worden geleerd, dan is het erg kostbaar om deze vaardigheden te leren op een moment dat ze veel meer tijd vergen. Dat is ook het grote voordeel van een slechte overgang van school naar werk. Als leerlingen op school alleen die dingen leren die men beter op school kan leren en ze op het werk leren wat het beste al doende kan worden geleerd, dan ervaren ze de eerste werkdag wat ze allemaal nog niet kunnen. Pogingen de overgang van school naar werk te verbeteren zijn daarom mogelijk pogingen om op school met veel pijn en moeite al dingen te gaan leren, die men naderhand in een handomdraai leert. Veel scholen doen grote moeite om in het schoolgebouw een echte werkomgeving te creëren, terwijl deze voor iedereen, zodra men een of twee jaren later gaat werken gratis en voor niets beschikbaar is.

In de tweede plaats zijn activiteiten in het onderwijs vaak een substituut voor leerprocessen die toch al plaatsvinden. Een interessant voorbeeld hier is de maatschappelijke stage. Uit de ervaringen bij enkele katholieke vrije scholen in Duitsland en sommige vrije scholen in Nederland blijkt dat een groot deel van de leerlingen zeer enthousiast raakt van een maatschappelijke stage en aangeeft heel veel te hebben geleerd door enkele weken mee te werken in bijvoorbeeld de ouderen- of gehandicaptenzorg. Het doel lijkt daarmee bereikt. Het overgrote deel van deze leerlingen zou echter zonder een maatschappelijke stage op een ander moment in hun leven vergelijkbare dingen meemaken met een wellicht nog grotere impact. Heel veel kinderen komen door hun eigen opa of oma, of contacten in de buurt in aanraking met het leven van ouderen, heel veel leerlingen doen heftige ervaringen op door ziektes of sterfgevallen in de familie en ook heel veel jongeren werken op zaterdag of in de vakantie in een winkel waar ze vergelijkbare ervaringen opdoen als in de maatschappelijke stage. Er wordt daarom kostbare schooltijd gestoken in het opdoen van ervaringen die de meeste leerlingen toch al op zullen doen. Bovendien is het de vraag of in het echt meemaken altijd de enige vorm van leren is. Iets in het echt meemaken is uiteraard indrukwekkender, maar een goede film of een interessante les van de docent kan in veel kortere tijd ook een groot effect sorteren. Door geen rekening te houden met de leerprocessen die toch al plaatsvinden en door de neiging het leereffect zo groot mogelijk te willen krijgen, wordt het onderwijs met onnodig veel zaken belast. Een vreemde taal leer je het beste door een tijd in het betreffende land te wonen, alleen kost deze aanpak veel meer tijd dan de lessen op school.

Ten derde wordt vaak vergeten wat de prijs is van een uur lesgeven in een nieuw vak. De tijd van leerlingen lijkt gratis beschikbaar te zijn. Als onderwijs echter echt een investering is, dan is ieder uur dat een leerling les krijgt in zaken die zijn arbeidsmarktpositie verbeteren minstens evenveel waard als het uurloon dat hij zou kunnen verdienen. Hoewel onderwijs veel meer doelen kan hebben dan alleen arbeidsmarktsucces, bepaalt het belang van leren voor de arbeidsmarkt de feitelijke prijs van onderwijs dat puur gericht is op andere doelen.

46 *Borghans, Colsteijn & De Grip, 2006.*

4 Keuzevrijheid in het onderwijs

Op de basisschool en in de eerste jaren van het middelbare onderwijs ligt het curriculum in hoge mate vast door keuzes van de overheid of de scholen. Daarmee ligt bij deze partijen de verantwoordelijkheid de tijd doelmatig te besteden. In de tweede helft van de middelbare school kan een leerling echter profielen en vakken kiezen om vervolgens zelf een vervolgopleiding te kunnen kiezen. De leerling beïnvloedt daarmee zelf de doelmatigheid van zijn tijdsbesteding. Uit ons onderzoek komt naar voren dat leerlingen hier niet erg goed in zijn. Veel jongeren kiezen opleidingen waar ze later weer spijt van krijgen.⁴⁷ Ze switchen van opleiding tijdens de studie of gaan alsnog een tweede opleiding volgen nadat ze reeds enige tijd werken. Dit kost jaarlijks vele miljarden euro.⁴⁸ Net zoals een doordachte keuze van het curriculum in de eerste fases van het onderwijs het rendement van de onderwijsinvestering enorm kan vergroten, zo kan later in de onderwijsloopbaan goede studie- en beroepskeuzebegeleiding van grote betekenis zijn. Waar het niet mogelijk blijkt te zijn om met goede voorlichting studenten adequate keuzes te laten maken, kan inperking van de keuzevrijheid een doelmatig alternatief zijn.

In dat licht past ook de discussie over het vergroten van de concurrentie tussen opleidingen door het transparanter maken van de markt. Zolang studenten onvoldoende door-drongen zijn van de levenslange consequenties van de keuzes die ze maken, valt niet te verwachten dat meer keuzevrijheid tot betere uitkomsten leidt. Bij de pogingen om de markt voor hoger onderwijs transparanter te maken lijken vooralsnog vooral indicatoren over de gezelligheid van de stad en inhoud van de opleiding zelf bepalend te zijn voor de studenten. De perspectieven die deze opleidingen op langere termijn kunnen bieden, lijken onderbelicht te blijven. Het gevolg is dat de instellingen vooral worden gestimuleerd om leukere opleidingen aan te bieden en niet om betere opleidingen aan te bieden.

Waarom wordt niet naar de lange termijn gekeken?

Verbeteringen in het onderwijs lijken er vooral op gericht te zijn om afzonderlijke onderdelen van het curriculum te verbeteren, zonder dat goed naar de rol van dat onderdeel in de totale loopbaan van de leerling wordt gekeken. Lokaal optimaliseren leidt ertoe dat het curriculum belast wordt met onderdelen die weinig waarde hebben op de lange termijn. Zelfs als deze verbeteringen gebaseerd worden op een gerandomiseerd experiment, is het moeilijk de betekenis van deze harde uitkomsten te duiden als ze niet geplaatst worden in een langetermijnperspectief.

In de traditie van de economische theorie zou het overigens ook niet nodig zijn dat de overheid rekening houdt met de langetermijneffecten van het onderwijs en de onderlinge betekenis van opleidingen. Omdat mensen zelf onderwijs als investering in menselijk kapitaal beschouwen, zullen ze de opleidingen kiezen die het hoogste rendement hebben. Hierbij zullen ze opleidingen kiezen die goed passen in hun ontwikkeling op lange

47 *Borghans & Golsteijn, 2005.*

48 *Borghans & Golsteijn, 2006.*

termijn omdat deze het hoogste rendement hebben. De enige zorg van de overheid is in dit verband dat de opbrengsten van onderwijs niet alleen aan het individu toevallen. Men onderscheid daarom individuele en maatschappelijke baten van onderwijs. Discrepanties tussen individuele belangen en maatschappelijke belangen worden externaliteiten genoemd. Door adequate subsidies voor het volgen van onderwijs met grote maatschappelijke baten (of subsidies op de latere positieve uitkomsten) internaliseert ieder persoon deze maatschappelijke baten en zullen de onderwijsbeslissingen die ze nemen optimaal zijn. Door concurrentie tussen scholen kan bereikt worden dat instellingen zich gaan richten op onderwijsprogramma's die het beste passen binnen de doelstellingen van de afnemers.

Cruciaal voor een beleid dat uitgaat van deze economische theorie is dat mensen hun beslissingen inderdaad volledig nemen vanuit een investeringsperspectief en dat de overheid externe effecten van onderwijs goed in kaart weet te brengen. Er zijn duidelijke tekenen dat beide aannames problematisch zijn. Studenten onderschatten stelselmatig het investeringsbelang van onderwijs, omdat ze onvoldoende in staat zijn in te zien welke betekenis een opleiding gedurende hun hele verdere leven voor ze heeft. Vaak wordt gewezen op kapitaalmarktimperfecties die investeringen in onderwijs zouden belemmeren, maar het ligt meer voor de hand om te veronderstellen dat het vermogen van jongeren om adequate investeringsbeslissingen te nemen de oorzaak is van het imperfect werken van de markt. Het gevolg is dat meer concurrentie tussen opleidingen wel leidt tot meer strijd om de studenten, maar niet tot betere opleidingen. Er moet daarom een goede balans worden gezocht tussen keuzevrijheid en kwaliteit van het onderwijs. Voor zover studenten de vrijheid krijgen om te kiezen, moet ervoor gezorgd worden dat de studenten ook werkelijk doordrongen zijn van de consequenties van hun keuzes. Transparantie moet dus meer zijn dan het doorgeven van losse gegevens en moet samengaan met een indringend begeleidingsprogramma. Keuzevrijheid zou zich vooral moeten richten op de keuze van studierichting. Zolang blijkt dat studenten keuzevrijheid vooral benutten om leukere en makkelijkere studies te kiezen, lijkt voor deze dimensie een meer paternalistische houding meer op zijn plaats. Om het niveau van opleidingen zo hoog mogelijk te krijgen, zijn instrumenten in de toezichtsfere vereist.

Daarnaast is de vraag in hoeverre redeneringen op basis van externaliteiten richtinggevend kunnen zijn voor onderwijsbeleid. In de praktijk is de bemoeienis van de overheid met het onderwijs al heel groot. Van een bij benadering vrije markt is daarom totaal geen sprake. Daarnaast gaat het in het onderwijs om complexe situaties waarin ouders, leerlingen, docenten en scholen elk hun invloed op het leerproces hebben en dus al deze potentiële belangentegenstellingen meegenomen moeten worden bij het in kaart brengen van de externe effecten. Als daar ook nog bijkomt dat een deel van de betrokkenen de beslissingen die ze moeten nemen wellicht niet goed kan overzien, wordt duidelijk dat we er niet op kunnen vertrouwen dat alleen door het instellen van de juiste incentives de optimale beslissingen worden genomen.

Dat wil niet zeggen dat incentives niet nuttig zijn, maar dat de overheid ook het onderwijsproductieproces als geheel in de gaten moet houden, om te kijken of de uitkomsten die worden bereikt inderdaad de maatschappelijke welvaart het meest dienen.

In het Nederlandse onderwijsbeleid wordt dit lange termijn economisch perspectief nauwelijks gehanteerd. Men richt zich vooral op het optimaliseren van afzonderlijke onder-

delen van het curriculum. Als gevolg hiervan ontbreekt het aan een goede visie over hoe het onderwijs moet reageren op veranderingen in de maatschappij. Het onderwijs krijgt nieuwe taken toebedeeld, zonder dat duidelijk is hoeveel in deze nieuwe doelen moet worden geïnvesteerd en wanneer dit het beste kan gebeuren. Doordat het leerproces wordt geoptimaliseerd zonder de implicaties voor het productieproces als geheel hierin mee te wegen, krijgen leerpsychologische overwegingen een groot gewicht. Leren op school wordt steeds meer natuurlijk leren. Dat wil zeggen dat in toenemende mate op school geleerd wordt wat mensen ook zouden leren zonder naar school te gaan.

De gevolgen zijn dat de intensiviteit van het Nederlandse onderwijs vrij laag is. Op de basisschool is de aandacht verschoven van klassikale les naar individuele begeleiding, waardoor de lestijd per kind behoorlijk is gereduceerd. Waarschijnlijk is de totale lestijd (vooral door de opkomst van arbeidsduurverkorting bij de leraren) behoorlijk teruggelopen en wordt steeds meer tijd besteed aan zaken buiten de kernvakken taal en rekenen. Ook lijkt de onderwijstijd na de cito-toets niet erg nuttig meer te worden besteed. Ook de ontwikkelingen in de lestijd op middelbare scholen zijn bekend. Vele scholen hebben moeite om de wettelijke norm voor lesuren te halen, waarbij nog nauwelijks wordt gekeken wat de feitelijke inhoud is van de van lessen die wel worden gegeven. Op de universiteit is 30 uur studeren per week inmiddels heel normaal.⁴⁹

5 De gevolgen voor onderzoek

Als we toe willen naar meer evidence based onderwijs, zijn dit tendensen die als eerste om aandacht vragen. Er is echter nauwelijks systematische informatie beschikbaar over tijdsbesteding in het onderwijs.

Om op basis van solide onderzoek te analyseren waar de belangrijkste verbeteringen van het onderwijssysteem gerealiseerd kunnen worden, is een brede analyse van het systeem als geheel een cruciaal vertrekpunt. Alleen door het gehele onderwijsproductieproces in een dynamisch perspectief te bekijken kan vastgesteld worden waar de verbeteringen met de grootste potentie zitten, zodat experimenten uitgevoerd kunnen worden die zich juist hierop richten. Zo kan vermeden worden dat toevalligheden in de publieke discussie of de toevallige onderzoeksactiviteiten van onderzoekers bepalend worden voor het onderwijsbeleid. De lead bij de gang naar evidence based beleid dient te liggen bij degenen die het belang van het systeem als geheel vertegenwoordigen.

Vooruitlopend op de uitkomsten van een dergelijke brede analyse verwacht ik dat vragen zoals: op welke leeftijd zouden kinderen met school moeten beginnen; wat zijn de effecten van langere lestijden op de basisschool; wat zijn de effecten als we meer of minder aandacht geven aan taal en rekenen; wat is de rol van de afzonderlijke vakken op de middelbare school voor de latere ontwikkeling; en hoe bevorderen we dat jongeren adequate studiekeuzes maken, de cruciale factoren in het onderwijsproces zullen zijn. Eigenlijk zouden experimentele studies zich daar op moeten gaan richten. Dit zijn niet de makkelijkste experimenten om uit te voeren. Het betekent nogal wat om op random basis in te grijpen in het kernprogramma van een school en effecten moeten over zeer lange termijn worden gemeten. In vergelijking met veel experimentele studies die nu al worden gedaan gaat het hierbij om grootschalige, en zeer fundamentele experimenten.

Nelsen en Murnane hebben onlangs betoogd dat juist bij deze fundamentele vragen de grootste opbrengsten van experimenteel onderzoek te verwachten zijn.⁵⁰ Bij lesmethodes voor een specifiek vak in een bepaald leerjaar valt te verwachten dat ervaring en gevoel van de docent een goed (misschien zelfs superieur) substituut is voor geprotocoliseerde lesvormen. De winst die bij deze lokale afwegingen gemaakt moeten worden is daardoor waarschijnlijk klein. Bij beslissingen over de opzet van het systeem als geheel, de tijd die aan vakken moet worden besteed en de beste volgorde van de verschillende onderdelen, is er niet iemand aan te wijzen met gevoel en ervaring voor dergelijke beslissingen.

Soms moeten gedurfde beslissingen worden genomen om weer eens een grote stap verder te komen. Het ligt voor de hand dat er zeer grote winst te boeken valt door het onderstelsel te optimaliseren. Het verzamelen van de gegevens die hiervoor nodig zijn en het uitvoeren van experimenten die procesverbeteringen mogelijk maken, zijn van een orde die we op onderwijsgebied nog niet gewend zijn. De mogelijkheden lijken echter

50 *Murnane & Nelson, 2006.*

beter dan ooit. Het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) heeft met het Sociaal Statisch Bestand een infrastructuur gebouwd die het mogelijk maakt mensen tijdens hun gehele onderwijsloopbaan en de latere carrière te volgen. Scholen voeren tegenwoordig een groot aantal geüniformeerde toetsen uit (bijvoorbeeld het cito-volgsysteem) die een schat aan informatie over de ontwikkeling van leerlingen opleveren. Ook uitgevers zullen in toenemende mate computerprogramma's ontwikkelen om de ontwikkeling van kinderen te diagnosticeren. Als we de stap zouden zetten om al deze informatie bijeen te brengen en op cruciale punten aan te vullen met extra gegevens die bijvoorbeeld leraren bij moeten houden⁵¹ en aanvullend steekproefonderzoek, dan ontstaat een longitudinaal gegevensbestand waarmee de totale ontwikkeling van jongeren in beeld kan worden gebracht. Alle experimenten die worden uitgevoerd zouden gekoppeld kunnen worden aan deze database, zodat na verloop van tijd altijd de langetermijneffecten vastgesteld kunnen worden. Daarnaast zouden als sluitstuk experimenten kunnen worden gestart, die zich richten op de kernvragen met betrekking tot het functioneren van het onderwijsstelsel.

Keuzes over welke experimenten gedaan moeten worden, moeten zorgvuldig worden gemaakt. Ook zal het lang duren voor de uiteindelijk effecten van experimenten in het onderwijs aan het licht komen. Een uitgebreide verzameling indicatoren over de achtergrond en ontwikkeling van leerlingen is daarom nodig om de keuzes voor experimenten goed te kunnen onderbouwen en om al in een vroeg stadium eerste resultaten van deze experimenten binnen te krijgen.

