

VEELZEGGENDE INSTRUMENTEN VAN ONDERWIJSBELEID

verkenning



VEELZEGGENDE INSTRUMENTEN VAN ONDERWIJSBELEID

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.

Verkenning *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20070231/884, oktober 2007.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2007.

ISBN 978-90-77293-69-0

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.

VEELZEGGENDE INSTRUMENTEN VAN ONDERWIJSBELEID

Hoe kan de inzet van instrumenten voor het onderwijsbeleid worden verbeterd?

Aan de Minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

ONS REKENR
20070231/884

UW REKENR.

CONTACTPERSOON

DOORWIJESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 11 oktober 2007

ONDERWERP
*Advies Veelzeggende instrumenten
van onderwijsbeleid*

Mijnheer de Minister,

In uw brief van 19 april j.l. verzocht u de raad te adviseren over de inzet van beleidsinstrumenten in het onderwijsbeleid.

Met genoegen zendt de Onderwijsraad u hierbij de verkenning *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Als geen ander beseft u dat onderwijsbeleid meer en meer samen met anderen wordt gemaakt. Wat is nu in een dergelijke situatie een adequate manier van omgaan met deze partners? Wat is – technisch gezegd – een passende inzet van instrumenten?

In het huidige onderwijsstelsel is het juist voor de minister van belang op de resultaten te blijven koersen en realistische afspraken te maken met andere partners. Bij de uitvoering vervullen docenten en onderwijsmanagers een cruciale rol. Een belangrijke voorwaarde voor goede afspraken is dat er steeds wordt nagedacht over de relatie tussen beleidsinspanningen en het uiteindelijke resultaat op leerling-/studentniveau. Verder kan een betere uitvoering van beleidsprogramma's worden bereikt indien programmamanagement meer dan nu wordt geprofessionaliseerd.

De inzet van beleidsinstrumenten kan volgens de raad verder verbeteren door de nadruk te leggen op een beperkter aantal beleidsterreinen. Op die terreinen zwaardere instrumenten inzetten dan tot nu gebruikelijk komt het beleid ten goede. Daarmee geeft de minister tevens duidelijker aan wat de grenzen van de autonomie zijn waarbinnen de instellingen bewegingsvrijheid hebben. Daarnaast is het van belang dat verschillende beleidsprogramma's elkaar in positieve zin meer gaan versterken.

De raad hoopt met deze verkenning een constructieve bijdrage te leveren aan een verbeterde inzet van beleidsinstrumenten in het onderwijsbeleid.

Namens de Onderwijsraad,



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



Drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS raad

HASSAULTOORD 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 316 00 00
FAX 070 356 14 24
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoud

Samenvatting	9
1 Inleiding: meer inzicht in beleidsinstrumenten nodig	12
1.1 Aanleiding: zijn beleidsinstrumenten voldoende overwogen?	12
1.2 Adviesvraag: een verbeterde instrumenteninzet	13
1.3 Over dit advies	14
2 Typologie van instrumenten in het onderwijsbeleid	16
2.1 Een indeling van beleidsinstrumenten voor onderwijsbeleid	16
2.2 Het bestuurlijke krachtenveld in het Nederlandse onderwijs: veel invloed landelijk bij sectororganisaties en lokaal bij directies en colleges van bestuur	19
2.3 Beleidsonderwerpen op vier niveaus	20
3 De beleidsinstrumenten binnen acht onderwijsthema's	24
3.1 Het lerarenbeleid: veel sturing met als doel meer docenten	24
3.2 Onderwijstijd: directe sturing gericht op naleving	26
3.3 Innovatie: indirecte sturing via financiële impulsen	28
3.4 Onderwijsachterstandenbeleid: mix van directe en indirecte sturing	30
3.5 Voortijdig schoolverlaten: normerende directe en indirecte sturing	32
3.6 Internationalisering van het onderwijs: indirecte financiële impuls	35
3.7 Actief burgerschap: directe juridische en communicatieve sturing	37
3.8 Een leven lang leren: indirecte stimulering	39
3.9 Algemene conclusies inzet beleidsinstrumenten	40
4 Reflectie op de inzet van beleidsinstrumenten	45
4.1 Over het algemeen consistent, soms tegenstrijdig	45
4.2 Veel kortcyclisch beleid, deels veroorzaakt door de politiek, die gericht is op snelle resultaten	48
4.3 Weinig middelen voor veel doelen	50
4.4 Weinig convergentie en synergie tussen beleidsprogramma's	51
4.5 Weinig instrumenten om instellingen aan te spreken op specifieke programma-resultaten	53
4.6 Conclusies instrumenteninzet: verbeteringen zijn mogelijk	56
5 Beleidsinstrumenten en politiek: een continue wisselwerking	57
5.1 De hoofdcoers van beleid en bijbehorende instrumenten	57
5.2 Deregulering in het Nederlandse onderwijsbeleid	59
5.3 Wat heeft deze ontwikkeling betekend voor het gebruik van instrumenten?	61
5.4 Andere mechanismen die de keuze voor beleidsinstrumenten beïnvloeden	63
5.5 De rol van de minister in een onderwijsstelsel gebaseerd op een verrijnd geheel van checks en balances	64

6	Handreikingen voor instrumentatie van onderwijsbeleid	66
6.1	Het coalitieakkoord als basis voor het beleid	66
6.2	Verbind onderwijsresultaten en beleidsresultaten	67
6.3	Maak realistische resultaatafspraken met bekwame partners	69
6.4	Zet op een beperkt aantal terreinen zwaarder in	72
6.5	Zoek convergentie binnen en tussen programma's	74
6.6	Bouw expertise op rond het instrument communicatie	76
6.7	Professionaliseer programmastructuren	79
6.8	De aanbevelingen toegepast als handreikingen aan de Tijdelijke Kamercommissie Onderwijsvernieuwingen	82
	Afkortingen	86
	Figurenlijst	88
	Literatuur	89
	Geraadpleegde externe deskundigen	93
	Bijlagen	
	Bijlage 1: Adviesvraag	B.1-95
	Bijlage 2: Overzicht inzet beleidsinstrumenten per beleidsterrein	B.2-99

Samenvatting

De centrale vraag in deze verkenning is in hoeverre het mogelijk is de inzet van beleidsinstrumenten te verbeteren. De inzet van beleidsinstrumenten vindt meer en meer plaats te midden van een veelheid aan andere organisaties die hun stempel op het onderwijs drukken. Naast de rijksoverheid oefenen ook lokale overheden, schoolbesturen en belangenvertegenwoordigers grote invloed uit. Onderwijsbeleid wordt dan ook bepaald in een krachtenspel tussen ministerie en decentrale spelers. Wat in een dergelijk gedecentraliseerd stelsel de rol van de centrale overheid zou moeten zijn, is tot nu toe onderbelicht gebleven. Het is soms onduidelijk in hoeverre de overheid in een gedereguleerd stelsel nog mag interveniëren. Welke instrumenten en welke instrumenteninzet passen bij het meer decentraal ingerichte systeem?

Uit een inventarisatie van gebruikte beleidsinstrumenten blijkt dat de inzet door het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) nog niet optimaal is. Om de inzet van beleidsinstrumenten te verbeteren, doet de raad in deze verkenning een paar aanbevelingen.

1) Verbind onderwijsresultaten en beleidsresultaten

In het onderwijsbeleid is er sprake van resultaten op meerdere niveaus. Zo zijn er resultaten op onderwijsniveau gericht op concreet met de leerling of student te behalen doelen, bijvoorbeeld leerstandaarden. Daarnaast zijn er de resultaten op beleidsniveau, bijvoorbeeld het gemiddelde rendement of de gemiddelde uitval.

Tussen de resultaten op beleidsniveau en die op onderwijsniveau bevindt zich een keten van tussenresultaten. Een beleidsmedewerker geeft geen onderwijs, zijn/haar bijdrage aan de oplossing van een probleem of de totstandkoming van een kwaliteitsverbetering is een andere dan die van een schooldirecteur of een leraar. Het uitschrijven van de keten legt het verband tussen beleidsinspanningen en het daarmee beoogde resultaat op leerling-/studentniveau. Hierdoor is bij alle activiteiten van leerkrachten, bestuurders en ambtenaren duidelijk, hoe hun beleidsresultaten zich verhouden tot de beoogde onderwijsresultaten. Met andere woorden: wat zij bijdragen aan het succes van de leerling en de student.

2) Maak realistische resultaatafspraken met bewaame partners

Het maken van realistische resultaatgerichte afspraken (op hoofdlijnen) met gekwalificeerde partners is één van de cruciale taken van de overheid in een stelsel met gedecentraliseerde verantwoordelijkheden. Te denken valt bijvoorbeeld aan afspraken met brancheorganisaties of met clusters van instellingen. Deze resultaten dienen weliswaar scherp, maar ook realistisch te zijn. Anders bestaat het gevaar dat onhaalbare resultaatereisen halverwege het traject worden bijgesteld en eventueel zelfs dat er niet meer aan deze afspraken wordt gerefereerd. Om te zorgen dat de resultaatafspraken daadwerkelijk worden nageleefd, heeft het ministerie adequate middelen nodig om – indien nodig – in te kunnen grijpen.

3) Zet op een beperkt aantal terreinen zwaarder in

Op dit moment worden op te veel terreinen lichte instrumenten ingezet met voornamelijk indirecte sturing. Dit houdt uiteraard verband met de in de laatste jaren steeds meer toegelaten autonomie van instellingen en soms met het bijna onoplosbare karakter van sommige vraagstukken. In deze verkenning analyseert de raad deze verstuiwing en versplintering voor een aantal beleidsterreinen, waaronder dat van het lerarenbeleid. Ook het rapport *LeerKracht!* van de Commissie Leraren (commissie-Rinnooy Kan) komt ten aanzien van het onderwerp leraren tot eenzelfde slotsom. Het is nodig dat de minister keuzes maakt in de onderwerpen waarop hij wil sturen. Op die punten kan hij een verzwaard instrumentarium inzetten. De raad beveelt daarbij aan de aandacht te richten op beleidsinterventies die betrekking hebben op basale voorwaarden voor goed onderwijs, zoals het lerarenbeleid en het versterken van de innovatiekracht van scholen en instellingen. Zo kan wellicht voor veel andere problemen volstaan worden met lichtere instrumenten. Er bestaat hier uiteraard ook een spanningsveld met de politiek. Hoezeer het ministerie ook inzet op basale onderwerpen, het kan toch voorkomen dat door wensen van de Kamer en het veld een groot deel van de aandacht uitgaat naar onderwerpen die op een bepaald moment in de publieke belangstelling staan.

Ook de middeleninzet kan geconcentreerder plaatsvinden. Het ministerie levert financiële bijdragen aan een grote hoeveelheid projecten, maar de bedragen zijn vaak laag. Het inzetten op een grote hoeveelheid projecten kan daarnaast nog een ander onbedoeld neveneffect hebben. Beleid kan verstuiwen, waardoor iedereen een beetje tevreden is, maar de programmaverwezenlijking niet echt dichterbij is gekomen.

Voor het bereiken van substantiële resultaten is het vaak nodig om gedurende een langere periode in te zetten. Waar dat nodig is moet de minister het ook aandurven om langdurig op een thema in te zetten, bijvoorbeeld met een kabinetsperiode-overstijgend beleidsperspectief van tien à vijftien jaar.

4) Zoek convergentie binnen en tussen programma's

Naast het zwaarder inzetten op een beperkt aantal terreinen is er ook winst te boeken door te zoeken naar convergentie, zowel binnen als tussen de beleidsprogramma's. Tussen de verschillende beleidsafdelingen van het ministerie kan meer samenwerking, uitwisseling en collegiaal leren plaats vinden. Door te zoeken naar samenhang tussen beleidsprogramma's kunnen verschillende programma's elkaar in positieve zin versterken.

Vooraf programma's die de leraar betreffen zijn waarschijnlijk sterk(er) te verbinden met andere programma's. Goed opgeleide, bekwame, nascholingsgerichte en voldoende ondersteunde onderwijzers, leraren en docenten zijn zodanig voorwaardelijk voor het realiseren van goed onderwijs, dat een zware inzet op deze onderwerpen ervoor zal zorgen dat andere onderwerpen veel effectiever worden aangepakt. Dit betekent dat lerengerichte beleidsinstrumenten in feite een onderdeel zijn van bijna elk beleidsprogramma. Het betekent ook dat lerengerichte beleidsinstrumenten consistent moeten zijn.

Ook binnen beleidsprogramma's zou sterker gekeken kunnen worden of alle ingezette instrumenten wel dezelfde kant op werken. Uiteraard volgt beleid vaak niet een van tevoren uitgestippelde koers, maar is het eerder een reactie op problemen, onvoldoende prestaties, inefficiënties en klachten. De niet eenvoudige taak van bestuurders, zowel op onderwijsinstellingen als op het ministerie, is om desondanks zo veel mogelijk samenhang aan te brengen in het beleid op verschillende terreinen.

5) Bouw expertise op rond het instrument 'communicatie'

Een van de belangrijkste instrumenten die de minister op het moment kan inzetten is communicatie. De minister beschikt slechts over een beperkt budget en is bovendien slechts één van de actoren in het pluriforme onderwijs. Daarom moet hij het in veel gevallen hebben van de afspraken die hij kan maken met andere actoren en het moreel appel dat hij doet. Wel is er vaak sprake van een zekere concurrentie tussen de instrumenten communicatie, financiering en regelgeving. Het departement heeft vanouds veel ervaring met juridische en sinds de jaren negentig ook met economische beleidsinstrumenten. Met het instrument communicatie is minder gesystematiseerde ervaring opgeslagen en toegankelijk gemaakt. Door op dit gebied ervaring op te bouwen, kan de keuze voor het instrument communicatie gefundeerder worden gemaakt.

6) Professionaliseer programmastructuren

Als er inderdaad een optimale mix van beleidsinstrumenten is per beleidsprogramma, is het niet meer dan logisch dat van begin af aan goed wordt nagedacht over de coördinatie. Een manier om de coördinatie te realiseren zou kunnen zijn om ook nieuwe prioritaire beleidsonderwerpen uitdrukkelijk een programmastructuur te geven. In de vorige kabinetsperiode had dat bijvoorbeeld voor burgerschap voor de hand gelegen. Omdat in het verleden is gebleken dat programmamanagement niet altijd succesvol verloopt, is het wel van belang dat er aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Deze randvoorwaarden bestaan onder meer uit enkele heldere doelstellingen met bijbehorende resultaatafspraken, een overzichtelijke programmaorganisatie, voldoende middelen om het gewenste resultaat te bereiken, een goed belegde regie van het programma, een programmacoördinator met een aanzienlijke reputatie, en duidelijkheid over de manier waarop de resultaten na afloop van de looptijd van het programma in het lopende beleid geborgd zullen worden.

Afhankelijk van het onderwerp en de onderwijssector zou de regie van een dergelijk programma bij brancheorganisaties of bij het ministerie moeten komen te liggen. Wanneer het ministerie de regie heeft uitbesteed aan de branches, moet het vervolgens niet te veel gedetailleerde bemoeienis met de inhoud willen hebben.

De voorgaande aanbevelingen van de raad zouden ook een rol kunnen spelen bij het werk van de parlementaire onderzoekscommissie die momenteel een onderzoek uitvoert naar de besturingsprocessen rond de implementatie van onderwijsvernieuwingen. Met het onderzoek wil de Tweede Kamer inzicht krijgen in de succes- en faalfactoren van recente en lopende onderwijsvernieuwingen, om zo lessen te trekken voor toekomstige aanpassingen in het onderwijs.

Een van de grote problemen hierbij lijkt te zijn dat de Kamer vaak slechts over gebrekkige informatie beschikt. Op basis van deze aanbevelingen over de instrumenten van onderwijsbeleid formuleert de raad een aantal vragen die, naast andere, onderdeel kunnen zijn van de ingrediënten voor het door de commissie op te stellen toetsingskader.

Daarnaast zou het parlementair onderzoek de aandacht kunnen richten op de spanning tussen concentratie van inspanningen op de basis en uitwaaiëren van beleid. Hoe is er in de te onderzoeken onderwijsvernieuwingen met deze spanning omgegaan? Is het in voorkomende gevallen niet beter zwaarder in te zetten op basisvoorwaarden voor het onderwijs, zoals het lerarenbeleid?

1 Inleiding: meer inzicht in beleidsinstrumenten nodig

Door de inzet van beleidsinstrumenten probeert het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) het onderwijs te verbeteren, problemen op te lossen en daardoor het onderwijs in Nederland zo effectief en efficiënt mogelijk te organiseren. In deze verkenning wil de Onderwijsraad nagaan of er verbeteringen mogelijk zijn bij de inzet van instrumenten door de minister c.q. het ministerie. Dit hoofdstuk schetst in het kort de achtergrond en de aanpak van de verkenning en eindigt met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding: zijn beleidsinstrumenten voldoende overwogen?

De laatste jaren wordt de nadruk gelegd op de effectiviteit van ingezet beleid. Verschillende actoren, waaronder de volksvertegenwoordiging, de burger en het bedrijfsleven vragen van de overheid meer transparantie, meer draagvlak, een grotere publieke betrokkenheid, evidence-based beleid, doelmatigheid en doeltreffendheid. In dat kader is in 1999 voor de rijksoverheid onder de titel *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (vbtb) een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden ingezet. Daarin zijn concrete en meetbare beleidsdoelen uitgangspunt voor de begroting. Na afloop van een beleidsjaar moet verantwoording worden afgelegd over de mate waarin doelstellingen gerealiseerd zijn. Ook in het inmiddels opgeheven programma *Andere Overheid* werd gewerkt aan een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is.

Om effectief beleid vorm te geven heeft de minister van OCW verschillende beleidsinstrumenten tot zijn beschikking. Door de inzet van beleidsinstrumenten probeert de minister het onderwijs te verbeteren, problemen op te lossen en daardoor het onderwijs in Nederland zo effectief en efficiënt mogelijk te organiseren.

In deze verkenning wil de raad nagaan welke keuzes voor beleidsinstrumenten de minister c.q. het ministerie heeft gemaakt. Daarnaast gaat de raad na hoe de opeenvolging van verschillende sturingsfilosofieën de inzet van beleidsinstrumenten heeft beïnvloed. Ten slotte bekijkt de raad of en hoe de inzet van beleidsinstrumenten kan worden verbeterd.

Op verschillende beleidsterreinen van het ministerie zijn al diverse pogingen gedaan om problemen op te lossen, maar desondanks blijven enkele ervan hardnekkig bestaan. Voorbeelden daarvan zijn het lerarentekort, lacunes op het terrein van een leven lang leren en het voortduren van onderwijsachterstanden. Allemaal niet of nauwelijks oplosbare problemen, die Nederland, net als diverse andere landen, voortdurend probeert te beheersen. Mogelijk zijn er op deze terreinen nieuwe invalshoeken te vinden door na te

gaan of de inzet van door het ministerie gebruikte instrumenten verbeterd kan worden. Daarbij speelt een aantal vragen. Ten eerste is het belangrijk om te weten of het ministerie geneigd is om vaak hetzelfde soort beleidsinstrument in te zetten. Daarnaast dient ook bekeken te worden of verschillende beleidsinstrumenten, die worden ingezet op hetzelfde terrein of op verschillende terreinen, elkaar in de weg zitten en daardoor niet efficiënt werken (inconsistentie).

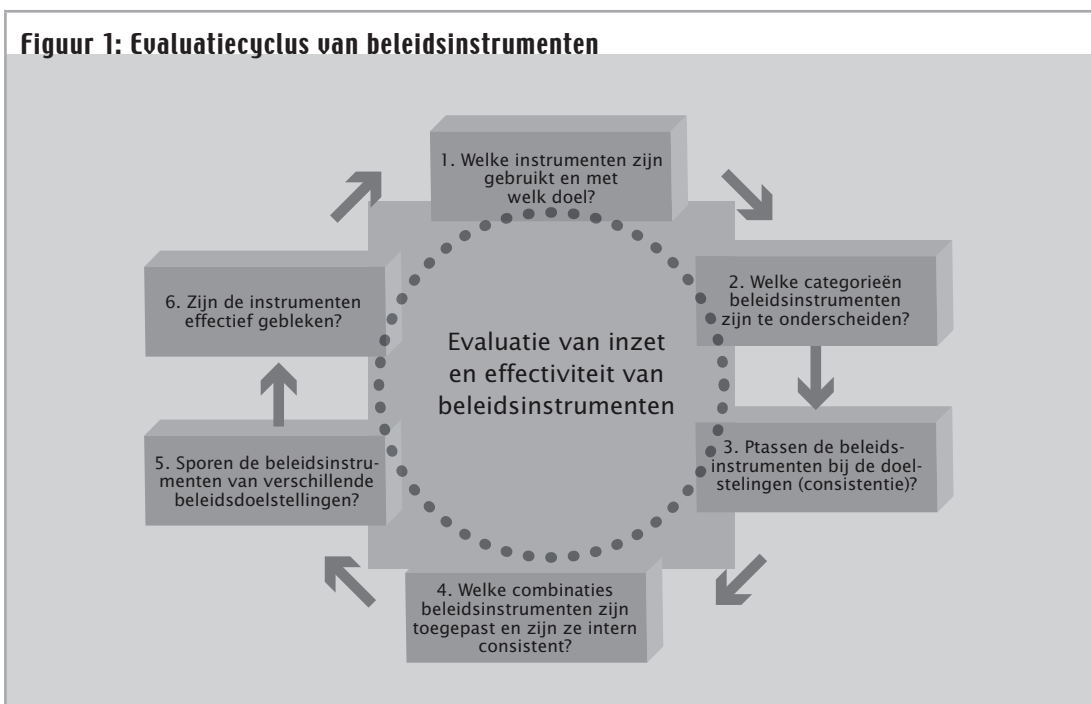
De raad realiseert zich hierbij uiteraard ook dat het ministerie niet altijd grip op de instrumenteninzet kan hebben. Concentratie van inspanningen is vaak nodig, maar er zijn veel krachten in de politiek die leiden tot aanhoudende verbreding en uitbreiding. Hier ligt een – niet altijd dankbare – taak voor het departement om van tijd tot tijd de gewenste concentratie en sanering opnieuw onder de aandacht van de politiek te brengen.

1.2 Adviesvraag: een verbeterde instrumenteninzet

De centrale vraag in deze verkenning luidt: hoe kan de inzet van instrumenten voor het onderwijsbeleid worden verbeterd?¹

Afbakening

Om de door het ministerie gebruikte beleidsinstrumenten te evalueren kan naar verschillende vragen gekeken worden. Een voorbeeld van een evaluatiecyclus voor beleidsinstrumenten is weergegeven in figuur 1.²



¹ Zie bijlage 1 voor de precieze adviesvraag van de minister.

² Deze evaluatiecyclus is opgesteld door CBE Consultants, naar aanleiding van door de Onderwijsraad gestelde vragen over beleidsinstrumenten. Zie ook: McDaniel, De Kruyf, Watts-Jones & Van Duijnhouwer, 2007.

De raad beperkt zich in deze verkenning tot met name de eerste vier punten uit bovenstaande evaluatiecyclus en legt daarmee de nadruk op de keuze voor en de consistentie van beleidsinstrumenten. Het vijfde punt uit de cyclus zal slechts beperkt aan de orde komen. Op punt zes, de effectiviteit van beleidsinstrumenten, zal niet worden ingegaan, omdat er nauwelijks informatie uit onderzoek beschikbaar is over de effectiviteit van beleidsactiviteiten. Dergelijke evaluaties zijn buitengewoon tijdrovend. Alleen al de evaluatie van de effectiviteit van het wsns-beleid (weer samen naar school) heeft meer dan tien jaar gekost, waarin op basis van twee vijfjarenplannen talloze deelonderzoeken en twee overzichtsstudies zijn uitgevoerd.³ Effectiviteitsonderzoek is niet gemakkelijk uit te voeren. Ten eerste komt dit doordat beleidsactiviteiten vaak parallel lopen, zodat het moeilijk is om effecten van verschillende programma's te onderscheiden. Ten tweede is de implementatie- en effecttijd van beleidsinitiatieven lang. Het duurt vaak jaren voordat beleid kan worden ingevoerd en veelal nog aanzienlijk langer voordat daadwerkelijk resultaten worden geboekt. De doorlooptijd van beleidsoperaties is hierdoor niet zelden vijf tot tien jaar.

Acht beleidsthema's

Er is in deze verkenning verder gekozen voor een beperking op acht thema's. Hierdoor ontstaat aan de ene kant zicht op de door het ministerie van OCW gebruikte instrumenten voor concrete onderwerpen, anderzijds geeft deze keuze ook een vrij breed beeld van de in het algemeen door het ministerie gebruikte beleidsinstrumenten. De thema's sluiten aan bij thema's die centraal stonden in eerdere adviezen (in het bijzonder *Doelgericht investeren in onderwijs* uit 2006) en prioriteiten van de raad:

- voortijdig schoolverlaten (inclusief aandacht voor doorlopende leerlijnen);
- een leven lang leren;
- lerarenbeleid;
- internationalisering;
- onderwijsachterstanden;
- innovatie/vernieuwing;
- kwantiteit/onderwijstijd; en
- actief burgerschap.

De verkenning concentreert zich op beleidsinstrumenten die het ministerie van OCW zelf inzet. Een instrument is daarbij een concrete actie die de minister c.q. het ministerie onderneemt om een bepaald doel na te streven. Voorbeelden zijn het instellen van een subsidieregeling, het afsluiten van een convenant en het voeren van een mediacampagne. Beleidsinstrumenten die lagere overheden of andere bestuurslagen inzetten laat de raad in deze verkenning buiten beschouwing. Wel neemt hij delegatie van maatregelen naar deze bestuurslagen mee.

1.3 Over dit advies

Relatie met eerdere adviezen van de raad

In verschillende adviezen heeft de raad aandacht besteed aan de instrumenten van het beleid. Daarbij is een onderscheid te maken tussen adviezen die naar het onderwijsbeleid als geheel keken en naar adviezen die meer ingingen op deelthema's. Zo is in het advies *Dereguleren met beleid* (2000) een studie gemaakt van dertig jaar onderwijs-

³ Zie bijvoorbeeld: Meijer, 2004.

beleid, om zo over de meest effectieve manier van dereguleren te adviseren. In *De stand van educatief Nederland* (2005c) analyseerde de raad de ontwikkelingen in het onderwijs in de afgelopen decennia en de beleidsstrategieën die daarbij gevolgd zijn. Van daaruit deed de raad aanbevelingen over wenselijke beleidsacties om het Nederlandse onderwijs beter aan maatschappelijke verwachtingen te laten voldoen. In *Doelgericht investeren in onderwijs* (2006a) ten slotte is voor een aantal thema's geïnventariseerd wat de bewezen effectieve interventies zijn.

Daarnaast zijn er ook adviezen verschenen die op de verschillende deelthema's ingaan, en waaruit geput kan worden voor deze verkenning. Zo is in *Internationaliseringsagenda voor het onderwijs 2006-2011* (2005d) vijftien jaar internationaliseringsbeleid geëvalueerd. In de meeste andere adviezen is geen uitputtende beschrijving opgenomen van het beleid van het ministerie in de afgelopen jaren, maar deze adviezen bieden wel steeds aanknopingspunten. Het advies *Waardering voor het leraarschap* (2006e) kijkt naar het verhogen van de kwaliteit van het zittende onderwijspersoneel en in het advies *Presteren naar vermogen* (2007b) is de onderbenutting van talent onderzocht.

Aanpak

Om inzicht te krijgen in doelen, consistentie en motieven van de inzet van beleidsinstrumenten heeft CBE Consultants in opdracht van de raad geïnventariseerd welke beleidsinstrumenten het ministerie voor de acht gekozen thema's heeft gebruikt in de jaren 2000-2006 (blok 1 tot en met 4 uit de evaluatiecyclus in figuur 1). Deze inventarisaties zijn in gesprekken met betrokken beleidsambtenaren geverifieerd. De tekst van dit onderzoek is te vinden op de website van de Onderwijsraad.

Daarnaast is aan zeven deskundigen (vanuit het onderwijsveld en daarbuiten) gevraagd een essay te schrijven over alternatieven voor de huidige (inzet van) beleidsinstrumenten. Daarbij gaat het zowel om weinig gebruikte beleidsinstrumenten die veelbelovend kunnen zijn (bijvoorbeeld vouchers, fiscalisering, gebruik van private geldbronnen), als om alternatieve manieren om naar de inzet van instrumenten te kijken. De essays worden in een aparte studie bij deze verkenning uitgegeven. De integrale tekst van deze essays is daarnaast ook te vinden op de website van de Onderwijsraad.

Uiteraard zijn voor de totstandkoming van de verkenning ook gesprekken gevoerd met externe deskundigen. Een lijst van onze gesprekspartners is te vinden achterin het advies.

Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk presenteert de door de raad gehanteerde indeling van beleidsinstrumenten en een hiërarchie van beleidsonderwerpen. Daarnaast geeft dit hoofdstuk inzicht in het krachtenveld in het Nederlandse onderwijsbeleid. Hoofdstuk drie geeft een korte beschrijving van de bevindingen van de raad op de acht gekozen beleidsterreinen. In het vierde hoofdstuk komen de belangrijkste conclusies aan de orde die de raad op basis van deze thema's trekt over de inzet van beleidsinstrumenten door het ministerie van OCW. In hoofdstuk vijf wordt vervolgens gekeken naar de invloed van politieke keuzes op beleid in de loop van de tijd. In het zesde hoofdstuk ten slotte geeft de raad enkele handreikingen voor de toekomst. Er worden daarbij zowel concrete voorstellen gedaan voor de inzet van beleidsinstrumenten naar aanleiding van het huidige regeerakkoord, als onderzoeksmatige vragen opgeworpen die voor een optimale instrumentenzet beantwoord zouden moeten worden.

2 Typologie van instrumenten in het onderwijsbeleid

Welke instrumenten heeft de minister c.q. het ministerie van OCW om het onderwijsbeleid vorm te geven? Zeker in het Nederlandse systeem waarin deregulering en autonomievergroting de afgelopen 25 jaar een hoofdrol hebben gespeeld, is het ministerie vaak afhankelijk van andere spelers voor het bereiken van zijn doelen. Dit hoofdstuk geeft een indeling van instrumenten voor het onderwijsbeleid. Daarnaast geeft het een korte impressie van het bestuurlijke krachtenveld in het onderwijs, en de invloed daarvan op de ingezette beleidsinstrumenten. Ook komt een uitgangspunt van de raad voor de verdere verkenning aan de orde: een hiërarchie van beleidsonderwerpen.

2.1 Een indeling van beleidsinstrumenten voor onderwijsbeleid

In deze verkenning wil de raad uitspraken doen over de keuzes die het ministerie maakt bij de inzet van beleidsinstrumenten. Daarvoor is het nodig om een zekere ordening aan te brengen.

Een beleidsinstrument kan worden gedefinieerd als 'een maatregel, die een regulerend of sturend effect beoogt'. Een in de bestuurskunde veel gebruikte indeling van beleidsinstrumenten is die van Van der Doelen.⁴ Hij onderscheidt communicatieve, (financieel-) economische en juridische instrumenten.

- *Communicatief*: moreel appel, niet-bindende afspraken, beïnvloeding, voorlichting, lobbyen, reclame, propaganda.
- *Financieel*: subsidie, heffing (of belastingfaciliteit), kredieten en garanties, specifieke (doel)uitkeringen.
- *Juridisch*: wet, belasting-, subsidie- en inspraakverordening, beleidsregel. Toepassing van deze algemene regels zal veelal uitmonden in een vergunning, concessie, dispensatie, overeenkomst, convenant, inzet van toezichthouders, bekostigings sanctie, enzovoort.

Dit zijn overigens geen elkaar uitsluitende categorieën. Handhaving van regelgeving zal bijvoorbeeld veelal plaatsvinden door middel van bekostiging en bekostigings sancties. Zo wordt naleving van de in de onderwijswetgeving neergelegde deugdelijkheidseisen in het algemeen door middel van bekostigingsvoorwaarden afgedwongen.

⁴ Van der Doelen, 1993.

De verschillende categorieën instrumenten kunnen vervolgens verder onderverdeeld worden. Zo kan bijvoorbeeld het onderscheid worden gemaakt naar verruimende en beperkende instrumenten.⁵

Type	Verruimend	Beperkend
Communicatief	Voorlichting	Propaganda
Financieel	Subsidie	Belasting
Juridisch	Convenant	Regeling

Indeling van instrumenten volgens Van der Doelen (1993) en voorbeelden van instrumenten in de verschillende categorieën

De verruimende instrumenten zijn facultatief wat betreft hun toepassing. Ze zijn er vooral op gericht acceptatie van het beleid door de doelgroep te bevorderen en maken het met het beleid beoogde gedragalternatief aantrekkelijker door het bieden van 'hulpbronnen' (informatie, geld, rechten). De repressieve instrumenten (bijvoorbeeld propaganda, heffingen, geboden en verboden) zijn dwingend in hun toepassing en moeten zonder meer conform de bedoeling van de beleidsmaker worden opgevolgd.⁶

Een schema van beleidsinterventies specifiek voor het onderwijsveld

Naast de indeling van Van der Doelen zijn er nog talloze andere indelingen van beleidsinstrumenten te maken. De meeste ervan zijn meer of minder uitgebreide variaties op dit thema. In de context van het Nederlandse onderwijs zijn deze indelingen echter vaak te grofmazig of bevatten ze te veel onderdelen die niet relevant zijn. Daarom is ten behoeve van deze verkenning een schema opgesteld van beleidsinterventies specifiek voor het onderwijsveld.⁷

Dit schema gaat uit van een viertal verschillende soorten instrumenten die de minister van OCW kan inzetten:

- planning: het creëren, in stand houden of verdelen van voorzieningen, bijvoorbeeld het oprichten of verdelen van opleidingen of instellingen;
- bekostiging: al hetgeen te maken heeft met financiële activiteiten in de vorm van financiering;
- regelgeving: al datgene wat in juridisch bindende of verplichtende teksten is vastgelegd (variërend van een wettelijk voorschrift tot een convenant of een contract); en
- beïnvloeding: alle acties die worden ondernomen om actoren te beïnvloeden langs andere wegen dan de eerste drie; meestal gaat het hier om een moreel appel, communicatie of voorlichting.

⁵ Van den Heuvel, 2005.

⁶ Van den Heuvel, 2005.

⁷ Deze matrix gericht op het analyseren van sturing in het Nederlandse onderwijs is tot stand gekomen in samenspraak met CBE Consultants en is gebaseerd op onder meer Van der Doelen (1989), Karmel (1988), Clark (1978), Niklasson (1995), McDaniel (1990 and 1997) en de Carnegie Commission (1973).

Bij de inzet van deze instrumenten kan hij vervolgens weer gebruikmaken van een vier-tal sturingsmechanismen:

- voorschrijvend: directe voorschriften waarvan niet mag of kan worden afgeweken (directe regels);
- normerend: het geven van normen die leiden tot een bepaalde mate van sturing op het handelen van instellingen binnen voorschriften;
- stimulerend: het geven van ruimte binnen voorschriften of normen, in de veronderstelling dat instellingen hierdoor worden gestimuleerd om op de doelstelling gericht keuzes te (kunnen) maken; en
- innoverend: het op gang brengen of stimuleren van een vernieuwingsproces binnen instellingen door doelstellingen te formuleren, eventueel financiële middelen te reserveren of derde actoren (gemeenten, platforms, expertcentra, enzovoort) in te schakelen en/of op zelfregulering van instellingen gerichte instrumenten in te zetten.

	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning				
Bekostiging/ economisch				
Regelgeving/ juridisch				
Beïnvloeding/ communicatie				

In de bestuurskunde zijn inmiddels de nodige nuancerings aangebracht in het gebruik van instrumentenindelingen puur op basis van eigenschappen van het instrument zelf. Er wordt veel aandacht gegeven aan zogenoemde tweede generatie sturingsinstrumenten die de nadruk leggen op de interactie met de 'te sturen' partij.⁸ Maar een indeling van beleidsinstrumenten zoals in deze paragraaf gepresenteerd sluit nog altijd nauw aan bij de bestaande bestuurlijke praktijk. Daarnaast biedt een indeling in typen instrumenten de beste manier om een overzichtelijke en herkenbare ordening aan te brengen, en zo duidelijk te maken hoe de overheid probeert maatschappelijke processen gericht te beïnvloeden.⁹

Bij het besturen van maatschappelijke processen heeft het ministerie van OCW te maken met een veelheid aan andere organisaties. Daardoor is het voor het ministerie niet altijd gemakkelijk om daadwerkelijk invloed uit te oefenen. De volgende paragraaf geeft een schets van het bestuurlijke krachtenveld in het Nederlandse onderwijsbeleid.

⁸ De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991.

⁹ De Bruin & Hufen, 1992.

2.2 Het bestuurlijke krachtenveld in het Nederlandse onderwijs: veel invloed landelijk bij sectororganisaties en lokaal bij directies en colleges van bestuur

De bestuurlijke structuur zoals die wordt gevormd door rijksoverheid, lokale overheden en schoolbesturen, met onderling min of meer afgebakende verantwoordelijkheden, oefent de grootste invloed uit op het onderwijsbeleid. Daarnaast zijn er ook veel belangenvertegenwoordigers die hun stempel drukken op de gekozen beleidsinstrumenten.

Rijk, lokale overheden en (instellings- of school)directies en besturen: drie bestuurlijke hoofdrolspelers

Bestuurlijk zijn er drie hoofdrolspelers.¹⁰ De eerste daarvan is de rijksoverheid, als verantwoordelijke voor het stelsel als geheel. Het Rijk is verantwoordelijk voor de kaders waarbinnen het systeem wordt uitgevoerd, voor het toezicht op de kwaliteit en voor het grootste deel van de bekostiging. Daarnaast is de rijksoverheid verantwoordelijk voor het signaleren en verhelpen van knelpunten die een goede taakuitvoering van het onderwijs in de weg staan.

De lokale overheden spelen vooral in het primair en voortgezet onderwijs een rol. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor het functioneren van de lokale infrastructuur als geheel en daarbinnen voor de coördinatie van de samenwerking binnen de jeugdketen: de sectoren onderwijs, welzijn, cultuur, sport, maatschappelijke opvang en jeugdgezondheidszorg. Vooral op het gebied van huisvesting van scholen heeft de gemeente ook financiële bevoegdheden. Ook voert de gemeente taken uit bij het toezicht op de leerplicht. In het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs gaat het bij de lokale overheden vooral om overleg met de instellingen om een zo aantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat voor hen te creëren. Daarnaast is de gemeente op het gebied van de volwasseneneducatie verantwoordelijk voor de aanbesteding van inburgeringscursussen.

Het (instellings- of school)bestuur is vervolgens de rechtspersoon die een onderwijsvoorziening in stand houdt. Het bestuur is verantwoordelijk voor het onderwijsinhoudelijke beleid en het beheer. In het basisonderwijs hebben schoolbesturen ook een taak bij de integrale bestrijding van achterstanden in de stad.

Andere invloedrijke belanghebbenden

Naast deze bestuurlijke spelers vervullen ook personeel, deelnemers en ouders een rol in het onderwijs. Op landelijk niveau gebeurt dit via de ouderverenigingen en vakbonden en op schoolniveau via de medezeggenschapsorganen. Andere landelijke spelers zijn de koepelorganisaties die de besturen verenigen. Voorbeelden zijn de VSNU, de HBO-raad, de MBO Raad, de VO-raad, de PO-raad in oprichting, de Besturenraad, VOS/ABB, KBO en VBS. Deze koepelorganisaties kunnen vaak hun stempel drukken op het gevoerde beleid.

Deze verdeling van invloed over verschillende spelers is niet alleen een empirisch feit, maar vloeit ook voort uit een bewuste keuze. Deze keuze sluit aan bij de in Nederland van oudsher populaire horizontale traditie.¹¹ Daarin wordt – zoals de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) het uitdrukt – gezocht naar een vorm van collectief handelen waarin verschillen worden overstegen of verzoend en waarin geprobeerd

¹⁰ Van Wieringen, 1996.

¹¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006.

wordt uit te drukken wat in het algemeen belang is. Daartegenover zet de WRR de *verticale traditie*, waarin de staat als abstracte eenheid aanspraak maakt op legitiem gezag over onderdanen.

In Nederland is de politiek een ‘gemengd bedrijf’, waarin zowel van de horizontale als van de verticale traditie sprake is. De verdeling van macht over diverse spelers die daarvoor in het onderwijsbeleid ontstaat beschermt het onderwijs tegen willekeur van bestuurders, maar kan consistent bestuur wel bemoeilijken.

Daarnaast heeft ook Europa door subsidies, convenanten en de invoering van systemen als ECTS (European Credit Transfer System) enige invloed op het gevoerde onderwijsbeleid van de diverse lidstaten.¹² Ook de Onderwijsraad speelt in dit geheel een rol. Vanuit een onafhankelijke positie adviseert de raad het ministerie gevraagd en ongevraagd en beïnvloedt daarmee de beleidsontwikkeling en de gekozen instrumenten.

Deze bestuurslagen zorgen voor coördinatie van wensen, maar ook voor extra bureaucratie. Alle deregulering ten spijt is de bureaucratie de afgelopen jaren alleen maar toegenomen.¹³ Er zijn drie factoren aan te wijzen die tot deze toename van bureaucratie hebben geleid: 1) de neiging van veel besturen om op het middenniveau weer nieuwe regels te gaan formuleren; 2) de noodzaak tot periodieke verantwoording en kwaliteitszorgsystemen; en 3) de voorwaarden die de overheid verbindt aan allerlei financiële stimuleringsvormen.¹⁴ De toegenomen bureaucrativering komt bijvoorbeeld naar voren in de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van *Koers primair onderwijs*. Daarin wordt duidelijk “dat de mensen in de scholen het gevoel hebben dat hun professionaliteit dreigt onder te sneeuwen in een woud van centraal opgelegde regels.”¹⁵

En uiteraard zijn onderwijs en onderwijsbeleid geen geïsoleerd onderdeel van de samenleving. Er werken direct en indirect veel meer actoren in op het onderwijsbeleid en de onderwijsinstellingen. Soms is dat door decentralisatie bewust vanuit het ministerie in gang gezet (bijvoorbeeld de decentralisatie van de huisvesting voor primair en voortgezet onderwijs en het leerlingenvervoer naar de gemeenten). In andere gevallen zijn andere beleidsvelden (jeugdhulpverlening, jeugdmaatschappelijk werk, diverse vormen van indicatiestelling) direct verbonden met (of zelfs gedeeltelijk concurrent van) het onderwijs. Doelstellingen van verschillende departementen lopen niet per se parallel. Het ministerie van OCW trekt dus niet aan alle touwtjes en deelt de opdrachten en verantwoordelijkheden met een flink aantal andere partijen.

2.3 Beleidsonderwerpen op vier niveaus

Niet alle beleidsonderwerpen die in het krachtenspel tussen ministerie en decentrale spelers aan de orde komen hebben evenveel gewicht. In het onderwijsbeleid is er een hiërarchie met een aantal niveaus te onderscheiden waarop beleidsinterventies zich kunnen bevinden. Goed functioneren van lagere niveaus is een voorwaarde voor succesvolle uitvoering van initiatieven op hoger gelegen niveaus. Zo zal het in een slecht functionerend

¹² Europa wordt hierin aangemoedigd door de lidstaten, en niet in het minst door Nederland

¹³ Leeuw, 2007; Bronneman-Helmers, 2007.

¹⁴ Van der Brugge, 2004.

¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.

stelsel bijvoorbeeld moeilijker zijn om nieuwe resultaatgebieden te introduceren, dan binnen een stelsel dat op orde is.

Wij maken voor deze verkenning onderscheid tussen vier niveaus (zie ook figuur 2)¹⁶:

- niveau 1: stelselkarakteristieken en interventies;
- niveau 2: voorwaarden voor succesvol functionerende instellingen;
- niveau 3: versterking van de primaire resultaten/oplossen van problemen; en
- niveau 4: introductie van nieuwe resultaatgebieden.

Figuur 2: Vier niveaus van beleidsinterventies in het onderwijs



Het *eerste niveau* bevat interventies die aangrijpen op de stelselkarakteristieken van ons onderwijsbestel. Daarbij gaat het ruwweg om de indeling in een aantal domeinen (basis-onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en hoger onderwijs), een aantal politiek-ideologische uitgangspunten (onder andere vrijheid van onderwijs, overwegend publieke bekostiging, hoge toegankelijkheid, beperkte onderwijsretributies) en een schets van de actoren die in het proces betrokken zijn (onderwijsinstellingen, gemeenten, kwaliteitszorginstanties, en dergelijke). De in dit eerste niveau opgenomen onderwerpen zijn allemaal verankerd in de wetgeving, meestal in de stelselwetten.

De onderwerpen van het *tweede niveau* zijn de 'checks and balances' die moeten leiden tot succesvol handelende en opererende instellingen (en hun medewerkers daarbinnen). Ze zijn deels in wet- en regelgeving opgenomen; voor een ander deel gaat het om impliciete veronderstellingen over optimalisatie van handelen van besturen en de professionals binnen de organisaties.

Het *derde niveau* heeft betrekking op beleidsinterventies gericht op versterking van de primaire resultaten van de onderwijsinstellingen: het met succes opleiden van leerlingen, deelnemers en studenten.

16

Deze indeling in niveaus is gebaseerd op de indeling die CBE Consultants in het inventariserende onderzoek bij deze verkenning hebben gemaakt (McDaniel, De Kruyf, Watts-Jones, Van Duijnhouwer, 2007).

Het *vierde niveau* betreft nieuwe aandachtsvelden die de afgelopen jaren als doelstelling de onderwijsinstellingen zijn binnengekomen. Deze zijn meestal niet in wetgeving opgenomen, maar beschreven in beleidsnotities die leiden tot specifieke stimuleringsregelingen en gedragsverwachtingen van de instellingen.

Als we de acht voor deze verkenning onderzochte onderwerpen in deze hiërarchie weer geven, komen we op de indeling zoals weergegeven in figuur 3.¹⁷



Deze indeling kan als volgt worden omschreven.

- Geen van de onderzochte onderwerpen heeft betrekking op fundamentele bestelveranderingen op het *eerste niveau*.
- Drie van de onderzochte onderwerpen bevinden zich op het *tweede niveau*. Het gaat hier om kernonderwerpen die als essentieel kunnen worden beschouwd voor succesvol onderwijs. Meest fundamenteel is daarbij het lerarenbeleid. Gekwalificeerde en gemotiveerde leraren zijn de basis voor goed en effectief onderwijs. Zonder hen geen succes: zij vormen het basisingrediënt voor de kwaliteit van het onderwijs. De onderwijstijd is de tweede trap als representant van kwaliteit. Voor prestaties is niet alleen hoge kwaliteit nodig, maar ook aanzienlijke kwantiteit. Het gaat immers om complexe leerprocessen voor een divers publiek. De derde trap is hier de innovatie. Dat moet in de genetica van elke instelling zitten.
- Twee onderwerpen kunnen worden ingedeeld op het *derde niveau*: de bestrijding van voortijdig schoolverlaten en het onderwijsachterstandenbeleid. Het zijn gerichte interventies om de resultaten van de instellingen te verbeteren.
- Het *vierde niveau* betreft onderwerpen die de afgelopen jaren in de belangstelling zijn gekomen. Sinds begin jaren negentig is de aandacht voor internationalisering een doelstelling voor onze onderwijsinstellingen geworden. Iets later

¹⁷ De indeling van onderwerpen in de hiërarchie staat niet voor altijd vast. Onderwerpen kunnen zogezegd migreren tussen niveaus, afhankelijk van het belang dat eraan gehecht wordt. Zo is bijvoorbeeld de onderwijstijd ooit als nieuw aandachtsgebied binnengekomen, maar ondertussen is het een onderwerp op niveau twee geworden.

werden actief burgerschap en sociale integratie daaraan toegevoegd. Ongeveer tegelijkertijd (alhoewel al vanaf de jaren zestig een in de beleidsstukken aan te treffen doelstelling) werd een leven lang leren als aandachtspunt geïntroduceerd.

Bovenstaande typologie voor de inzet van beleidsinstrumenten voor onderwijsbeleid gebruikt de raad in het volgende hoofdstuk om inzicht te geven in de inzet van beleidsinstrumenten op de gekozen acht thema's. Voor elk thema worden conclusies, een korte beschrijving en een overzicht van de instrumenteninzet gepresenteerd.

3 De beleidsinstrumenten binnen acht onderwijsthema's

Dit hoofdstuk vat de ingezette instrumenten op de acht onderzochte thema's uit de jaren 2000 tot en met 2006 samen. Welke beleidsinstrumenten zette het ministerie van OCW die zeven jaar in op de acht thema's? Per onderwijsthema behandelt dit hoofdstuk de doelstellingen en de ingezette instrumenten en presenteert het conclusies over de instrumenten inzet. Dit hoofdstuk is puur beschrijvend van aard.¹⁸ De volgende hoofdstukken geven conclusies en aanbevelingen gebaseerd op de beschrijvingen in dit hoofdstuk.

3.1 Het lerarenbeleid: veel sturing met als doel meer docenten

Inzet van veel instrumenten

De maatregelen met betrekking tot lerarenbeleid hebben zowel een direct sturend als een indirect sturend karakter. Uitgaande van de typologie zoals beschreven in paragraaf 2.1, is er sprake van maatregelen met een juridisch en maatregelen met een beïnvloedend karakter, maar ook van maatregelen in de sfeer van de bekostiging. Deze maatregelen zijn voornamelijk in de eerste jaren na 2000 ingezet; de aantallen van deze maatregelen zijn sindsdien afgenomen. Maatregelen in de vorm van subsidies die een weg vonden naar scholen, besturenorganisaties, en lokale en regionale belanghebbenden, hebben nu een plaats gekregen in de lumpsum (bijvoorbeeld door middel van een verbreed schoolbudget). Dit geldt bijvoorbeeld voor stimuleringsmaatregelen gericht op opleiden in de school¹⁹, functiedifferentiatie, leraren in opleiding, en betaald ouderschapsverlof. Scholen blijven in dat geval uiteraard vrij in de keuze voor inzet van de middelen. Ook de commissie-Rinnooy Kan stelt vast dat op het terrein van het lerarentekort een veelheid aan beleidsinstrumenten is ingezet.

Decentralisatie van lerarenbeleid

De overheid heeft voor alle onderwijssectoren gedurende vele jaren het lerarenbeleid in alle facetten (van opleiding tot en met de arbeidsvoorwaarden) bepaald. In de afgelopen twintig jaar is dit beleid voor een groot deel gedecentraliseerd naar de onderwijsinstellingen; voor de meest sectoren (wetenschappelijk onderwijs, hoger en middelbaar beroepsonderwijs) is er inmiddels sprake van decentrale cao's en voor het voortgezet onderwijs is dat in voorbereiding. Het lerarenbeleid omvat een aantal subthema's: de cao (voor zover direct relevant voor de kwaliteit en kwantiteit van het onderwijs), het lera-

¹⁸ Bij de beschrijvingen van de diverse onderwerpen is niet gestreefd naar volledigheid. Wel is getracht van elk onderwerp de kern weer te geven, maar er zijn ongetwijfeld relevante onderdelen die in dit korte bestek niet aan de orde komen. Een meer uitgebreide beschrijving is te vinden in de bijlagen bij de in opdracht van de Onderwijsraad door CBE uitgevoerde studie (McDaniel, De Kruyff, Watts-Jones & Van Duijnhouwer, 2007).

¹⁹ Regeling opleiden in de school voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2004 - 2005. Geraadpleegd op 6 juni via http://www.senternovem.nl/mmfiles/publicatie_OCW_tcm24-35389.pdf

rentekort en het hrm-beleid (human resources management) van de instellingen. Het denken over cao en arbeidsvoorwaarden heeft een impuls gekregen vanuit het rapport van de werkgroep-Van Rijn. De werkgroep heeft gepleit voor een versterking van de onderwijs-arbeidsmarktpositie, een roep waar gedeeltelijk gehoor aan is gegeven. Dit is terug te zien in een samenhangend geheel van maatregelen om de secundaire arbeidsvoorwaarden van het beroep van leerkracht aantrekkelijker te maken en in een meer marktconforme beloningspositie van het onderwijspersoneel. Er is ingezet op het verkorten van carrièrelijnen (naar achttien jaar), functiedifferentiatie (onderwijsassistenten en onderwijsondersteunend personeel) en beloningsdifferentiatie; maatregelen die tevens een samenhangend geheel vormen met het integraal personeelsbeleid en de ontwikkeling naar een 'professionele onderwijsarbeidsorganisatie'. Zichtbaar is dat deze differentiatie slechts naar beneden is doorgevoerd en niet naar boven. Dit was bijvoorbeeld mogelijk geweest in de vorm van speciale regelingen voor excellente docenten. Het beleid richt zich vooral op kwantiteit. De hiervoor gekozen instrumenten passen niet goed bij de doelstelling van de verhoging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel.