Voor kleinere veranderingen in het onderwijsprogramma zal het niet altijd mogelijk zijn om grootschalige experimenten op te zetten. Hier zou echter al winst geboekt kunnen worden als er een helderder beeld zou bestaan van de betekenis van de bestaande onderwijsactiviteiten voor de einddoelen van het onderwijs en nadrukkelijker vanuit een investeringsperspectief over de vernieuwingen zou worden nagedacht. Men zou kunnen denken aan een onderwijseffectrapportage die laat zien hoe een onderwijsvernieuwing van invloed is op het bestaande onderwijsproductieproces: welke leeractiviteiten moeten plaatsmaken voor iets nieuws; wat was de rol van die activiteiten; wat is het meest geschikte moment in het curriculum voor de nieuwe activiteiten en in hoeverre gaat het hier om substitutie van activiteiten die reeds plaatsvinden. Ook hiervoor is goede informatie over de ontwikkeling van mensen in het Nederlandse onderwijs dus cruciaal.

Voor supermarkten als Albert Heijn is het al lang heel normaal om alle informatie die men binnenkrijgt te benutten voor het optimaliseren van het verkoopproces. Waarom zou de overheid een dergelijke aanpak niet hanteren om ook maatschappelijk veel belangrijkere zaken professioneel aan te gaan sturen? In het gezondheidsonderzoek bestaan er al zeer grootschalige longitudinale programma's om determinanten van ziekte en gezondheid op te sporen. Als Nederland als eerste ook deze stap op het terrein van het onderwijs durft te zetten, krijgt ons land de instrumenten in handen waarmee onderwijsinvesteringen daadwerkelijk kunnen worden geoptimaliseerd. Dit kan een belangrijke factor zijn om de ambitie waar te maken om op onderwijsgebied de Europese top te bereiken.

51

De tijdbesteding bijvoorbeeld. In de gezondheidszorg is het heel gebruikelijk dat verrichtingen worden bijgehouden en ook in veel bedrijven schrijven medewerkers tijd. Bij een professioneel onderwijs hoort daarom wellicht dat ook de docenten vastleggen wat ze doen.

Literatuur

- Borghans, L. (2006). *Zonde van de tijd. Leren in Nederland vanuit een economisch perspectief*. Oratie Maastricht, 2006.
- Borghans, L. & Golsteyn, B. (2005). *Imagination, Time Discounting and Human Capital Investment Decisions*. Geraadpleegd op 8 augustus 2007 via de website van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, <http://www.roa.unimaas.nl/cv/golsteijn/golsteyn.htm>.
- Borghans, L. & Golsteyn, B. (2006). De kosten van uitgesteld leren. *Kwartaalschrift Economie*, 3, 291-300.
- Borghans, L., Golsteyn, B. & Grip, A. de (2006). *Meer Werken is meer leren: De Determinanten van Kennisontwikkeling*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen.
- Borghans, L. & Weel, B. ter (2004). Are Computer Skills the New Basic Skills? The Returns to Computer, Writing and Math Skills in Britain. *Labour Economics* 11(1), 85-98.
- Murnane, R.J. & Nelson, R.R. (2005). *Improving the Performance of the Education Sector: The Valuable, Challenging, and Limited Role of Random Assignment Evaluations*. NBER working paper W11846.

Kennen is kunnen? Over transparantie in het onderwijsbeleid

E. Scholtes

1 Inleiding

Transparantie is een hoera-begrip. Het is dan ook heel snel en heel enthousiast in allerlei contexten van de overheid omarmd. Op het eerste gezicht is transparantie prachtig. Openheid, daar kun je niet tegen zijn! Maar bij nadere beschouwing zijn ook haken en ogen zichtbaar. Sommige bezwaren hebben te maken met grenzen aan de functionaliteit van transparantie als zodanig. Andere beperkingen doen zich voelen in relatie tot beleidsdoelen en andere beleidsinstrumenten. Doet de overheid er goed aan om in die mate en op die wijze informatie kenbaar te maken en beschikbaar te stellen of die verplichting aan uitvoerende actoren op te leggen? Hebben we voldoende stilgestaan bij de effecten en bij de neveneffecten? Of is er vooral opportunisme in het spel?

Met de Kwaliteitswet was de sector onderwijs in 1995 een voorloper in transparantie. Alleen heette dat toen nog niet zo. Nu wordt transparantie ook in veel andere sectoren van het openbaar bestuur bepleit. Net als elders duikt transparantie in het onderwijs op steeds meer plaatsen op als vormvoorschrift. Er wordt veel waarde gehecht aan het kenbaar zijn van hetgeen het onderwijs te bieden heeft en aan het openbaar maken van prestaties.

Tekenend voor de vanzelfsprekendheid van het begrip transparantie is dat het zelden gedefinieerd wordt. Vaak wordt er gemakzuchtig, als bijna overbodig, het synoniem 'openbaarheid' aan toegevoegd. De Algemene Rekenkamer (2005) beschouwt 'transparant' als een kenmerk van het functioneren van het openbaar bestuur: "Relevante informatie moet voor belanghebbenden toegankelijk zijn." In de toelichting noemt de Rekenkamer een aantal vormkenmerken. Deze kenmerken zijn te herleiden tot een publicatie van het Rathenau Instituut (1996).

Werd in de jaren negentig het gebruik van het begrip in het openbaar bestuur⁵² nog uitsluitend gekoppeld aan de mogelijkheden van ict (informatie- en communicatietechnologie), in deze eeuw wordt de impact verbreed tot wat ik omschrijf als 'het kenbaar zijn van informatie'. Informatie is transparant als deze kenbaar is: er kan kennis van worden genomen. Dat vergt dat de informatie beschikbaar is (dus openbaar en toegankelijk), bereikbaar (er is toegang, het is vindbaar en betaalbaar), begrijpelijk (naar vorm en inhoud). Dát informatie beschikbaar, bereikbaar en begrijpelijk is, is alleen interessant in een bepaalde context: als deze voor iemand relevant is.

52 *Transparantie behoort in andere kennisgebieden al veel langer tot het gebruikelijke jargon. In de architectuur heeft het betrekking op het zichtbaar zijn van de dragende constructies, op zichtlijnen en op het gebruik van doorzichtige materialen. Een muzikrecensent hanteerde het begrip onlangs om aan te geven dat elk van de verschillende instrumenten hoorbaar is.*

2 Transparantie als doel en als middel

Wat maakt dat transparantie zo'n enorme populariteit doormaakt in het openbaar bestuur? Waar leidt het toe? Of beter misschien: waartoe wordt het geacht te leiden?

Transparantie is een belangrijke waarde in onze democratische rechtsstaat. Het is een *doel* in zichzelf. Rechtszekerheid en voorspelbaarheid staan hoog in het vaandel. Willekeur en rechtsongelijkheid zijn uit den boze. We hebben dit gecodificeerd in de Grondwet en in de AWB (Algemene wet bestuursrecht). De WOB (Wet openbaarheid van bestuur) institutionaliseert transparantie van besluiten van de overheid.

Bij de scheiding der machten is de controlerende macht afhankelijk van verkregen informatie om de taak te kunnen vervullen. Ook mondige burgers moeten weten hoe het zit om hun stem te kunnen verheffen. Burgerparticipatie is gebaat bij de vorming van 'civic competences'. Onderwijs legt daarvoor de basis. Beschikken over informatie, op de hoogte zijn, is een essentiële voorwaarde.

Door de vermaatschappelijking van de staat en zijn instituties is de afstand tot de burgers kleiner geworden. Wat zich daar afspeelt is iets dat gekend of soms zelfs doorgrond wil worden door belanghebbenden. Journalisten voeren dat debat aan en voeden de behoefte om meer te weten van 'hoe het er nou werkelijk aan toe gaat', al dan niet na een beroep op de WOB.

Maar openheid is lang niet altijd *wenselijk*. En ook dat vinden we vanzelfsprekend. Bepaalde categorieën rechtszaken worden achter gesloten deuren afgedaan. In het bedrijfsleven vinden we het bestaan van octrooien heel logisch en wij respecteren 'het geheim van de smid'. Informatie over de kostenstructuur van een bedrijf blijft uiteraard binnenskamers. Privacy is een groot goed als het gaat om gegevens over onze gezondheid.

De 'methode Wijffels' bij de kabinetsformatie van 2006-2007 riep aanvankelijk veel verzet op vanwege het gesloten karakter, maar van lieverlee ontstond ook begrip voor de functionaliteit van de beslotenheid van het proces. Als partijen met uiteenlopende belangen samen tot een resultaat moeten komen, is het belangrijk dat het proces zich achter gesloten deuren kan voltrekken: geen vertrouwen zonder vertrouwelijkheid. Na de succesvolle afronding overheerst in de media de constatering dat de beslotenheid wezenlijk was voor het snel bereikte resultaat, ook al is de ergernis over het vruchteloze wachten aan het hek soms tussen de regels nog merkbaar.

Intussen wordt er wel geknabbeld aan de grenzen van privacy en bedrijfsgeheimen. Zie bijvoorbeeld het elektronisch patiëntendossier of de koppeling van bestanden van sociale diensten aan die van andere publieke organisaties. Tot voor kort behoorden salarissen en overige arbeidsvoorwaarden van topmanagement in bedrijven en publieke sector ook tot de privacygevoelige zaken en bleven ze dus besloten.

Als redelijk denkende mensen zijn we prima in staat om te bepalen waarvan we graag kennis willen nemen en wat logischerwijze of op morele gronden verhuld blijft. Deze grenzen aan transparantie worden dan onderschreven.

Er zijn in onze rechtsstaat vele situaties waarin transparantie per definitie *niet* aan de orde is. In bijzondere situaties van het handhaven van de rechtsorde en de veiligheid is geheimhouding cruciaal. Denk aan het werk van de AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst), een aanstaande inval van een arrestatieteam of van de FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst). Het beveiligingsprotocol van politici wordt niet openbaar gemaakt. Dat snapt iedereen. Maar als het mis is gegaan willen we wel weten hoe verantwoordelijke bewindslieden gehandeld hebben, zoals na de moord op Pim Fortuyn.

Volstreekte openheid is evenmin altijd *mogelijk*. Transparantie veronderstelt dat de werkelijkheid bij voorkeur in cijfers, of anders in symbolen kan worden gevangen. Denk aan de +, +/-, - scores. Kwalitatieve informatie wordt in woorden gevat. Maar niet alles laat zich uitdrukken in cijfers of symbolen, en zelfs niet in woorden. Bij het vervullen van een vacature kan de profielschets nog zo specifiek zijn, het kan zomaar voorkomen dat de sollicitatiecommissie het zeer eens is over de voorkeur voor kandidaat x, ook al scoorde zij net iets minder op de lijst met plussen en minnen. Zo valt het te betwijfelen of het voor de minister van Vreemdelingenzaken doenlijk is om de overwegingen inzake 'schrijvende gevallen' in criteria te formuleren, zoals de Raad van State adviseerde. Het gaat om ongrijpbare zaken als de 'Gestalt' en de 'chemie'. In deze complexe wereld willen we ook kunnen vertrouwen, op onze intuïtie en op elkaar. Wij willen magie, wij waarderen juist het 'betere weten' van de medisch specialist, zegt Frissen (2007). Dat de processen van afweging transparant zijn is ten principale prima. Maar laten we ook accepteren dat dat niet tot in de allerlaatste finesse kan. Sterker nog: laten we dat toejuichen en koesteren.

Transparantie in het openbaar bestuur is ook een *middel*. Als vormvoorschrift is het een beleidsinstrument dat weliswaar pas een aantal jaren wordt toegepast, maar in die korte periode heeft het een enorme populariteit verworven. Vertrouwen, kwaliteit, marktwerking in de publieke sector: zij zijn alle gebaat bij transparantie, over aanbod, prestaties. Althans, dat is de veronderstelling in de beleidsdocumenten. Om dit effect te bereiken stelt de overheid regels voor het bekendmaken van informatie. Transparantie is dan een vormvoorschrift.

Transparantie wordt vooral verondersteld bij te dragen aan een aantal nog 'jonge' beleidsdoelen, zoals herstel van het vertrouwen in de publieke sector, het ondersteunen van zelfverantwoordelijke burgers, het op gang brengen van marktwerking in de publieke sector en als alternatief voor het verticale toezicht. Die verwachtingen zijn te formuleren in termen van een beleidstheorie: als x, dan y.

Een kleine greep uit recente beleidsdocumenten: Als burgers inzicht hebben in hun opgebouwde oudedagsvoorzieningen, dan kunnen ze een verstandige keuze maken voor eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen. Als er marktwerking is in de zorgverzekeringen, dan zullen consumenten de premies gaan vergelijken en dan zullen de premies dalen. Als organisaties weten waar de toezichthouder op controleert, dan gaan zij die onderdelen verbeteren. Als ouders kunnen zien hoe slecht scholen presteren, dan zullen zij de schoolleiding daarop aanspreken en dan gaat de kwaliteit omhoog. 'Kennen

is kunnen' lijkt het adagium van de onderliggende beleidstheorieën: als betrokkenen maar beschikken over informatie, dan komt het wel goed. U weet meer, dus u kunt ook beter handelen. Is dat ook zo?

Actoren zijn gehouden bepaalde informatie kenbaar te maken bij bepaalde partijen. Soms is dat wat ik noem '*transparantie ex ante*'. De zorgverzekeraars moeten hun polissen vooraf bekendmaken, de school laat in de schoolgids zien welke onderwijsprogramma's er zijn. Burgers kunnen op basis daarvan beter en bewuster kiezen.

Een ander voorbeeld van transparantie ex ante is dat de toezichthouder zijn toetsingskaders ontwikkelt in overleg met objecten van toezicht, zoals de Onderwijsinspectie met de (vertegenwoordigers van) scholen. Dat vergroot de acceptatie van de standaarden, is het idee. De Inspectie publiceert de toezichtkaders vervolgens vooraf. Verwacht wordt dat scholen zullen anticiperen op de standaarden die in de toezichtkaders vermeld staan. En dat daar als het ware preventief een impuls vanuit gaat naar de kwaliteit van het onderwijs.

Transparantie als vormvoorschrift kan ook betrekking hebben op reeds geleverde prestaties: '*transparantie ex post*'. Vanouds kennen we de jaarrekening, die ook voor publiek gefinancierde organisaties openbaar moet zijn. Een nieuwe loot aan de stam zijn de lijsten met prestaties van ziekenhuizen, scholen, verpleeghuizen, enzovoort. Rijksinspecties zijn gehouden de gegevens over de prestaties actief openbaar te maken. De inspecties tonen zich nog huiverig voor het 'ranken' van de organisaties, omdat het bepalen van 'de beste' immers geen eenduidige zaak is. De media laten zich echter niet weerhouden door dergelijke overwegingen en bepalen zelf op basis waarvan zij de rangorde samenstellen. Met als gevolg naast elkaar bestaande lijsten waarin hetzelfde ziekenhuis zowel een top-per, een middenmoter als een twijfelgeval kan zijn.

Verscheidende auteurs hebben gewezen op de bezwaren die kleven aan dergelijke vormen van transparantie. De prestatieparadox van Van Thiel en Leeuw (2003) doet opgeld, organisaties vertonen het strategisch gedrag dat De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) beschrijven. Organisaties doen aan 'window dressing' of gaan zich richten naar de te meten standaarden, zoals ziekenhuizen die doorliggen eufemistisch herformuleren en zo een negatieve score op een van de prestatie-indicatoren pogen te ontlopen. Organisaties zijn selectief in hun rapportages, scholen verzorgen 'teaching to the test' of oefenen zachte drang uit op zwakke leerlingen om niet mee te doen met de cito-toets, enzovoort. Dit zijn de beruchte perverse effecten.⁵³ Door die mechanismen komen de betrouwbaarheid en relevantie van de verstrekte informatie onder druk. Dit is een ernstige zaak. Want het kan betekenen dat, waar er aan de voorkant veel aan is gedaan om de juiste standaarden aan te leggen, de waarde van de informatie over de prestaties uiteindelijk bedroevend is vanwege de onbetrouwbaarheid.

Een ongewenste implicatie van een andere orde wordt wel samengevat onder de noemer van 'bureaucratie'. Met het verzamelen en verstrekken van gevraagde informatie is veel tijd en geld gemoeid, zeker als er meer partijen zijn die allemaal, krachtens hun taakstelling, nét iets andere gegevens willen ontvangen. Al die tijd en aandacht kan niet besteed worden aan het eigenlijke doel van de organisatie: publieke dienstverlening.

In al deze relativerende opmerkingen hebben we nog niet eens stilgestaan bij het mogelijke vertekenende effect bij de ontvangers van de informatie. Ook als de informatie in zichzelf deugt, kan het nog mis gaan. Als de impact ervan al niet verstoord wordt door selectieve perceptie, kan de informatieoverload roet in het eten gooien. Of de gegevens worden verkeerd begrepen. Of ze leiden tot zo veel verontwaardiging dat van een reële beoordeling geen sprake meer kan zijn.

De intentie van het beleid, en de veronderstelling, is dat transparantie verheldert. Het houdt een spiegel voor, het is vertrouwenwekkend, het bevordert bewustzijn. Maar de contra-indicaties geven ook voeding aan de stelling: 'transparantie vertroebelt'. In het vervolg van dit betoog ga ik na in hoeverre transparantie als middel in het onderwijsbeleid onderhevig is aan deze ellendige neveneffecten die veel van de goede bedoelingen teniet zouden kunnen doen. Of draagt transparantie in deze sector wél bij zoals beoogd?

3 Transparantie in onderwijsbeleid

De Onderwijsraad (2005) noemt in zijn advies *De stand van educatief Nederland* vijf criteria voor goed onderwijsbeleid: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en sociale cohesie. We kunnen ons de vraag stellen of de vormvereiste ‘transparantie’ deze criteria van goed onderwijsbeleid dichterbij brengt.

De Onderwijsraad noemt *kwaliteit* als eerste criterium voor het handelen van de minister: “Is het onderwijs van voldoende kwaliteit, zowel in de zin van interne kwaliteit (inhoud en niveau) als in de zin van externe kwaliteit (responsiviteit)?” Veel van de vormvoor-schriften rond transparantie in het onderwijs leiden ertoe dat informatie beschikbaar komt over de interne kwaliteit, over inhoud en niveau. Transparantie draagt er in principe aan bij dat deze kwaliteitsvraag beantwoord kan worden. Er zijn drie categorieën bronnen: de scholen zelf, de Inspectie en het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Om met die laatste te beginnen: het ministerie zorgt jaarlijks voor een gestage stroom van brochures, publicaties van regelingen, enzovoort, die voor iedereen beschikbaar zijn en die betrekking hebben op (een deel van) het stelsel, niet op individuele onderwijsinstellingen. Daarnaast zijn er informatiestromen die wel voor schoolbesturen en/of de Inspectie bedoeld zijn, maar niet voor het grote publiek. Het betreft informatie over personeel, bedrijfsvoering en financiën.

Scholen zijn gehouden informatie te verstrekken in het kader van verticale en horizontale verantwoording. Een voorbeeld van horizontale verantwoording is de schoolgids, waartoe de scholen krachtens de Kwaliteitswet al sinds 1995 verplicht zijn. Deze geeft leerlingen, ouders en potentiële medewerkers informatie over het reilen en zeilen van een school. Het is heel wel denkbaar dat die informatie aanleiding geeft tot het stellen van al dan niet kritische vragen. Hirschmann (1970) beschrijft dit verschijnsel als ‘voice’. En dan kan het zo zijn dat die informatie vervolgens aanleiding is voor de schoolleiding om zich te bezinnen en/of actie te ondernemen. In dat geval is er sprake van een positief effect op de responsiviteit.

De verticale verantwoording omvat informatie die aan de Inspectie moet worden verstrekt, zoals over de bevoegdheden van het onderwijzend personeel, de organisatie van het onderwijs, de visie op leren, het pedagogisch klimaat, cito-scores, enzovoort. De Inspectie betreft deze informatie bij het maken van de risicoanalyse van de school. Uitgangspunt is dat het toezicht van de Inspectie minder intensief is naarmate de kwaliteit van de verticale verantwoording een solider beeld laat zien. Dan hebben we het dus over de responsiviteit van de inspectie.

Transparantie heeft een negatief effect op kwaliteit wanneer het management van de onderwijsinstelling erin slaagt om het accent te leggen op irrelevante maar positieve ken-

merken en de problemen zodanig weet te verhullen dat het vertrouwen weet af te dwingen, bij ouders en bij de toezichthouder. Partijen zijn ten onrechte gerustgesteld. De transparantie vertroebelt dan vooral.

We hebben inmiddels ook kennisgemaakt met een extreme vorm van horizontale verantwoording: transparantie op microniveau. Bij sommige scholen kunnen ouders online de prestaties en vorderingen van hun kind volgen door het leerlingvolgsysteem thuis te raadplegen. Een stap verder zou zijn dat via de webcam het gedrag real time gevolgd kan worden. Waar het in de thuiszorg functioneel kan zijn als iemand via beeldverbinding de behoefte om hulp duidelijk kan maken, lijkt dit voor het onderwijs een onzinnige onderneming. Dat is de dood in de pot voor onbevangenheid en vertrouwen bij zowel de professionals als de kinderen.

De Inspectie maakt haar bevindingen per onderwijsinstelling actief openbaar. Iedereen kan er dus kennis van nemen. De veronderstelling is dat daarvan een positieve prikkel uitgaat op de kwaliteit van het onderwijs. Slechte scores weerhouden zich oriënterende ouders ervan hun kind bij zo'n school in te schrijven. Als er tijdens de rit reden is tot onvrede trekken ouders aan de bel, de 'voice'-optie, of ze halen hun kinderen van school, de 'exit'-optie.⁵⁴ Besturen en directies willen zo veel mogelijk leerlingen hebben, is de veronderstelling. Dus signalen als voice en exit zullen hun uitwerking niet missen.

Toch is niet zonder meer gegarandeerd dat er een kwaliteitsbevorderend mechanisme optreedt. Er zijn wel een paar hobbels. De bevindingen hebben betrekking op de standaarden die de Inspectie hanteert. Als dat ook de criteria zijn die voor ouders relevant zijn, is er potentieel winst. De informatie moet wel in begrijpelijke taal geschreven zijn, dus zonder al te veel jargon. En ze moet te vinden zijn. Een ordening op brin-nummer, zoals nu het geval is bij de zeer zwakke scholen op internet, zoekt voor ouders minder handig dan op plaatsnaam en naam van de school.

De Inspectie publiceert wel rapporten, maar geen op oordelen gebaseerde rankings. Die terughoudendheid past bij de objectief handelende overheid. Dat andere partijen in hun lijsten wél relatieve oordelen uitspreken is prima. Laat de betrokkenen de informatie maar bij elkaar voegen, de aanvullingen en discrepanties zien, en vooral zelf beoordelen door welke lijst ze zich vooral laten leiden. Maar we moeten er rekening houden dat mensen door de bomen het bos niet meer zien. Niet ondenkbaar is dat mensen juist het vertrouwen verliezen omdat er kennelijk geen betrouwbare, objectieve informatie bestaat. In beide gevallen haken ze af. Per saldo resteert onverschilligheid in plaats van 'empowerment', het toerusten van burgers in hun rol van zelfverantwoordelijke onderwijsconsument.

De transparantie wint aan kracht naar de mate waarin de Inspectie concreet is in haar oordelen. Het helpt als de Inspectie concreet zegt om wie het gaat. In de huidige praktijk van de Inspectie is het gebruikelijk om te spreken van 'de school' die a of b doet of na-laait. En 'de school' die er goed aan doet om aandacht te besteden aan x, of om y te verbeteren. De Inspectie beschouwt, terecht, het bevoegd gezag als verantwoordelijk en treedt niet in het functioneren van personen. Ook dat is in formele zin op zich terecht, maar het gaat om de effectiviteit. Functionarissen kunnen wél aangesproken worden. Veel beter is het dus om te zeggen wie het betreft. 'De school' is een construct; 'de

54 *Hirschman, 1970.*

school' kan niet handelen. 'De directeur' of 'het team van de onderbouw, of 'de taalcoördinator 'of de sectie Engels' of 'het bestuur' kan dat wel. Het bevoegd gezag moet betrokkenen vervolgens in de gelegenheid stellen de vereiste actie te ondernemen. Met het gebruik van 'de school' als de anonieme actor in een beoordelende zin of in een aanbeveling verschuilt de Inspectie zich. De kwaliteitsverbetering van het onderwijs is gediend met een Inspectie die man en paard noemt.

De *toegankelijkheid* is beslist gediend met transparantie. "Is het onderwijs in al zijn onderdelen toegankelijk voor alle lerenden, in dezelfde mate en zonder drempels?" De formulering van deze vraag is wat verhullend. Onderwijs is immers niet onbeperkt en ongeclausuleerd beschikbaar. Niet iedereen kan overal zo lang hij dat wil onderwijs volgen. Er gelden voorwaarden. Die kunnen betrekking hebben op leeftijd, toetsscores, examenresultaten, levensbeschouwing, enzovoort. Door transparantie ex ante worden die bekendgemaakt.

Belangrijk is ook de informatie over de procedures bij inschrijving. Vooral bij populaire scholen (die vaak juist niet ongebreideld willen groeien!) zijn er hele circussen rond aanmelding en inschrijving. Die moet je kennen, wil je een kans maken. Transparantie is dus geboden. Maar die transparantie leidt vervolgens ook tot verontwaardiging en protest, omdat de zaken op een bepaalde manier geregeld blijken te zijn. Het gevolg daarvan is soms dat het gemeentebestuur, uit overwegingen van sociale cohesie bijvoorbeeld, regulerend wil optreden en daarmee inbreuk maakt op de autonomie van het bevoegd gezag.

Onder de bama-structuur (bachelor-master) in het hoger onderwijs is het cruciaal dat studenten goed weten of ze inderdaad zo vlekkeloos de overstap kunnen maken van de ene naar de andere onderwijsinstelling als het stelsel belooft. Transparantie is belangrijk om te voorkomen dat er misvattingen ontstaan.

Het criterium *doelmatigheid* heeft betrekking op de ingezette middelen: "Is het onderwijs doelmatig en efficiënt als we kijken naar de verhouding tussen input, proces, opbrengst en context?" Het antwoord op deze vraag is vooral voor de overheid interessant, als de verstrekker van de publieke middelen. De burger heeft er als belastingbetaler slechts een indirect belang bij.

Op mesoniveau heeft doelmatigheid betrekking op de toegevoegde waarde die een school weet te realiseren. De koppeling tussen middelen en bereikte resultaten is nog volop in discussie. De leeropbrengsten van kinderen zijn op individueel niveau niet zonder meer vast te stellen, laat staan toe te schrijven aan de inspanningen van degenen die het onderwijs verzorgen. Informatie daarover zou snel 'pseudowijsheid' bevatten. Laat die transparantie dus maar achterwege zolang er onvoldoende 'evidence based' kennis is. Scholen met vergelijkbare populaties laten zich echter wel vergelijken.

Op landelijk niveau is de macrodoelmatigheid aan de orde: wordt het publieke geld goed besteed? De transparantie betreft de verticale verantwoording in de vorm van de jaarrekening. Onder de nieuwe besturingsfilosofie, na de invoering van de lumpsum-bekostiging wordt er meer waarde aan gehecht. Controle achteraf is het noodzakelijk geachte tegenwicht voor de autonomie en dus het vertrouwen vooraf.

Hier ligt een inconsistentie op de loer. Het besturingsprincipe 'deregulering' biedt ruimte en vrijheid om keuzen te maken over het 'hoe' van de inrichting van hun onderwijs en de

onderwijsorganisatie. Er ontstaat een vrije ruimte om als maatschappelijke onderneming strategische keuzen te maken. Dan kan het gebeuren dat creatieve constructies bedacht worden om meer deelnemers te werven, dan kunnen hogere salarissen betaald worden, dan mag er worden gespaard. En met de vormvoorschriften rond transparantie wordt dat ook allemaal zichtbaar.

Deregulering vergt dat politici en beleidsmakers afstand nemen en de zaken in vertrouwen overlaten. Maar dat valt niet mee. Toen de informatie over salarissen van het management of over de omvang van het eigen vermogen van scholen bekend werd, was de reflex bij politici om kamervragen te stellen; de media berichtten er ontstemd over. De roep om normstelling wordt onmiddellijk geuit. Dat doorkruist het principe van vertrouwen geven. Dat is een forse prijs, gezien de besturingsfilosofie. Waar vertrouwen werd beoogd, wordt verontwaardiging geogst.

De *keuzevrijheid* is een cruciaal kenmerk van ons onderwijsstelsel en is tevens een bron van de inconsistenties in de besturing. Keuzevrijheid veronderstelt verschillen, en erkenning van verschillen. Die waren er vanouds op stelselniveau in de vorm van de zuilen en de diverse 'traditionele vernieuwingsscholen'. Echte keuzevrijheid is natuurlijk gebaat bij verschillen op schoolniveau. Dat die benadrukt worden is van veel kortere termijn.

In beleidsteksten wordt pas in de nota's *Variëteit en waarborg* (1999) en *Onderwijs in stelling* (2000) met zo veel woorden ruimhartig ruim baan gemaakt voor variatie. Als er verschillen zijn waaruit gekozen kan worden, is het essentieel dat die gekend kunnen worden. Transparantie is dus een must voor empowerment van de onderwijsconsumenten. Zij het met de beperking dat het beschikbaar stellen als zodanig, hoe begrijpelijk, laagdrempelig en verantwoord ook, nog niets zegt over de mate waarin die informatie de keuze zal schragen.

Voor keuzevrijheid is transparantie ex ante belangrijk: om te weten wat je te wachten te staat. Scholen zorgen zelf voor materiaal en activiteiten in het kader van hun public relations. Daarnaast is het belangrijk dat er informatie van derden beschikbaar is, bijvoorbeeld van de Inspectie. Door de voorschriften ten aanzien van de inhoud van de schoolgidsen kunnen deze op de onderdelen vergeleken worden die ouders belangrijk vinden. De inspectierapporten kennen ook een standaard opbouw die vergelijking mogelijk maakt. Belangrijk is dat de criteria die aangelegd zijn bij het beoordelen van een school expliciet gemaakt worden, zodat de onderwijsconsument zijn weging kan aanpassen als hij aan kwesties een ander gewicht toekent. Dat is het geval. Transparantie versterkt de keuzevrijheid.

Het laatste criterium in de meetlat van de Onderwijsraad is *sociale cohesie*. Dit criterium heeft betrekking op accenten in de inhoud van het curriculum en de sfeer in de scholen. Dit zijn de laatste jaren veel belangrijker kwesties geworden. In de sliptestream van incidenten is er meer belangstelling voor zaken als veiligheidsbeleid, multiculturaliteit, het beschikbaar zijn van een pestprotocol en een vertrouwenspersoon. Hoe wordt omgegaan met verschillen tussen culturen, welke aandacht is er voor feestdagen van de diverse religies? Dat zijn zaken die ouders en studenten willen weten bij het maken van een keuze. Transparantie in deze bevordert dat onderwijsinstellingen er expliciet bij stilstaan en dat ze kleur bekennen over de aard en de mate waarin zij maatregelen treffen om het samen leven in de school goed mogelijk te maken.

4 De bijdrage van transparantie aan instrumenten van onderwijsbeleid

In de beschouwing tot nu toe hebben we transparantie in verband gebracht met de doelen van goed onderwijsbeleid. Minstens zo interessant is de koppeling aan het beleidsinstrumentarium. Van de vijf beleidsinstrumenten die de Onderwijsraad (2005) onderscheidt, zijn er drie in het verband van dit betoog relevant: financiën, standaarden en marktwerking.

In ons publiek gefinancierde bestel is *geld* uiteraard een machtig wapen in handen van de overheid. Met de deregulering heeft de overheid echter afstand genomen van de strikte financiële sturing. Scholen hebben ruimte om zelf keuzen te maken voor de inzet van hun middelen. Ze leggen verantwoording af over hun inhoudelijke prestaties en maken een jaarrekening waarin op hoofdlijnen zichtbaar wordt waar het geld aan besteed is en hoe de balans er uitziet. We kunnen het bestuurders niet kwalijk nemen dat ze de grenzen van maatschappelijk verantwoord ondernemen verkennen en opzoeken.

Zoals hier net betoogd hebben actoren nog niet het juiste gevoel ontwikkeld voor de nieuwe normen. Wat in elk geval hoort te tellen in een besturingsconstellatie van deregulering is dat misbruik en fraude beteugeld worden en dat het geld doelmatig besteed wordt. Maar het is niet gemakkelijk om die grens te bepalen. Waar kiest een bestuur voor verstandig investeren en wanneer is het onverantwoord risico's nemen? En andersom: wat is een reële omvang van de financiële buffer voor slechtere tijden en wanneer is er sprake van het onttrekken van budgetten aan het doel waar het voor bestemd was? Daar zijn in het onderwijs geen normen voor. Er zijn dus ook geen normen die met voeten kunnen worden getreden. Het is ongepast dat politici en beleidsmakers meteen de aanval kiezen. Dat getuigt niet van vertrouwen in de directies en raden van toezicht. Net zo min is het adequaat als bestuurders onmiddellijk defensief reageren met verwijzingen naar de praktijk van het bedrijfsleven. Onderwijs is geen private sector.

De waarde van transparantie is vooral dat de informatie die beschikbaar komt de basis kan vormen voor partijen om met elkaar te zoeken naar de nieuwe verhoudingen. Het is de vraag of die gecodificeerd moeten worden. Mooier en consistentere is het, als we er als samenleving in slagen met elkaar 'gevoelsnormen' ontwikkelen voor wat redelijk is en wat over de schreef gaat. Het is van cruciaal belang dat de 'countervailing powers' op lokaal niveau krachtig genoeg zijn om te corrigeren wanneer dat nodig is, in het geval er door de transparantie iets zichtbaar is geworden dat ongewenst of verwarrend is.

En dan de *standaarden*. Het is duidelijk dat we die niet kunnen missen. De waarborg van minimale kwaliteit is een zekerheid die we als burgers ten minste willen hebben. De openbaarheid van de Inspectie is nog geen tien jaar staande praktijk, maar is nu al niet meer weg te denken, ook al wordt er zwaar gemopperd over de administratieve lasten.

Die moeten uiteraard binnen de perken gehouden worden; 'fit for use' moet het motto zijn.