Daarnaast is het personeelsbeleid ver(der) gedecentraliseerd, met als laatste pijler de invoering van de lumpsum in het primair onderwijs en bijbehorende gedecentraliseerde arbeidsvoorwaarden.

Inzet vooral gericht op meer leraren

Het ministerie van OCW hanteert ten aanzien van het lerarentekort en het onderwerp professionalisering overwegend stimulerende sturingsmaatregelen. Dit uit zich bijvoorbeeld in extra middelen voor zij-instroom, functiedifferentiatie, leraren in opleiding en herintreders (tegengaan lerarentekort), en ook in bijvoorbeeld de projecten *Opleiden in de school* (gedeeltelijk ook via de lumpsum bekostigd) en *Duobanen* (professionalisering). Maar ook de nota's *Werken in het Onderwijs* uit de periode 2002–2007 (ieder jaar), het *Beleidsplan onderwijspersoneel*, het Netwerk arbeidsmarkt en onderwijspersoneel en de kwartaaluitgaven van de arbeidsmarktbarometer zijn sturende maatregelen. Daarnaast heeft het ministerie verschillende convenanten afgesloten waarin afspraken worden gemaakt die moeten leiden tot een bepaalde mate van sturing; denk aan het convenant over scholing van zij-instromers (om zij-instromers binnen bepaalde voorwaarden een lesbevoegdheid te laten halen) en aan het convenant met het SBO (Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt) over het bevorderen van samenwerking in regio's. Al deze maatregelen zijn voornamelijk gericht op het binnenhalen van meer mensen in het onderwijs.

Enkel voorschrijvend is het ministerie met de Interim-wet zij-instroom (om zij-instroom juridisch gezien mogelijk te maken) en de Wet beroepen in het onderwijs (vastleggen bekwaamheidseisen onderwijspersoneel). Uiteraard is het onderwijspersoneel onderhevig aan bredere wetgeving, zoals de Wet op de doorbetalingsverplichting, de Wet kinderopvang, enzovoort.

Innoverend zijn de vele initiatieven om het lerarentekort te beteugelen: het ten gunste van de zij-instroom aanboren van nieuwe segmenten, het aanschrijven van de stille reserve, het prognosemodel MIRROR (om knelpunten in de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in beeld te brengen), het verhogen van de instroom op lerarenopleidingen, de inzet van fpu'ers, de zogenoemde motie-Dittrich (die ervoor moet zorgen jong afgestudeerde leraren te behouden en de doorstroom van primair naar voortgezet onderwijs voor leraren te bevorderen), het project plusleraar. Ook zijn er enkele innovatieve projec-

ten om de kwaliteit van docenten te verhogen; voorbeelden hiervan zijn de dieptepilots van de academische opleidingsscholen (scholen die de opleidingsfunctie combineren met een sterk op de praktijk gerichte onderzoeks- en innovatiecomponent).²⁰

Tabel 2: Typen beleidsinstrumenten ingezet n.a.v. lerarenbeleid²¹

	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning	X	X		X
Bekostiging/ economisch	X	X	X	X
Regelgeving/ juridisch	X	X	X	X
Beïnvloeding/ communicatie		X	X	X

3.2 Onderwijstijd: directe sturing gericht op naleving

Directe sturing op naleving onderwijstijd

Bij het thema onderwijstijd vindt voornamelijk directe sturing plaats.²² Het ministerie gaat hierbij hoofdzakelijk voorschrijvend en normerend te werk: voorschrijvend via de wet en normerend door (te dreigen met) het opleggen van financiële sancties bij het niet nakomen van de minimale onderwijstijd. Een koppeling met studiefinanciering is daarbij sterk aanwezig.

Voldoende onderwijstijd voorwaarde kwaliteit onderwijs

Scholen hebben tot taak het verzorgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs binnen het kader van gegeven minimumnormen voor alle leerlingen en algemene beginselen van onderwijskwaliteit. Deze algemene beginselen zijn juridisch bindend voor scholen: de deugdelijkheidseisen. Het voldoen eraan is voorwaarde om te worden opgenomen in het (bekostigde) bestel. De Inspectie ziet toe op de wijze waarop een school invulling geeft aan deze beginselen. Onderwijstijd is in de wet bepaald en eraan voldoen is voorwaarde voor bekostiging. Het onderwijstijdbeleid is vooral gericht op controle en handhaving van de wettelijke kaders en eventuele aanpassingen (ruimte bieden).

Er is nogal wat discussie gevoerd over de definitie van wat onder onderwijstijd valt. Onder onderwijstijd, zo meldt de Inspectie, wordt verstaan "een in schooltijd verzorgd begeleid onderwijsprogramma", dat voor alle leerlingen verplicht is en dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel.²³ Hoewel er geen eenduidig verband te leggen is tussen kwaliteit en onderwijstijd en er geen definitie te vinden is van wat het begrip kwaliteit met betrekking tot onderwijstijd inhoudt,

²⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005.

²¹ Er dient met enige voorzichtigheid naar de precisie van de schema's in elke paragraaf gekeken te worden, maar ze geven in grote lijnen wel goed weer waar de dominante aandacht op gericht is.

²² Dit thema richt zich primair op de onderwijstijd in primair en voortgezet onderwijs.

²³ Onderwijsinspectie, 2007.

wordt voldoende onderwijstijd gezien als de voorwaarde voor minimale kwaliteit van onderwijs.

De totale onderwijstijd in Nederland verschilt ook per schooltype en per leerjaar

Voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is er een minimum aantal contacturen vastgesteld. De bestaande urennormeringen liggen tussen de 700 (examenjaren havo-vwo) en 1.040 (leerjaar 1 en 2 vmbo, havo en vwo, en derde leerjaar havo/vwo) klokuren per jaar.²⁴ Voor het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) ligt de norm op 1.000 uur vanuit onderwijs en 850 uur vanuit de studiefinanciering. Volgens de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) is de verplichte onderwijstijd voor 12-14-jarigen in de OESO-landen gemiddeld 922 uur per jaar. Nederland wijkt hierin met de 1040-norm af.²⁵

Inzet van juridische instrumenten

De wet schrijft in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs steeds minder onderwijstijd voor. Sinds 1998 is het verplichte aantal contacturen in het mbo verminderd met 25 uur: van 875 naar 850. Voor onderwijsgevend personeel is de wettelijke contacttijd verminderd met 52 uur: van 875 naar 823 in diezelfde periode. Overigens gaat het om minimale onderwijstijd. In alle sectoren zouden er in theorie meer uren ingezet kunnen worden.

In het primair onderwijs en het speciaal onderwijs is per 1 augustus 2006 de flexibiliseringswet van kracht, die schoolbesturen de ruimte geeft om zelf binnen de wettelijke kaders de onderwijstijden vast te stellen in samenspraak met ouders. De norm van maximaal 5,5 uur per dag is daarmee losgelaten. De onderwijstijd is gesteld op 7.520 uren over 8 jaren en kan in deze jaren flexibel ingevuld worden.

In het voortgezet onderwijs zijn de mogelijkheden voor profilering sterk vergroot. De verplichte onderwijstijd hoeft niet volledig ingevuld te worden met onderwijs dat gericht is op de kerndoelen. Een derde van de tijd kan worden ingericht met andere programma-onderdelen of profilering op een bepaald thema. Ook binnen de kerndoelen kan voor profilering worden gekozen, waarbij deze bewust zijn gegroepeerd en niet gebonden aan de genoemde domeinen. Ze kunnen en mogen ook anders gegroepeerd worden in het feitelijke onderwijsaanbod. De doelstelling is dat scholen optimaal gebruikmaken van de vergrote beleidsruimte om zodoende maatwerk te bieden voor leerlingen en de aanpak te kiezen, die in de schoolspecifieke context het meest succesvol en wenselijk is.

De agendering van het onderwerp onderwijstijd door studenten en ouders heeft gehoor gekregen in de politiek. Voor onderwijstijd maakt het ministerie voornamelijk gebruik van directe sturing via de wet en van het opleggen van financiële sancties bij het niet nakomen van de minimale onderwijstijd. Ook is besloten de vijfdaagse schoolweek te handhaven. Bovendien zijn er communicatieve acties zoals controle op de geprogrammeerde onderwijstijd en het aankondigen van maatregelen indien de instellingen deze niet nakomen. Een convenant omtrent transparante onderwijsprogrammering is afgesloten tussen het ministerie van OCW en de MBO Raad. Hiermee stuurt het ministerie via juridische stimulering op indirecte wijze onder meer op het nakomen van de onderwijstijd. Eveneens zijn er onderzoeken over schooltijden, waarvan de uitkomsten de noodzaak tot het invoeren van maatregelen onderbouwen.

24
25

Onderwijsinspectie, 2007.
www.werkgeversbond.nl/uploads.

Tabel 3: Typen beleidsinstrumenten ingezet op onderwijstijd				
	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innovierend
Planning				
Bekostiging/ economisch		X		
Regelgeving/ juridisch	X	X	X	
Beïnvloeding/ communicatie		X	X	

3.3 Innovatie: indirecte sturing via financiële impulsen

Indirecte sturing op onderwijsinnovatie, vooral via communicatie

Bij het thema innovatie geldt voor alle sectoren dat de sturing voornamelijk stimulerend is (en dus indirect); deze sturing vindt vooral plaats via maatregelen die als communicatief getypeerd kunnen worden; daarnaast zijn er economische en juridische acties, in ongeveer gelijke aantallen. Binnen het beleid gericht op innovatie zijn de initiatieven zelf veelal weinig innovierend (gezien de overdaad aan stimulerende maatregelen), enigszins uitgedrukt in het deltaplan bèta- en techniekonderwijs, natuurlijk de digitale universiteit, maar ook educatieve contentketen, genomics-onderzoek en samenwerking voortgezet en hoger onderwijs vallen hieronder.

Innoverende initiatieven in het primair en voortgezet onderwijs blijken vooral een economisch gegeven, zichtbaar in bijvoorbeeld de projecten Q*Primair (project voor stimulering kwaliteitszorg in het primair onderwijs), Surf (samenwerkingsverband van universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten voor grensverleggende ict-innovaties), Team onderwijs op maat (integrale aanpak voor verandering en vernieuwing om invulling te geven aan eigentijds onderwijs) en wsns+ (om veranderingsprocessen in de regio te bewerkstelligen in samenwerkingsverbanden, als vervolg op het programma weer samen naar school).

Innovatie moet ontstaan vanuit het onderwijs

Innovatie in het onderwijs vindt plaats om het onderwijs in staat te stellen de aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen te behouden en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Innovatie is zowel een planmatige, stapsgewijze verbetering als het leren van het verleden voor een betere, gewenste toekomst. De begrippen innovatie, verbetering, vernieuwing en ontwikkeling worden vaak door elkaar gebruikt. Dit onderzoek plaatst al deze begrippen onder het concept innovatie.

De doelstelling van het innovatiebeleid van het ministerie is, een innovatiebeweging op gang te brengen die gedragen wordt door de scholen zelf, gericht op een breed en gevarieerd repertoire aan leerarrangementen. Het zwaartepunt van beleid ligt bij lokale over-

heden en schoolbesturen. Innovaties in het onderwijs moeten vanuit de scholen zelf komen. De school moet zelf doelen formuleren voor kwaliteit en innovatie. De koersdocumenten bieden inzicht in ontwikkelingen binnen en rondom het onderwijs en schetsen een richting voor de komende jaren. Het ministerie zorgt ervoor dat maatschappelijk relevante ontwikkelingen in de kerndoelen verankerd worden en het ondersteunt scholen bij de innovatie van het primaire proces. Ict (informatie- en communicatietechnologie) wordt daarbij gezien als een aanjager van innovatie. Daarom stimuleert en faciliteert de minister de integratie van ict in het onderwijs.

Wetgeving, communicatie en impuls gelden

In het primair onderwijs is eigenlijk alleen maar sprake van indirecte sturing via stimulerende acties, zowel op het economische als op het communicatieve vlak. De innoverende initiatieven zijn zichtbaar in de Educatieve contentketen en het Landelijk experimenteer-kader rec, maar vooral in economische activiteiten (verbreding techniek, Team onderwijs op maat, wsns+, Q*Primair).

Ook innovatie in het voortgezet onderwijs wordt voor het merendeel indirect gestuurd via acties die te typeren zijn als economisch (bekostiging) en communicatief (beïnvloeding). Daarnaast is er echter ook sprake van enige normerende sturing door middel van juridische en communicatieve maatregelen. Voorbeelden van juridisch-normerende aard zijn: de modernisering van de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs); het experimenteerartikel; en de SLOA-wetgeving (Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten). Voorbeelden van communicatief-normerende aard zijn terug te vinden in de koersdocumenten: het gaat hierbij om het centraal stellen van de leerling, het werken met globalere kaders en vooral het vergroten van de verantwoordelijkheid van professionals. Dergelijke maatregelen maken duidelijk dat innoveren met het hele onderwijsproces (van leerling tot professionals en nog verder) te maken heeft.

In het mbo vindt voornamelijk indirecte sturing plaats via stimulerende activiteiten. De economische en communicatieve initiatieven springen daarbij in het oog: de impulsregeling voor het beroepsonderwijs, de subsidieregeling KeBB, het nationaal agentschap Leonardo da Vinci-II, SILO (Stichting Informatievoorziening Landbouw Onderwijs) en dergelijke zijn voorbeelden van economische aard. Voorbeelden van communicatieve stimulatie zijn: de bestuurlijke agenda voor de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie); grassroots-projecten; het innovatiearrangement; en ook de kaderregeling technocentra.

Het hoger onderwijs kent evenals het mbo stimulerende maatregelen van economische en communicatieve aard (indirecte sturing). Innoverende initiatieven zijn onder meer de educatieve contentketen, de digitale universiteit, en de samenwerking tussen voortgezet en hoger onderwijs.

Tabel 4: Typen beleidsinstrumenten ingezet op innovatie

	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning			X	X
Bekostiging/ economisch			X	
Regelgeving/ juridisch	X	X	X	
Beïnvloeding/ communicatie	X	X	X	

3.4 Onderwijsachterstandenbeleid: mix van directe en indirecte sturing

Normerende sturing en stimulerende acties

Onderwijsachterstanden is een langlopend beleidsonderwerp. Het kent een gemengde centrale en decentrale aanpak, waarbij het beleid deels vanuit het ministerie en deels door decentrale actoren wordt vormgegeven en gestuurd. Het gaat hier om een blijvend probleem waarvoor een rijk palet aan beleidsinstrumenten wordt ingezet.

Achterstanden voorkomen om talent te benutten

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft tot doel om de leerprestaties van kinderen en jongeren met achterstanden te verbeteren. In de jaren zeventig werd dit beleid gevoerd onder de noemer stimuleringsbeleid; in de jaren tachtig ging het om voorrangbeleid en in de jaren negentig werd de term onderwijsachterstandenbeleid gebruikt. Dit beleid streeft ernaar onderwijsachterstanden te bestrijden die hun oorzaak vinden in sociale, economische en culturele factoren.²⁶ Met ingang van 1 augustus 1998 is de Wet gemeentelijk onderwijsachterstanden in werking getreden, met als doel versterking van de samenhang en samenwerking op lokaal niveau. In aanvulling hierop is in 2000 gestart met het onderwijskansenbeleid, gericht op inzetten van de gemeentelijke middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden op basis van een analyse van de situatie binnen een school.

Inzet van instrumenten

Zowel scholen als gemeenten vervullen een rol bij de uitvoering van het beleid, dat sinds augustus 2006 is herzien en dat bestaat uit zes onderdelen. Het gaat om: de (nieuwe) gewichtenregeling voor het primair onderwijs; de Regeling leerplusarrangement voortgezet onderwijs en nieuwkomers voortgezet onderwijs bij 'probleemcumulatie' (voorheen cumi-regeling); voor- en vroegschoolse educatie; schakelklassen; de regeling over aanvullende formatie voor basisscholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs; en als laatste de regeling over specifieke uitkeringen voor gemeenten in verband met de eerste opvang van vreemdelingen op een school. Het onderwijsachterstandenbeleid richt zich de laatste jaren meer en meer op de voor- en vroegschoolse educatie. Opvallend is dat er sprake is van een behoorlijk pakket normerende sturing naast een uitgebreide set stimu-

²⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2002.

lerende acties, die beide zijn gericht op de instellingen of gemeenten en ertoe moeten leiden dat de juiste dingen worden gedaan ter bestrijding van de achterstanden. Er zijn weinig beleidsterreinen waarop zo veel acties zijn ondernomen en die zo lang actueel zijn gebleven. Het gaat uiteraard ook om een groot probleem, waarbij de scheidingen tussen ambtelijke organisaties (voor- en vroegschoolse educatie zat tot het kabinet-Balkenende IV gescheiden van het ministerie van OCW) mede een rol speelt.

Middeleninzet

Van de acht onderzochte thema's is het onderwijsachterstandenbeleid het thema waar verreweg het meeste geld aan is en wordt besteed. Tegelijkertijd gaat het om relatief bescheiden bedragen per leerling (gemiddeld rond de 1.100 euro per kind per jaar). Jaarlijks zet de overheid voor het onderwijsachterstandenbeleid zo'n 487 miljoen euro in. Ongeveer 350.000 achterstandsleerlingen in het basisonderwijs en 200.000 kinderen in de vve (voor- en vroegschoolse educatie) komen hiervoor in aanmerking. De middelen om onderwijsachterstanden tegen te gaan zijn in 2002 gebundeld (goa-, vve- en onderwijskansenbudget).²⁷

Gedecentraliseerd

Het onderwijsachterstandenbeleid is juridisch gebaseerd op de Wet gemeentelijk onderwijsachterstand, het nieuwkomersbeleid en de uitvoeringsregels voor bekostiging. Het uitvoerend beleid is gedecentraliseerd naar gemeenten. Net als bij andere beleidsterreinen worden ook hier geen dwingende doelstellingen voor de prestatieniveaus van de scholen ingezet. Al dertig jaar wordt daarmee vanuit een aantal gelijkblijvende paradigma's (met licht wisselende en evoluerende instrumenten) het fenomeen van de onderwijsachterstanden bestreden. Bijzonder is de inschakeling van gemeentes, in de veronderstelling dat de gemeente (vanuit andere wetgeving verantwoordelijk voor diverse andere zorg- en jeugdtaken) erin zal slagen om meer passende zorgarrangementen te (laten) coördineren. Tezamen met de decentralisatie van de gelden voor de huisvesting van de scholen hebben gemeenten daarmee – althans op papier – krachtige instrumenten in handen om ongelijke kansen te bestrijden. Tegelijkertijd betekent het inschakelen van deze extra actor een grotere bestuurlijke complexiteit en bestuurlijke drukte voor de instanties die het beleid moeten vormgeven en uitvoeren: de onderwijsinstellingen. Vooral de middelen uit de gebundelde budgetten, ingezet ten behoeve van het onderwijsachterstandenbeleid, de convenanten en diverse communicatie-acties, zijn in dit kader veelgebruikte beleidsinstrumenten. Er zijn daarentegen slechts drie beleidsinstrumenten ingezet die vallen onder innoverende sturing.

27

Dossier achterstandenbeleid op: www.minocw.nl. Geraadpleegd op 14 mei 2007 via www.minocw.nl/achterstanden/252/index.html.

Tabel 5: Typen beleidsinstrumenten ingezet op onderwijsachterstandenbeleid				
	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning			X	X
Bekostiging/ economisch		X	X	X
Regelgeving/ juridisch	X	X	X	
Beïnvloeding/ communicatie		X	X	X

3.5 Voortijdig schoolverlaten: normerende directe en indirecte sturing

Normerende stimulerende instrumenten

De beleidsinstrumenten voor voortijdig schoolverlaten (vsv) zijn vooral stimulerend van aard; daarnaast worden ook instrumenten gebruikt die thuishoren in de rubriek stimulerend. Er is daarmee dus sprake van zowel directe als indirecte sturing. Directe sturing wordt vooral toegepast op het gebied van voortijdig schoolverlaten. Voorschrijvend via juridische maatregelen zijn de leerplichtverlenging, de participatieplicht, de rmc-wet (regionaal meld- en coördinatiepunt) en de invoering van het onderwijsnummer. Normatief zijn de outputbekostiging in mbo en hbo (hoger beroepsonderwijs). Daarnaast zijn de duale en de leer-werktrajecten en informatieplicht, naast evc (erkenning van verworven competenties) en meldplicht, initiatieven gebaseerd op directe sturing. Bovendien is ook hier de politieke agenda gebaseerd op de normatieve Lissabon-doelstelling om het aantal voortijdige schoolverlaters in 2010 te halveren. Toch zijn de dominante beleidsinstrumenten vooral gericht op indirecte sturing en voornamelijk gegrond op stimulering via bekostiging, regelgeving en beïnvloeding.

Het ministerie laat in zijn sturing veel ruimte voor de regio's. Daarbij zet het vooral in op het structureel maken van de functie van de rmc's, de invoering van een onderwijsnummer, de meldplicht, en direct landelijk contact met de rmc-coördinatoren.²⁸

Om de resultaten van het beleid in beeld te krijgen, wordt ieder voorjaar een voortgangsrapportage rmc geleverd. Eveneens worden de prima-cohortgegevens gebruikt. Om inzicht te krijgen in voortijdig schoolverlaten worden verder onderzoeken uitgezet. In 2002 publiceerde ITS/Sardes de *Quick scan naar sluitende registratie*, om het monitoren inzichtelijk te krijgen. In 2005 is advies gevraagd aan de Onderwijsraad en aan de Raad voor Werk en Inkomen over leer-werkplicht voor jongeren tot 23 jaar. Daarnaast laat het kabinet de participatieplicht en de leerplicht onderzoeken in 2005. Monitoren is echter pas goed mogelijk wanneer het persoonsgebonden nummer (het onderwijsnummer) helemaal is ingevoerd.

²⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2003; Van Tilborg & Van Es, 2003.

De doelstelling

De doelgroep van beleid gericht op voortijdig schoolverlaten is omschreven als: jongeren tot 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten en niet binnen een maand opnieuw zijn ingeschreven in het onderwijs, die niet aan het leren of werken zijn en geen uitkering hebben.²⁹ Leerlingen die voortijdig stoppen met school en geen vast werk hebben, worden 'uitvallers' genoemd. Jongeren die voortijdig met school stoppen en wel vast werk hebben, heten 'opstappers'.³⁰

Een startkwalificatie is in dit verband minimaal een diploma op havo- of mbo 2-niveau. Dit wordt gezien als minimumniveau dat jongeren nodig hebben om zelfstandig een plek te verwerven op de arbeidsmarkt én deze te behouden. Voortijdige schoolverlaters worden in het kader van de meldingsplicht van rmc's geregistreerd. De schoolverlater met een diploma hoger secundair onderwijs zal beter voorbereid zijn op de arbeidsmarkt en op de moderne kennissamenleving.

Het vsv-beleid heeft betrekking op primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Het primair onderwijs valt onder het vsv-beleid aangezien uitval in een later stadium veroorzaakt kan zijn in deze fase. Het hoger onderwijs is in dit verband niet relevant: uitvallers zijn hier al in het bezit van een startkwalificatie.

De Nederlandse doelstelling voor voortijdig schoolverlaten is gestoeld op de Lissabon-doelstelling. Daarin is vastgelegd dat de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels de basis zullen moeten zijn voor de kennismaatschappij en maatwerk moeten leveren gericht op de doelgroepen in de diverse stadia van hun leven: jongeren, werkloze volwassenen en werkenden. Het aantal 18- tot 24-jarigen dat alleen lager secundair onderwijs heeft gevolgd en geen verder onderwijs of opleiding krijgt, moet tegen 2010 zijn gehalveerd. Scholen en opleidingscentra zullen tot veelzijdige lokale leercentra uitgebouwd worden en voor iedereen openstaan, en leerpartnerschappen moeten aangaan met bedrijven en onderzoeksinstituten. De Nederlandse vsv-doelstelling volgens het *Actieplan EU-Benchmarks Onderwijs* is 30% minder voortijdige schoolverlaters in 2006 ten opzichte van 1999 en in 2010 50% minder voortijdige schoolverlaters ten opzichte van 2000. Dit betekent dat in 2010 het percentage 18-24-jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft behaald, op 8% moet uitkomen.³¹

De instrumenten

Het accent ligt op het voorkomen van uitval (preventief) en het terugleiden van uitvallers naar onderwijs of leer-werktrajecten (curatief), waarbij het behalen van een startkwalificatie prioriteit heeft. In de praktijk blijkt plaatsing in een opleiding met zicht op een startkwalificatie echter lang niet altijd haalbaar te zijn, zodat het ministerie van OCW meer is gaan benadrukken dat het 'hoogst haalbare' niveau maatgevend is.

De behoefte aan differentiatie en maatwerk maakt dat de bestrijding van voortijdig schoolverlaten vooral een regionale kwestie is geworden. Na invoering van de meldplicht (rmc-wet 2001) is de rmc-registratie verbeterd. De Nederlandse vsv-doelstelling wordt gemonitord via de jaarlijkse rmc-voortgangsrapportages. Beoogd is een halvering van het aantal voortijdige schoolverlaters door een combinatie met het arbeidsmarktbeleid

29 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005c.

30 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006a.

31 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2003a.

van het ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en het beleid voor een leven lang leren. Maatregelen waarvan een bijdrage aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten werd en wordt verwacht, zijn: de invoering van het vmbo; het verbeteren van de aantrekkelijkheid van leerwegen; het verbeteren van de aansluiting tussen basis-onderwijs en voortgezet onderwijs en tussen vmbo en mbo; en het opzetten van rmc's. Daarnaast moet er meer ruimte komen voor maatwerk in de regio en voor onderwijstrajecten op maat; dient het onderwijs aantrekkelijker te worden; en dient er goede begeleiding te zijn.³² Sinds de invoering van de rmc-functie zijn scholen verplicht om alle voortijdige schoolverlaters aan de gemeente te melden. De registraties die hierop gebaseerd zijn, zijn erg moeilijk sluitend te krijgen, mede omdat scholen niet altijd kunnen nagaan of een uitgeschreven leerling daadwerkelijk bij een andere school wordt ingeschreven, dan wel het onderwijsbestel verlaat.