Helaas moeten we vaststellen dat veel van de perverse effecten die eerder genoemd zijn, zich in het onderwijs voordoen. De standaarden van de inspectie brengen veel strategisch gedrag te weeg bij scholen.⁵⁵ Dat relativeert de waarde van de openbaar gemaakte informatie, nog afgezien van de vertekening die optreedt als gevolg van strategisch gedrag van de inspecteur zelf.⁵⁶ Naast de informatie van de inspectie komen er ook steeds meer publicaties door andere bronnen: *Trouw*, *Elsevier*, *Keuzegids Hoger Onderwijs* en *Onderwijsconsumenten.nl*. Die zijn populair omdat ze interessante doorsneden maken en omdat ze andere criteria in beeld brengen. Zeker waar het initiatieven vanuit de consumenten zelf betreft, gaat het om zaken die door hen echt belangrijk gevonden worden. Responsieve aanbieders zullen daar rekening mee houden.

Transparantie draagt bij aan de effectiviteit van standaarden als beleidsinstrument. Als die er niet zouden zijn, zou er geen preventieve werking van uitgaan naar de scholen en zou er geen basis voor vergelijking mogelijk zijn voor scholen en ouders. Dan missen we een impuls voor kwaliteitsverbetering.

Ten aanzien van het instrument *marktwerking* is de veronderstelling van de beleidsmakers dat er kwaliteitsverbetering zal optreden bij scholen als de onderwijsconsumenten alternatieven hebben. De scholen zullen immers een bepaalde omvang willen behouden of bereiken.

Dat onderwijs geen markt is waar vrijelijk en voortdurend de *exit*-optie wordt toegepast staat buiten kijf.⁵⁷ Maar er is wel keuzevrijheid en er valt ook wat te kiezen. Volgens de economische wetten is beschikbaarheid van informatie over het aanbod cruciaal. Die informatie is er ook volop en afkomstig van verschillende categorieën afzenders. Dat laatste is een belangrijk gegeven. Hoe meer bronnen hoe beter. Zo ontstaat vanzelf 'triangulatie' bij ouders en studenten. Marktwerking in de transparantie zelf is dus zeer welkom.

Het aandeel van de Inspectie als informatieleverancier is essentieel. Het vormt de 'backbone' voor het maatschappelijk vertrouwen, zoals Limperg dat in 1932 al formuleerde voor de accountancy. De informatie die scholen vanwege horizontale verantwoording moeten verspreiden, vormt een goede aanvulling. De media doen goed werk door op basis van eigen research of door bewerking van officiële gegevens eigen opstellingen te laten zien. Interessant zijn ook initiatieven vanuit de gebruikers zelf, zoals de website van de Onderwijs Consumenten Organisatie (*onderwijsconsumenten.nl*).

Tot slot verdient een andere categorie bijzondere vermelding: dat is wat ik noem 'informele transparantie'. Informele transparantie omvat alle informatie die mensen opdoen en uitwisselen buiten de kaders van de overheid en de instituties. Dan gaat het om de eigen waarneming op het schoolplein of in de collegezaal, het uitwisselen van ervaringen tussen ouders en studenten, de publicaties in de regionale pers naar aanleiding van een hoge of juist lage score op een van de officiële lijsten. Het duurt vast niet lang meer voordat we via de lokale omroep kennis kunnen nemen van de recensies van een school.

55 *Ehren, 2006.*

56 *Ehren, 2006; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2005.*

57 *Waslander 1999; Onderwijsraad 2001.*

Onderwijstoezicht is nog geen vechtmarkt.⁵⁸ De Inspectie heeft in formele zin nog wel het monopolie op toezichtinformatie. Feitelijk leggen andere bronnen minstens zo veel gewicht in de schaal en dat worden er steeds meer. Leve de transparantie!

5 Balans

We kunnen ons in gemoede afvragen of de beleidstheorie van de overheid inzake transparantie niet wat te naïef is: 'kennen is kunnen'. Was het maar zo gemakkelijk. De Consumentenbond heeft dat beter begrepen met zijn pay-off: 'dan weet je het'. Het weten sec zegt ten slotte nog niets over het handelen daarna. Dat neemt niet weg dat de basis voor gedrag gelegd wordt door het kunnen weten. Kenbaar zijn van informatie is dus buitengewoon belangrijk.

Laten we de waarde van de beschikbare informatie niet bagatelliseren omdat er vertekening in zit. Laten we ons vooral niet paternalistisch zorgen maken over de consument die ten onder gaat in de informatieoverload. En laten we ook niet neerbuigend doen over de vraag of alle informatie wel op de juiste manier zal worden begrepen. Dat is vast niet het geval.

Waar het om gaat is dát mensen kennis kunnen nemen van oordelen, beschrijvingen en dergelijke van het onderwijsaanbod. Anders dan bij de gezondheidszorg is onderwijs in zichzelf nog wel zo vertrouwd, zo transparant voor burgers, dat zij in hoge mate bij machte zijn hun eigen oordeel te vellen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bruijn, H. de & Heuvelhoff, E.J. ten (2005). *Handhaving, het spel tussen inspecteur en inspectie*. Utrecht: Lemma.
- Ehren, M.C.M. (2006) *Toezicht en schoolverbetering*. Proefschrift. Delft: Eburon.
- Elte, R. & Scholtes, E. (2001). *Uit de luwte, over strategische veranderingen in en rond de onderwijsinspectie 1990-2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Frissen, P. (2007). *De staat van verschil, een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam, Van Gennep.
- Grinten, T. van der & Meurs, P. (2005). Publieke verantwoording in de gezondheidszorg. In W. Bakker & K. Yesilkagit, *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty, responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Limperg, Th. (1932) De functie van den accountant en de leer van het gewekte vertrouwen. *Maandblad voor accountancy en bedrijfshuishoudkunde*, 9(2), 17-20.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1999). *Variëteit en waarborg*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2000). *Onderwijs in stelling*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2001). *De markt meester*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ossewaerde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Rathenau Instituut (1996). *Electronische toegankelijkheid van overheidsinformatie*. Amsterdam: Cramwinckel.
- Thiel, S. van & Leeuw, F.L. (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. *Beleidswetenschap*, 17(2), 123-144.
- Waslander, S. (1999). *Koopmanschap & burgerschap, Marktwerking in het onderwijs*, Assen: Van Gorcum.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van publieke dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Overheidsinterventies en onderwijs: kennis over gedragsmechanismen als wenkend perspectief? ⁵⁹

F.L. Leeuw
M. Hulshof

59

Dit essay is wat het empirische deel betreft in haar geheel gebaseerd op 'work in progress' van Marian Hulshof (Inspectie van het Onderwijs; Hulshof, 2007)

1 Inleiding en vraagstelling

In zijn studie *De stand van educatief Nederland* uit 2005 schrijft de Onderwijsraad het volgende. “Het Nederlandse onderwijsbeleid heeft zich ontwikkeld van hoofdzakelijk regulerend in de jaren zeventig van de vorige eeuw naar toenemend deregulerend in de decennia daarna. In de jaren tachtig worden de ideeën over deregulering uitgewerkt en ook al toegepast, vooral in het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Regelgeving en beleid worden minder voorschrijvend. De nadruk komt te liggen op het scheppen van voorwaarden en het achteraf controleren op aspecten van de output: kern-doelen, eindtermen, kwaliteitszorg, verantwoording afleggen. In de jaren negentig wordt deze lijn doorgezet, nu ook in de volwasseneneducatie en tot op zekere hoogte in het primair en voortgezet onderwijs. De overheid past deregulerend beleid vooral toe op financieel en materieel terrein en voor een deel op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid. Deregulering op alle terreinen van het onderwijs tegelijk komt in geen van de sectoren voor. Op bepaalde terreinen is juist sprake van een toename van centrale regulering, om zo de randvoorwaarden van inhoudelijke doelen, controle en toezicht te creëren waaronder deregulering goed kan werken. Voorbeelden zijn de regelgeving rondom kwaliteitszorg en de kerndoelen en eindtermen in het primair en voortgezet onderwijs.”

Niet veel eerder schreef ook De Vijlder (2004) over het vraagstuk van (de)regulering in het onderwijs, waarbij hij enerzijds eenzelfde schets presenteerde als de Onderwijsraad, maar zich anderzijds ook de vraag stelde “wat er nu in werkelijkheid verandert en niet verandert? Vermindert de regeldruk daadwerkelijk? En als de regeldruk afneemt, vermindert dan ook de bestuurslast van scholen en instellingen? De opsomming in de nota *Koers primair onderwijs* doet vermoeden dat scholen het de komende tijd heel druk krijgen.”⁶⁰

Wie afgaat op het (perceptie)onderzoek dat in opdracht van *de Volkskrant* in 2006 is uitgevoerd, moet constateren dat De Vijlder *deels* gelijk heeft gekregen. Novák en Broersen-Bleijendaal (2006) vroegen directeuren van tweehonderd scholen die minimaal vier jaar als directeur actief zijn, of zij meenden dat de mate van bureaucratie in de afgelopen vier jaar veranderd was. “Ongeveer 27% beoordeelt dat de bureaucratie gelijk is gebleven, 15,3% vindt dat de bureaucratie minder is geworden. De grootste groep vindt dat de bureaucratie is toegenomen (57,4%).” Deels wordt dit toegeschreven aan de met regels en beleid gepaard gaande administratie (en niet aan de regels zelf), deels aan zaken zoals de (groeïende) gelaagdheid in de ambtenarij.⁶¹ Opvallend is dat veel ondervraagden van mening zijn dat het erop lijkt dat de ruimte die met name door het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) geboden wordt, ingeperkt is door nieuwe, eisende en regelstellende partijen. Het gaat om gemeentelijke diensten, schoolbesturen, samen-

60 *De Vijlder, 2004, p.262.*

61 *Novák & Broersen-Bleijendaal, 2006, p.13.*

werkingsverbanden en de Onderwijsinspectie.⁶² McDaniel en Immers (2006, p.5) maken, ten aanzien van de controletoren die in de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneducatie) is aan te treffen, een vergelijkbare opmerking. “Aan de ene kant is hun (de bve-instellingen) bestuurlijke handelingsvrijheid de afgelopen jaren (zeker sinds de invoering van de WEB, de Wet educatie en beroepsonderwijs) sterk vergroot en vergelijkbaar met het hoger onderwijs, maar aan de andere kant is er sprake van een in de loop van de jaren sterk uitgebouwde “controletoren” van ten minste vijftien instrumenten die de handelingsvrijheid binnen het bestel of van de actoren binnen het bestel richten of insnoeren.”⁶³

Het lijkt er dus op dat het niet zozeer meer regelgeving en interventies⁶⁴ van de centrale overheid is, waardoor bureaucratie en ‘interventionisme’⁶⁵ blijven bestaan, maar dat andere actoren daar ook – en in toenemende mate – verantwoordelijk voor zijn.

Hoe het ook zij, of het nu gaat om regels en interventies van de centrale overheid of om die van (ver)zelfstandig(d)e actoren rondom het onderwijs, dan wel om de vraag of het vooral inhoudelijke interventies zijn, zoals regelgeving betreffende eindtermen, interventies betreffende toezicht en ‘governance’ of om interventies die vooral op processen aangrijpen, het aantal *interventies gericht op het onderwijs is in ons land geen muizebeetje*.

Dat maakt de vraag interessant wat we weten van de aard van deze interventies. Waarop zijn ze, als we redeneren vanuit gedragswetenschappelijk gezichtspunt, gebaseerd?

Daarover gaat dit essay.

We presenteren *ten eerste* een analyse van de aantallen interventies, respectievelijk regelgeving en de typen zoals die zijn aan te treffen in het bve-veld.

Ten tweede gaan we in op de vraag wat de verhouding is tussen (typen) interventies en de daaraan ten grondslag liggende gedragsmechanismen. Het zijn immers niet de interventies zelf, die effecten op gedrag van mensen, groepen en organisaties in het onderwijs veroorzaken, maar de gedragsmechanismen, die eraan ten grondslag liggen of waarvan beleidsmakers en toezichhouders denken dat ze eraan ten grondslag liggen. Gedragsmechanismen zijn, zoals Elster (1989) het formuleert, de “cogs and wheels that have brought the relationship (tussen beleidsinterventie en uitkomsten) into existence”. Denk aan het streven van mensen om cognitieve dissonantie te voorkomen. Daarvan is de kern dat mensen het doorgaans niet prettig vinden met dissonanties tussen attitudes en gedragingen geconfronteerd te worden. Voorlichtingscampagnes maken van dit mechanisme gebruik. Denk aan het mechanisme dat als ‘the shadow of the future’ bekend staat en dat als kern heeft dat mensen die voornemens zijn vaker met elkaar zaken te doen (‘repeat players’) of daartoe verplicht zijn, anticiperen op wat hun gedrag nu voor gevolgen voor de voortzetting van de samenwerking dan heeft. De ‘drive’ van mensen

62 Novák & Broersen-Bleijendaal, 2006, p.25.

63 McDaniel & Immers, p.5.

64 *Interventies zijn vaak gebaseerd op formele wetten dan wel specificaties daarvan. Maar dat is niet altijd zo. Algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen behoeven een wettelijke grondslag, maar die kan vrij algemeen zijn. Beleidsregels, andere besluiten met een algemene strekking en beschikkingen vergen geen wettelijke grondslag (Michiels, 2001). Verder komt niet alle beleid van de overheid in wet- en regelgeving tot uiting (denk aan voorlichtingscampagnes, maar ook aan procesarchitectuur zoals (steun aan) de oprichting van sectororganisaties). Vandaar dat wij in dit essay alternerend over ‘interventies’, ‘regelgeving’ en ‘interventies en regelgeving’ spreken.*

65 Von Mises, 1976.

en organisaties om sociaal kapitaal te verwerven of anderen ervan uit te sluiten ('ostracisme', 'kaltstellen') is een derde voorbeeld.

Ten slotte trekken we enkele conclusies ten aanzien van de vraag wat onderwijsbeleid met onze stellingnames 'aan' zou kunnen.

2 Bve-wetgeving: aantallen regelingen en databestand

We nemen de WEB als vertrekpunt. De WEB is een kaderwet, waarbij een deel van de bepalingen nader is uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WEB, de Uitvoeringsregeling WEB, en regelingen op basis van een AMvB (algemene maatregel van bestuur), ministeriële regeling of beleidsregel. Deze worden gepubliceerd in het Staatsblad en/of de Staatscourant. Door middel van het Gele Katern werden deze voorheen verspreid onder de instellingen. Op enig moment is het Gele Katern vervangen door de website van CFI (Centrale Financiën Instellingen), die een speciaal onderdeel regelgeving heeft. Tot de door CFI gepubliceerde regelingen behoren ook alle voorlichtende publicaties over de regelgeving. Ten opzichte van de formele wetten gaat het over 'lagere regelgeving'; het betreft doorgaans concrete zaken waar instellingen mee te maken hebben, zoals subsidieregelingen, procedurele voorschriften omtrent de opmaak van formulieren voor de telling van deelnemers en voorlichting omtrent aspecten van de regelgeving.

Ten behoeve van dit essay kon gebruik worden gemaakt van een belangrijk deel van een onderzoek van Hulshof (2007), naar de beleidsinstrumenten in de WEB. Om deze beleidsinstrumenten te inventariseren zijn de WEB en het daarvan afgeleide Uitvoeringsbesluit WEB en de Uitvoeringsregeling WEB geanalyseerd, zoals die golden begin januari 2007. Daarnaast zijn de CFI-regelingen gepubliceerd in de periode tussen 2005 en januari 2007 meegenomen. Tot slot zijn eerdere ministeriële regelingen meegenomen, die volgens een inventarisatie van het ministerie van OCW anno voorjaar 2007 actueel zijn, zoals de Regeling innovatiebox en de Regeling stagebox.⁶⁶

Alle artikelen van de WEB zijn ingevoerd als segmenten in een kwalitatief databestand en geanalyseerd met Kwalitan. Dit programma maakt het mogelijk om codes toe te kennen aan de artikelen en vervolgens analyses uit te voeren met behulp van die codes. Ook het Uitvoeringsbesluit WEB en de Uitvoeringsregeling WEB zijn per artikel ingevoerd. Regelingen zoals gepubliceerd door CFI zijn als één segment ingevoerd. Zo ontstond een bestand met 634 segmenten. Reeds vervallen artikelen zijn als 'vervallen' gescoord. Na verwijdering van reeds vervallen of (binnenkort) te vervallen artikelen en overgangsbepalingen (191 stuks) resteerden 443 actuele artikelen en regelingen. Hierbinnen zijn de artikelen en regelingen die niet op roc's (regionale opleidingscentra) of aoc's (agrarische opleidingscentra) betrekking hebben (bijvoorbeeld bepalingen over het bestuur, personeel en bekostiging van de kenniscentra, het KCE, Kwaliteitscentrum Examens, vakinstellingen) afgezonderd⁶⁷, omdat de instellingen niet te maken hebben met hoe daar bestuur en personeel geregeld moet zijn. Dit betrof 84 artikelen/regelingen. Er bestaan ook bepalingen over de kwaliteitsbeoordeling door de kenniscentra van de leerbedrijven, de standaarden voor de

⁶⁶ *Opgemerkt zij dat de gegevens hogere en lagere regelgeving bevatten, waarbij er sprake is van enige overlap, dit omdat hogere regelgeving soms verwijst naar latere lagere. Ook hebben sommige tellingen een repeterend karakter door de jaarlijkse herhaling.*

⁶⁷ *Onder de titel 'niet-roc' in tabel 1.*

examens en het daarvan afgeleide onderzoek van KCE naar de kwaliteit van de examinering door de instellingen en de verplichting voor de instellingen hierover in het jaarverslag te rapporteren. Met dergelijke bepalingen hebben de onderwijsinstellingen wel rechtstreeks te maken, reden waarom zij door Hulshof (2007) zijn meegeteld bij de voor de instellingen relevante artikelen/regelingen.

Uiteindelijk resulteert deze analyse in 359 actuele artikelen/regelingen waar het bve-onderwijsveld mee te maken heeft. Tabel 1 laat de opbouw van het databestand zien.

Bron	Inhoud	Artikelen/regelingen				
		Oorspronkelijk	Vervallen	Actueel totaal	Actueel niet-roc	Actueel instellingen
WEB	H1 begripsbepaling	19	1	18	9	9
WEB	H2 planning en bekostiging	64	18	46	8	38
WEB	H3 overleg	4	4	0	0	0
WEB	H4 personeel	23	9	14	5	14
WEB	H5 (vervallen per 1 september 2002)	5	5	0	0	0
WEB	H6 onderwijsaanbod	29	11	18	11	7
WEB	H7 het onderwijs	54	13	41	6	35
WEB	H8 inschrijving	15	2	13	0	13
WEB	H9 het bestuur	9	1	8	2	6
WEB	H10 beroep	2	0	2	0	2
WEB	H11 sancties	4	0	4	2	2
WEB	H12 overgangsbepalingen	85	85	0	0	0
	<i>Subtotaal</i>	<i>313</i>	<i>144</i>	<i>169</i>	<i>43</i>	<i>126</i>
CFI	Regelingen 2006-7	58	7	51	1	50
CFI	Regelingen 2005	67	4	63	1	62
OCW	Laatste onderwijsregelingen	22	12	10	0	10
OCW	Laatste personeelsregelingen	11	0	11	0	11
UWEB	Uitvoeringsbesluit web	99	15	84	30	54
UWEB	Uitvoeringsregeling web	64	9	55	9	46
	<i>Subtotaal</i>	<i>321</i>	<i>47</i>	<i>274</i>	<i>41</i>	<i>233</i>
	<i>Totaal</i>	<i>634</i>	<i>191</i>	<i>443</i>	<i>84</i>	<i>359</i>

3 Bve-wetgeving: typen interventies en aantallen

Typen interventies

Bij de 359 regels, maatregelen, respectievelijk interventies die het bve-veld (onderwijsgevend, onderwijsgenietend, 'Umwelt', leidinggevend en bestuurders) reguleren, gaat het om maatregelen die beogen een of meer activiteiten in de bve-sector in gang te zetten, voorzieningen te (helpen) realiseren, ongewenst gedrag te voorkomen of af te remmen, alsook doelen te (helpen) realiseren, zoals de verbeterde toegankelijkheid van instellingen voor gehandicapte studenten, kwaliteitsverbetering en reductie van aantallen drop-outs. Het pakket varieert van een voorschrift over de maximale hoogte van het salaris van roc-bestuurders, de verplichte aansluiting van het opleidingsinstituut bij het Waarborgfonds instellingen, de eisen die aan dossiervorming en registratie op de instellingen gesteld worden; verder de regels wie de aanbieders van het onderwijs mogen zijn en wie de kopers van het product, hoe de algemene kwaliteitscontrole eruit moet zien, bekostigingsregels, diplomabevoegdheid, en voorlichting en informatievoorziening aan studenten.

Om deze ruim 350 maatregelen te categoriseren, is gebruikgemaakt van de indeling van Vedung (1997) naar typen interventies, door hem beleidsinstrumenten genoemd. Het gaat om 'regulering', 'economische instrumenten' en 'informatie', symbolisch aangeduid als 'sticks, carrots and sermons'. Deze instrumenten verschillen in de mate van vrijheid die zij de normadressaat laten om iets al dan niet te doen of om iets op zijn eigen manier te doen. Regulering is het meest bindende beleidsinstrument, terwijl informatie de geadresseerde de meeste vrijheid van handelen biedt.

1) Regulering ('sticks')

De geadresseerden moeten – in dit geval – doen wat de overheid hen oplegt. De relatie tussen overheid en geadresseerde is autoritair in de zin dat de laatste in de positie is dat hij zich *moet* conformeren aan de gestelde regel. Er is sprake van dwang: doorgaans zijn er sancties verbonden aan het niet opvolgen van de richtlijn. Lex imperfecta is de aanduiding voor bepalingen die niet afgedwongen (kunnen) worden met een sanctie.

2) Economische prikkels ('carrots')

De geadresseerden zijn vrij om te doen wat ze willen, maar de overheid kan hun handelen vergemakkelijken door toevoeging van materiële middelen of bemoeilijken door onthouding daarvan. Subsidies of belastingen worden voorgehouden om het gewenste gedrag uit te lokken (of uit te doven). De geadresseerde is dus niet verplicht tot die actie te komen. Integendeel, hij kan zelf kiezen of hij de gewenste actie doet of niet en de verplichtingen die daaraan vastzitten, accepteert of niet. Afhankelijk van de bedoelingen van de wetgever worden bepaalde acties daardoor duurder of juist goedkoper.

3) Informatie ('sermons')

De manier waarop de overheid de geadresseerde brengt tot het gewenste gedrag berust op overtuiging: alleen overdracht van informatie, presentaties en argumenten zijn de regulerende elementen, zonder materiële middelen of verplichtende richtlijnen. De informatie kan gaan over het probleem in kwestie, hoe mensen met het probleem (kunnen) omgaan, maatregelen die men kan nemen en redenen waarom deze maatregelen overwogen zouden moeten worden en – vervolgens – zouden moeten worden geaccepteerd door de geadresseerden. Het kan gaan om informatiecampagnes, verspreiding van gedrukt materiaal, inspecties, audits, demonstraties, advisering en scholing (verspreiding van kennis).

Resultaten

Door codering en inhoudsanalyse is vastgesteld in welke mate de verschillende (sub)typen interventies onderdeel zijn van het huidige onderwijsbeleid ten aanzien van de bve-sector en om welke aantallen het gaat.⁶⁸ Uit deze analyse blijkt dat er in de 359 maatregelen en interventies 538 verschillende beleidsinstrumenten besloten liggen (soms méér dan één instrument per bepaling of regeling). Hiervan zijn er 197 te kenmerken als 'sticks', 149 als 'economische' prikkels' en 192 als 'sermons'.

68

Ik verwijst naar Hulshof (2007) voor nadere informatie over de gevolgde aanpak.

Tabel 2: Soorten beleidsinstrumenten in de WEB

	Beleidsinstrumenten						
	To- taal aan- tal	Absolute aantallen			Percentages		
		Regu- lering	Econo- mische	Infor- matie	Regule- ring	Econo- mische	infor- matie
H1 begripsbepaling	10	8	1	1	80%	10%	10%
H2 planning en be- kostiging	95	42	20	33	44%	21%	35%
H4 personeel	27	19	4	4	70%	15%	15%
H6 onderwijsaan- bod	13	4	1	8	31%	8%	62%
H7 het onderwijs	69	50	2	17	72%	3%	25%
H8 inschrijving	45	25	1	19	56%	2%	42%
H9 het bestuur	11	11	0	0	100%	0%	0%
H10 beroep	0	0	0	0	0%	0%	0%
H11 sancties	3	3	0	0	100%	0%	0%
Regelingen 2006-7	73	14	18	41	19%	25%	56%
Regelingen 2005	96	10	46	40	10%	48%	42%
Laatste onderwijsre- gelingen	13	0	12	1	0%	92%	8%
Laatste personeels- regelingen	11	0	11	0	0%	100%	0%
Uitvoeringsbesluit web	44	9	18	17	20%	41%	39%
Uitvoeringsregeling web	28	2	15	11	7%	54%	39%
<i>Totaal</i>	538	197	149	192	37%	28%	36%

Of deze aantallen als veel, (te) veel, weinig of (te) weinig te beschouwen zijn, is niet de vraag waar het hier om gaat. Het cijfermatig overzicht maakt duidelijk dat het belangrijk is om na te gaan welke (veronderstellingen over) gedragsmechanismen, die maken (kunnen) dát interventies ‘zu Treffen’, aan deze interventie(types) ten grondslag liggen.

Aandacht voor deze vraag is terug te vinden in beschouwingen over ‘evidence based policy making’, waarbij een van de uitgangspunten is vast te stellen of interventies theoretisch onderbouwd zijn. Anders gezegd: of de gedragsmechanismen die verondersteld worden te werken, ook werken, respectievelijk kunnen werken, wanneer afgegaan wordt op resultaten uit wetenschappelijk onderzoek. Immers, als interventies en regels gebaseerd zouden zijn op ‘fragwürdige’ veronderstellingen, dan is de kans dat zij doel treffen, doelmatig zijn en geen ongewenste neveneffecten sorteren, klein.

4 Gedragsmechanismen achter interventies: een aanzet tot analyse

Waaruit bestaat een analyse van gedragsmechanismen die aan interventies en regels ten grondslag liggen? Wij onderscheiden drie aspecten.

Kwantitatieve analyse

Het *eerste aspect* is na te gaan wat de (numerieke) verhouding is tussen aantallen interventies en aantallen werkzame mechanismen. Die vraag is relevant omdat bekend is dat van een discrepantie sprake kan zijn. Zo constateerden Van der Knaap e.a. (2006) in een meta-analyse van ruim 450 evaluatieonderzoeken gericht op 36 geweldsreductie- en preventie-interventies, dat er uiteindelijk slechts drie gedragsmechanismen waren, die maakten dat een interventie werkte. Het eerste mechanisme is cognitief van aard: leren, trainen en onderwijzen. Het tweede is de wijze waarop de sociale omgeving beloont en bestraft “through bonding, community development and the targeting of police activities”. En het derde mechanisme is risicoreductie.

Kulu-Glasgow e.a. (2007) inventariseerden op een vergelijkbare wijze het integratiebeleid van de Nederlandse rijksoverheid, waarbij zij van zestien tussen 2003 en 2006 uitgevoerde evaluaties gebruikmaakten. Ook hier bleken veel maatregelen gebaseerd te zijn op in belangrijke mate dezelfde mechanismen. Bewustwording van werkgevers ten aanzien van de positie van allochtonen, bewaking van processen, informatie-uitwisseling, samenwerking tussen organisaties c.q. ketenbenadering, mentoring, het investeren in sociale contacten en kennisoverdracht werden als belangrijke mechanismen aangewezen, waarbij ook geconstateerd moest worden dat in de evaluaties zelf niet veel ‘werkzaamheid’ van deze mechanismen kon worden aangetoond. Hedstrom en Swedberg (1998) en Elster (1989) illustreren de discrepantie tussen aantallen beleidsinterventies en aantallen werkzame mechanismen op een andere manier. In beide studies worden niet meer dan circa vijftig respectievelijk zestien ‘gedragsmechanismen’ onderscheiden. Deze aantallen staan in schril contrast met het aantal interventies (van overheidswege) dat samenlevingen zoals de Nederlandse treft.

Theorieën

Het *tweede onderdeel* is het boven water halen van de theorie(ën) achter het interventiemechanisme: waarom wordt verondersteld dat (deze) ‘stick’ of (deze) ‘wortel’ of deze ‘sermon’ werkt? Hierbij wordt gebruikgemaakt van de in de bestuurskunde en beleidswetenschap bekende methodiek van reconstructie van beleidstheorieën.⁶⁹ Door beleidsmaatregelen en regels eerst te ordenen naar de drie generieke typen van Vedung, wordt een eerste zicht gegeven op wat de relatie met onderliggende (theorieën over) gedragsmechanismen, is.

69 Vgl. Hoogerwerf, 1983; Leeuw, 2003.

Twee voorbeelden

De Regeling vernieuwende projecten doorlopende leerlijnen vmbo/mbo is een regeling om samenwerkende instellingen voor voortgezet onderwijs en bve speciale middelen te verstrekken voor de versterking van een passende doorstroom voor leerlingen en het meer beroepsnabij maken van het onderwijs in de regio. Doel is op die manier een aanzienlijke vermindering van voortijdige schooluitval te bereiken, naast kwalificatiewinst, maatwerk, en motivatie en tevredenheid van leerlingen. Als we de vraag naar mechanismen op dit beleidsinstrument toepassen, dan luidt de vraag: waarom zouden (samenwerkende vo- en bve-) instellingen, als zij gesubsidieerd worden om speciaal beleid ten aanzien van de overgang vmbo-mbo te ontwikkelen, dat ook doorvoeren *in alle onderdelen* van hun beider organisaties? Dat vergt wel wat van de interne organisatie. En: zullen de instellingen ermee doorgaan, als de subsidie wordt afgebouwd? Eén theorie achter subsidies als 'prompts' onderschrijft dit beeld. Als organisaties gezien hebben dat door een met behulp van subsidiegelden vormgegeven beleid leerlingen minder uitvallen, dan zullen zij, ook wanneer de subsidie is afgebouwd, dit beleid toch doorzetten, omdat ze gemerkt hebben welke (educatieve en andere) voordelen daaraan verbonden zijn. Een positief gewinningseffect met andere woorden. Echter, een andere (economische) theorie over dit soort prikkels beweert het tegenovergestelde. Die theorie benadrukt dat organisaties vaak toch al van plan zijn een bepaald (doorstroom)beleid te gaan invoeren, waardoor subsidie slechts een 'Mitnahme-effect' sorteert. Een variant daarop staat bekend als 'benefit snatching'. Organisaties waren al van plan het desbetreffende beleid in te voeren, maar zo gauw ze weten dat er een overheidssubsidie beschikbaar voor is, claimen zij méér onkosten dan reëel gemaakt zijn om op die manier op het beleid te 'verdiene(n)'.⁷⁰ Maar ook is een mogelijkheid dat de vernieuwing te veel kost van de interne organisatie en dat bij het beëindigen van het subsidie die problemen niet meer worden opgelost (het DELLE-principe, *Durch Einfach Liegen Lassen Erledigen*). De hoofdtak van de instellingen, het dagelijkse werk, kost al genoeg energie. Onderwijsorganisaties zijn deels idealistische, maar ook deels realistische organisaties. Op de idealisten zal het eerstgenoemde mechanisme wel, maar de drie daarna genoemde misschien niet even prettig overkomen. Maar soms wil de werkelijkheid niet meewerken of zijn de interne problemen te lastig. De realiteit noodzaakt dan andere mechanismen.

Een tweede voorbeeld betreft kwaliteitszorg, toezicht en accreditatie. De WEB verplicht de instellingen tot kwaliteitszorg en in de WOT (Wet onderwijstoezicht) is het toezicht op de instellingen opgedragen aan de Onderwijsinspectie, die dit uitvoert met behulp van een door de minister vastgesteld toezichtkader. Daarnaast leggen de instellingen verantwoording af door middel van jaarverslagen en worden ze gecontroleerd middels een controleprotocol. Als we de vraag naar mechanismen op het beleidsinstrument 'auditing' toepassen, dan luidt de vraag: waarom zou auditing van prestaties van (bve-) instellingen (korthedshalve: 'performance auditing') een bijdrage leveren aan effectief onderwijs-(beleid)? De traditionele theorie antwoordt met ja, omdat de 'agent' (de school) zich iets gelegen moet of wil laten liggen aan deze bevindingen. Enerzijds omdat de principaal (bestuur, centrale overheid, Inspectie) dat wil en daartoe de macht heeft, anderzijds omdat het inherent 'goed' is je iets van het inzicht in je eigen resultaten aan te trekken. Een andere theorie beweert het omgekeerde: organisaties zullen er alles aan doen een 'keurig' plaatje te presenteren, de audits te 'orchestreren' en daardoor, uiteindelijk, minder doelmatig gaan opereren, dit omdat de transactiekosten die met de audits te maken hebben ten koste gaan van de primaire processen. Dit verschijnsel heet de 'accountability of

performance paradox'.⁷¹ Dubnick fileert het proces van accountability en wijst erop dat de gecontroleerde op verschillende manieren 'account' kan geven aan zijn principaal. Hij kan min of meer objectief rapporteren door tijd te schrijven, managementrapportages te produceren, jaarverslagen en financiële verslaglegging te realiseren. Hij kan echter ook kiezen voor de optie 'afzwakken'. De gecontroleerde moet veel input leveren om zich aan de principaal te verantwoorden over iets wat fout is gegaan maar waarbij de relatie tamelijk gelijkwaardig is: excuses, rechtvaardigingen, maar ook vermijden van verantwoording en erkenning van schaamte en schuld. En ten derde bestaat er 'reframing': de gecontroleerde probeert de relatie die hij met de principaal heeft te beheersen of veranderen, omdat dat gunstiger uit komt: 'dramaturgical compliance', 'impression management', strategisch gedrag en manipulatie van data.

Door op deze manier de verschillende theorieën achter mechanismen uiteen te rafelen, wordt duidelijk dat er doorgaans *niet* een-op-eenrelaties zijn tussen interventie en mechanisme. Tevens wordt duidelijk dat er soms averechtse effecten kunnen ontstaan.