In *Aanval op uitval* (2006) worden doelstellingen breder gezet. "Niet alleen in het (macro-economische) licht van de Lissabondoelstelling is het verstandig te investeren in het voorkomen van uitval maar ook in het licht van integratieproblemen, jeugdcriminaliteit, zorgvoorzieningen en uitkeringen."³³ Om de uitval te voorkomen begint het project *Aanval op uitval* met: vroege preventie (taal- en leerachterstanden); soepele overgangen (van primair naar voortgezet onderwijs en van vmbo naar mbo); bij de les houden (bereiken van leerlingen) en de praktijk als leermeester (leren in de praktijk). Jongeren die bewust en weloverwogen kiezen voor werk boven school en jongeren die stoppen met school zonder uitzicht op een stabiele plaats op de arbeidsmarkt, zullen op basis van individueel maatwerk vanuit een sluitende ketenaanpak worden geholpen op de weg terug naar school, naar werk of naar een slimme combinatie van die twee.

Dit zou gezien kunnen worden als reparatie van het stelsel. Jongeren zonder startkwalificatie moeten maatschappelijk actief zijn; dat wil zeggen of leren of werken of een combinatie van beide. Dit dient op maat vorm gegeven te worden en gericht te zijn op het behalen van een startkwalificatie. Besparingen door het voorkomen van uitval zijn op de langere termijn zichtbaar op andere terreinen dan het onderwijs.³⁴

Tabel 6: Typen beleidsinstrumenten ingezet op voortijdig schoolverlaten				
	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning			X	X
Bekostiging/ economisch		X	X	
Regelgeving/ juridisch	X	X	X	
Beïnvloeding/ communicatie		X	X	

32 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2003b.

33 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006a.

34 www.voortijdigschoolverlaten.nl/content/beleid.html; geraadpleegd op 14 mei 2007.

3.6 Internationalisering van het onderwijs: indirecte financiële impuls

Conclusies instrumenteninzet en effecten

Internationalisering lijkt gezien de hoeveelheid initiatieven een belangrijk item, maar het beleid wordt in de praktijk hoofdzakelijk via indirecte sturing vormgegeven en veelal met financiële instrumenten. Deze inzet van beleidsinstrumenten is op zichzelf consistent met het doel en past ook binnen de sturingsfilosofie: geen directe sturing, wel stimulering, maar vooral overlaten aan de instellingen. Maar als de instellingen vervolgens geen verantwoording hoeven af te leggen, heeft deze aanpak als risico dat een thema gezien wordt als 'extra', niet behorende bij de kerntaken. Beeldend voorbeeld daarvan is het thema internationalisering in het mbo. Het geld dat hiervoor beschikbaar is gesteld, is in de lumpsum opgenomen en zo niet meer zichtbaar voor de instellingen. Tevens zijn er geen verplichtingen of verantwoordingsmechanismen om na te gaan of de instellingen het geld besteden aan internationalisering. Ook hoeven instellingen over internationalisering geen verantwoording af te leggen of resultaten te laten zien. Internationalisering maakt bovendien geen deel uit van de nieuwe kwalificatiestructuur. Dit heeft ertoe geleid dat internationalisering in het mbo is gemarginaliseerd. Wel wordt de internationale mobiliteit in het Nederlandse onderwijs jaarlijks in kaart gebracht door een gezamenlijke publicatie van het EP (Europees Platform voor het Nederlandse onderwijs), het CINOP (Centrum voor Innovatie van Opleidingen) en de Nuffic (Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs), met als titel *Internationale Mobiliteit in het Onderwijs in Nederland*, voorheen de BISON-mobiliteitsmonitor. Maar deze rapportage registreert alleen de mobiliteit tot stand gebracht met behulp van het ministerie en niet de mobiliteit die studenten en instellingen zelf hebben weten te bewerkstelligen.

Ondanks het feit dat het thema al gedurende een lange tijd een overheidsprioriteit is en er ook veel initiatieven binnen de instellingen zijn, behoort internationalisering vooralsnog niet formeel tot de 'core business' van het reguliere onderwijs. Reguliere onderwijsinstellingen doen 'iets' aan internationalisering als ze er op enig moment tijd en geld voor vrij kunnen maken, en doen dit dan naast hun reguliere taken. Een aantal instellingen profileert zich met internationalisering en heeft het tot één van de hoofdpunten van hun onderwijsbeleid gemaakt en zo vorm gegeven.

De sectoren kennen wel duidelijke verschillen: het hoger onderwijs heeft een langere internationaliseringstraditie in vergelijking met de andere sectoren.

De doelstelling

De algemene beleidsdoelstellingen over verschillende beleidsperiodes voor het internationaal onderwijsbeleid zijn:

- het bevorderen van de mogelijkheden voor deelnemers aan onderwijs, cultuur en wetenschappen voor internationale oriëntatie en kennisverwerving;
- het bevorderen van de kwaliteit van het aanbod en de beoefening van onderwijs, cultuur en wetenschappen in Nederland door internationale oriëntatie, vergelijking en competitie;
- het versterken van het internationale profiel van Nederlandse onderwijs-, cultuur- en wetenschappelijke instellingen op de internationale markt; en
- het leren van elkaar en samenwerken met andere landen op centraal niveau; ontsluiting van voor Nederland relevante kennis en benchmarking.

Dit mondt uit in drie hoofdthema's: vergroten van de internationale mobiliteit; het aangaan van internationale samenwerkingsverbanden; en de kwaliteit van aanbod en beoefening onderwijs.

De instrumenten

Het ministerie van OCW zet een aantal instrumenten in om op deze drie thema's resultaat te boeken. Er is enige directe sturing in de vorm van bekostiging en regelgeving op het gebied van internationalisering, maar vooral is er toch sprake van verschillende vormen van indirecte sturing; met name gaat het dan om stimulerende initiatieven via bekostiging en het uitbrengen van nota's en dergelijke. Daarnaast zijn internationale samenwerkingsverbanden innovierend vormgegeven en wordt er geprobeerd vernieuwingsprocessen op gang te brengen via verschillende publicaties.

Voor de bevordering van inkomende internationale mobiliteit is een aantal instrumenten beschikbaar: onder andere in het voortgezet onderwijs subsidies via het Europees Platform en in het hoger onderwijs het Huygensprogramma en de NESO's (Netherlands Education Support Offices). Daarnaast zijn aanpassingen in de wetgeving studiefinanciering belangrijke aanjagers om de internationale mobiliteit van en naar Nederland te vergroten, zoals meeneembare studiefinanciering maar ook wetgeving die ervoor zorgt dat het in bepaalde landen aantrekkelijk wordt om te studeren of onderzoek uit te voeren.

Ten tweede worden er continu inspanningen geleverd gericht op de bilaterale samenwerking met diverse partnerlanden. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan participatie van Nederlandse instellingen. Dit gebeurt voornamelijk door specifieke samenwerkingsprogramma's, zoals het CENESA-programma (Co-operation education between the Netherlands and South Africa) en het BAND-programma (Bilaterales Austausch programm Niederlande-Deutschland).

Bij het derde thema ten slotte, de kwaliteit van aanbod en beoefening onderwijs, gaat het om het "ondersteunen van internationaal opererende organisaties, door het verstrekken van institutionele subsidies, ter behartiging van de Nederlandse belangen in het buitenland". Daarnaast gaat het om subsidieverstrekking aan instellingen in het buitenland met als doelstelling "het bevorderen van multilaterale samenwerking tussen participatie in internationale organisaties". Het betreft hier onder meer de participatie in de UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation), de OESO en de Raad van Europa, en de participatie in onderzoeksnetwerken.

Tabel 7: Typen beleidsinstrumenten ingezet op internationalisering				
	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning			X	X
Bekostiging/ economisch		X	X	X
Regelgeving/ juridisch		X	X	
Beïnvloeding/ communicatie	X		X	X

3.7 Actief burgerschap: directe juridische en communicatieve sturing

Burgerschap juridisch en communicatief gestimuleerd

Directe sturing op het thema burgerschap komt vooral tot uiting in een juridische, voorschrijvende basis via het Verdrag van Maastricht en de wet die scholen verplicht om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. Verder wordt er direct normerend gestuurd door de nieuwe kerndoelen. De onderwijsinspectie checkt de scholen op het pedagogisch schoolklimaat en het behalen van de kerndoelen. Ook is er indirecte sturing via stimulerende, communicatieve acties.

Burgerschap als onderdeel van de pedagogische opdracht

Goed burgerschap is in de huidige maatschappij geen vanzelfsprekendheid meer. Maatschappelijke processen als secularisatie, individualisering, waardenfragmentering en de opkomst van de multiculturele samenleving hebben op normatief gebied tot onduidelijkheden geleid. Bij de opvoeding van nieuwe generaties kan minder dan voorheen worden teruggevallen op een gemeenschappelijke basis van waarden en normen.³⁵ Minister Ritzen zette in 1992 het bovenstaande via het debat over de pedagogische opdracht van het onderwijs (hoog) op de agenda. Welke waarden en normen worden overgedragen door het onderwijs, is niet aan de staat. Minister Ritzen heeft de pedagogische opdracht getypeerd als een complexe aangelegenheid, waarin drie aspecten samenkomen:

- de voorbereiding van de leerlingen op het leven in de democratische samenleving;
- de relatie tussen onderwijs en levensbeschouwing; en
- de verhoudingen binnen scholen.

De laatste jaren valt het debat over burgerschap onder de noemer actief burgerschap en sociale integratie. De plichten en rechten die bij burgerschap horen, lijken soms wat op de achtergrond te raken. Actief burgerschap kent vier domeinen: politiek, sociaal, cultureel en economisch. De opdracht aan scholen om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen is vastgelegd in de wet. Deze opdracht luidt:

“Het onderwijs:

- gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,

- is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.”

De Onderwijsraad heeft in het advies *Onderwijs en burgerschap* (2003) voorstellen gedaan om burgerschapsvorming een structurele plaats te geven in het onderwijs door middel van wetgeving. In de nieuwe kerndoelen (2006) van het primair en voortgezet onderwijs is hieraan voldaan.

Scholen vrij om burgerschap vorm te geven

De Nederlandse overheid schrijft niet of in zeer beperkte mate expliciet opvattingen voor. Scholen hebben de taak toekomstige burgers allerlei cognitieve vaardigheden bij te brengen en hen in staat te stellen verantwoorde keuzes te maken en hun eigen waarden te leren ontdekken en formuleren, binnen de kaders van de wet. Er is echter een verschuiving waarneembaar in de richting van een sterkere nadruk op collectieve waarden, waarbij een beroep wordt gedaan op het onderwijs. Vanuit de vrijheid van onderwijs is het aan de scholen hoe ze burgerschapsvorming gestalte geven. Daarbij moeten zij een afweging maken tussen enerzijds de wens tot ruimte voor maatwerk en een eigen schoolprofiel, en anderzijds het belang voor de cohesie van de samenleving van een gemeenschappelijke basis van kennis, normen en waarden. De canon biedt hiervoor ondersteuning.

Burgerschap via kerndoelen in het primair onderwijs en vrije ruimte in het voortgezet onderwijs

In 2001 is een commissie ingesteld om voorstellen te ontwikkelen voor nieuwe, maar beperktere – minder in omvang en voor slechts 70% van de onderwijstijd – kerndoelen in het basisonderwijs. Aanknopingspunten voor actief burgerschap zijn terug te vinden in de volgende leergebieden: informeren en communiceren (Nederlandse taal); stapsgewijs problemen oplossen (rekenen en wiskunde); oriënteren en handelen (mens en maatschappij); onderzoeken (natuur en techniek); en creëren en waarderen (kunstzinnige vorming). Daarnaast zijn aanknopingspunten voor actief burgerschap terug te vinden in de leergebieden oriëntatie op mens en maatschappij en oriëntatie op natuur en techniek.

Met betrekking tot het voortgezet onderwijs heeft de minister voor de vernieuwde invulling van de basisvorming de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming ingesteld. Na gesprekken met het veld heeft de taakgroep het werkdocument *Basisvorming: Keuze aan de scholen* opgeleverd. Hierin staat onder meer een nieuwe set van kerndoelen, geldig voor twee derde van de onderwijstijd. Het differentiële deel van een derde in de basisvorming kan de school naar eigen keuze invullen, zodat specifieke doelgroepen beter bediend kunnen worden of de school zich kan profileren. Relevante leergebieden voor actief burgerschap zijn terug te vinden in de vakken Nederlands, mens en maatschappij, kunst en cultuur, en sport en bewegen.

Tabel 8: Typen beleidsinstrumenten ingezet op burgerschap				
	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning				
Bekostiging/ economisch				
Regelgeving/ juridisch	X	X		
Beïnvloeding/ communicatie			X	

3.8 Een leven lang leren: indirecte stimulering

Beleidsagenda uit 2002 overkoepelend kader

De initiatieven op het terrein van een leven lang leren zijn geen overzichtelijk geheel, doordat verschillende betrokkenen (departementen, onderwijsinstellingen, sociale partners, burgers) vanuit verschillende verantwoordelijkheden met het onderwerp te maken hebben. De *Beleidsagenda Leven Lang Leren* (2002) kan gezien worden als het overkoepelende beleidskader van waaruit de ontwikkelingen plaats hebben gevonden.

Beleidsinzet tot 2000

Het concept een leven lang leren krijgt in Nederland in de loop van de jaren zeventig sterk de betekenis van langere deelname aan onderwijs en van tweedekansonderwijs (open universiteit, moedermavo); daarnaast komen hier initiatieven als alfabetiseringsprojecten, VOS-cursussen (Vrouwen Oriënteren zich op de Samenleving) en educatieve projecten voor culturele minderheden van de grond.³⁶

Vanaf de jaren tachtig komt een leven lang leren steeds sterker in het perspectief van economie en arbeid te staan. Eerst doet vooral de opkomende werkloosheid de belangstelling toenemen. Later, in de loop van de jaren negentig, geeft het streven naar een kenniseconomie de belangstelling voor een leven lang leren een extra impuls. Beleidsbeschouwingen en -initiatieven rondom een leven lang leren staan vooral in een economisch en werkgelegenheidsperspectief. In het toch vrij compacte *Nationaal actieprogramma een leven lang leren* uit 1998 valt de term 'employability' (inzetbaarheid) een keer of dertig.

Duale trajecten, evc en het leer-werkloket

Onder de noemer een leven lang leren valt tegenwoordig al het beleid dat erop gericht is mensen aan werk te helpen of aan het werk te houden via een vorm van scholing. De basis voor het Nederlandse beleid op dit gebied van de afgelopen jaren is de Lissabon-doelstelling om in 2010 de meest dynamische en concurrerende regio in de wereld te worden. Het beleid kent drie speerpunten.

- Duale trajecten: combinaties van werken en leren. Vooral op de werkplek wordt geleerd, waarbij het leerdoel is afgestemd op behoeften en eisen van de

³⁶ Onderwijsraad, 2002c.

arbeidsmarkt. De overheid stimuleert dit met eigen maatregelen, zoals fiscale voordelen voor het individu en de organisatie; sommige gemeenten bieden subsidies aan voor de scholing van volwassenen.

- Evc is een methode om competenties zichtbaar te maken en te erkennen, die mensen reeds ontwikkeld hebben in hun werkkring, in vrijwilligerswerk of in sociale netwerken. Het is een methode die moet leiden tot het versterken van de motivatie om een diploma (versneld) te halen.
- Een leer-werkloket is een voorziening in een regio waar mensen advies kunnen inwinnen over de hierboven genoemde evc-trajecten en over scholing. Zij kunnen hier begeleiding krijgen gericht op het behalen van ontbrekende kwalificaties via een opleiding of via evc. Uiteindelijk hebben ze dan een voor de arbeidsmarkt relevante beroepskwalificatie en het daarbij behorende diploma of (deel)certificaat.

Financiële en communicatieve sturing

Er wordt enkel direct gestuurd via de duale en leerwerktrajecten en evc, op normatieve wijze. De beleidsinstrumenten zijn vooral van stimulerende aard (indirecte sturing), waarbij het belastingvoordeel om studeren aantrekkelijker te maken, zowel voor werknemers als voor werkgevers, en de afgesloten convenanten juridische acties zijn. De oprichting van de projectdirectie Leren en Werken is een stimulerende interventie voor voornamelijk communicatief gerichte acties (websites, organiseren van de week van het leren, Taskforce Leven Lang Leren, en dergelijke). Er zijn hiernaast nog drie interessante innoverende initiatieven geweest: associate degree, digitale universiteit en de individuele leerrekening. De ontwikkeling van de kwalificatiestructuur in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs in de richting van een competentiegerichte benadering is eveneens innovatief te noemen.

	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning			X	X
Bekostiging/ economisch			X	
Regelgeving/ juridisch		X	X	
Beïnvloeding/ communicatie		X	X	

3.9 Algemene conclusies inzet beleidsinstrumenten

Zoals geschetst in paragraaf 2.2 is voor dit onderzoek een nieuw schema opgesteld met een indeling van beleidsinstrumenten. Daarbij wordt naast het relatief klassieke onderscheid naar type instrument (planning, bekostiging, regelgeving en beïnvloeding) een onderverdeling gehanteerd in een viertal sturingsmechanismen. Twee daarvan betreffen

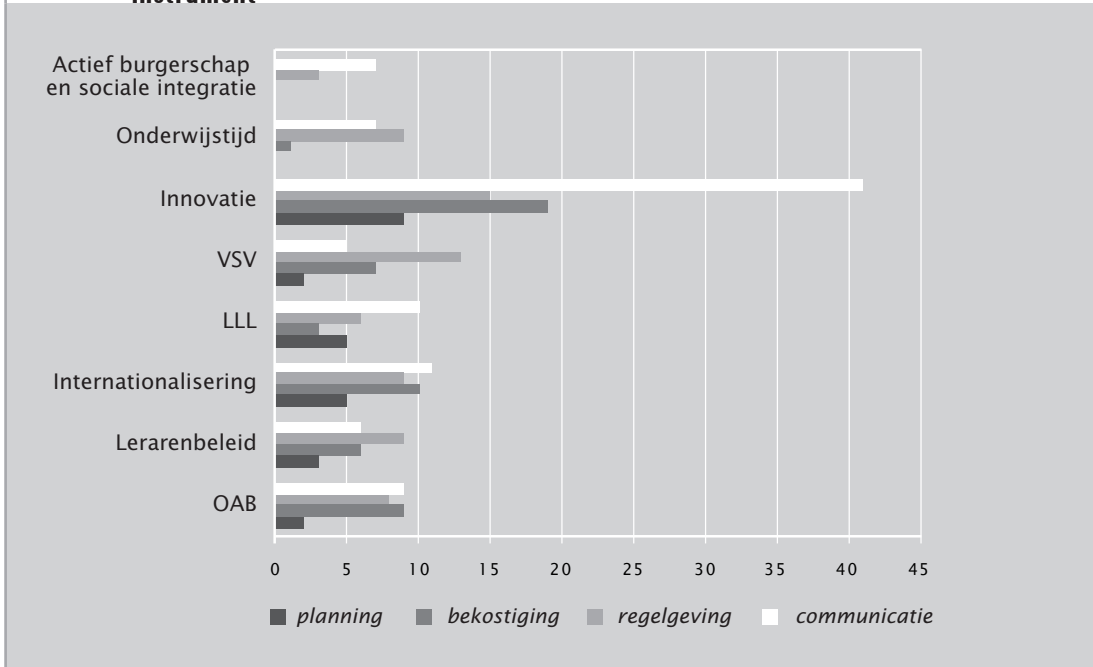
directe sturing vanuit de overheid (voorschrijvend en normerend) en twee indirecte sturing (stimulerend en innoverend).

Bij toepassing van het schema blijkt dat de hoofdlijnen van de gebruikte beleidsinstrumenten goed zijn te onderscheiden. Soms is er te twisten of de actie nu in het ene vakje of in het andere vakje thuis hoort, omdat bijvoorbeeld in de interventie meerdere beleidsdimensies gebruikt worden. In andere gevallen (met name in de registratie van het hoofdinstrument beïnvloeding) is het tellen van initiatieven niet altijd voldoende onderscheidend. Want een communicatie-initiatief voor een uitgebreid en gedurende langere tijd onderhouden website is een grotere inspanning dan het versturen van één persbericht. Daarom zijn aan de hand van de concrete voorbeelden communicatiecategorieën ontwikkeld (zoals: speeches, interviews en optreden; teksten in de memories van toelichting van de begrotingen; informatieve websites, promotiecampagnes, onderzoek). Dit zijn allemaal geabstraheerde grootheden die als één zijn geteld. Er dient dus met enige nuance naar de precisie van de tel-schemas gekeken te worden, maar ze geven in grote lijnen wel goed weer waar de dominante aandacht op gericht is. Het totaal van de ingevulde schema's geeft dan ook een goed beeld van de gebruikte strategieën voor de acht onderzochte thema's. De schema's zijn als bijlage bij dit advies gevoegd.

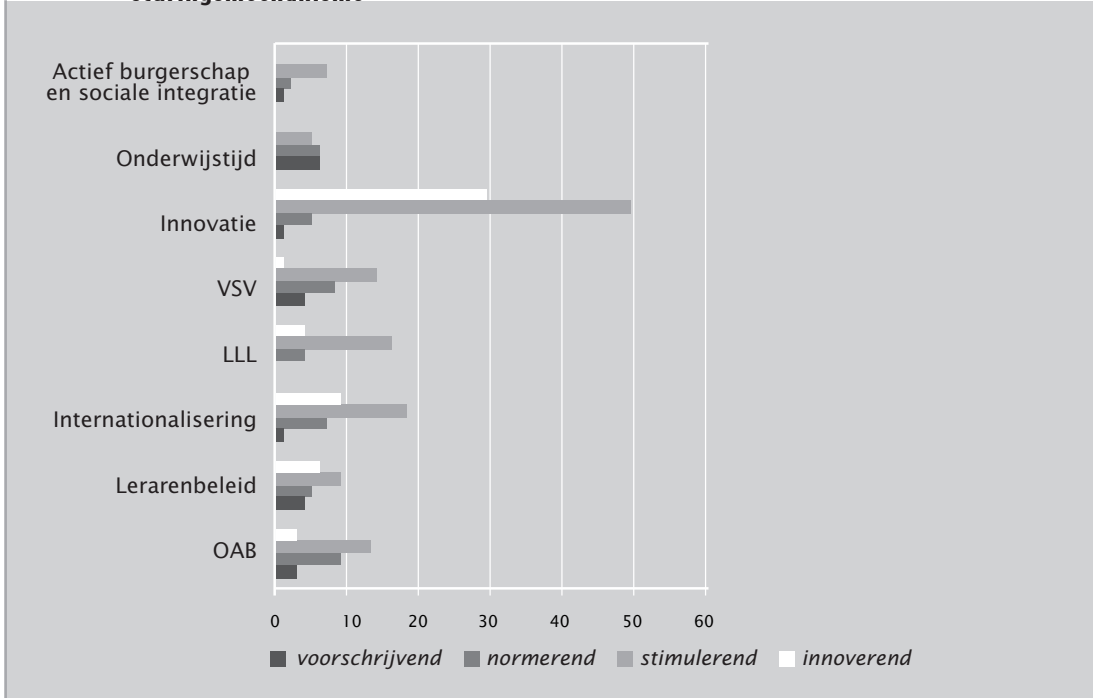
Statistisch gezien is de verdeling tussen de vier sturingsmechanismen niet gelijk. Bij de acht onderzochte beleidsactiviteiten is er meer indirecte dan directe sturing. Binnen de categorie directe sturing zijn de maatregelen vooral normerend en slechts in beperkte mate voorschrijvend. In de categorie indirecte sturing kan de grote meerderheid van de initiatieven worden gekarakteriseerd als stimulerend. Een beperktere groep is te typeren als innoverend. In onderstaande figuren zijn enkele overzichten opgenomen.

Sturingsmodus	Aantal	Instrument	Aantal
Voorschrijvend	18	Planning	26
Normerend	44	Bekostiging	54
Stimulerend	132	Regelgeving	69
Innoverend	35	Communicatie	81

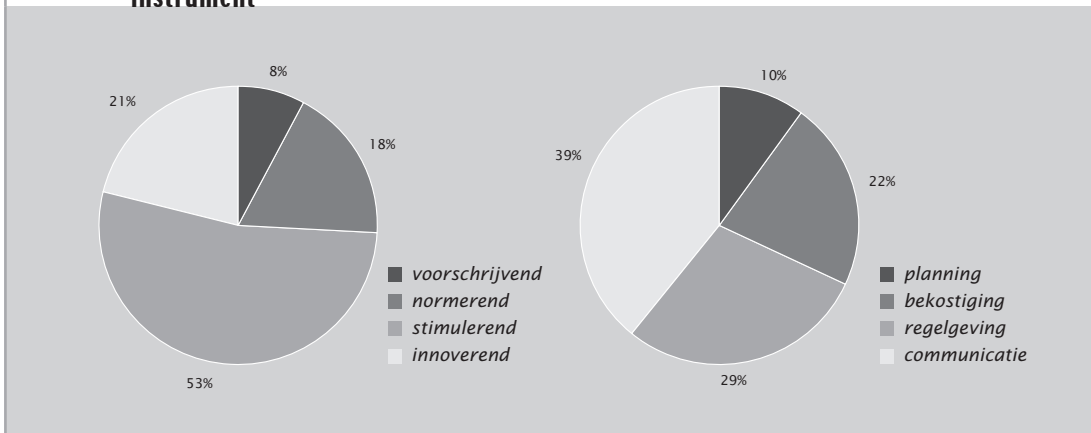
Figuur 4: Aantallen ingezette beleidsinstrumenten per thema uitgesplitst naar type instrument



Figuur 5: Aantallen ingezette beleidsinstrumenten per thema uitgesplitst naar sturingsmechanisme



Figuur 6: Verdeling van beleidsinstrumenten over sturingsmechanismen en soorten instrument



Additionele middelen gaan met name naar onderwijsachterstanden en lerarenbeleid

Aan de hand van het onderzoek zijn ook de ingezette additionele middelen voor de thema's samengevat. Problematisch hierbij is wel dat de rapportage per jaar verschilt. De in het ene jaar netjes uitgesplitste posten worden in het volgende jaar samengevoegd en in de jaarverslagen in nog weer andere categorieën onderverdeeld. Alle gevonden middelen per thema zijn opgeteld (zie tabel 11). De gegevens zijn daardoor niet honderd procent betrouwbaar, maar geven desondanks een aardige indicatie van de uitgaven op de verschillende terreinen en bovendien kan uit de verificatieronde worden afgeleid dat de uitkomsten redelijk betrouwbaar zijn. Zoals in de tabel zichtbaar is, zijn voor de thema's onderwijstijd en actief burgerschap en sociale integratie geen extra middelen ingezet.