Wetenschappelijk onderzoek

Het *derde deel* is vast te stellen wat wetenschappelijk onderzoek te berde heeft gebracht waar het de werking van deze mechanismen in de werkelijkheid betreft. Daarbij is het niet – steeds – noodzakelijk nieuw (empirisch) onderzoek te doen. Immers, soms is kennis over de werking van gedragsmechanismen bekend, zij het niet op het 'eigen' gebied. Erg is dat niet. Integendeel, kennis over de werking van het subsidie-instrument op andere gebieden dan onderwijsgebied, werkt verhelderend. Pawson (2006) laat zien dat wie wil weten onder welke condities het subsidiemechanisme in het onderwijs werkt, kan leren van onderzoek naar de werking van subsidies op het terrein van de gezondheidszorg (subsidies verstrekken aan mensen om nicotine-replacanten aan te schaffen), veiligheid in huis (de aanschaf van brandalarmen), rechtsbijstand en volkshuisvesting ('housing improvement subsidies'). Uit de vergelijking van onderzoeken op deze terreinen blijkt bijvoorbeeld dat als de ontvangende partij door een chaotische financiële huishouding gekenmerkt wordt, de werking van het subsidiemechanisme geen doel zal treffen. Mensen weten dan immers niet waar het geld waarover beschikt wordt vandaan komt en kunnen daarmee ook niet attribueren wat (= de subsidie) welk (= gedrag) mogelijk gemaakt heeft, dan wel gestimuleerd heeft. Pawson (2006) rapporteert over deze aanpak, door hem 'research synthesis' genoemd, als het erom gaat te weten te komen of 'naming, shaming en blaming' interventies werken⁷² of 'mentoring'.⁷³

71 Van Thiel en Leeuw, 2002; Leeuw, 2006; Dubnick, 2005.

72 Klein Haarhuis en Pawson, 2004.

73 Pawson, 2006.

5 Slot

Met alleen al ruim 350 interventies respectievelijk regels op het terrein van het bve-onderwijs, zou het wijs zijn méer analyses te maken van gedragsmechanismen die aan verschillende interventie(typen) ten grondslag liggen. Alhoewel de achtergrond van het verzoek om een essay voor deze bundel te schrijven het aandragen van ideeën was voor 'nieuw beleid', doen wij daar niet aan mee. In plaats daarvan zou een analyse van de relatie tussen mechanismen en interventies *eerst* plaats moeten vinden. Daarbij kan gebruikgemaakt worden van syntheses van reeds bestaande kennis. Wel dient men zich te realiseren dat het om interdisciplinaire kennis gaat. Beleidsinterventies én daarmee mechanismen laten zich niet vangen in kokers van afzonderlijke disciplines. Wie de werking van sociale uitsluitingsmechanismen wil leren kennen, komt er niet onder uit om naast sociologische kennisfondsen, ook economische (kosten en baten van uitsluiting) en biologische (mede op grond van een bepaalde biologische set-up reageren mensen met depressie dan wel met agressie op 'Kaltstellung') te raadplegen.⁷⁴ Zo zijn er meer voorbeelden. Maar als onderwijsbeleid begrepen wil worden in zijn werking en op interdisciplinaire kennis een beroep moet doen, dan is dat toch alleen maar goed! Een mooie taak voor de Onderwijsraad, samen met verstandige onderzoeksinstituten?

⁷⁴ Zie bijv. Williams (2007) waarin ostracisme, sociale uitsluiting en afwijzing(sgedrag) geanalyseerd wordt en waarin ook aan biologische aspecten aandacht wordt besteed. De link met de genetica wordt ten aanzien van dit onderwerp gelegd door Eisenberger et al (2006).

Literatuur

- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.
- Eisenberger, N.I., Way, B.M., Taylor, S.E., Welch, W.T. & Lieberman, M.D. (2007). Understanding genetic risk for aggression: clues from the brain's response to social exclusion. *Biological Psychiatry*, 61(9), 1100-1108.
- Elster, J. (1989). *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedstrom, P. & Swedberg, R. (1988). *Social mechanisms; an analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hulshof, M.J.F. (in voorbereiding). *Beleidsinstrumenten en mechanismen in de WEB*.
- Knaap, L.M. van der, Nijssen, L.T.J. & Bogaerts, S. (2006). *Violence Defied? A Review Of Prevention Of Violence In The Public And Semi-Public Domain*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers/WODC.
- Kulu-Glasgow, I., Leeuw, F.L., Uiters, E. & Bijl, R.V. (2007). *Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht: Een synthese van resultaten uit evaluatie- en monitoringonderzoek: 2003-2006*. Den Haag: WODC.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5-20.
- Leeuw, F.L. (2006). Over impact en neveneffecten van performance monitoring en auditing. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 11(4), 36-45.
- McDaniel, O. & Immers, R. (2006). *Accreditatie als een alternatief systeem voor de BVE-sector*. CBE Consultants Nederland BV.
- Michiels, F.C.M.A. (2001). *Hoofdzaken van het bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Mises, L. von (1976). *Kritik des Interventionismus*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Pawson, R. (2006) *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage.
- Pawson, R. & Klein Haarhuis, C. (2005). Evaluatie van complexe programma's, Een theoriegestuurde aanpak. *Justitiële verkenningen*, 31(8), 42-53.
- Thiel, S. van & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Productivity and Management Review*, 25(3), 267-281.
- Vedung, E. (1997). Policy instruments: Typologies and theories. In M.L. Bemelmans-Vidéc, R.C. Rist, & E. Vedung (eds.), *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*, 21-59. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vermeulen, W.J.V. (1992). *De vervuiler betaald: onderzoek naar de werking van subsidies op vier deelterreinen van het milieubeleid*. Proefschrift. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.
- Vijlder, F. de (2004). Onderwijs. In H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke Dienstverlening, een onderzoek naar vijf sectoren*, 245-295. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vranken, J.B.M. & Giesen, I. (red) (2004). *Codificatie en dynamiek: Instrumenten ter begeleiding van de omgang met codificaties*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Williams, K.D. (2007). Ostracism. *Annual Review of Psychology*, 58, 425-452.

Onderwijs als maatschappelijke onderneming: minder instrumenten, meer structuur

T. Toonen

1 Instrumenten en instituties

'Bij de invulling van overheidszorg en publieke voorzieningen wordt zo veel mogelijk ruimte gelaten voor maatschappelijke betrokkenheid en eigen initiatief. In dat kader wordt de rechtsvorm van een maatschappelijke onderneming ingevoerd'.⁷⁵

Wat kan het onderwijsbeleid leren van instrumenten die gehanteerd worden op andere beleidsterreinen? 'Instrumenten' behoren bestuurskundig gezien tot het domein van het management. Instrumenten staan in het teken van doelbereiking. De term heeft een positieve bijklank: klinische precisie. De zaken die burgers, professionele instellingen, bedrijfsleven en journalistiek doorgaans ervaren als 'bureaucratie' zijn echter precies die dingen die in het beleids- en managementjargon worden aangeduid als 'instrumenten'.

'Sturing', 'governance', 'kwaliteitscontrole', 'monitoring' en 'benchmarking', 'responsiviteit' en 'marktwerking' zijn fenomenen die de afgelopen tien jaar als een ware golf door het openbaar bestuur zijn gespoeld en hebben op vele plaatsen heilzaam werk verricht. Maar het zijn ook dezelfde bewegingen die op talloze terreinen geleid hebben tot frustratie over de uitholling van professionaliteit, tot betutteling, tot een als 'papierkrieg' ervaren management en control cyclus en tot de beleving van een sterke aanwas van administratieve lasten en bureauwerk dat operationele dienstverlening in de weg zit. Bestuurs- en beleidsinstrumenten – hoe verder ook precies gedefinieerd – zijn de transactiekosten van de moderne samenleving en het moderne bestuur. Op vele plaatsen heeft het 'instrument' de plaats ingenomen van de inhoud. De aandacht voor probleemverwerking en probleemoplossing is verdrongen door een dominante oriëntatie op de toepassing van het (nieuw ingevoerde of in te voeren) instrument, dat wil dus zeggen op 'het proces'.

Men hoort onder overheidsmanagers wel beweren dat het primair zaak is 'de bedrijfsvoering op orde te hebben'. Een goede bedrijfsvoering in de breedste zin van het woord is belangrijk – als instrument – maar een afgeleide van andere zaken. Het dient geen doel op zich te worden. Dan wordt het bureaucratie in de slechtste zin van het woord: bureaucratisme. In de meest letterlijke zin van het woord ook: Michels' eerste wet van de bureaucratie, 'the Iron Law of Oligarchy'.⁷⁶ Deze wet stelt dat bij een gebrekkige (democratische) bestuurlijke organisatie degenen die zijn gespecialiseerd in de organisatie en het administratieve proces (lees: de bedrijfsvoering) onvermijdelijk de macht in handen krijgen en voor eigen belangen gaan aanwenden. De organisatie wordt doel op zich.⁷⁷ De administratieve bureaus (PZ, HRM, FEZ, ICT, Bedrijfsvoering of hoe zij verder ook mogen heten) nemen het politiek-bestuurlijke proces over. De behoeften en belangen van de organisatie – niet de maatschappij of het politieke leiderschap – komen dan centraal te staan. Binnen de kortste keren is het ambtelijk apparaat voornamelijk met zichzelf bezig.

⁷⁵ *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, p.37.*

⁷⁶ *Albrow, 1970, p.33.*

⁷⁷ *Ibid, p.36.*

Een zelfbevruchtende interne ‘directeuren-carrousel’ vormt dan het vanzelfsprekende evolutionaire hoogtepunt van vernieuwing.

Met zo’n ‘oplijning’ van de verhoudingen verdwijnen ook de ‘checks and balances’ uit het systeem. Persoonlijk favoritisme en nepotisme in plaats van deskundigheid, professionaliteit en het publieke belang gaan de (ambtelijke) dienst uitmaken.⁷⁸ De volgende stap is dat de bedrijfsvoering het beleid gaat bepalen. Bureaucratisering bij uitstek: de instrumenten voor bedrijfsvoering bepalen de onderwijspolitiek. Om dit te voorkomen dient het denken over instrumenten te zijn ingebed in een denken over bestuurlijke verhoudingen. Besturen is verantwoord. Verantwoorde is een relatie. Iemand legt verantwoording af aan iemand die deze verantwoording afneemt – kan of mag afnemen – en liefst zelfs ‘bestuurlijk décharge’ mag verlenen. Dat wil zeggen dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid extern, naar een ander publiek, door de bewindvoerder wordt overgenomen, waarmee de eerdere lasthebber gevrijwaard is voor voorziene of onvoorziene gevolgen. De bestuurder ‘dekt’ en legitimeert de manager.

Verantwoording is daarmee een proces dat georganiseerd en geïnstitutionaliseerd moet worden. Elke manager in het ‘echte’ bedrijfsleven beseft dat hij werkt en moet werken in een stelsel van eigendomsrechten (‘property rights’) en daaraan verbonden verantwoordelijkheidsrelaties (‘governance’), dat in zijn geheel ‘de markt’ wordt genoemd. Het is de structuur van de markt – mits gecorrigeerd voor marktimperfecties, dat wil zeggen door een ordeningsbeleid – die ertoe bijdraagt dat de vele instrumenten van de manager ook werken zoals beoogd.

Tegenover het instrument staat de zelfstandige kracht van het eigen initiatief en van zelfregulatie. Het schoolbestuur, het departement, de ambtenarij, de onderwijskoepels, de lokale besturen, de Onderwijsinspectie vormen evenzoveel bestanddelen van het ‘meta-instrumentarium’ waarvan de onderwijssector zich bedient, c.q. zich in de Nederlandse verhoudingen moet bedienen. De les die van andere sectoren te leren valt is dat een overmatig gebruik van ‘instrumenten’ – en daarmee ‘bureaucratie’ en ‘administratieve overlast’ - vaak terug te voeren is op gebreken in de onderliggende ordening, organisatie en inrichting – het systeem, de structuur – van de bestuurlijke verhoudingen op een bepaald beleidsterrein. Van ervaringen op andere terreinen – de bruteringsoperatie in de volkshuisvesting, de vernieuwing in het bijstandsbeleid, de work-first benadering, de goede momenten in de ontwikkeling van het grotestedenbeleid, de integratie van lucht-, milieu- en bodemkwaliteitsbeleid, het gebiedsgerichte werken in de ruimtelijke ordening, het wijkgerichte werken in sommige steden, de marktwerking en deregulering in diverse sectoren van overheidbeleid, het stroomgebiedgericht werken aan ‘ruimte voor de rivier’, het hedendaagse kennis- en innovatiebeleid als concept – valt te leren dat succesvolle vormen van ‘debureaucratisering’ over het algemeen samen gaan met een institutionele herordening van de desbetreffende velden, meestal door decentralisatie en het toekennen van meer verantwoordelijkheden aan burgers en andere direct belanghebbenden.

2 De bureaucrativering van het onderwijsveld

Soms zijn het niet de urgentieprogramma's en de 100-dagenplannen, maar de ogen-schijnlijk kleinere statements of bijzinnen uit een regeerakkoord die een belofte inhouden voor – in dit geval – het onderwijs als beleidsterrein. Onder Paars II zijn een paar ter-loopse opmerkingen uit het regeerakkoord dat het toezicht op het onderwijs meer onafhankelijk moest kunnen worden uitgeoefend, door minister Hermans bij aanvang van zijn bewindsperiode aangegrepen om een wetgevingstraject tot ontwikkeling te brengen dat uiteindelijk heeft geresulteerd in de WOT (Wet op het onderwijs toezicht). De woorden in het regeerakkoord waren het rechtstreekse gevolg van de neiging van eerdere ministers van Onderwijs om een politieke redactie te laten uitvoeren op de jaarlijkse grondwettelijk voorgeschreven rapportage (verantwoording) – *De Staat van het Onderwijs* – van de inspecteur-generaal Onderwijs aan de Tweede Kamer.

Terecht maakten Kamerleden bezwaar tegen deze ingreep en het aanpassen van inspectieverslagen aan politieke wenselijkheden. Tegelijkertijd was die ingreep wel weer te begrijpen, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid door diezelfde Kamerleden werd aangegrepen om de Onderwijsinspectie te positioneren als een instrument van de minister, voor de uitspraken waarvan de minister dus rechtstreekse verantwoordelijkheid moest dragen. Uitweg uit dit dilemma was een herpositionering en verzelfstandiging – een 'autonomievergroting' – van de Onderwijsinspectie, 'van instrument van de minister tot een spiegel voor de samenleving' zoals het later ging heten.

Een Inspectie kan gezien worden als een instrument, maar is bestuurskundig gezien ook een belangrijke instantie – een strategische functie – in de institutionele bestuurlijke keten.⁷⁹ Het is bij de inspectie en de verantwoording dat beloftes en toezeggingen gestand moeten worden gedaan, dan wel dat feilen aan het licht komt. Niet dat we daar in Nederland doorgaans veel aandacht aan besteden – de 'woensdag gehaktdag' uit de vbtb-systeematiek (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) lijkt al bijna weer vergeten – maar de herpositionering van een Inspectie biedt wel een uitgelezen aangrijpingspunt om te komen tot een complete herordening en modernisering van de institutionele verhoudingen op een beleidsterrein, om deze te vernieuwen en aan te passen aan de eisen van een nieuwe tijd, zeker in de onderwijssector.⁸⁰ Een institutionele herpositionering van de Inspectie heeft in beginsel gevolgen voor talloze andere schakels in het bestuurlijke proces, zoals rol- en taakopvatting van het 'moederdepartement', de verhouding tot het veld, de wijze van bekostiging en de autonomie(vergroting) van onderwijsinstellingen, en leent zich dus bij uitstek voor de modernisering van de bestuurlijke verhoudingen – later met een modewoord 'governance' gaan heten - die op het onderwijsveld zo dringend aan de orde was en nog steeds is.⁸¹

79 *Ambtelijke Commissie Toezicht, 2000, p.22.*

80 *Toonen, 2000.*

81 *Toonen & Van der Meer, 2004; Huisman & Toonen, 2004.*

De WOT is destijds en ondanks veel aanvankelijke weerstand – onder andere uit de Onderwijsraad; sommigen spraken zelfs van ongrondwettelijke wetgeving – met veel waardering en bijna per acclamatie door Tweede en Eerste Kamer aangenomen en als een belangrijke, alomtgewaardeerde vernieuwing en ontwikkeling in het moderne toezichtbeleid verwelkomd. Men kan met deze meerderheden makkelijk spreken van een constitutionele herinterpretatie van de betekenis en institutionele vormgeving van het principe van vrijheid van onderwijs.

Nog steeds wordt de WOT in kringen van toezichthouders en hoeken van de onderwijssector gezien als een wet die zijn tijd vooruit was en een belangrijke hoeksteen had kunnen vormen voor de door iedereen – onderwijsveld, politiek, ministerie, deskundigen – althans met de mond beleden ‘autonomievergroting’ van scholen en onderwijzend personeel, gekoppeld aan een structurele vermindering van administratieve en bureaucratische lasten. Het is niet voor niets dat in het grondwettelijke systeem van Thorbecke, waarin de vrijheid van onderwijs centraal stond, de inspecteur-generaal voor het Onderwijs een veel belangrijker instituut was dan het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Dat bestond aanvankelijk zelfs niet en is een latere afsplitsing van het ministerie van Binnenlandse Zaken, waaruit men zou kunnen concluderen dat het in het Thorbeckiaanse besturingssysteem ten principale overbodig is. Het ministerie van OCW is vooral gegroeid als instrument voor de centralisatie in de latere ontwikkeling van de verzorgingsstaat.

“Had kunnen vormen”. Helaas is van die mogelijkheid de afgelopen regeringsperiodes onder de diverse kabinetten-Balkenende weinig of geen gebruikgemaakt. De systeemgedachte die aan de WOT ten grondslag lag en consequenties had voor het bestuur – ‘de governance’ – van onderwijsinstellingen, de ordening van de verhouding tussen toezicht, (beleids)kennisverwerking (monitoren), beleidsvorming en sturing vanuit het departement van OCW (samen met andere departementen), de organisatie van het middenveld en de traditionele onderwijsorganisaties daarbinnen, is niet verder uitgewerkt. Daardoor is de WOT een beetje in de lucht blijven hangen en, inderdaad, van instituut voor verandering weer een beetje verworpen tot ‘instrument’ voor controle.

Belangrijker is echter dat het veld en de onderwijssector als geheel in termen van bestuurlijke vernieuwing en modernisering een beetje achterop, zo niet in de versukkeling zijn geraakt. De belangrijkste initiatieven tot vernieuwing in het rond het (basis- en beroeps)onderwijs liggen momenteel dan ook bij andere ministeries: VWS (jeugd, gezin, jeugdzorg), SZW (participatietop, aanval op de uitval, arbeidsmarkt, armoedebeleid) en VROM (zwarte scholen beleid is volkshuisvestingsbeleid, integratie, ‘prachtwijken’ – die zonder goede scholen die status nooit zullen bereiken). Het ministerie van OCW voert achterhoedegevechten en lijkt in de positie van een beheersorganisatie te zijn gekomen. Een soort UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) voor het onderwijs, met een geweldig budget aan regels, personeel en financiën, maar wat betreft visievorming getuigend van weinig kracht en beleidsmatig daarmee feitelijk aangestuurd door andere opdrachtgevers.

Voor sommigen met enige historie in het (onderwijs)veld zal deze passievere opstelling een verademing zijn en natuurlijk kunnen de ambtenaren op het ministerie met gerustheid constateren dat administratiekantoren best kunnen uitgroeien tot machtige instanties en mooie carrièrevehikels – we kennen daarvan vele voorbeelden waaronder het

UWV –, maar als het op de winkel passen tot doel wordt verheven, dan moet men in termen van maatschappelijke probleemoplossing ook weinig meer van een dergelijke instantie en de bijbehorende politiek verantwoordelijke bewindslieden willen verwachten.

Natuurlijk hadden we de zogenoemde hbo-fraude, waardoor vraagstukken van toezicht, verantwoording en governance omgeven zijn met een korte termijn politieke gevoeligheid die een vrije en gedurfde beleidsontwikkeling een beetje in de weg staat. Het probleem is echter meer structureel van aard. In plaats van het onderwijs verder te herpositioneren en in onze kennismaatschappij in plaats van zorgenkindje weer een krachtbron van energie en duurzame maatschappelijke ontwikkeling te laten zijn, werd in het onderwijsbeleid gekozen voor 'rust' aan het onderwijsfront – inderdaad: een beheersopstelling – en een poging om te kijken hoeveel regels in bestaande wetgeving geschrapt zouden kunnen worden. Weinig, zo bleek al snel. Regelgeving is altijd nodig en op zichzelf het probleem niet. De sensatie van verkeerde of een teveel aan regelgeving, 'bureaucratie' of 'bestuurlijke drukte', is het bijproduct van een inadequaat besturingssysteem dat wel of niet meer aansluit bij de ontwikkeling in een sector of maatschappelijk veld⁸², niet van een boekhoudkundig uit de hand gelopen administratieve exercitie omdat men even niet goed meer had opgelet; een slordig uit de hand gelopen situatie, die met wat 'snoeien' en 'bezuinigen' her en der wel weer kan worden rechtgetrokken.

Er zijn nog steeds mensen die denken dat je met het simpelweg schrappen van regels – instrumenten – een administratief systeem kunt afbouwen of veranderen.⁸³ Dat is een belangrijke misvatting zelfs al heeft men de beschikking over een krachtige tool als ict (informatie- en communicatietechnologie), waarmee veel van de 'regeldruk' over de schutting kan worden gegooid van de internetgebruiker dan wel 'de klant' van het call centre. Het ene overlastveroorzakende instrument wordt door het andere vervangen. Ook bij de Belastingdienst beseft men intussen dat men het met alsmaar meer 'ict toepassing' niet veel mooier en leuker meer kan maken als men daarbij verzuimt de bestuurlijke structuur en institutionele organisatie aan te passen. Een les die de Informatiseringsbank en andere beheerorganisaties overigens al eerder hadden getrokken.

Vermindering van administratieve lasten, bureaucratie, stroperige besluitvorming, gebrek aan vernieuwing, bestuurlijke inertie, gebrek aan coördinatie zijn altijd weer terug te voeren op een kwestie van institutionele (markt)ordering, organisatie, de ontwikkeling van maatschappelijke institutionele samenhang, kortom van 'structuurpolitiek'. Pleidooien voor 'cultuurverandering' en de inzet van nieuwe – meestal in het bedrijfsleven al weer afgedankte – managementinstrumenten, leiden tot het bekende 'kurieren am symptom'. De 'medewerkertevredenheid' en de 'departementale medewerker van de week' dan wel de bekroning tot de 'eens-maar-niet-meer-fouten-makende-ambtenaar-van-het-jaar' worden de maat der dingen in het realiseren van een 'Sprong' in de 'Kwaliteitsslag' naar een 'Nieuw (zich Apollo wanend) Ministerie'. De volgende stap is dat ambtenaren een burgerbuddy moeten gaan adopteren omdat de politiek als bestuurlijke partner niet meer serieus wordt genomen, dan wel dat de politiek het ministerie niet meer serieus neemt.

In het geval van het onderwijs hebben we het dan over het ministerie van OCW, maar men ziet dat verschijnsel in het verlengde van het rijksbrede denken over een 'Andere

82 *Commissie Stevens, 2007.*

83 *Toonen & Van der Ham, 2007.*

Overheid' ook bij vele andere ministeries optreden. De verzamelde groep pSG's (plaatsvervangende secretaris-generaal) – die per slot van rekening 'werken voor het Rijk' (een niet bestaande en daarmee 'onverantwoorde' abstractie) – doet loyale en manmoedige pogingen om zonder zelf al te veel na te denken de door hun bazen – het tijdens de kabinetformatie plotseling zo onverwacht in het daglicht getreden en daarmee zichzelf politiserende SG-beraad – voorgeschreven cultuuromslagen tot stand te brengen. Vervolgens buitelen 'shared services', bundelingen, tevredenheidsonderzoeken, behandeling van burgerbrieven, 'empty desk policies', busreizen van de top van het ministerie naar 'het veld', (oligopolistische) mantelcontracten voor externe dienstverleners en andere op de interne organisatie gerichte 'instrumenten' als bureaucratiseringsoffensiefjes over elkaar heen. Het gevolg is dat nagenoeg niemand nog enige tijd heeft, c.q. nog wordt aangespoord om na te denken over de positionering van een belangrijk (meta-)instrument als een ministerie van Algemeen Bestuur in het maatschappelijke voortbrengingsproces dat – in dit geval - onderwijs heet.

De inzet om de omvang van het ministerie te halveren wordt niet gebracht als een stap op weg naar herpositionering en autonomievergroting van het veld, maar wordt een doel – of juist een instrument? – op zichzelf, dat zonder een bezinning op de – structurele – taakontwikkeling en plaatsbepaling in het onderwijsveld bij voorbaat blijft steken in een staaltje niet realiseerbare, verbale ambtelijke krachtpatserij. Velen in het veld koesteren dan aanvankelijk nog hoop op een doorbraak, maar dit draagt op zichzelf alleen maar bij tot het verlies van geloofwaardigheid van het ministerie. De continuïteit van het beleid en van de departementale organisatie komt in gevaar. Men kijkt er vaak de minister op aan, maar op dat moment heeft de (top)ambtenarij gefaald.

Bij gebrek aan een institutionele visie op het onderwijsveld als geheel en daaraan te ontleen kwaliteitsconcepten en beoordelingsmaatstaven is de ambitie om van een ministerie 'het beste ministerie van Den Haag te maken' een loze frase. Noch het veld, noch de onderwijsgeevenden, noch studenten en leerlingen in alle fasen van het onderwijs, noch bedrijfsleven, werkgevers, jeugdzorg of armoedebestrijders, zitten op een beauty contest onder de Haagse kaasstolp te wachten. Op zijn best levert dat een benchmark op van bureaucratie, geen herinrichting van bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen in relatie tot de problemen die ertoe doen.

Wie werkelijk wat wil veranderen en op het onderwijsveld wil komen tot institutionele vernieuwing onder opruiming van een grote hoeveelheid klassieke bestuur- en managementinstrumenten, zal zich niet moeten baseren op de talrijke interne organisatie- en managementconcepten die in het debat over de 'betere' rijksdienst – en binnen OCW – momenteel de boventoon voeren.⁸⁴ Men heeft behoefte aan een aan de externe organisatie van het onderwijsveld ontleend institutioneel concept. Het is in deze context dat de kleine paragraaf uit het regeerakkoord – aangehaald in de aanhef van dit essay en door informateur Wijffels als voormalig voorzitter van de Werkgroep Rechtsvorm Maatschappelijke Onderneming waarschijnlijk hoogst persoonlijk opgevoerd – voor het onderwijsveld wellicht uitkomst zou kunnen bieden.

3 De herinstrumentering van het onderwijs als een maatschappelijke onderneming

Het mo-concept (maatschappelijke onderneming) neemt het primaire proces van de maatschappelijke dienstverlening tot vertrekpunt en keert daarmee het besturingsproces radicaal om. Scholen en andere onderwijsinstellingen zijn binnen het mo-concept niet langer de 'uitvoerende organisaties' (de 'instrumenten' voor nationaal beleid), maar de maatschappelijke organisaties in de frontlinie van de maatschappelijke ontwikkelingen en de problemen die zich daar aandienen. Van de 'beleidsbepaler' – die het toch al steeds minder is – wordt het ministerie op zijn best representant van 'the enabling state': de kaderstellende instantie die erop kan worden aangesproken dat de maatschappelijke ondernemingen in de gelegenheid worden gesteld hun werk in het primaire proces effectief, doelmatig en gelegitimeerd te verrichten.⁸⁵ Daar zullen ze op het departement nog de handen vol aan hebben.

Het concept van het maatschappelijke ondernemerschap is in de loop der jaren negentig opgekomen⁸⁶, een paar jaar geleden gemunt en in zwang geraakt⁸⁷ en onder eerdere kabinetten-Balkenende verder onderbouwd met lovend ontvangen adviezen van de WRR⁸⁸ (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) en de SER⁸⁹ (Sociaal-Economische Raad). Het concept kent zeker een aantal defensieve en behoudzuchtige elementen, maar vormt tegelijkertijd ook een mogelijke bron van inspiratie voor de institutionele herpositionering – en een daarop gebaseerde herinstrumentering – van een groot aantal professionele instellingen op het terrein van wonen, welzijn, thuiszorg, ziekenhuiszorg, onderwijs en educatie. Legt men het accent op het element van maatschappelijk ondernemerschap, dan ontstaat echter een extern organisatieconcept – dat onderwijsinstellingen positioneert ten opzichte van andere instellingen en bestuurlijke instanties in het onderwijsveld, maar vooral ook in relatie tot instellingen in andere beleidssectoren waar men wellicht wat van zou kunnen leren, zo niet een strategische alliantie mee aan kan gaan in een poging het zelfregulerende karakter van het onderwijsveld te ontwikkelen en te versterken.

De termen maatschappelijke onderneming en maatschappelijk (verantwoord) ondernemen vertonen weliswaar een zekere verwantschap (niet alleen in taalkundig opzicht), maar er zijn grote verschillen. Voor de maatschappelijke onderneming in de Nederlandse context geldt inmiddels niet het non-profit, maar het not-for-profitbeginsel. De maatschappelijke onderneming is niet wars van winst maken, maar de instelling opereert vanuit het principe dat zij, zo er al sprake is van winst, dit aanwendt voor maatschappelijke doelen. Toezichtregimes en gedragsprotocollen dienen ingericht te zijn op het transpa-

85 Raadschelders, Toonen, & Van der Meer, 2007.

86 Baljé, Toonen, 1996; De Waal, 2000.

87 Toonen, Dijkstra & Van der Meer, (2004).

88 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004;

89 Sociaal-Economische Raad, 2005.

rant en controleerbaar maken van dit beginsel. Wat betreft de verantwoording is nodig dat helder en transparant is wat de maatschappelijke doelstelling van de onderneming is. Die doelstelling zal liefst ook extern 'gelegitimeerd' moeten zijn en door derden, waaronder de overheid, erkend en herkend moeten worden.

Juridische vorm

Het is van belang te onderkennen dat bestaande institutionele rechtsvormen niet goed meer toegesneden zijn op de ambities en de doelen die de maatschappelijke ondernemer zich, althans nominaal, stelt. De rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming kan publiekrechtelijk of privaatrechtelijke vorm worden gegeven. Ook daarbinnen zijn verschillende keuzes mogelijk. Zo kan een privaatrechtelijke organisatie onder andere een stichting, vereniging of nv (naamloze vennootschap) dan wel bv (besloten vennootschap) zijn. Deze keuze is bepalend voor de interne verantwoordingsstructuur zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Bij een publiekrechtelijke organisatie worden de basisprincipes neergelegd in de instellingswetgeving. De keuze voor een of andere (juridische) organisatievorm voor de maatschappelijke onderneming dient zo goed mogelijk aan te sluiten bij de missie en aangewezen bestemming. De keuze van de rechtsvorm is van groot belang voor het soort verantwoordingsregime dat men op de andere punten van het meervoudige verantwoordingsstelsel beschikbaar heeft, c.q. aan moet vullen of moet compenseren.

In vele sectoren heeft men de verenigingsvorm omwille van en doelmatige bedrijfsvoering verlaten. Men is daarmee ook een extern legitimeringsforum – de algemene ledenraad – kwijtgeraakt. In vele sectoren probeert men nu de stichtingsvorm te moderniseren door een aan het bedrijfsleven ontleent raad-van-toezichtmodel aan toe te voegen. Dit doet vaak geforceerd aan en lost het probleem niet op dat marktverhoudingen richting geven aan het externe belang dat leden van een raad van toezicht in het commerciële bedrijfsleven te behartigen hebben ('shareholders value'), terwijl dat bij de bijzondere toegelaten status van de maatschappelijke onderneming lang niet altijd vanzelf duidelijk is en wellicht nader bij wet moet worden ingevuld. De weg van modernisering van het Burgerlijk Wetboek is lang en gecompliceerd, maar een eigen rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming is nodig als men ook belangen van andere stakeholders dan alleen werkgevers en werknemers in de bedrijfsorganisatie wil (kunnen) verankeren.

Voor een herinstrumentering van het voormalige maatschappelijke middenveld als een hedendaagse maatschappelijke onderneming is echter meer nodig dan een constituerende rechtsvorm alleen, hoe belangrijk die op zichzelf ook is. Kijkend naar de ervaringen op andere terreinen verdienen naast de juridische basis een aantal andere 'instrumenten' de aandacht bij de toepassing van de maatschappelijke onderneming in het onderwijs.

Experimenteerzones

Om te beginnen is een ontwikkeling in de richting van het maatschappelijke ondernemerschap vaak gebeurd via een 'pragmatische' poging zich te onttrekken aan bestaande structuren en verantwoordingsregimes, vooral de woningcorporaties waren hier sterk in, maar de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en het hbo (hoger beroepsonderwijs) kunnen er ook wat van. De eerste leden van het NTMO (Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen) zagen zichzelf aanvankelijk als de Robin Hood's van de maatschappelijke dienstverlening door de grenzen van de bestaande regels op te zoeken. De kans is dan groot dat de wal het schip keert wanneer er iets fout

gaat. De hbo-fraude, maar ook het rumoer rond de bve-sector is illustratief. Er zouden derhalve structurele regelingen getroffen moeten worden om beleidsexperimenten langs de koninklijke weg mogelijk te maken en tijdelijk zogeheten 'regelvrije domeinen' te scheppen door middel van de opname van experimenteerartikelen en aangepaste toezichtverhoudingen in sectorale wetgeving. In diverse sectoren van het onderwijsgebouw zouden de maatschappelijke ondernemingen zich sterk kunnen maken voor het opnemen – en vervolgens benutten – van zulke dereguleringszones. De ABW (Algemene bijstandswet) bijvoorbeeld. Maar ook de regelgeving rond Schiphol kent zulke bepalingen, die overigens te weinig benut worden door het veld. Voor transitie management is een aparte vorm van veranderingstoezicht nodig.