Tabel 11: Gevonden middelen per thema (x € 1 mln)³⁷

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Onderwijs-achterstanden	onbekend	500-700	500-700	500-700	500-700	500-700	500-700
Lerarenbeleid	onbekend	50-100	50-100	100-200	50-100	200-500	200-500
Internationalisering	<20	<20	<20	<20	20-50	<20	<20
Leven lang leren	<20	<20	onbekend	onbekend	<20	<20	20-50
Voortijdig schoolverlaten	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	50-100	100-200
Innovatie	<20	<20	50-100	100-200	100-200	200-500	onbekend
Onderwijstijd	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
Actief burgerschap	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend

Vanuit de thema's is vergeleken hoe de totale uitgaven van het ministerie zich verhouden met de ingezette additionele budgetten voor de acht beleidsterreinen (zie tabel 12). Van de thema's scoren gemiddeld onderwijsachterstandenbeleid, lerarenbeleid en innovatie

37

Niet voor alle deelstudies zijn middelen gevonden. Voor verdere specificaties verwijzen wij naar de deelstudies.

percentueel het hoogst. Als het gaat om de laagste score, dan volgt eerst een leven lang leren, dan internationalisering en tot slot voortijdig schoolverlaten.

Tabel 12: Percentage additionele investeringen van de acht thema's als percentage gerekend naar de direct betrokken onderwijssectoren

	2001	2002	2003	2004	2005
Onderwijsachterstanden po	5-10%	5-10%	2-5%	2-5%	2-5%
Lerarenbeleid po/vo	0,1-0,5%	0,5-1%	1-2%	0,5-1%	2-5%
Internationalisering vo/mbo/hbo		0,1-0,5%	0,1-0,5%	0,1-0,5%	0,1-0,5%
Leven lang leren mbo/hbo/wo	< 0,1%			< 0,1%	0,1-0,5%
Voortijdig schoolverlaten vo/mbo					0,5-1%
Innovatie po/vo/mbo/hbo	0,1-0,5%	0,1-0,5%	0,5-1%	0,5-1%	1-2%
Onderwijstijd					
Actief burgerschap					

Het te besteden budget om de onderwijsachterstanden te bestrijden is in het primair onderwijs tussen 2001 en 2005 behoorlijk gedaald. De inzet van middelen ten behoeve van het lerarenbeleid is daarentegen flink gestegen. Voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs is tussen 2002 en 2005 een gemiddeld percentage van tussen de 0,1 en 0,5% beschikbaar voor internationalisering. Het geld dat voor een leven lang leren verdeeld kan worden tussen het middelbaar en het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs, is slechts een zeer klein percentage van de begroting van het ministerie.³⁸ Het gaat hierbij echter bij uitstek om een thema dat ook vanuit andere departementen gefinancierd wordt (bijvoorbeeld het ministerie van SZW). Het budget voor voortijdig schoolverlaten bedraagt tussen de 0,5 en 1% van het budget van het ministerie van OCW.³⁹ Het Innovatiebudget groeit tussen 2001 en 2005 van 0,1-0,5% in 2001 naar 1-2% in 2005.

Het volgende hoofdstuk bevat een reflectie op de in dit hoofdstuk beknopt weergegeven onderzoeksgegevens. In dat hoofdstuk zullen aan de hand van deze gegevens conclusies worden getrokken omtrent de instrumenteninzet van het ministerie van OCW op de acht onderzochte thema's.

³⁸ Voor de jaren 2002 en 2003 ontbreken de budgetten voor het thema een leven lang leren.
³⁹ Het budget voor voortijdig schoolverlaten is slechts vanaf 2005 bekend.

4 Reflectie op de inzet van beleidsinstrumenten

Worden de beleidsinstrumenten op de acht in het vorige hoofdstuk beschreven thema's doelmatig ingezet? Dit hoofdstuk geeft op basis van de gepresenteerde resultaten en overwegingen in de vorige hoofdstukken en de essays een reflectie op de instrumenteninzet van het ministerie van OCW. Daarbij trekt de raad vijf conclusies over de instrumenteninzet. Bij het trekken van deze conclusies moet uiteraard in gedachten worden gehouden dat zij in principe alleen betrekking hebben op de acht onderzochte thema's.⁴⁰ Bij deze conclusies worden steeds voorbeelden gegeven uit de acht thema's. Deze voorbeelden zijn uiteraard exemplarisch en niet uitputtend.

4.1 Over het algemeen consistent, soms tegenstrijdig

Ingezette instrumenten vaak consistent

Beleed kan op verschillende manieren consistent zijn. Ten eerste is het belangrijk dat de ingezette beleidsinstrumenten niet op gespannen voet staan met de geformuleerde doelstellingen (interne consistentie). Daarnaast is het van belang dat de verschillende instrumenten elkaar aanvullen en niet elkaar tegenwerken (externe consistentie).

Waarom is het van belang dat beleid consistent is? In de vorige hoofdstukken hebben we gezien dat meerdere spelers invloed uitoefenen op het overheidsbeleid en dat het overheidsbeleid niet altijd consistent kan zijn. Zo kunnen er door externe omstandigheden wijzigingen in het overheidsbeleid nodig zijn, die achteraf inconsistent lijken.

Ook is het ideaal van een volledig coherente visie en aansturing problematisch, omdat dat een harmonieus geheel van uitgangspunten vooronderstelt. Maar aan het Nederlandse onderwijsstelsel en meer in het algemeen aan de Nederlandse rechtsorde liggen verschillende, soms met elkaar strijdige principes ten grondslag. Zo stuit de wens naar centrale aansturing op het principe van decentralisatie; is er vaak sprake van een spanning tussen vrijheid en gelijkheid; gaat streven naar excellentie soms ten koste van de minder excellente leerlingen; staat het realiseren van cohesie op schoolniveau soms haaks op integreren in de maatschappij. Dergelijke spanningsvelden zijn onontkoombaar en noodzakelijk, gegeven de waardepluriformiteit die aan onze samenleving ten grondslag ligt. Dat maakt dat de inzet van beleidsinstrumenten niet terug te brengen is tot een lineair-rationeel proces. Dit fenomeen geldt uiteraard niet alleen voor de politiek, maar speelt daar wel een belangrijke rol.

⁴⁰ Het is uiteraard mogelijk dat het beleid op een of meerdere thema's na afloop van de in opdracht van de Onderwijsraad geïnterviewde periode (2000-2006) is gewijzigd, waardoor de conclusies op dat thema wellicht niet meer in volle omvang gelden.

Toch is het van belang consistentie in beleid waar mogelijk te bevorderen, zodat de rol van de overheid voorspelbaarder wordt voor onderwijsinstellingen, docenten, ouders, leerlingen en studenten, en het vertrouwen in een betrouwbare overheid toeneemt.

Er is veel consistentie te vinden in het beleid van het ministerie van OCW op de acht thema's. Zo is er consistentie tussen de ingezette beleidsinstrumenten en de sturingsfilosofie. In lijn met de uitgangspunten van deregulering en autonomievergroting zijn bijvoorbeeld innovatiegelden grotendeels overgeheveld naar sectororganisaties en scholen en in de lumpsum opgenomen. Ook in het onderwijsachterstandenbeleid zijn veel middelen in het kader van de autonomievergroting gedecentraliseerd.

Ook internationalisering wordt hoofdzakelijk via indirecte sturing vormgegeven, veelal door middel van financiële instrumenten. Deze keuze van beleidsinstrumenten is consistent, en de beleidsinstrumenten zijn consistent met elkaar en met het doel en passen ook binnen de sturingsfilosofie.

Maar op onderdelen tegenstrijdig

Op sommige punten is er wel sprake van tegenstrijdigheid. In lijn met de sturingsfilosofie zijn in het mbo de budgetten voor internationalisering overgeheveld naar de lumpsum. Vervolgens zijn er echter geen resultaatafspraken gemaakt op het gebied van internationalisering. Ook wordt instellingen niet inhoudelijk om verantwoording gevraagd over hun internationaliseringsbeleid en de uitkomsten daarvan; dit punt maakt bijvoorbeeld geen deel uit van de nieuwe kwalificatiestructuur. Deze tegenstrijdigheid heeft ertoe geleid dat internationalisering in het mbo is gemarginaliseerd.

Een ander voorbeeld is het imago van het beroep van leraar. Dit is nog steeds niet goed te noemen en de arbeidsmarktpositie van leraren loopt nog steeds achter op die van andere sectoren. De ingezette instrumenten waren dan ook vooral gericht op het vergroten van de kwantiteit door differentiatie naar beneden. Ze stonden voor een groot deel haaks op de doelstelling van het verhogen van de kwaliteit van de beroepsgroep. Daarnaast heeft ook de instroom van studenten met mbo 3-niveau in de pabo voor een daling van het niveau gezorgd. Met behulp van communicatiecampagnes heeft de overheid geprobeerd te werken aan het imago van het lerarenberoep ('Je groeit in het onderwijs', 'Leraar: elke dag anders'), maar aan de daadwerkelijke kwaliteit van docenten is – op de pilots academische opleidingsschool na – de facto niets gedaan.

Tegenstrijdig is ook het accent op en de uitleg van het begrip contactuur. Het toegenomen accent op contacturen heeft geleid tot een inflatie van het begrip. Zo worden er op sommige scholen zogenoemde 'dola-uren' ingevoerd: lesuren waarin de docent niet in de klas is, maar wel op loopafstand bereikbaar.⁴¹ Uit onderzoek zijn er aanwijzingen dat extra onderwijstijd alleen nuttig is als deze efficiënt besteed wordt.⁴² Op deze manier gedevalueerde contacturen zullen daarom hoogstwaarschijnlijk geen bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs.

Doelverschuiving kan leiden tot inconsistentie

Voor een aantal van deze tegenstrijdigheden kan de oorzaak gezocht worden in de politieke realiteit waarbinnen het beleid tot stand komt. Wanneer beleid altijd logisch tot

41 Walters, 2007.

42 Leuven, Lindahl, Oosterbeek & Webbink, 2006.

stand zou komen en er geen sprake was van een politieke werkelijkheid, zou het mogelijk moeten zijn voor de acht onderzochte onderwerpen een doorlopende lijn in het beleidsdenken te volgen. Dan valt er per onderwerp over een lange periode precies uitgelijnd en op maat gesneden beleid te maken. Dit is echter niet het geval. Door allerlei oorzaken zijn de doelstellingen van beleid lang niet altijd consistent in de tijd en vinden er doelverschuivingen plaats. Een beleidsterrein dat sterk onderhevig is aan de tijd is een leven lang leren. In het begin van de jaren negentig was dit vooral gericht op onderwijsparticipatie vanwege hoge werkloosheid; toen de economie rond de eeuwwisseling aantrok en daarmee steeds meer arbeidsplaatsen beschikbaar kwamen, kwam de nadruk te liggen op het doel van arbeidsparticipatie.

In hun essay noemen Hooge en Leenhouts drie oorzaken voor doelverschuiving in de loop der tijd.⁴³ Een ervan is de noodzaak om het politieke draagvlak voor het beleid te behouden. Om deze reden worden vaak directe resultaten van beleid meetbaar gemaakt. Dit draagt echter het risico in zich dat de aandacht verschuift naar de directe onderwijseffecten, zonder dat wordt nagegaan of deze nog steeds een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten. Soms raken deze maatschappelijke effecten zelfs helemaal uit het zicht.

Een tweede oorzaak van doelverschuiving is dat de politieke urgentie van beleidsdoelen kan wijzigen, bijvoorbeeld door een regeringswisseling. Door politieke druk wordt het beleid geherformuleerd en worden oorspronkelijke doelen bijgesteld of afgevoerd. Ook wanneer beleidsdoelen niet goed haalbaar blijken, worden de beleidsdoelen gewijzigd, 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 in verband met de moeilijkheidsgraad.

Beleed is vaak een reactie op problemen, onvoldoende prestaties, inefficiënties en klachten. Zo zorgde destijds de toenemende populatie allochtonen voor het besef dat het hier ging om veel kinderen met onderwijsachterstanden die niet als vanzelf zouden worden opgelost. Het werd een belangrijke reden voor het onderwijsachterstandenbeleid. De stijging van het aantal onderwijsdeelnemers dat geen diploma haalde, vereiste op een bepaald moment extra aandacht. Zo ontstond het vsv-beleid. Een maatschappelijk verschijnsel als globalisering leidde tot het inzicht dat het onderwijs meer aandacht aan internationalisering moet schenken. Datzelfde gold voor de kenniseconomie (een leven lang leren) en het aanleren van besef van en waardering voor cultuur (cultureel-pedagogische opdracht). In een digitaliserende wereld werden de initiatieven om het onderwijs daarin mee te nemen (onderdeel van innovatie) algemeen geaccepteerd. De actualiteit van een onderwerp is niet altijd van te voren te bepalen en dus kenmerkt zich – achteraf gezien – de volgorde van beleidsinterventies van de kant van de overheid door een zekere willekeur of toevalligheid.

Een derde oorzaak van doelverschuiving is het proces van beleidsuitvoering zelf.⁴⁴ 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 vergemakke-

43 Hooge & Leenhouts, 2007.

44 Hooge & Leenhouts, 2007.

lijkt, 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 dit beleid. "Waren er voor de invoering van de basisvorming meer zelfstandige scholen en scholen met brede brugklassen, nu zijn brede scholen met 'dakpanklassen' dominant", zo schrijft de Inspectie.⁴⁵

Als door deze oorzaken beleidsdoelen in de loop der tijd verschuiven, zal het gevoerde beleid niet consistent zijn. De vraag is echter of dit wel zo erg is. Als er nieuwe inzichten zijn of bepaalde problemen meer of minder urgent worden, moet het beleid daar uiteraard op reageren. Wat wel een probleem kan zijn van de invloed van de politiek op het beleid, is dat beleidsdoelen daardoor te veel op de korte termijn gericht worden. Daaraan zal in de volgende paragraaf aandacht besteed worden.

4.2 Veel kortcyclisch beleid, deels veroorzaakt door de politiek, die gericht is op snelle resultaten

Een volgende constatering op basis van het onderzoek is dat veel maatregelen vooral gericht zijn op oplossingen op de korte termijn. Het kortcyclische karakter van de instrumenteninzet hoeft uiteraard niet in alle gevallen een bezwaar te zijn en is zelfs inherent aan de werking van onze democratie. Het is belangrijk dat er snel gereageerd kan worden op nieuwe ontwikkelingen en dat bijvoorbeeld tegemoetgekomen kan worden aan maatschappelijke onrust. De mate waarin dit kortcyclische karakter een probleem vormt, is dan ook afhankelijk van het onderwerp en de beleidsdoelen.

Het kortcyclisch karakter van beleid komt vaak tot uiting in het werken met projectsubsidies. In het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld is het geld voor internationaliseringsactiviteiten via een aparte instantie (het Europees Platform) bij de instellingen terechtgekomen, zonder dat hierover met het veld resultaatafspraken gemaakt zijn of dat er sprake was van verantwoording per instelling of sector. Voordeel hiervan is dat scholen bewust met internationalisering aan de gang gaan, het geld ook daaraan besteden en verantwoording afleggen. Nadeel is dat internationalisering steeds projectmatig wordt aangepakt en daardoor iets kortcyclisch blijft, 'nice to have', en geen regulier onderdeel wordt van het onderwijs. Op het gebied van innovatie pleitte Schoolmanagers_VO (de voorloper van de huidige VO-Raad) al eerder voor het afschaffen van projectsubsidies en het verdelen van innovatiebudgetten over scholen, zodat scholen in staat zijn om langjarige diepte-investeringen te doen.⁴⁶

Ook de Algemene Rekenkamer maakt in haar recente rapport *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering* gewag van een dergelijk kortcyclisch karakter. De Rekenkamer schrijft dit toe aan de relatief korte beleidscyclus van een kabinet dat op resultaten wordt afgerekend bij de volgende verkiezingen.⁴⁷ Voor het hoger onderwijs stelt de OESO in het recente review dat het ministerie van OCW wat betreft het

⁴⁵ Inspectie van het onderwijs, 1999.

⁴⁶ Schoolmanagers_VO, 2005.

⁴⁷ Algemene Rekenkamer, 2007.

hoger onderwijs te veel wordt gedomineerd door kortetermijnreacties op politiek-bestuurlijke verwickelingen. Het departement mist een strategie voor de lange termijn en heeft onvoldoende kennis van de onderwijs- en onderzoekspraktijk. Zo zou de overheid in de nationale agenda wel lippendienst aan de Lissabon-doelen bewijzen, maar er niet genoeg werk van maken.⁴⁸ Naar aanleiding van deze review heeft de minister wel aangegeven, zijn beleid voor het hoger onderwijs in de komende kabinetsperiode nadrukkelijk te willen richten op de lange termijn.

Realiseren van maatschappelijke effecten vraagt vaak lange looptijd

Het kortetermijnkarakter van het beleid heeft uiteraard te maken met de lange looptijd van het realiseren van maatschappelijke effecten door de toepassing van beleidsinstrumenten.⁴⁹ In veel beleidstheorieën wordt beleid maken voorgesteld als een sequentieel-rationeel proces dat soms uit de hand loopt. Een onderwerp wordt op de politieke agenda gezet en gedefinieerd. Vervolgens beweegt het op de lopende band langs de politieke instituties, van commissies tot plenaire vergaderingen, waar het wordt omgezet in een beleidsalternatief of een programma. Het programma beweegt zich verder door de bureaucratie en naar het veld toe, waar het wordt geïmplementeerd en soms geëvalueerd.⁵⁰ Deze theorieën gaan ervan uit dat de situatie waarin het instrument moet worden ingezet kenbaar is, schrijft Putters (2007).⁵¹ Mogelijke alternatieve instrumenten zijn bekend en kunnen met elkaar vergeleken worden, waarna het meest geschikte instrument kan worden gekozen. De kenmerken van het instrument leiden uiteindelijk tot het gewenste sturingsresultaat. Dit is vaak echter maar in zeer beperkte mate het geval.

Daarvoor zijn drie cycli aan te wijzen die elk steeds langer duren: de politieke cyclus, de beleidscyclus en de implementatiecyclus.⁵² 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 evaluatie, komt vaak nog te vroeg om maatschappelijke resultaten te kunnen vaststellen. Hooguit kunnen directe resultaten worden vastgesteld. Dat zichtbare maatschappelijke effecten nog ontbreken, leidt er dan vaak toe dat beleid wordt stopgezet of wordt geherformuleerd, maar vaak ook dat geheel nieuwe beleidsinstrumenten worden ingezet, waarbij vervolgens dezelfde cyclusinconsistentie weer gaat optreden: veel bestuurlijke drukte, weinig duurzaam maatschappelijk resultaat.

Visie op het geheel ontbreekt vaak

Door deze focus op kortetermijneffecten wordt in het Nederlandse onderwijsbeleid nauwelijks een lange termijn economisch perspectief gehanteerd.⁵³ Wat betreft het curriculum betekent dit dat de aandacht vooral gericht is op het optimaliseren van afzonderlijke onderdelen. Een visie op het geheel ontbreekt vaak. Als gevolg hiervan is er geen goede visie over hoe het onderwijs moet reageren op veranderingen in de maatschappij. Dit leidt ertoe dat het onderwijs nieuwe taken krijgt toebedeeld, zonder dat duidelijk is hoe-

48 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.

49 Hooge & Leenhouts, 2007.

50 Stone, 2002.

51 Putters, 2007.

52 Hooge & Leenhouts, 2007.

53 Borghans, 2007.

veel in deze nieuwe doelen moet worden geïnvesteerd en wanneer dit het beste kan gebeuren.

4.3 Weinig middelen voor veel doelen

Kortcyclisch beleid wordt gefinancierd met financiële beleidsinstrumenten gericht op de korte termijn. Uit het onderzoek blijkt dat in veel gevallen aparte geldpotten beschikbaar zijn om processen te ondersteunen en op gang te helpen.

Verhoudingsgewijs zijn in de meeste gevallen de additioneel geïnvesteerde bedragen laag, terwijl er toch ingrijpende veranderingen worden beoogd. Dit geldt met name voor de onderwerpen internationalisering en een leven lang leren.⁵⁴ Voor het thema actief burgerschap zijn, zoals beschreven in paragraaf 3.9, zelfs nauwelijks of geen additionele middelen ingezet. Alhoewel dit past in de filosofie van de autonome school die de eigen lumpsum mag besteden aan innovatieve onderwerpen, leert de ervaring dat het niet meevalt om daarvoor substantiële middelen vrij te maken, en binnen de grenzen van de onderwijstijd is er ook al weinig tijd voor. In een eerder advies merkte de raad op dat overhevelen naar de lumpsum ook nadelige effecten met zich mee kan brengen.⁵⁵ Zo vloeien extra middelen voor bijvoorbeeld zorgleerlingen vaak weg naar andere zaken.

Een deel van de verstrekte middelen bestaat, zeker bij het onderwerp innovatie, uit een grote hoeveelheid projectsubsidies.⁵⁶ Om hiervoor in aanmerking te komen moeten instellingen veelal zelf behoorlijk investeren in het maken van plannen en na afloop van een project een uitgebreide verantwoording afleggen. Een substantieel deel van het geld gaat hieraan op en er blijft voor het eigenlijke doel niet zo veel meer over. Geld is daarnaast vaak al 'goed besteed' wanneer aangetoond kan worden dat aan het probleem is gewerkt. Ook gaat bij scholen heel veel tijd op aan het aanvragen van subsidies, het meedoen aan wedstrijden en het binnenhalen van projecten.

Veel geld naar verantwoording

Een groot deel van het budget van instellingen gaat op aan verantwoording, stelt Bernard Fransen, sinds 2005 voorzitter van het college van bestuur van ROC Midden Nederland, in *de Volkskrant*: "Tegenover elke millimeter beleidsvrijheid die we krijgen, staat een meter verantwoordingslast. (...) Ik heb te maken met vijf verschillende controlediensten om te kijken of ik mijn centen wel goed besteed. Totaal uit proportie. Ik heb het laten uitrekenen: van onze 160 miljoen euro omzet gaat alleen al 10 procent naar die verantwoording. 10 procent!"

Bron: de Volkskrant, 18 juli 2007. Driehonderd studies, en nog is het roc te weinig specialistisch

Het voordeel van additionele middelen is natuurlijk dat er tijd, geld en ruimte komt om bijzondere zaken te ontwikkelen of te bouwen. En dat is het begin van verandering. Maar als de verandering alleen onder deze gunstige condities kan overleven, zal deze niet duurzaam inslijpen in de organisatie. Een manier om voor continuïteit te zorgen kan zijn

54 Zie figuur 19 op pagina 28.

55 Onderwijsraad, 2005a.

56 Uit onderzoek is gebleken dat het onderwijs voor het uitvoeren van innovaties afhankelijk is van subsidies. Zie InAxis, 2004.

door projecten die al worden opgezet een extra financiële impuls te geven. Zo zijn bij de verdeling van subsidies voor academische opleidingsscholen alleen aanvragen gehonoreerd waar al een voorgeschiedenis was. Bij deze manier van verdeling van subsidies moet wel worden opgelet dat er geen onoverbrugbaar gat voor nieuwe initiatieven ontstaat.

Maar veel bestuurders van onderwijsinstellingen (en hun belangenorganisaties als de VO-Raad, de MBO Raad, de HBO-raad en de VSNU) zien aparte geldstromen (die uit de lumpsum gehaald worden) soms als een aantasting van de autonomie van de instelling. In het verleden heeft de HBO-raad mede daarom de keuze gemaakt om zelf het geld tussen instellingen te verdelen.

Geld geeft geen garanties

Ook additioneel geld geeft geen garantie voor duurzaamheid. Leeuw en Hulshof (2007) verklaren dit uit de verschillende gedragsmechanismen die bij subsidies een rol kunnen spelen. Er is, schrijven zij, één theorie die onderschrijft dat instellingen ook wanneer de subsidie is afgebouwd het gesubsidieerde beleid zullen doorzetten, omdat ze gemerkt hebben welke (educatieve en andere) voordelen daaraan verbonden zijn. Er zijn echter ook andere (economische) theorieën over subsidies als prikkels, die het tegenovergestelde beweren. Zo kan het zijn dat beleid wordt gesubsidieerd, terwijl instellingen toch al van plan waren dit beleid in te voeren, waardoor subsidie slechts een 'Mitnahme-effect' sorteert. Een variant daarop is het zogenoemde '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 meer onkosten dan reëel gemaakt zijn om op die manier aan de vernieuwing te 'verdienen'. Een derde mogelijkheid is dat nieuw beleid zo veel vergt van de interne organisatie, dat bij het beëindigen van de subsidie de problemen niet meer worden opgelost (het DELLE-principe, Durch Einfach Liegen Lassen Erledigen). Niet zelden valt de organisatie na afloop van de looptijd van de extra middelen dus geheel of gedeeltelijk terug in het oude gedrag.

4.4 Weinig convergentie en synergie tussen beleidsprogramma's

Alhoewel het zeer voor de hand zou liggen om tussen een aantal van de onderzochte thema's samenhang aan te brengen, lijkt hiervan vaak niet of nauwelijks sprake. Van een min of meer integrale benadering is dan ook geen sprake, het beleid is vaak gesegmenteerd en gefragmenteerd naar thema. Er lijkt niet gezocht te worden naar duidelijke convergentie en synergie.⁵⁷

Deze segmentering is één van de gevolgen van de veelheid van actoren en tegengestelde politieke ideologieën en doelstellingen. Voor deze situaties is segmentering een gebruikelijke oplossing met een aantal voordelen: ze schermt beleidsvorming van versturende factoren af en maakt opbouw van deskundigheid mogelijk. De segmentering op beleidsniveau is wel lastig voor scholen wanneer de eigen segmentering niet parallel loopt met die van het landelijke beleid. De moeilijke taak van bewindspersonen is dan toch zo veel als mogelijk orde en samenhang te scheppen. De geplande harmonisatie van de onderwijswetgeving waarbij alle onderwijsdomeinen onder één samenhangende wet vallen, zou hierbij kunnen helpen.

57

Zie ook: McDaniel, De Kruyf, Watts-Jones & Van Duijnhouwer, 2007.

Vooral bij de twee onderzochte onderwerpen gericht op versterking van de primaire resultaten (onderwijsachterstandenbeleid en beleid gericht op de beperking van voortijdig schoolverlaten) zou gezocht kunnen worden naar samenhang met de onderwerpen lerarenbeleid, onderwijstijd en versterking van het innovatief vermogen van de instellingen.⁵⁸ De combinatie van inzetten op de professionaliteit van het personeel, met als gevolg een versterking van de kwaliteit van het leerproces, en een forse uitbreiding van de kwantiteit van onderwijstijd zou kunnen leiden tot een goede combinatie van beter en meer. Maar deze twee onderwerpen zijn in het verleden niet of nauwelijks in verband gebracht met de beleidsstrategie rondom vsv en het onderwijsachterstandenbeleid. Sterker nog: de onderwerpen ontwikkelden zich de afgelopen jaren juist rondom zelfstandige thema's op een geheel verschillende wijze. Synergie was daarbij noch de inzet, noch het resultaat.⁵⁹

Ook voor de drie 'nieuwe resultaatgebieden' is er weinig samenhang met lerarenbeleid en onderwijstijd te vinden. Ditzelfde probleem doet zich voor met het onderwerp innovatie. Dit onderwerp ligt in de onderwerpenhiërarchie (zie paragraaf 2.3) op de grens van niveau twee (kernonderwerpen voor succesvolle instellingen) en niveau drie (versterking van primaire resultaatgebieden). Een mogelijke strategie om innovatie te bevorderen zou kunnen zijn om, naast het geven van additionele middelen, in te zetten op professionaliteit van het onderwijzend personeel in combinatie met onderwijstijd (onderwerpen lerarenbeleid en onderwijstijd). Maar deze koppeling blijft achterwege.⁶⁰

Een reden dat er binnen een beleidsonderwerp weinig samenhang kan zijn, is dat het soms valt onder verschillende ministeries. Initiatieven op het terrein van een leven lang leren bijvoorbeeld vormen geen overzichtelijk geheel, doordat verschillende betrokkenen (departementen, onderwijsinstellingen, sociale partners, burgers) vanuit verschillende verantwoordelijkheden met het onderwerp te maken hebben. Ook de Inspectie pleit in haar recente onderwijsverslag voor meer samenhangende sturing over de volle breedte van alle organisaties die zich met jeugd bezighouden, zodat een grotere samenhang in het toezicht op die organisaties mogelijk wordt. Het gaat volgens de Inspectie dan niet slechts om scholen, maar om de hele sociale context van leerlingen.⁶¹ De raad gaf al eerder als aanbeveling dat het voor een coherent innovatiebeleid noodzakelijk is, de synergie te bevorderen tussen de departementen van EZ (Economische Zaken) en OCW op het punt van innovatie en de rol van kennisinstellingen daarin, en dat dit duidelijk tot beleidstaak geformuleerd moet worden.⁶²

Combinaties kunnen leiden tot positieve resultaten

Ook binnen het ministerie van OCW zijn er vele combinaties te maken tussen beleidsinitiatieven die tot positieve resultaten kunnen leiden. Het lerarenbeleid vormt daarbij een essentiële schakel.⁶³ In hoofdstuk twee benoemde de raad het lerarenbeleid als een van de onderwerpen die voorwaardelijk zijn voor succesvolle instellingen. Uit de studie naar de in het lerarenbeleid gebruikte instrumenten⁶⁴ blijkt, dat er de afgelopen jaren op dit punt vrijwel geen enkele samenhang is bereikt – maar ook niet gezocht – tussen de ontwikkeling van de professionaliteit, inclusief de arbeidsvoorwaarden, en veranderende opdrachten vanuit de overheid aan de onderwijsinstellingen.

58 Zie de hiërarchie van beleidsonderwerpen uit paragraaf 2.3.

59 Zie ook: McDaniel, De Kruyf, Watts-Jones & Van Duijnhouwer, 2007.

60 Zie ook: McDaniel, De Kruyf, Watts-Jones & Van Duijnhouwer, 2007.

61 Onderwijsinspectie, 2006.

62 Onderwijsraad, 2005b.

63 Zie ook: McDaniel, De Kruyf, Watts-Jones & Van Duijnhouwer, 2007.

64 Zie het bronnenboek bij McDaniel, De Kruyf, Watts-Jones & Van Duijnhouwer, 2007.

Het lerarenbeleid wordt niet gericht op de adequate toerusting van het personeel om de beoogde vernieuwingsprocessen uit te voeren en/of de prestaties van het stelsel te verbeteren (bijvoorbeeld in het kader van het vsv- of het onderwijsachterstandenbeleid). Een goede innovatiestimulans voor leraren zou bijvoorbeeld zijn om ze onderwijsontwikkeling te geven. Ook combinaties met onderwijstijd worden veelal niet gemaakt. Daar waar er zulke grote achterstanden in kansen worden gesignaleerd (wederom vsv- en onderwijsachterstandenbeleid), ligt het voor de hand om als overheid het instrument van de onderwijstijd in te zetten en daarmee het serviceniveau van het onderwijs substantieel te verhogen. Deze koppelingen worden in het beleid niet gemaakt. Daarmee past het beleid wel in het concept van de autonome school, maar is het voor de overheid niet eenvoudig om de garanties op succes te vergroten.

4.5 Weinig instrumenten om instellingen aan te spreken op specifieke programmaresultaten

Tekort aan sturing op resultaat

Het onderwijsbeleid was de afgelopen jaren meer gericht op het sturen op proces dan op het sturen op product. Wanneer er wel op product is gestuurd, lag de nadruk meer op kortetermijnresultaten dan op langetermijnverbeteringen.⁶⁵ De Inspectie constateert bijvoorbeeld bij het vsv-beleid gebrek aan sturing en controle binnen scholen, tot in de klas. Op elk niveau binnen de onderzochte scholen blijken eigen, soms tegenstrijdige vertalingen plaats te vinden van het beleid en de maatregelen. Vaak blijkt er geen sturing of controle plaats te vinden op de uitwerking die mentoren en docenten in de dagelijkse onderwijspraktijk geven aan de missies en doelstellingen.⁶⁶

Sturing wordt op een niet of nauwelijks resultaatgerichte wijze gericht op de instellingen die het onderwijs uitvoeren, dan wel de organisaties en actoren die daaromheen een rol spelen (bijvoorbeeld de gemeenten of de kenniscentra voor het beroepsonderwijs). Veel wordt nu overgelaten aan het gezond verstand en het verantwoordelijkheidsgevoel van de onderwijsinstellingen en hun medewerkers. Inhoudelijke richtinggevende kaders voor de instellingen ontbreken nagenoeg.⁶⁷ De inhoudelijke invulling van het onderwijsbeleid wordt zo veel mogelijk aan de scholen zelf overgelaten. Aangezien decentralisatie van verantwoordelijkheden en meer ruimte voor differentiatie een van de hoofddoelen van het beleid was, is dat ook niet meer dan logisch. De vraag die dan wel opkomt is echter wel, of de overheid daar de afgelopen jaren niet te ver in doorgeschoten is.

De OESO geeft in dat kader bijvoorbeeld aan dat het ministerie nauwelijks beschikt over effectieve sturingsinstrumenten voor het hoger onderwijs om de nationale agenda uit te voeren, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe instrumenten op het gebied van financiën of governance.⁶⁸ Te veel wordt volgens de OESO overgelaten aan de instellingen. De OESO is van mening dat het ministerie naast de reguliere lumpsum geen financieel instrument heeft om specifiek aanvullend beleid te voeren. Er bestaan nu veel kleine budgetten voor specifieke beleidsdoelen (ict, beroepskolom, lectoren, bèta/techniek, enzovoort), elk met hun eigen benadering.

65 Zie ook paragraaf 4.2.

66 Onderwijsinspectie, 2006.

67 Bronneman-Helmers, 2007.

68 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.

Onvoldoende sturingsinstrumenten beschikbaar om instellingen aan te spreken

Het ontbreken van resultaatgerichte sturing heeft te maken met het feit dat de overheid op het moment weinig instrumenten heeft om de instellingen en sectoren aan te spreken op het bereiken van resultaten.

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). Instellingen worden daarbij vaak wel verplicht om heel nauwkeurig hun tijdsbestedingen en het proces vast te leggen, maar naar resultaten op onderwijsniveau wordt nauwelijks gevraagd en als ernaar gevraagd wordt, worden er geen consequenties aan verbonden. Daarmee kan het voor de overheid lastig worden om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs waar te maken.⁶⁹

De overheid beschikt nauwelijks over sancties in geval van ernstige misstanden. De autonomie van scholen strekt zich in feite zover uit, dat het voor de overheid vrijwel onmogelijk is om eenmaal ingestelde instellingen die ondermaats presteren daarop effectvol aan te spreken. De enige echte sanctie die de minister heeft – intrekking van de bekostiging – is zo ingrijpend dat ze vrijwel nooit wordt toegepast.⁷⁰ Door het beleid van decentralisatie en autonomievergroting is eigenlijk een andere inzet van beleidsinstrumenten wenselijk en noodzakelijk geworden. De vraag is of deze categorie van beleidsinstrumenten, en dan gaat het met name om communicatieve instrumenten, al voldoende afgewogen en operationeel is.

Naast het gebrek aan resultaatgerichtheid is er vaak ook sprake van het niet nauwkeurig genoeg formuleren van beleidsdoelen. De Rekenkamer constateert dat dit ertoe leidt dat achteraf niet is vast te stellen of de gewenste doelen zijn gehaald.⁷¹ Als voorbeeld geeft de Rekenkamer het project *ICT in het onderwijs*. De doelstellingen van dit project waren geformuleerd in algemene, moeilijk toetsbare termen als “door een integrale aanpak het gebruik van ICT inbedden in het onderwijs”, “een voorsprong op de ons omringende landen in doeltreffend gebruik van ICT realiseren” en “een volledige integratie van ICT in het onderwijs bereiken”.

Ingezette instrumenten zijn te licht

In hoofdstuk 3 zagen we al dat het merendeel van de gekozen beleidsinstrumenten binnen de acht thema's gebaseerd is op indirecte sturing (stimulerend of innovatief).⁷² Uit een verdere detailanalyse van de maatregelen blijkt ook een belangrijk deel van de maatregelen die zijn te typeren als ‘normerend’ geen dwingende kaders naar eindresultaten te bevatten. Het zijn vooral procedures, procesgangen en aansporingen om het goede te doen en het slechte te laten. En zelfs daar waar voorschrijvende regelgeving aan de orde is, is dit in een aantal gevallen betrekkelijk ‘zacht’ geformuleerd en met een zijdelings doel. Zo is de interventiekracht van bijvoorbeeld de Wet BIO beperkt en is het merendeel

69 Zie ook McDaniel, De Kruyf, Watts-Jones & Van Duijnhouwer, 2007.

70 In zijn advies *Doortastend Onderwijstoezicht (2006) suggereerde de raad het gebruik van een zogenoemde interventieladder, waarmee het mogelijk is sancties in oplopende zwaarte op te leggen. Door ministerie en Inspectie wordt inmiddels aan een dergelijke interventieladder gewerkt, maar hij heeft nog geen concrete uitwerking gekregen.*

71 Algemene Rekenkamer, 2007.

72 Zie de indeling in beleidsinstrumenten in paragraaf 2.1.

van de voorschrijvende regelgeving ten aanzien van onderwijstijd verbonden met het thema studiefinanciering. De ingezette beleidsinstrumenten hebben vrijwel allemaal een betrekkelijk licht karakter en zijn weinig dwingend gericht op resultaten en prestaties.

Ook wanneer de verschillende bestelwetten op de thema's de afgelopen jaren gewijzigd zijn, wijzen de wetwijzigingen vrijwel allemaal in dezelfde richting. Ze geven een structuur aan, maken een actor min of meer verantwoordelijk, schetsen een procedure, maar geven geen dwingende voorschriften ten aanzien van de beoogde resultaten.⁷³

Huidige manier van sturing nodigt niet uit tot extra presteren

De overheid heeft de afgelopen jaren de basale kwaliteit geregeld door middel van instrumenten van kwaliteitszorg: met name het inspectietoezicht, de accreditatie in het hoger onderwijs, en het KCE (KwaliteitsCentrum Examinering) in het beroepsonderwijs. Hiermee zijn de instellingen grotendeels zelf verantwoordelijk gemaakt voor hun eigen kwaliteit. Het instrumentarium omvat een heel pakket aan checks en balances, waarin het spel der 'trekkende krachten' uiteindelijk een optimaal resultaat moet opleveren.

Of dat optimale resultaat ook wordt bereikt is echter nog maar de vraag. In zijn advies *Kwaliteit en bekostiging in het hoger onderwijs* (nog uit te brengen, voorlopige titel) stelt de raad wel dat instellingen in het hoger onderwijs in het huidige systeem niet optimaal geprikkeld worden om te streven naar bijzondere kwaliteit van het onderwijs. Het accreditatieproces garandeert weliswaar een zeker kwaliteitsniveau, maar stimuleert instellingen niet om er nog een schepje bovenop te doen. De forse diploma-component in de bekostiging zet instellingen aan tot verhoging van het rendement, maar brengt tegelijkertijd het risico van kwaliteitsverlaging en diploma-inflatie met zich mee.

Het hoger onderwijs is inmiddels bekend met de checks en balances, maar ook in het primair en voortgezet onderwijs heeft zich de afgelopen jaren een enorme bestuurlijke schaalvergroting voltrokken. Niet alleen de omvang, ook de positie van het schoolbestuur verandert. Al die ontwikkelingen vinden plaats zonder dat duidelijk is waar precies de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen liggen.⁷⁴ Deze bestuurlijke veranderingen kunnen vragen oproepen ten aanzien van de legitimiteit en het democratische gehalte van de besluitvorming in het onderwijs.

Mogelijk strategisch gedrag van instellingen als aandachtspunt

Bij het sturen op resultaten is het wel van belang rekening te houden met mogelijk strategisch gedrag van instellingen. Leeuw en Hulshof (2007) onderscheiden twee mogelijke gedragsmechanismen die een rol kunnen spelen wanneer onderwijsinstellingen een audit van hun prestaties ondergaan.⁷⁵ In de traditionele theorie levert auditing van prestaties een positieve bijdrage aan effectief onderwijs(beleid), omdat de instelling zich iets gelegen moet of wil laten liggen aan deze bevindingen. Een andere theorie beweert het omgekeerde: organisaties zullen er alles aan doen een keurig plaatje te presenteren en de audits 'orchestreren', en daardoor uiteindelijk minder doelmatig gaan opereren, omdat de transactiekosten die met de audits te maken hebben ten koste gaan van de primaire processen. In de praktijk komen beide processen vaak tegelijkertijd voor. Ook Putters waarschuwt voor de gevaren van een te grote gerichtheid op meetbare prestatie-

73 Zie bijvoorbeeld de deelstudies onderwijsachterstandenbeleid en voortijdig schoolverlaten beschreven in paragrafen 3.4 en 3.5 en in het bronnenboek van McDaniel, De Kruyf, Watts-Jones & Van Duijnhouwer, 2007.

74 Bronneman-Helmers, 2007.

75 Leeuw & Hulshof, 2007.

indicatoren.⁷⁶ Het moet volgens Putters dan ook niet zozeer van bovenaf opgelegd worden *hoe* instellingen een en ander vormgeven, maar wel *dat* ze het doen en dat ze daarbij aan bijvoorbeeld participatie, beloning en innovatie ruimte bieden.

Een ander punt waar rekening mee gehouden moet worden bij het aanspreken van instellingen op geboekte resultaten, is de vraag wanneer iets effectief is. In het hoger onderwijs ontbreken landelijke afspraken over het gewenste niveau. De instellingen zijn hier autonoom in. Maar het aantal ingeschreven studenten als maatstaf is geen stimulans voor een verhoging van het niveau, noch het aantal dat de eindstreep haalt. Daarnaast hebben instellingen ook te maken met zaken waar ze zelf geen invloed op kunnen uitoefenen. Voor het onderwerp een leven lang leren bijvoorbeeld kun je instellingen niet aanspreken op het onvoldoende binnenhalen van deeltijdstudenten, inschrijvingen zijn immers ook afhankelijk van de bereidheid van werkgevers om tijd en geld vrij te maken en van de conjunctuur. Maar ook het wel beschikbare instrumentarium om de beleidsdoelstelling voor een leven lang leren te monitoren is ongeschikt. Het geeft weliswaar informatie over de ontwikkeling in scholingsdeelname, maar dit is een te grove maat om de ontwikkeling van menselijk kapitaal te meten.

Een derde kanttekening is afkomstig uit de Verenigde Staten, waar resultaatgericht beleid weliswaar leidt tot betere leerprestaties, maar ook tot een strategische opstelling van scholen en het gevaar dat scholen leerinhouden die niet getoetst worden verwaarlozen ('teaching to the test').⁷⁷ Eenzelfde geluid komt uit Engeland, waar een ongewenst neven-effect van 'ranking' lijkt te hebben geleid tot gebrekkige wiskundekennis bij Engelse studenten. Scholen zouden 'zwakkere' leerlingen ontraden om wiskunde te kiezen, omdat tegenvallende resultaten ook de school zelf in de rankings kan treffen.⁷⁸

4.6 Conclusies instrumenteninzet: verbeteringen zijn mogelijk

Zoals we in dit hoofdstuk gezien hebben, is door allerlei redenen de inzet van beleidsinstrumenten door het ministerie van OCW nog niet optimaal. De inzet van beleidsinstrumenten is een delicaat proces. De context van ons onderwijs is er een van pluriformiteit. Er zijn veel actoren op de bühne en er is veel overleg en polderen nodig om iets tot stand te brengen. Dat maakt het vaak lastig om de goede instrumenten te kiezen. Maar er lijkt nog wel het een en ander te winnen door de consistentie en de resultaatgerichtheid van onderwerpen te versterken.

Ingezette beleidsinstrumenten zijn op dit moment niet altijd consistent, gerichtheid op concrete resultaten ontbreekt nogal eens, financiële middelen worden versnipperd ingezet, er is slechts beperkt sprake van synergie tussen beleidsprogramma's, en beleid is (onder invloed van politieke druk vaak onvermijdelijk) gericht op het behalen van resultaat op de korte termijn. Juist in deze context is het een hele kunst om toch iets tot stand te brengen. Dat vraagt veel stuurmanskunst en vooral ook stuurmanskunde. In het komende hoofdstuk gaat de raad verder in op de invloed van de politieke werkelijkheid op de keuze voor beleidsinstrumenten. Het laatste hoofdstuk presenteert aanbevelingen die een bijdrage kunnen leveren aan de correctie van de onvolkomenheden.

⁷⁶ Putters, 2007.

⁷⁷ Jacob, 2002.

⁷⁸ Een pervers effect van rankings op wiskundeonderwijs, 2007.

5 Beleidsinstrumenten en politiek: een continue wisselwerking

De keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten wordt deels beïnvloed door de politieke en beleidsideologie van de zittende minister. Naast de minister oefenen het onderwijsveld, kamerleden en de publieke opinie hun invloed uit op de keuze van instrumenten. Ook dit is afhankelijk van de politieke wind en de tijdsgeest. Dit hoofdstuk gaat in op de invloed van de politiek op de keuze voor beleidsinstrumenten: in de eerste paragraaf aan de hand van een chronologisch overzicht van de ministers van Onderwijs, in de tweede en derde paragraaf aan de hand van een uiteenzetting van een van de belangrijkste politieke ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijsbeleid: deregulering. Het hoofdstuk sluit af met een aanzet voor de rol voor de huidige minister, die in hoofdstuk zes verder wordt uitgewerkt.

5.1 De hoofdkoers van beleid en bijbehorende instrumenten

De keuze voor de te hanteren beleidsinstrumenten is niet waarde vrij, maar afhankelijk van politieke ideologieën.⁷⁹ Verschillende regeringscoalities en daarmee verschillende ministers hebben dan ook, afhankelijk van de hoofdkoers van het gevoerde beleid, de afgelopen decennia een voorkeur getoond voor verschillende soorten favoriete beleidsinstrumenten. De volgende alinea's gaan in op de verschillende ministers, hun sturingsfilosofie en hun favoriete beleidsinstrumenten.⁸⁰

Het beleid van Van Kemenade (1973-1977 en 1981-1982) kenmerkte zich vooral door de overgang die er gemaakt werd naar constructief onderwijsbeleid. De landelijke overheid wilde zich niet meer beperken tot het verdelen van faciliteiten en het maken van vooral beheersmatige regelingen, maar ook actief beleid voeren. Onderwijspolitiek diende naar de opvatting van de toenmalige bewindslieden een essentieel element te zijn in de algemene overheidspolitiek.⁸¹ Het favoriete instrument dat Van Kemenade daarbij inzette was het maken van plannen en het tonen van vergezichten voor de toekomst van het onderwijs. Zo lanceerde hij bijvoorbeeld in zijn befaamde *Contourennota* het plan voor de middenschool.⁸² Het beleid van Van Kemenade kan daarmee getypeerd worden als constructief en planmatig.

Onder Deetman (1982-1989) daarentegen werden 'maakbaarheid' en 'overheidssturing' voorwerp van kritiek en twijfel. De overheid moest een stapje terug doen. Deetman stuurde vooral door het opstellen van convenanten (met name in het hoger onderwijs).

79 Putters, 2007.

80 Van Wieringen, 1996.

81 Leune, 2001.

82 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1975.

Zijn beleid kan dan ook gekenschetst worden als het begin van de autonomievergroting in het onderwijs.

Deze autonomievergroting zette door onder Ritzen (1989-1998). Toch probeerde Ritzen in veel gevallen ook het onderwijs te sturen. Dat deed hij met name door het inzetten van premies en financiële prikkels die bijvoorbeeld moesten leiden tot sneller studeren, en door de invoering van de prestatiebeurs. Zijn beleid is te karakteriseren als selectief afstandelijk.

Zijn opvolger, minister Hermans (1998-2002), stuurde met name door de markt meer ruimte te geven en zo mogelijkheden voor vraagsturing in het onderwijs te openen. In lijn met zijn liberale achtergrond introduceerde hij marktwerking in het onderwijs en plaatste hij de rol van de staat steeds verder naar de achtergrond. In zijn beleid staan marktwerking en een kleinere rol voor de overheid centraal.

Van der Hoeven (2002-2007) ten slotte ontplooidde vooral initiatieven die de macht van de overige belanghebbenden bij het onderwijs (ouders, leerlingen/studenten, gemeentes, afnemers) moesten vergroten. Zij was het eens met haar voorganger dat de staat zich niet te veel met scholen moest bemoeien, maar wilde belanghebbenden zo veel mogelijk toerusten om op te kunnen komen voor hun belangen. Haar beleid kenmerkt zich door minder staat en meer maatschappij.

De eerste beleidsdaden van de nieuwe minister Plasterk geven aan dat hij wellicht weer wat sterker sturend zal willen optreden dan zijn voorgangers.

Samenvattend – en uiteraard sterk gesimplificeerd – in een tabel zien we dus de volgende combinaties van enkele ministers met hun favoriete beleidsinstrument en het bijbehorende beleidstype.

Minister	Favoriet beleidsinstrument	Beleidstype
Van Kemenade (1973–1977 & 1981-1982)	Planvorming	Constructief beleid
Deetman (1982-1989)	Convenantafsluiting	Autonomievergroting
Ritzen (1989-1998)	Premiering	Selectief afstandelijk
Hermans (1998-2002)	Vraagarticulatie	Marktwerking, minder staat
Van der Hoeven (2002-2007)	Burgertoerusting, versterking middenveld	Maatschappij, minder staat
Plasterk (2007 -)		

In de komende paragraaf zal uitgebreider worden ingegaan op de gevolgen van deregulering en autonomievergroting in het Nederlandse onderwijsbeleid, vooral waar het de inzet van beleidsinstrumenten betreft.

5.2 Deregulering in het Nederlandse onderwijsbeleid

In de jaren tachtig van de twintigste eeuw begint in de Nederlandse samenleving het denken over bestuur en beleid te veranderen.⁸³ De rol van de overheid en haar kerntaken, de maakbaarheid van de samenleving, en de verzorgingsstaat worden ter discussie gesteld. Ook wordt het onderwijsveld in zijn totaliteit te groot en te complex voor directe aansturing door de overheid. Er is bovendien vanuit de onderwijsinstellingen en de burger behoefte aan andere, meer flexibele financieringsvormen. Daarnaast is er de steeds nadrukkelijker noodzaak tot bezuinigen.

Van marktwerking

Het politiek-ideologische referentiekader New Public Management (NPM) wint in die jaren aan terrein.⁸⁴ NPM stelt de vraag centraal waar de overheid (elementen van) marktwerking kan introduceren. Achter het concept van NPM gaat de gedachte schuil dat het mogelijk moet zijn om ook in de publieke en non-profitsector technieken uit de private sector te introduceren, zodat de bedrijfsvoering effectiever en efficiënter kan worden gemaakt.⁸⁵

In het onderwijs leidt de invoering van het NPM tot ontwikkelingen als het op afstand zetten van uitvoeringsorganisaties als de IBG (Informatie Beheer Groep), Colo (Vereniging kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven) en de overige zbo's (zelfstandige bestuursorganen). Verder ligt het accent op deregulering en autonomievergroting van scholen en instellingen.⁸⁶ Het begin hiervan is eind jaren tachtig gemaakt met de stapsgewijze decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de universiteiten en hogescholen. Zowel vergroting van de kwaliteit als van de toegankelijkheid van het onderwijs spelen daarin mee: besturen op afstand en eigen verantwoordelijkheid voor gemeenten en onderwijsinstellingen met het oog op maatwerk voor de onderwijsdeelnemer. In het licht van de (me de)verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor (het waarborgen en stimuleren van) de kwaliteit van het onderwijs blijft steeds een belangrijke vraag hoe deregulering en autonomievergroting het beste kunnen worden vormgegeven. Dit resulteert in een gedifferentieerd dereguleringsbeleid, met veel variatie tussen sectoren en beleidsdomeinen. Gezien de overheidsverantwoordelijkheid voor het primair en voortgezet onderwijs is binnen deze sectoren relatief gezien het minst sprake van deregulering en autonomievergroting. Het mbo en met name het hoger onderwijs zijn meer autonoom, maar in geen van de sectoren is sprake van integrale deregulering.

Deregulering en autonomievergroting krijgen binnen alle sectoren vooral vorm binnen het materiële en financiële domein en met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid. In het onderwijskundige domein is eerder van toenemende regulering sprake door middel van kerndoelen, eindtermen, studieduur, en zelfs voorschriften over

83 *Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op een aantal eerdere adviezen en verkenningen van de raad, zie Onderwijsraad, 2000, 2001, 2002b, 2005c, 2006c.*

84 *Hooge & Leenhouts, 2007.*

85 *Hakvoort & Klaassen, 2004.*

86 *Hoewel scholen voor bijzonder onderwijs private scholen zijn, zijn zij dat feitelijk slechts in juridische zin. Via de bekostiging heeft de overheid ook bij deze scholen een aanzienlijke mate van zeggenschap en zijn deze scholen net als de openbare scholen gebonden aan overheidswetgeving.*

de inrichting van het onderwijs (basisvorming, studiehuis, competentiegericht leren).⁸⁷ Als conditie en randvoorwaarde voor autonomievergroting krijgt de onderwijsdeelnemer een sterkere positie (medezeggenschap, schoolgids, onderwijsovereenkomst, studentenstatuut) en worden ook andere actoren in de omgeving van onderwijsinstellingen als 'countervailing power' gefaciliteerd. Andere condities voor autonomievergroting zijn schaalvergroting, versterking van het management en een goede kwaliteitszorg.