Toezichtketen

Door de traditie van centrale sturing en 'afrekening' bestaat bij de maatschappelijke onderneming in het onderwijs – maar niet alleen daar – de neiging de zaken naar buiten toe mooier voor te stellen dan zij feitelijk zijn. Het gevolg is dat het juist de incidenten en misdragingen van enkelingen zijn die publiekelijk de aandacht trekken en het beeld vaak voor langere tijd bepalen. Verantwoording veronderstelt de aanwezigheid van gestandaardiseerde kennis- en informatiesystemen, waarbinnen op basis van gezamenlijke bestuurlijke overlegkaders strategische ontwikkelingen aan een gemeenschappelijke beschouwing en stelsevaluatie kunnen worden onderworpen. Het veronderstelt ook een heldere visie op het functioneren van de moderne MO in het publieke domein, bijvoorbeeld in termen van de kwaliteit van het onderwijs.

De WOT is een belangrijke stap geweest in deze richting. Het zou voor de dynamiek en kwaliteit van het vernieuwingsproces zelf en voor de interne en externe verantwoording van het vernieuwingsproces echter goed zijn als de maatschappelijke onderneming over zou kunnen gaan tot een stelsel van sectoroverstijgende visitaties, waarin op een reële manier de ontwikkelingen en vernieuwingen binnen de verschillende sectorale maatschappelijke ondernemingen 'gebenchmarkt' zouden worden. Dit betekent ook dat de nationale inspecties – zoals de Onderwijsinspectie – veel beter dan nu zullen moeten kunnen omgaan met 'ontkokerde' situaties. Daarnaast dient in het verlengde van de WOT aandacht besteed te worden aan de 'follow up' van het toezicht. De Onderwijsinspectie kent onder de WOT weinig mogelijkheden tot directe sanctionering en interventie. Dat moet ook zo blijven om te voorkomen dat onderwijsinstellingen zich gaan gedragen naar de 'orthodoxie' van het toezicht- en sanctiesysteem. Dat betekent echter wel dat vanuit het ministerie zal moeten worden nagedacht over en vormgegeven moeten worden aan een sanctie- en investeringsbeleid op grond van toezichtbevindingen. Tevens zal de ontwikkeling van een echte, relatief onafhankelijke 'funding authority' – een bank voor het onderwijs – verder ter hand moeten worden genomen.

Klantgerichtheid

De belangrijkste bijdrage van de bedrijfskundige benadering aan het maatschappelijke verantwoordingsvraagstuk schuilt in het vraagstuk van de klantenbinding. Hoe zeer het departement het ook probeert, anders dan op incidentele basis – het buddy-systeem, een 'kafkabrigade' voor het onderwijs – het zal nooit in staat zijn zo dicht in de buurt te komen van 'de klant' als de maatschappelijke onderneming in het onderwijs. Vaak wordt echter over het hoofd gezien dat klanttevredenheid een noodzakelijke, noch een voldoende voorwaarde is voor een duurzame acceptatie en legitimatie van de positie van een maatschappelijke instelling als maatschappelijke onderneming. Tevreden klanten ge-

ven wellicht voor een tijdje steun, maar verschaffen nog geen legitimiteit aan het instituut maatschappelijke onderneming. Naast tevredenheid zijn ook vertrouwen en betrouwbaarheid belangrijke waarden voor de maatschappelijke verankering van de maatschappelijke onderneming. Daartoe dienen andere dan bedrijfsmatige instrumenten, technieken en procedures en dient men aandacht te besteden aan onafhankelijke communicatie, authentiek gedrag en integriteit.

Natuurlijk: de mo-bedrijfsvoering dient op een zodanige wijze te worden ingericht dat een bedrijfsmatige wijze van opereren gecombineerd wordt met een open klantgerichte oriëntatie naar ouders en leerlingen. Daarbij staan ook voor onderwijsinstellingen instrumenten ten dienste als benchmarking (capaciteits- en prestatievergelijking), een goede voorlichting, een open klantoriëntatie en aandacht voor stakeholders. Juist in het onderwijs zijn die vaak al in overvloed aanwezig (visitaties, keuzegidsen, voorlichting, enzovoort). Men kan overwegen instrumenten als dienstverlenings- of burgerhandvesten conform de Stichting Rekenschap en een ombudsman voor de mo-onderwijs in een gemeenschappelijk protocol voor het onderwijs te verwerken, maar bij gebrek aan echte concurrentie zijn deze vaak obligaat. Wellicht dat de Consumentenbond een op maatschappelijke dienstverlening toegesneden beoordelingsarrangement kan ontwerpen en uitvoeren. Daarnaast dient men zich te bezinnen op zaken en gedragsregels die te maken hebben met reputatie- en relatiemanagement. Tot dusver staat de aandacht voor de bedrijfsvoering bij de gemiddelde maatschappelijke onderneming – zeker in het onderwijs – echter nog sterk in het teken van de interne processen.

Marktmeesterschap

Juist maatschappelijke ondernemers dienen zich er echter bewust van te zijn dat men niet alleen aandacht dient te besteden aan de interne kanten van het bedrijfsproces, maar zeker ook aan de voorwaarden waaronder het ondernemerschap optimaal tot gelding kan komen. Zonder effectief marktmechanisme geen effectief bedrijfsproces, zoals vele geprivatiseerde monopolies inmiddels hebben kunnen ervaren. Vele maatschappelijke ondernemingen nemen een bijzondere positie als 'toegelaten' instelling in, een status waaraan ten opzichte van strikt particuliere en commerciële bedrijven speciale rechten of andere voordelen aan verbonden (kunnen) zijn. Die rechten brengen ook plichten met zich mee en dus een verantwoordingsvraag.

Het is opmerkelijk hoe weinig aandacht er in mo-land bestaat voor de wijze waarop de toelating gereguleerd wordt en welke criteria daarbij een rol spelen. Zaken die in het toelatingsbeleid – in termen van rechten, plichten, verantwoording en kwaliteitseisen – goed zijn geregeld, zullen in het verdere operationele proces veel minder interventies vragen dan nu vaak nodig is. Onder de huidige omstandigheden worden aan de status als 'toegelaten instelling' feitelijk weinig operationele consequenties verbonden. Juist hier kunnen veel van de prangende vragen over de vrijheid van onderwijs aan de orde worden gesteld: onderwijsvrijheid in ruil voor het voldoen aan de constitutionele deugdelijkheidseisen. Deze strekken constitutioneel verder dan de didactiek en onderwijsinhoud. Zij omvatten ook de andere grondrechten.

De toelatingsregimes en de manier waarop zij worden uitgeoefend dateren vaak nog uit een ver verleden, waarin principes van moderne bedrijfsvoering van gans andere aard waren dan vandaag. Alleen in het hoger onderwijs is in feite door middel van het accreditatiesysteem een ander – en niet altijd even doordacht – toelatingsbeleid ontwikkeld.

Dit alles betekent echter wel dat niet alleen aan de instellingen, maar ook aan de overheid geheel nieuwe eisen worden gesteld in termen van 'marktmeesterschap'.

Door meer aan de voordeur (van de toelating) te regelen, kan ook worden afgesproken dat de overheid zich in zijn toelatingsbeleid beperkt tot hoofdlijnen van modern marktmeesterschap. In de meeste sectoren is men het er wel over eens dat deze zouden moeten bestaan uit een stelselverantwoordelijkheid – dus inclusief (regionaal) antitrust- of monopoliebeleid – en een zorg voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening. De meeste maatschappelijke ondernemingen onderschrijven deze overheidsverantwoordelijkheid, maar bekommeren zich verder weinig om de vraag hoe dit voor hun sector concreet gestalte zou kunnen krijgen en welke consequenties voor de maatschappelijke onderneming aan de rechten en plichten van het toelatingsbeleid verbonden zijn. Het zou goed zijn als de maatschappelijke ondernemingen zouden werken aan de formulering van de zorgplichten, sociale huisvestingsplichten, onderwijsplichten en andere institutionele plichten waar zij maatschappelijk – langs de weg van de marktmeester – effectief op mogen worden aangesproken, in ruil voor een marktmeesterschap door de overheid op hoofdlijnen.

In de context van het onderwijsbeleid verdient ook de modernisering van het toelatingsbeleid en -proces zelf de aandacht. In steeds meer gemeenten ziet men dat instellingen voor openbaar onderwijs verzelfstandigd en op afstand worden geplaatst. Vaak wordt over het hoofd gezien dat het hier in bestuurlijk opzicht een interne verzelfstandiging betreft. Het gemeentebestuur blijft eindverantwoordelijke. Men zou die bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs – naar analogie van de woningbouwcorporaties – ook anders kunnen en vanuit het concept van de maatschappelijke onderneming ook anders moeten regelen. Betreffende het openbaar onderwijs blijft de gemeente nu een dubbele pet dragen: regisseur en toezichthouder, naast 'eigenaar' – hoe zeer ook op afstand. Het is juist die afstand die in een periode van 'samen doen' telkens voor problemen zorgt. Elke toenadering van de gemeente om tot samenwerking te komen loopt het risico om te worden uitgelegd als recentralisatie. Niet voor niets dat de verhoudingen van de gemeenten met het bijzonder onderwijs vaak veel zakelijker zijn dan die met het 'eigen' openbare onderwijs.

Het concept van de maatschappelijke onderneming suggereert dat een veel helderder verzelfstandigings- en toelatingsbeleid wordt ingevoerd op basis van nationale normen en regels. Door openbare scholen te positioneren als een soort charterschools op basis van nationale wetgeving, die op grond van een door de lokale overheid effectief te voeren en aan voorwaarden gebonden beleid worden toegelaten tot het publieke domein, worden niet alleen de institutionele en boekhoudkundige achterstanden ten opzichte van de maatschappelijke onderneming in het bijzondere onderwijs ongedaan gemaakt.

Bestuurlijk platform voor governance

De maatschappelijke ondernemingen in het onderwijs doen er verstandig aan, simpelweg te erkennen dat hun constitutionele positie met zich meebrengt dat zij veel met de overheid te maken hebben en dat de overheid in hun geval in vele gevallen niet zal kunnen worden afgedaan als 'een of andere stakeholder'. Het werkteerrein van de sociale grondrechten impliceert dat de (internationale) samenleving maatschappelijke ondernemers zal willen (kunnen) aanspreken op hun maatschappelijke plichten. In de praktijk – en tegen wil en dank – gaat dit vaak via het politieke proces. Het is van belang dat binnen het al-

gemene systeem voorzieningen worden gecreëerd waarbinnen effectief en doelmatig bestuurlijk verantwoording kan worden afgelegd en aan de maatschappelijke onderneming bestuurlijke décharge kan worden verleend. Een groot vraagstuk is echter dat nu onhelder is wie die instantie is: de minister, de Inspectie, de gemeente, de stakeholders?

Het denken over governance in het onderwijs is de afgelopen tijd vastgelopen op een simpel gebrek aan inzicht dat verantwoording een relatie behelst. Niet alleen moet iemand verantwoording af willen leggen, zeker zo belangrijk, zo niet belangrijker is dat er iemand – of een instantie – is, die verantwoording af wil (en kan, het is een kunst) nemen en vooral ook in staat is décharge te verlenen. De cruciale vraag – zonder welke governance een loos begrip blijft – is echter welke instantie daarvoor in aanmerking komt.

Verantwoording aan de nationale overheid leidt onvermijdelijk tot bureaucratie en centralisatie, zoals we bij veel zorginstellingen en ziekenhuizen hebben kunnen zien. Het leidt ook onvermijdelijk tot verkokering, omdat elke Inspectie gebonden is aan de ministeriële verantwoordelijkheid van het eigen departement, dan wel het begrotingsgewijze uitgevoerde – en dus verkokerde – comptabiliteitstoezicht door de Algemene Rekenkamer. Tevens doen de inspecties er verstandig aan zich te concentreren op hun stelselverantwoordelijkheden, in onderlinge afstemming, en de doorwerking van hun bevindingen over te dragen aan regionale bestuurders en toezichthouders. Een stelsel van 'rijksheren in de regio' lijkt professioneel soms een voordeel, maar de internationale ervaring leert dat een dergelijk systeem op termijn tot grote controle- en legitimeringsvraagstukken leidt en sterke verkokering met zich brengt, waar de branche dan weer veel hinder van heeft.

Gezien het functioneren van de maatschappelijke onderneming op lokaal en regionaal niveau ligt het voor de hand, lokale en/of regionale besturen actief in te schakelen ten behoeve van het beleidsverantwoordingssysteem van de maatschappelijke onderneming. De gemeente is vaak partner en beleidsmatige opdrachtgever. De gemeente is ook de aangewezen instelling om het maatschappelijke rendement in het verkeer tussen verschillende maatschappelijke ondernemingen – wonen, welzijn, zorg, arbeidsmarkt, onderwijs – te optimaliseren en te verbinden met publieke diensten als de bijstand, ruimtelijke ordening, armoedebeleid, jeugdbeleid, schuldsanering, gezondheid, enzovoort. In een systeem van gezonde checks and balances verdraagt zich dat niet goed met een onafhankelijke toezichtrol. In alle werkvelden van de maatschappelijke onderneming – en zeker die in het onderwijs – zit momenteel een regionale component en is het werken met lokale overheden van groot belang. Voor een goed functionerend stelsel is het nodig dat er een regionaal orgaan wordt ingesteld – een onderwijsautoriteit, onderwijsschap of een breder sociaal-cultureel 'schap' (naast een sociaaleconomisch 'schap') – dat het kader vormt voor de verantwoordingsrelaties van de maatschappelijke onderneming met het openbaar bestuur. In ruil voor een effectieve bestuurlijke verantwoordingsarena in de regio kan de maatschappelijke onderneming eisen stellen aan de professionaliteit en de kwaliteit van het functioneren van lokale en regionale besturen richting sector waar de maatschappelijke onderneming werkzaam is, en van het departement dat hen ten dienste moet zijn. Rijksambtenaren die komen kijken hoe zij de vaak door henzelf veroorzaakte problemen mogelijk weer kunnen 'oplossen', dienen onverwijld uit de 'probleem-' dan wel 'aandachts'wijk te worden gezet. Zij worden goed betaald om het stelsel te laten werken en vooral hun activiteiten in Den Haag effectief op elkaar af te stemmen ter ondersteuning van de maatschappelijke organisaties en instellingen die het werk moeten doen aan de frontlinie van het publieke domein.

Literatuur

- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Londen: Pall Mall Press.
- Ambtelijke Commissie Toezicht (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Baljí, C.L., Drupsteen, Th.G., Haeften, M.P.H. van & Toonen, Th.A.J. (eds.) (1996). *De ontzuiling voorbij: Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*. Den Haag: Sdu.
- Commissie Stevens (2007). *Regels op maat*. Geraadpleegd op 10 augustus 2007 via de website van het ministerie van Economische Zaken, <http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=150513&rid=140372>.
- Huisman, J. & Toonen, Th.A.J. (2004). Higher Education and University Research in the Netherlands: a mixed pattern of control. In C. Hood, O. James, B. Guy Peters & C. Scott, *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*, 108-114. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lynn, L.E. (2006). *Public Management: Old and New*. New York: Routledge.
- Raadschelders, J.C.N., Toonen, Th.A.J. & Meer, F.M. van der (eds.) (2007). *The Civil Service in the 21st Century*. New York: Palgrave.
- Toonen, Th.A.J. (2000). Toezicht als Strategie. In H.J. de Ru, J.A.F. Peters, *Toezicht en regulering van nieuwe markten; opstellen over de juridische aspecten van regulering*. Den Haag: SDU.
- Toonen, Th.A.J., Dijkstra, G. & Meer, F. van der (2004). *De waarde van de Maatschappelijke Onderneming geborgd - Proeve van een Governance Code voor de Maatschappelijke Onderneming (MO) aangeboden aan MP Balkenende in januari 2004*.
- Toonen, Th.A.J. & Ham, L. van der (2007). Reducing Administrative Cost and Modernising Government - "De-bureaucratisation" in the Netherlands. *Zeitschrift für Staats- und Europa-wissenschaften/Journal for Comparative Government and European Policy*, 5(1), 78-98.
- Toonen, Th.A.J. & Meer, F.M. van der (2004). Higher Civil Servants in the Netherlands: edging away from pure mutuality. In C. Hood, O. James, B. Guy Peters & C. Scott, *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*, 161-168. Cheltenham: Edward Elgar.
- Waal, S. de (2000). *Nieuwe Strategieën voor het Publieke Domein. Maatschappelijk Ondernemen in de Praktijk*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Sociaal-Economische Raad (2005). *Ondernemerschap voor de Publieke Zaak*. Den Haag: SER.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van Goede Dienstverlening*. Den Haag: WRR.
- Woodward, B. (2006). *State of Denial*. New York: Simon & Schuster.

Afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
aoc	agrarische opleidingen centrum
AWB	Algemene wet bestuursrecht
bama	bachelor-master
bv	besloten vennootschap
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CPB	Centraal Planbureau
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
hbo	hoger beroepsonderwijs
ict	informatie- en communicatietechnologie
KCE	Kwaliteits Centrum Examinering
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mo	maatschappelijke onderneming
NPM	New Public Management
NTMO	Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen
nv	naamloze vennootschap
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
pgb	persoonsgebonden budget
psg	plaatsvervangend secretaris-generaal
REA	Raad van Economische Adviseurs
roc	regionaal opleidingen centrum
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
vbtb	van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WOB	Wet openbaarheid bestuur
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WOT	Wet onderwijstoezicht