Naar een participatiemaatschappij

Al gauw blijkt dat het NPM wel geschikt is om de dienstverlening kritisch te bekijken en te verbeteren, maar niet om de burger als participant te benaderen.⁸⁸ Als reactie op de negatieve effecten van het politiek-ideologische referentiekader van NPM wordt daarom sinds ongeveer 2000 meer nadruk gelegd op de 'civil society' en de 'participatiemaatschappij'.⁸⁹ 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. Een belangrijk kenmerk is dat mensen die participeren en verantwoordelijkheid dragen daarbij gericht zijn op bredere (gezamenlijke, maatschappelijke) belangen dan alleen die van hun eigen welbevinden. 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 politici en beleidsmakers en -uitvoerders het beleid niet alléén kunnen maken, maar daarvoor mede afhankelijk zijn van de inzet en het gedrag van de 'doelgroep' zelf.⁹⁰ De hernieuwde nadruk op de civil society maakt in het onderwijs de weg vrij voor 'meedoen' en 'medeverantwoordelijkheid nemen' door ouders, leerlingen, burgers en professionals. Studenten (vooral in het hoger onderwijs) vinden dat zij meer zijn dan een klant. Ze willen ook participant zijn in de vormgeving van hun eigen onderwijsloopbaan. Tegelijk hebben deze ontwikkelingen ook consequenties voor structuren en vormen voor toezicht en verantwoording.

Binnen onderwijs past bijvoorbeeld het recente denken over *goed bestuur* in het concept civil society. Goed bestuur heeft ervoor te zorgen dat onderwijsinstellingen de door deregulering verkregen beleidsruimte en autonomie op een adequate wijze benutten.⁹¹ Dit is enerzijds te zien als een impuls voor het beleidsprogramma van deregulering en autonomievergroting en anderzijds als een correctie op dat programma. Het is een impuls omdat autonomievergroting opnieuw wordt bevestigd. Het is een correctie omdat nu meer wordt gekeken naar het geheel van afgestemde bevoegdheden rond de school en hogeschool, naar het geheel van verdeling en deling van bevoegdheden (checks en balances).

Ondanks de opkomst van civil society en de participatiemaatschappij heeft het NPM-denken in grote delen van het overheidsbeleid nog steeds de overhand. In zijn recente advies *Lof der Eenvoud* stelde de REA (Raad van Economische Adviseurs) nog dat het management van de overheid "het bedrijfsleven kopieert, hetgeen de unieke kwaliteiten van de publieke sector miskent".⁹² De REA bepleit dat klanten weer als burgers gezien

87 In het hoger onderwijs is er wel sprake van meer vrijheid bij de inrichting van het onderwijs, bijvoorbeeld door de intrekking (in 1992) van een aantal artikelen van het Academisch statuut waarin vereisten voor de inhoud van doctoraal examens waren opgenomen.

88 Grit, 2000.

89 Hooge & Leenhouts, 2007.

90 Hoppe, Jeliaskova, Van de Graaf & Grin, 2001.

91 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2006c.

92 Raad van Economisch Adviseurs, 2007.

moeten worden en dat niet elk overheidsfalen te corrigeren valt met het introduceren van marktwerking en de logica van het bedrijfsleven.

Het heersende politiek-ideologische referentiekader is van grote invloed op de voorkeur voor bepaalde beleidsinstrumenten. De keuze voor meer marktprikkels bijvoorbeeld of meer overheidssturing leidt tot meer nadruk op overleg en budgettering of juist tot het aanscherpen via contracteren en onderhandelen in de markt en het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid voor cliënten via persoonsgebonden budgetten en vouchers.⁹³ De ontwikkelingen beschreven in deze paragraaf hebben dan ook geleid tot verschillende manieren van sturing en inzet van beleidsinstrumenten.⁹⁴ De volgende paragraaf gaat hierop in.

5.3 Wat heeft deze ontwikkeling betekend voor het gebruik van instrumenten?

Van de burger als klant

Binnen het gedachtegoed van NPM werden beleidsinstrumenten als de introductie van marktwerking en het werken met prestatiemeting geschikt geacht voor welk beleidsdoel dan ook.⁹⁵ Beleidsinstrumenten die goed passen bij het gedachtegoed van NPM zijn deregulering, marktwerking, privatisering, managementtechnieken uit het bedrijfsleven en het benaderen van burgers als klanten. Ook termen als *output*, *producten* en *klanten* passen hier goed bij.

Ook in het onderwijs krijgen de omvang van de instroom (input), het aantal behaalde diploma's (output) en het numeriek rendement (throughput) een bepalende rol in de bekostigingsmodellen. De overheid verwacht daarnaast ook dat er onderwijskwaliteit wordt geleverd. Op kwaliteit sturen via bekostiging is niet goed mogelijk, maar ook via inhoudelijk beleid sturen is problematisch. In de HOAK-nota (Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit) heeft het ministerie al aangegeven dat inhoudelijke sturing meestal faalt en dat afstandelijke sturing alleen werkt wanneer de instellingen zelf een systeem hebben om de kwaliteit te borgen. Het onderwijsveld moet daarmee de eigen kwaliteit overtuigend kunnen aantonen.⁹⁶ Hierdoor ontstaan de visitaties in het hoger onderwijs en in een later stadium ook de kwaliteitskaarten in het primair onderwijs.

Door de nadruk op prestatiemetingen richten instellingen en hun onderdelen zich min of meer bewust en expliciet naar deze parameters om hun inkomsten veilig te stellen. Mede hierdoor groeit volgens Hooge en Leenhouts het besef dat de negatieve effecten van prestatiemeting in de publieke sector de positieve kunnen overschaduw en dat door-geplagen resultaatssturing het inhoudelijke werk van professionals aan kan tasten.

Naar de burger in positie

Bij het referentiekader van de civil society passen beleidsinstrumenten die burgers 'in positie brengen' of hen 'mee laten praten' zoals burgerfora en het toerusten van burgers met kennis en ervaring om zelf keuzen te maken, initiatief te nemen en te participeren (empowering).⁹⁷ Beleidsinstrumenten die passen bij dit politiek-ideologische referentiekader

93 Putters, 2007.

94 Hooge & Leenhouts, 2007 & Putters, 2007.

95 Hooge & Leenhouts, 2007.

96 Van Hout, 2004.

97 De raad merkte deze ontwikkeling al eerder op onder meer in zijn advies *Onderwijs en Burgerschap* (2003).

der 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.⁹⁸

Doordat deze twee referentiekaders momenteel min of meer naast elkaar bestaan, zijn er bij sturing en organisatie van het onderwijs twee denkwijzen die op gespannen voet met elkaar lijken te staan. Aan de ene kant is er de (bedrijfsmatige) ontwerpgerichte benaderingswijze met als kenmerken uniforme sturing en maakbaarheid, aan de andere kant de ontwikkelingsgerichte, meervoudige (innovatieve) benaderingswijze. Besturingsinstrumenten die uitgaan van het uniforme en 'maakbare' karakter van onderwijs richten zich sterk op output, hetgeen zich bijvoorbeeld uit in het diploma-denken. In de andere benadering wordt de nadruk meer gelegd op outcome, de daadwerkelijke handelingsbe-
kwaamheid van de lerende.⁹⁹

Beide benaderingen leggen veel nadruk op het verschuiven van verantwoordelijkheden naar het veld. In de regelgeving komt het accent daarbij te liggen op zorgplichten. In de wet ligt wel vast wat de onderwijsinstellingen moeten regelen (bijvoorbeeld goed onderwijs), maar de manier waarop dat gebeurt staat de instellingen vrij.¹⁰⁰ Het begrip van de zorgplichten heeft bijvoorbeeld een plek gekregen in de plannen voor de vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs.¹⁰¹

Het ministerie van OCW maakt dan ook steeds vaker gebruik van instrumenten die passen bij een meer open communicerende, beter geïnformeerde en meer indirect sturende overheid. De agendering van het onderwerp onderwijstijd bijvoorbeeld door studenten en ouders heeft gehoor gekregen in de politiek. En omtrent transparante onderwijsprogrammering is een convenant afgesloten tussen het ministerie van OCW en de MBO Raad (toen nog BVE Raad geheten). Hiermee stuurt het ministerie via juridische stimulering op indirecte wijze onder meer op het nakomen van de onderwijstijd. Eveneens zijn er onderzoeken over schooltijden in het mbo. Ook in het primair onderwijs is voor de onderwijstijd sprake van een convenant, *Flexibilisering schooltijden in het primair onderwijs*, waarin een minimum aantal uren van 7.520 uur in acht jaar is vastgesteld.

Door de nadruk op decentralisatie zijn de verschillende partijen zich net als andere bedrijfstakken in Nederland beter gaan organiseren. De koepels van wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs bestaan al lang, maar meer recent zijn ook de VO-raad en de MBO Raad opgericht, en is er ook een PO-raad in oprichting. De doelen van deze koepels zijn tweeledig. Enerzijds behartigen ze de belangen van de instellingen, maar anderzijds kunnen ze ook aangesproken worden op de prestaties van de sector.

Bezinning op de rol van de overheid nodig

Een neveneffect van deze nadruk op autonomievergroting en deregulering is dat het sturend en coördinerend vermogen van het ministerie van OCW is afgenomen. Voor deze operatie stond het ministerie boven de partijen en maakte afwegingen tussen verschillende belangen. Nu zijn verschillende taken van het ministerie uit handen gegeven aan 'stakeholders' zoals koepelorganisaties en (grote) schoolbesturen en is het ministerie in veel gevallen min of meer gelijkwaardige partij in contracten met belanghebbenden en instellingen.¹⁰²

98 Pricewaterhouse Coopers, 2006.

99 Bruijns, Egbering & Van Gansewinkel, 2004.

100 Deze vrijheid van onderwijs staat beschreven in artikel 23 van de Grondwet.

101 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005d.

102 Kwikkers, 2005.

Instellingen en scholen krijgen door deregulering ruimte en vrijheid om keuzen te maken in de inrichting van hun onderwijs en de onderwijsorganisatie. Maar daarmee krijgen ze tegelijkertijd de mogelijkheid om creatieve constructies te bedenken om meer deelnemers te werven, hogere salarissen te betalen en te sparen. Om te kunnen dereguleren moeten politici en beleidsmakers afstand nemen en 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.¹⁰³ De overheid moet zich daarom bezinnen op haar eigen rol. Wil zij dereguleren, dan zal zij afstand moeten nemen. Maar op onderwerpen waar zij wel op wil sturen zal zij moeten zorgen de juiste instrumenten in handen te hebben.

Wel wordt de laatste jaren gepoogd in de vorm van jaarverslagen (de vbtb-cyclus) te reflecteren op de geboekte resultaten naar aanleiding van interventies in het stelsel. 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.¹⁰⁴

Daarnaast kan het ministerie van OCW in haar streven naar autonomievergroting en deregulering in de positie van een beheersorganisatie terecht komen.¹⁰⁵ Toonen (2007) spreekt daarbij, wellicht wat gechargeerd, zelfs van een “soort UWV voor het onderwijs met een geweldig budget aan regels, personeel en financiën”. Waar het echter volgens Toonen aan ontbreekt is het vermogen tot eenduidige visievorming en daardoor aan beleidsmatige kracht.

5.4 Andere mechanismen die de keuze voor beleidsinstrumenten beïnvloeden

Ideologische motieven zijn, zoals beschreven in de vorige hoofdstukken, deels bepalend voor veranderingen in de manier van sturing. Maar uiteraard zijn niet alle veranderingen hierop terug te voeren. Beleidsmaatregelen die ideologisch misschien als een vernieuwing kunnen worden opgevat, zijn vanuit een organisatorisch perspectief gezien eerder het opvullen van nog bestaande lacunes. Dit zou bijvoorbeeld gezegd kunnen worden van de vormgeving van het governancebeleid door meer participatie van de burger. Ideologisch inderdaad een vernieuwing, maar ook een ontbrekende schakel op het moment dat veel beslisvrijheid aan scholen en instellingen wordt gegeven.

Zo zijn er naast de ontwikkelingen in de heersende beleidsfilosofie ook andere zaken die invloed kunnen hebben op keuzes voor in te zetten beleidsinstrumenten. De raad onderscheidt op basis van zijn inventarisatie in totaal acht mechanismen die invloed kunnen hebben op de keuze van beleidsinstrumenten. Deze lopen van de net besproken sturingsfilosofieën tot de zichtbaarheid van beleidsproblemen. Wanneer we deze mechanis-

103 Scholtes, 2007.

104 Putters, 2007.

105 Toonen, 2007.

men ordenen naar de mate van rationaliteit in de keuze, leidt dat tot de volgende indeling:

- *Bewezen effectiviteit.* Instrumenten worden gekozen omdat in de literatuur bewijzen te vinden zijn voor hun werkzaamheid (voorbeeld: ex-ante analyse van beleid over zorgleerlingen).
- *Ervaringen.* Instrumenten worden gekozen omdat ze in andere situaties goed lijken te werken (voorbeeld: na instelling van een subsidieprogramma is het aantal studenten in het buitenland gestegen, daarom wordt bij een volgende gelegenheid weer een subsidieprogramma ingesteld).
- *Termijn.* Instrumenten worden gekozen vanwege hun werkzaamheid op de korte of langere termijn (voorbeeld: voor de korte termijn vaak subsidiepotjes, terwijl voor de langere termijn eerder gedacht kan worden aan gedragsbeïnvloeding via communicatie of stelselwijziging).
- *Zichtbaarheid van het beleidsprobleem.* Een beleidsprobleem dat voor de burger duidelijk zichtbaar is, zal met andere (zwaardere?) instrumenten worden aangepakt dan een onzichtbaar beleidsprobleem.
- *Politieke keuzes.* Instrumenten worden gekozen omdat de politiek (of de publieke opinie?) daarom vraagt (voorbeeld: verplichting voor scholen om voor- en naschoolse kinderopvang te bieden naar aanleiding van de motie-Van Aartsen-Bos).
- *Aansluiten bij de heersende sturingsfilosofie.* Instrumenten worden gekozen om aan te sluiten bij de heersende sturingsfilosofie (voorbeeld: deregulering).
- *Modes.* Instrumenten worden gekozen omdat het blijkbaar 'in de mode' is (voorbeeld: grote conferenties met 'het veld').
- *Padafhankelijkheid.* Instrumenten worden gekozen omdat men op een bepaald pad zit en daardoor nauwelijks meer naar 'buiten' kijkt (voorbeeld: decentralisatie).

Ook deze indeling laat zien dat een onafhankelijke keuze voor het bestwerkende beleidsinstrument vaak moeilijk te maken is, omdat de minister bij deze keuze te maken heeft met tal van externe factoren. Maar daarom is het extra belangrijk dat hij zich van deze mechanismen bewust is. Dat geeft hem de mogelijkheid om het optreden van automatismen te voorkomen, en zo eventueel mechanismen te doorbreken.

5.5 De rol van de minister in een onderwijsstelsel gebaseerd op een verrijnd geheel van checks en balances

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat opeenvolgende ministers van Onderwijs de afgelopen jaren duidelijk waren in het feit dat zij meer autonomie aan instellingen willen geven. Wat in een dergelijk gedecentraliseerd stelsel de rol van de centrale overheid zou moeten zijn is tot nu toe echter onderbelicht gebleven. De overheid heeft op dit moment op bepaalde beleidsterreinen geen duidelijk beeld van haar rol. Met name voor onderwijsthema's is nu soms onduidelijk in hoeverre de overheid in een gedereguleerd stelsel nog mag interveniëren. De overheid zou de balans moeten herstellen en waar nodig wel moeten ingrijpen met instrumenten die passen bij het decentrale systeem.

In zijn advies *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen* (2006) formuleerde de raad al vier uitgangspunten die van belang zijn bij het creëren van een bestuurlijk evenwicht tussen de verschillende actoren in het onderwijsveld:¹⁰⁶

- de minister heeft tot taak het belang van de samenleving bij het onderwijs te waarborgen;
- de minister laat veel ruimte voor bestuurlijke variëteit;
- de minister rapporteert over de functionaliteit van het stelsel; toezicht namens de minister is slagvaardig, transparant en selectief; en
- de minister bevordert transparante en controleerbare relaties met de onderwijsinstellingen.

In het kader van dit advies, gericht op de inzet van beleidsinstrumenten in het onderwijs, ziet de raad de rol van de overheid vooral in het sterker inzetten op een aantal cruciale terreinen, waarbij meer gericht gestuurd moet worden op resultaat. Het volgende hoofdstuk werkt deze aanbeveling uit en geeft enkele andere concrete aanbevelingen over hoe en met welke instrumenten de minister aan zijn rol invulling kan geven.

106 *Onderwijsraad, 2006c.*

6 Handreikingen voor instrumentatie van onderwijsbeleid

Onderwijs zou gebaat zijn bij een verbeterde inzet van instrumenten door het ministerie. Welke instrumenteninzet kan tot een geconcentreerde inspanning leiden? Dit hoofdstuk geeft, op basis van het onderzoek, de essays en de conclusies die de raad daaruit trekt, enkele aanbevelingen. De aanbevelingen geven randvoorwaarden aan waaronder beleidsinstrumenten waarschijnlijk beter kunnen worden ingezet. Elke aanbeveling wordt geconcretiseerd aan de hand van het coalitieakkoord en het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* van het kabinet. Daarnaast geeft dit hoofdstuk op basis van deze aanbevelingen een aantal onderdelen voor een kader om enkele toekomstige beleidsvoornemens te toetsen.

Overigens dient te worden opgemerkt dat het departement noch bij de keuze van doelstellingen noch bij de inzet van instrumenten de vrije hand heeft. De onderwijsbeleidsagenda wordt door veel factoren bepaald en heeft daardoor de neiging uit te waaieren en te verstuiven. Onderwijsbeleid is in zekere zin een aanhoudende poging te komen tot coherentie en concentratie te midden van vele actoren die elk terecht aandacht vragen voor hun specifieke punt.

6.1 Het coalitieakkoord als basis voor het beleid

De komende vier jaar zullen het coalitieakkoord en de concrete uitwerking daarvan in het beleidsprogramma van het kabinet de basis vormen voor het te voeren beleid op onderwijsgebied. In het beleidsakkoord zijn 74 prioriteiten genoemd waar het kabinet de komende jaren op in wil zetten. Daarvan zijn er 9 op onderwijsgebied.

Meer en excellente hoger opgeleiden

- (11) Hoger onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval.
- (12) Het versterken van de internationale reputatie van Nederlandse wetenschappelijke instellingen en onderzoeksinstellingen.

Iedereen een voldoende opleidingsniveau om te participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving

- (37) Verhogen van de kwaliteit van onderwijs onder meer door basis-, voortgezet en beroepsonderwijs naadloos op elkaar en op het hoger onderwijs aan te laten sluiten.
- (38) Voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel, nu en in de toekomst.
- (39) Het realiseren van een sluitend systeem voor kinderopvang voor 0-4 jarigen (inclusief VVE).

- (40) Het fors uitbreiden van het aantal brede scholen.
- (41) Een maatschappelijke stage voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs.
- (42) Het geleidelijk invoeren van gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs.

Kunst en cultuur geven glans aan het bestaan

- (73) Alle jongeren tot 18 jaar actief of passief vertrouwd met cultuur en kunstvormen en met de Nederlandse geschiedenis.

Bron: Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma kabinet-Balkenende IV 2007-2011

Naast deze prioriteiten zijn er tien projecten benoemd. Daarvan is er één echt op onderwijsgebied (het project *Voortijdig schoolverlaten halveren*). Het project *Kansen voor kinderen* raakt via het opzetten van centra voor jeugd en gezin wel aan onderwijs, maar de rol van het ministerie van OCW daarin is slechts beperkt.

De hierboven genoemde prioriteiten en projecten zullen naar verwachting de komende vier jaar een hoofdrol spelen in het gevoerde onderwijsbeleid. Daarom zal de raad deze gebruiken om de in het vervolg van dit hoofdstuk gegeven handreikingen te concretiseren. Deze concretisering leidt tot meer specifieke aanbevelingen voor het de komende jaren te voeren beleid. Dit neemt uiteraard niet weg dat de handreikingen ook op reeds lopend beleid toe te passen zijn.

6.2 Verbind onderwijsresultaten en beleidsresultaten

In het onderwijsbeleid is er sprake van resultaten op meerdere niveaus. Deze paragraaf maakt onderscheid tussen resultaten op onderwijs- of leerling/studentniveau en de abstractere resultaten op organisatie- en beleidsniveau. De raad is van mening dat het van belang is dat de relatie tussen onderwijsresultaten en beleidsresultaten zichtbaar is. Hierdoor is bij alle activiteiten van leerkrachten, bestuurders en ambtenaren duidelijk hoe beleidsresultaten zich verhouden tot de beoogde onderwijsresultaten. Met andere woorden: wat zij bijdragen aan het succes van de leerling en de student. Om dat te bereiken dienen de ketens van resultaten tussen de verschillende niveaus uitgeschreven en van tijd tot tijd herzien te worden op basis van opgedane ervaringen. Een beleidsmedewerker geeft geen onderwijs, zijn/haar bijdrage aan de oplossing van een probleem of de totstandkoming van een kwaliteitsverbetering is een andere dan die van een schooldirecteur of een leraar. Het gaat erom de verbindingen tussen al deze verschillende bijdragen helder voor ogen te krijgen.

Resultaten op onderwijsniveau: standaarden

Bij resultaten op onderwijsniveau gaat het om concreet met de leerling of student te behalen doelen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de door de raad in eerdere adviezen voorgestelde leerstandaarden voor het primair onderwijs.¹⁰⁷ Deze leerstandaarden geven weer op welk niveau (minimum, voldoende, gevorderd) een leerling aan het eind van het primair onderwijs staat.

De raad pleitte daarbij voor een wettelijke regeling van leerstandaarden: een resultaatverplichting voor de leerstandaard minimum en een inspannings- en aanbodverplichting voor de leerstandaarden voldoende en gevorderd (zie de adviezen *Zeker Weten* (1999) en *Presteren naar vermogen* (2007)). Vervolgens kan per school (op basis van het beginniveau van de leerlingen- of studentenpopulatie) een concrete streefwaarde vastgesteld

worden voor het percentage leerlingen of studenten dat een bepaald eindniveau haalt.¹⁰⁸ Ook voor het voortgezet onderwijs pleit de raad voor een leerstandaard voor de onderbouw.¹⁰⁹

Resultaten op beleidsniveau: gerelateerd aan gerealiseerd onderwijs

Waar de resultaten op onderwijsniveau goede indicatoren kunnen geven voor het presteren van een leerling of student, een klas, leraren of docenten, of eventueel zelfs een school(locatie), kunnen hogere niveaus, bijvoorbeeld een bestuur, brancheorganisaties of de minister, hier alleen indirect invloed op uitoefenen. Zinnvolle resultaatafspraken op deze gebieden bevinden zich op een hoger abstractieniveau: de resultaten op beleidsniveau. Deze doelen zijn idealiter wel zo nauw mogelijk gerelateerd aan daadwerkelijke onderwijsdoelen op leerling- of studentniveau.

Bij deze doelen gaat het veelal om een gemiddeld prestatieniveau voor de branche als geheel of bijvoorbeeld het gemiddelde rendement of de gemiddelde uitval. Voor de minister gaat het om de prestaties en het functioneren van het stelsel. Dit is bijvoorbeeld in streefgetallen te benoemen, zoals een bepaald maximaal percentage voortijdige uitval over de hele linie of een streefpercentage (50%) hoger opgeleiden. Om tot een goede set doelen te komen ontwikkelen de brancheorganisaties, in overleg met de departementale directies en andere partijen, indicatoren voor kerngebieden. Een voorbeeld van dergelijke doelen is de benchmark mbo van de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, die is uitgevoerd in opdracht van de brancheorganisatie, de MBO Raad.¹¹⁰ Uiteraard hebben deze indicatoren een directe relatie met de onderwijsopbrengsten op het niveau van de leerling of student.

Over de beleidsresultaten kan de minister resultaatafspraken met de branche maken en ook afspreken wat de consequenties zijn van het al dan niet realiseren van de afspraken.

De verbindende keten

Tussen de resultaten op organisatie- en beleidsniveau en die op onderwijsniveau bevindt zich een keten van tussenresultaten. Het beschrijven van een dergelijke keten is een belangrijk element bij het oplossen van problemen. Als voorbeeld kan dienen de vorig jaar in het onderwijsverslag van de Inspectie geconstateerde leesachterstand van ten minste twee jaar, waarmee een kwart van de leerlingen het Nederlandse basisonderwijs verlaat.¹¹¹ Om te achterhalen hoe deze achterstand het beste aangepakt kan worden, kan de gehele keten in kaart worden gebracht, van leerling en leraar tot beleidsresultaat. Zo kan er gekeken worden naar de methode: is die aan verbetering toe? De docent: heeft hij bijscholing/ondersteuning nodig? De schoolleider: is hij adequaat toegerust? De ondersteunende organisaties: verlenen die op de juiste wijze steun? Op elk niveau dient duidelijk te zijn hoe het te behalen resultaat in verhouding staat tot de uiteindelijk door de leerling te bereiken leerwinst: het wegwerken van de leesachterstand.

Wanneer op deze manier de keten is uitgeschreven, kan vervolgens voor elk element gekeken worden welk instrument uit het door de raad gesuggereerde schema het meest geschikt is. Zo kan voor de herziening van de methode een subsidie nodig zijn, om ontwikkelaars en uitgevers tot vernieuwing aan te zetten, maar er kan ook gekozen worden

108 *Onderwijsraad, 2007c.*

109 *Onderwijsraad, 2007b.*

110 *PricewaterhouseCoopers en Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, 2006.*

111 *Inspectie van het Onderwijs, 2006.*

voor het voorschrijven of ernstig aanraden van een methode.¹¹² Vervolgens zou deze keten periodiek kunnen worden herzien op basis van de resultaten van het beleid. Bij het uitschrijven van deze keten dient men zich uiteraard te realiseren dat het onderwijsbeleid slechts een beperkte invloed heeft op datgene wat op de werkvloer gebeurt. Het beleid dat door het ministerie van OCW gevoerd wordt, is immers slechts één van de vele invloeden. Daarnaast zijn er nog diverse andere beïnvloeders en meer beïnvloedende factoren. Deze hebben veelal ook een grotere invloed op de leerresultaten dan het ministerie. Een van de meest cruciale factoren waar het beleid van het ministerie nauwelijks invloed op heeft, is bijvoorbeeld de thuissituatie van de leerling.¹¹³ Dit maakt het echter niet minder van belang om deze keten uit te schrijven. Het belang ervan wordt hooguit groter, aangezien alleen weldoordachte interventies op beleidsniveau ook daadwerkelijk zullen leiden tot de daarmee uiteindelijk beoogde veranderingen in de klas of in de leergroep.

Vooraf van belang voor onderwijsinhoudelijke thema's

Het uitschrijven van een keten kan voor alle thema's waardevol zijn. Bijvoorbeeld kunnen beleidsmakers zich afvragen welke positieve effecten voor de leerling worden bereikt door het stimuleren van brede scholen (prioriteit 40 uit *Samen werken, samen leven*) en hoe die effecten tot stand komen. Voor thema's die doelstellingen hebben op het gebied van de te behalen onderwijsresultaten is de keten onmisbaar. In het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV gaat het dan vooral om de thema's *Hoger onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval* (prioriteit 11), *Verhogen van de kwaliteit van onderwijs onder meer door basis-, voortgezet en beroepsonderwijs naadloos op elkaar en op het hoger onderwijs aan te laten sluiten* (prioriteit 37) en *Een maatschappelijke stage voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs* (prioriteit 41). Bij het laatste thema gaat het daarbij om onderwijsresultaten in brede zin (burgerschap, maatschappelijke oriëntatie).

6.3 Maak realistische resultaatafspraken met bekwame partners

De inzet van beleidsinstrumenten is vanwege de pluriformiteit van ons onderwijs en de daarmee gepaard gaande veelheid van actoren een delicaat proces dat veel inzicht en kennis vraagt. Het maken van realistische resultaatgerichte afspraken (op hoofdlijnen) met gekwalificeerde partners is volgens de raad één van de cruciale maar tegelijkertijd verre van eenvoudige taken van de overheid in een stelsel met gedecentraliseerde verantwoordelijkheden. Ook uit de literatuur blijkt het maken van resultaatafspraken één van de bewezen effectieve manieren om verbeteringen in het onderwijs door te voeren.¹¹⁴ Wanneer is uitgeschreven hoe de resultaten op elk niveau verbonden zijn met de resultaten op leerling/studentniveau, zou de minister vervolgens over deze resultaten ook afspraken kunnen maken met brancheorganisaties, met clusters instellingen zoals het Consortium voor Innovatie of met andere intermediairs zoals het Platform Bèta Techniek.¹¹⁵

112 Dit ligt uiteraard moeilijk in verband met artikel 23, maar het zou in theorie wel een afweging kunnen zijn die men zou kunnen maken.

113 Marzano, 2003.

114 Childress, Elmore & Grossman, 2006.

115 Het Consortium voor Innovatie is een samenwerkingsverband van een tiental roc's waarin onderwijsvernieuwing centraal staat. Zie ook www.cviweb.nl.

Van belang daarbij is dat deze resultaten zowel over de kwantiteit (bijvoorbeeld aantallen diploma's) als over de kwaliteit (bijvoorbeeld het voldoen aan standaarden) gaan. Daarnaast dienen de afspraken voldoende geoperationaliseerd te zijn. Bovendien dienen deze resultaten weliswaar scherp, maar ook realistisch te zijn. Anders bestaat het gevaar dat onhaalbare resultaateisen halverwege het traject worden bijgesteld, en eventueel zelfs dat er vanwege hun onhaalbare karakter niet meer aan deze afspraken wordt gerefereerd. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de doelstelling om de taalachterstanden bij doelgroepopleerlingen met 25% te verminderen.¹¹⁶

Het sturen op resultaten neemt uiteraard niet weg dat het onderwijsproces voorwerp van onderzoek (door bijvoorbeeld de Inspectie) zou moeten blijven. Maar zolang de kwaliteit ervan niet in het geding is zou de overheid, in lijn met wat nu al veelal gebeurt, de inrichting van het proces aan scholen over moeten laten. Scholen moeten vervolgens uiteraard wel verantwoording afleggen over de resultaten van het proces. Dit draagt ook bij aan de aanspreekbaarheid van de onderwijsinstelling en vergroot zo haar maatschappelijk draagvlak.¹¹⁷

Maak niet alleen afspraken, maar zie ook toe op naleving

Ook wanneer er sturing op resultaten plaatsvindt, wordt niet altijd toegezien op de naleving van de resultaatafspraken. Het is daarom van belang dat de minister duidelijk is in de grenzen van de autonomie en op hoofdzaken en hoofdlijnen van beleid aangeeft wat de kaders zijn waarbinnen de instellingen bewegingsvrijheid hebben. In het geval van de onderwijstijd lagen de afspraken over het te behalen aantal uren al veel langer vast. Lange tijd is er min of meer gedoogd dat sommige scholen van de norm afweken, onder verwijzing naar de autonomie van scholen en impliciet naar de cao (die in dit geval blijkbaar vóór de wet gaat). Maar sinds kort wordt er, door toedoen van de Tweede Kamer, toegezien op de naleving van het aantal uren.¹¹⁸ Een ander voorbeeld betreft de naleving van in convenanten vastgelegde afspraken. Er wordt niet altijd goed toegezien op het daadwerkelijk uitvoeren van deze afspraken, laat staan dat er consequenties aan worden verbonden. Zo werd in het Schevenings Beraad in de jaren tachtig afgesproken in te zetten op kwaliteitszorg door scholen zelf – twintig jaar later is dit nog steeds niet op orde.

Om te zorgen dat de resultaatafspraken daadwerkelijk worden nageleefd, heeft het ministerie adequate middelen nodig om – indien nodig – in te kunnen grijpen. Op dit moment heeft het ministerie daar niet heel veel mogelijkheden toe, en benut het de middelen die er zijn ook niet echt intensief. De raad wil in dit verband nogmaals wijzen op de al eerder gesuggereerde interventieladder.¹¹⁹ Deze loopt in acht stappen: van het voeren van een indringend gesprek met het bestuur van een instelling, via het geven van een waarschuwing, het stellen van een ultimatum, het opschorten van de bekostiging, het (gedeeltelijk) inhouden van de bekostiging, het uitoefenen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom, het aanwijzen van een deelbewindvoerder of een schoolbewindvoerder, tot aan beëindiging van de bekostiging van de instelling. Inmiddels is ook in de *Kaderstellende visie op toezicht* van het ministerie van OCW en het vorige onderwijsverslag van de Inspectie sprake van een 'interventiepiramide' of interventielad-

116 Ministerie van OCW, 2002.

117 Onderwijsraad, 2004a.

118 Amendement van het kamerlid Jan de Vries: TK, 2005–2006, 30 323, nr. 11.

119 Onderwijsraad, 2006b.

der, die de komende tijd zal worden uitgewerkt.¹²⁰ Naast het instellen van sancties zijn natuurlijk ook 'premies' of beloningen bij het wel of zelfs versneld realiseren van de beoogde doelen een goed middel om instellingen aan te sporen.

Daarnaast dienen de afspraken periodiek te worden geëvalueerd. Uit de onderzochte thema's blijkt dat ook maatregelen die wel zijn te typeren als 'normerend' vaak geen dwingende kaders kennen, maar vooral procedures, procesgangen en aansporingen bevatten. En zelfs daar waar voorschrijvende regelgeving aan de orde is, is dit in een aantal gevallen betrekkelijk 'zacht' geformuleerd en met een zijdelings doel. Ook subsidies zouden hierbij gekoppeld moeten worden aan concrete oplossingen en activiteiten. Ondanks het delicate karakter van de instrumenteninzet kan hier wel aan scherpte en precisie worden gewonnen.

Van belang voor alle onderwerpen uit het beleidsprogramma

Het maken van resultaatafspraken is in principe van belang voor alle in het beleidsprogramma opgenomen prioriteiten. De crux daarbij zit vooral in het operationaliseren van de gewenste doelstellingen.

Zo zou de minister bijvoorbeeld voor prioriteit 37 (*Verhogen van de kwaliteit van onderwijs onder meer door basis-, voortgezet- en beroepsonderwijs naadloos op elkaar en op het hoger onderwijs aan te laten sluiten*) kunnen nagaan welke indicatoren er zijn voor de in het beleidsprogramma genoemde 'naadloze aansluiting'. Daarbij zou hij bijvoorbeeld kunnen aanhaken bij indicatoren die nu al bijvoorbeeld in de aansluiting met het hoger onderwijs worden gebruikt, zoals uitval bij de overgang en behaald rendement.

Bij het project *Voortijdig schoolverlaten* speelt vooral de vraag of de voorgestelde operatie (halvering van het voortijdig schoolverlaten in 2012) kosteneffectief kan zijn. De kosten van de operatie zullen met elke procentpunt verminderde uitval meer dan gemiddeld stijgen. Het is niet ondenkbaar dat er, afhankelijk van de populatie en de regionale arbeidsmarkt, een acceptabel (kosteneffectief) niveau van voortijdig schoolverlaten bestaat. Bij het bepalen van de doelen voor voortijdig schoolverlaten zou de minister daarom kunnen zoeken naar dit acceptabele niveau. In plaats van inzetten op kostenineffectieve doelen zou beter gekeken kunnen worden hoe personen die onder de definitie voortijdige schoolverlater vallen, in een later stadium weer teruggedleid kunnen worden naar opleiding of scholing. In zijn advies *Tot hier en nu verder* stelde de raad bijvoorbeeld voor om jongeren een tegoedbon voor een vaardigheidsbepaling (bijvoorbeeld een evc-assessment) aan te bieden.¹²¹ Op deze manier zou het een leven lang leren al korte tijd na het verlaten van de initiële opleiding (zij het met of zonder diploma) kunnen beginnen.

Een onderwerp waarvoor zeker resultaatgerichte afspraken nodig zijn, is prioriteit 11: *Hoger onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval*. In zijn advies *Versteviging van Kennis in het Onderwijs II* constateerde de raad dat Nederlandse leerlingen het in internationale vergelijkingen goed doen, maar dat er met name bij de groep meest vaardige leerlingen niettemin ruimte is voor verbetering.¹²² Scherpere resultaatafspraken vooral op het gebied van kwaliteit, zouden daaraan bij kunnen dragen.

120 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006b; *Onderwijsinspectie, 2006*.

121 *Onderwijsraad, 2004b*.

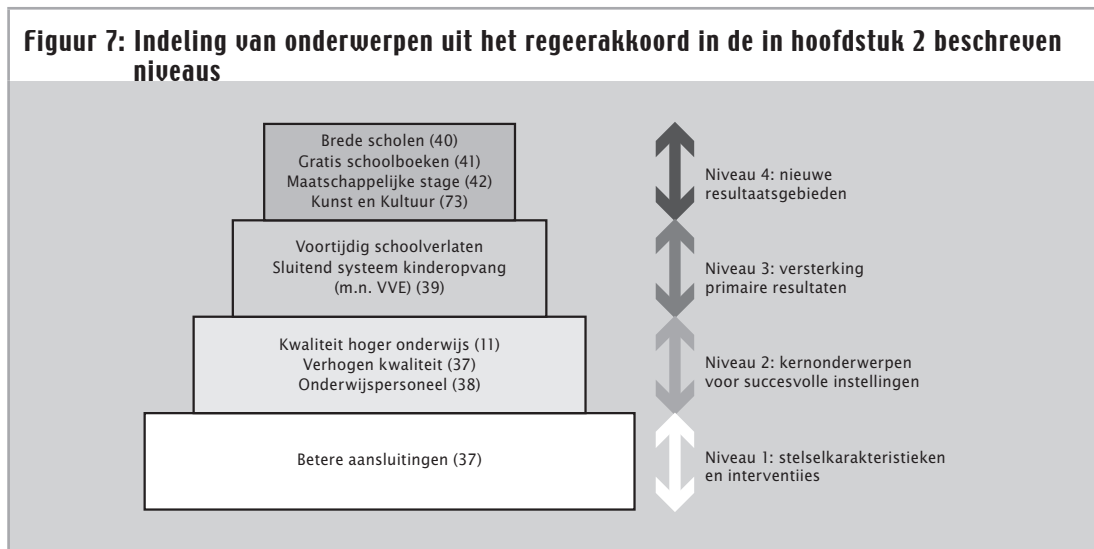
122 *Onderwijsraad, 2007c*.

6.4 Zet op een beperkt aantal terreinen zwaarder in

In het onderwijs tellen niet alle domeinen even zwaar. Zo dient volgens de raad bijvoorbeeld de doorlopende leerlijn op het gebied van taal en rekenen te allen tijde gewaarborgd te zijn. Andere onderdelen van het onderwijs – hoe belangrijk op zichzelf ook – krijgen in de relatieve afweging een lagere klassering. Daarom is het nodig dat de minister keuzes maakt in de onderwerpen waarop hij wil sturen. Op die punten kan hij een verzaamd instrumentarium inzetten. In hoofdstuk 2 van deze verkenning onderscheidt de raad vier verschillende niveaus waarop beleidsinterventies zich kunnen bevinden. Daarbij acht de raad vooral interventies op de onderste twee niveaus van belang. Dit zijn de onderwerpen op stelselniveau en de onderwerpen die voorwaardelijk zijn voor het opereren van succesvolle instellingen, zoals het lerarenbeleid en het versterken van de innovatiekracht van scholen en instellingen.

Zet daarbij vooral in op de basis

Als we het beleidsprogramma analyseren aan de hand van de vier niveaus die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden, is de volgende indeling bruikbaar. Wijzigingen in het stelsel beperken zich tot het verbeteren van aansluitingen tussen opleidingen. Op het tweede niveau stelt dit regeerakkoord kwaliteit centraal, zowel in het leerplichtig als in het hoger onderwijs en waar het gaat om onderwijspersoneel. Bovenaan staan een flink aantal nieuwe resultaatgebieden die het kabinet wil realiseren, zoals schoolboekenverstrekking¹²³ en brede scholen.



Deze indeling betekent dat volgens de raad met name moet worden ingezet op de prioriteiten 11, *Hoger onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval*; 37, *Verhogen van de kwaliteit van onderwijs onder meer door basis-, voortgezet- en beroepsonderwijs naadloos op*

123

Het blijft zoals de raad al eerder opmerkte te betreuren dat het bedrag voor schoolboekenverstrekking niet gewoon aan het vo-budget is toegevoegd onder handhaving van de huidige financiering van de schoolboekenpraktijk: dat was per saldo voor de vo-sector een veel voordeliger positie geweest. Wellicht dat in de uitwerking nog een moment van herbezinning kan plaats vinden? Overigens is de raad van mening dat schoolboekenverstrekking eerder onder inkomens- dan onder onderwijspolitiek valt.

elkaar en op het hoger onderwijs aan te laten sluiten; en 38, Voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel, nu en in de toekomst.

Door het inzetten van zwaardere instrumenten aan de onderkant van de piramide kan wellicht een groot deel van de problemen die zich hogerop in de piramide bevinden, zonder grote beleidsinspanning en met behulp van lichtere instrumenten worden opgelost. Het is dan waarschijnlijk ook vaak weinig doelmatig om zware instrumenten in te zetten om zaken te realiseren als een toegenomen weerbaarheid van leerlingen of studenten tegen de scherpe economische exploitatie van de jeugdcultuur (hoe zinnig een dergelijk doel ook kan zijn). Op dit punt zit er uiteraard ook een spanningsveld met de politiek. Hoezeer het ministerie ook inzet op de onderkant van de piramide, het kan toch voorkomen dat door wensen van de Kamer en het veld een groot deel van de aandacht uitgaat naar onderwerpen die zich hoger in de piramide bevinden. Hier ligt een noodzakelijke maar ondankbare taak voor het departement: de politiek en ook het veld blijven wijzen op noodzakelijke periodieke bundeling en sanering, om zo versplintering van beleid te voorkomen.

Op het moment worden op te veel terreinen lichte instrumenten ingezet. In bijna 75% van de onderzochte beleidsinterventies ging het om stimulansen en het ondersteunen of aanjagen van innovatieve acties; allemaal vormen van indirecte sturing. Dit houdt uiteraard verband met de in de laatste jaren steeds meer toegenomen autonomie van instellingen. De raad vindt echter dat de minister ook in de huidige situatie van checks en balances op basis van zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel als dat nodig blijkt kan en moet interveniëren. Het betreft dan met name cruciale elementen van het stelsel en de randvoorwaarden voor het functioneren ervan, zoals de kwaliteit van docenten, de begeleidingsintensiteit en het kennisniveau.

Concentreer de middeleninzet

Ook de middeleninzet kan geconcentreerder plaatsvinden. Het gaat bij de ingezette extra financiële middelen op de verschillende onderzochte beleidsterreinen om lage bedragen. Daarbij komt dat de neiging bestaat om het geld ook binnen de onderzochte beleidsprogramma's te verdelen over veel verschillende projecten. Zeker bij het door de raad onderzochte thema innovatie is er sprake van veel relatief kleine projectsubsidies. Instellingen en scholen worden daardoor gedwongen een groot deel van hun tijd te besteden aan het aanvragen en verkrijgen van deze subsidies. Bovendien houden de effecten van de gesubsidieerde projecten vaak op zodra het geld ophoudt.

Het inzetten op een grote hoeveelheid projecten kan daarnaast nog een ander onbedoeld neveneffect hebben. Beleid kan verstuiven, waardoor iedereen een beetje tevreden is, maar de programmaverwezenlijking niet echt dichterbij is gekomen. Het beleid op het terrein van het voortijdig schoolverlaten heeft bijvoorbeeld behoefte aan een gecoördineerde programmastructuur. Er gaat flink wat geld om in het programma, het is zaak te voorkomen dat het gaat bestaan uit veel losse projecten, veel verschillende financiers, mooie initiatieven, leuke ideeën, enzovoort. Hierdoor is de opbrengst minder dan mogelijk zou zijn. Sinds kort is er in het plan *Aanval op de uitval* een coherenter binnende-partementale structuur neergezet, maar de afstemming met een extern hieraan gekoppeld programmamanagement (een bekwame partner) is niet helder. Bij aanbeveling 6 gaat de raad verder in op de positie van programmamanagement.

Noodzaak voor langjarig beleidsperspectief

Voor het bereiken van substantiële resultaten is het vaak nodig om gedurende een langere periode beleid te voeren op een thema (bijvoorbeeld achterstandenbeleid, lerarenbeleid, voortijdige schooluitval en internationalisering). De raad pleit op deze terreinen dan ook voor een langjarig beleidsperspectief van tien à vijftien jaar, om ook bij wisselingen van de politieke leiding de continuïteit te waarborgen. Dit langjarige beleidsperspectief betekent uiteraard niet dat een eenmaal ingezette koers onder alle omstandigheden gevolgd dient te worden. Een dergelijke aanpak vraagt om continue monitoring van resultaten en, zeker op de middenlange termijn (vijf à tien jaar), om een passende analyse en een eventuele bijstelling.

Een goede plek om een dergelijk geconcentreerd beleidsperspectief neer te leggen zijn de visiedocumenten die – in samenspraak met andere actoren – voor de verschillende sectoren worden opgesteld, zoals de koersdocumenten, de ontwikkelingsplannen per onderwijssector en het toch te herwaardenen HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoekplan). Ook hier is samenhang tussen verschillende terreinen uiteraard zo veel mogelijk gewenst. Het coördinerend effect van dergelijke periodieke documenten moet niet worden onderschat – al is dat vandaag de dag geen populaire waarneming.

6.5 Zoek convergentie binnen en tussen programma's

Er is niet alleen winst te boeken door zwaarder in te zetten op een beperkt aantal terreinen, maar ook door te zoeken naar convergentie, zowel binnen als tussen de beleidsprogramma's. Beleid vraagt om specialisatie. Daarom is het beleid onontkoombaar gesegmenteerd en gefragmenteerd en vooral gericht naar het thema van het beleidsonderwerp. Toch zijn er uiteraard ook dwarsverbindingen mogelijk en deze kunnen ook beter worden benut. Tussen de verschillende beleidsafdelingen van het ministerie kan meer samenwerking, uitwisseling en collegiaal leren plaatsvinden. Door te zoeken naar samenhang kunnen verschillende beleidsprogramma's elkaar in positieve zin versterken.

Lerarengerichte instrumenten als onderdeel van bijna elk programma

Vooraleer beleidsprogramma's onderin de piramide van beleidsinterventies (zie paragraaf 2.3) zijn waarschijnlijk sterk(er) te verbinden met andere programma's. De belangrijkste daarvan zijn programma's die de leraar betreffen. Goed opgeleide, bekwame, nascholingsgerichte en voldoende ondersteunde onderwijzers, leraren en docenten zijn zodanig voorwaardelijk voor het realiseren van goed onderwijs, dat een zware inzet op deze onderwerpen ervoor zal zorgen dat andere onderwerpen – hoger in de piramide – veel meer van onderop worden aangepakt. Kwalitatief goede docenten kunnen, wanneer zij daarvoor de juiste opleiding hebben en voldoende ondersteund worden, zelf veel bijdragen aan het verminderen van de problemen zoals onderwijsachterstanden en voortijdig schoolverlaten en bevorderen dat er meer aandacht is voor specifieke gebieden zoals burgerschapseducatie. Dit betekent dat lerarengerichte beleidsinstrumenten in feite een onderdeel zijn van bijna elk beleidsprogramma. Het betekent ook dat er meer samenhang moet komen in de groep lerarengerichte beleidsinstrumenten.

Arbeidsvoorwaardelijke instrumenten voor inhoudelijke sturing

Een goede manier om lerarengerichte beleidsinstrumenten in te zetten als onderdeel van andere beleidsprogramma's is via arbeidsvoorwaardelijke instrumenten. Vaak is het zo dat deze zowel op landelijk als op sectoraal en instellingsniveau geïsoleerd raken van andere zaken. De minister zou er goed aan doen ook arbeidsvoorwaardelijke instrumenten meer en meer in te zetten voor inhoudelijke doelen en daarmee de sectoren en de instellingen de weg te wijzen. De mogelijkheden van de minister zijn op dat gebied beperkt, aangezien het merendeel van de cao-onderhandelingen inmiddels is gedecentraliseerd. Van tijd tot tijd kan hij wel middelen verstrekken voor specifieke doelen en doelgroepen. Zo zijn bijvoorbeeld de salarissen van de aio's (assistent in opleiding) bij de universiteit een paar jaar geleden substantieel verhoogd. Een dergelijke maatregel zou ook genomen kunnen worden voor de opscholing van leraren en het aantrekkelijker maken van het lerarenberoep, zoals de raad voorstelde in zijn advies *Waardering voor het leraarschap*. Voorwaarde daarvoor zijn wel de eerdergenoemde resultaatafspraken met de beroepsgroepverenigingen en de brancheorganisaties over bijvoorbeeld de groei van percentages gepromoveerde leraren in het vwo, leraren met een master en gepromoveerde docenten in het hbo.

Naast de kwaliteiten en vaardigheden van individuele docenten is ook de kwaliteit van schoolleiders en -bestuurders van belang. Ook zij merken dat niet alleen de samenleving, maar ook de schoolorganisatie complexer is geworden en nieuwe, andere eisen stelt aan hun professionaliteit.¹²⁴

Wanneer we kijken naar de mogelijkheden voor samenhang binnen het beleidsprogramma, zou prioriteit 38 (*Voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel, nu en in de toekomst*) kunnen worden verbonden met een groot deel van de andere prioriteiten. Zo kan gekwalificeerd onderwijspersoneel uiteraard een bijdrage leveren aan betere aansluitingen en betere kwaliteit van het onderwijs (prioriteiten 11 en 37). Maar er is natuurlijk ook samenhang te zoeken met de maatschappelijke stages (41), kunst- en cultuuronderwijs (73) en voortijdig schoolverlaten.

Maar ook op andere terreinen binnen het beleidsprogramma kan gezocht worden naar meer samenhang. Zo gaan bijvoorbeeld de prioriteiten voor sluitende kinderopvang (39) en het vergroten van het aantal brede scholen (40) in feite hand in hand.¹²⁵

Werk inconsistenties binnen programma's weg

Ook binnen beleidsprogramma's zou sterker gekeken kunnen worden of alle ingezette instrumenten wel dezelfde kant op werken. Soms lijken onderdelen van beleidsprogramma's tegen elkaar in te werken. Het meest in het oog springende voorbeeld daarbij is het al eerder genoemde inzetten op zowel kwaliteit als kwantiteit bij het lerarenbeleid.

Uiteraard volgt beleid vaak niet een van tevoren uitgestippelde koers, maar is het eerder een reactie op problemen, onvoldoende prestaties, inefficiënties en klachten. De actualiteit van een onderwerp is niet altijd van te voren te bepalen en daarom kenmerkt de volgorde van beleidsinterventies op de onderzochte thema's zich (achteraf gezien) door

124
125

Van den Brink, 2005.
Zie ook het advies *Leren in samenspel* (2002a), waarin de raad pleit voor een kindercentrum waarin school en opvang zijn geïntegreerd.

een zekere toevalligheid. In deze situatie vragen de in paragraaf 4.2 beschreven beleidscycli van Hooge en Leenhouts: de politieke cyclus, de beleidscyclus en de implementatiecyclus, om afzonderlijke ritmes.¹²⁶ De eerste twee kunnen een optimale werking van de ingezette beleidsinstrumenten bemoeilijken, doordat zij te snelle resultaten eisen. Daarnaast brengt het samenspel van verschillende politieke ideologieën met zich mee dat zelfs de na te streven doelen inconsistenties bevatten. De niet eenvoudige taak van bestuurders, zowel op scholen als op het ministerie, is echter om desondanks zo veel mogelijk samenhang aan te brengen in het beleid op verschillende terreinen.

Om bij het voorbeeld van het lerarenbeleid te blijven: hier is op een gegeven moment onder druk van de publieke opinie ingezet op vergroting van aantallen (kwantiteit). De manier waarop dat gebeurde stond echter haaks op het streven naar het verhogen van de kwaliteit. Het besef dat de twee doelen (een tekort oplossen en de kwaliteit handhaven) met elkaar in strijd waren bestond uiteraard binnen het departement wel en de vraag is hoe dan te handelen in dit spanningsveld tussen ambtelijke en politieke verantwoordelijkheden.¹²⁷ Op dat moment zou er opnieuw gekeken kunnen worden naar de totale instrumenteninzet op dat terrein, om te bezien of die gewijzigd moet worden om het uiteindelijke doel – voldoende, goed gekwalificeerde leraren – te bereiken.¹²⁸

6.6 **Bouw expertise op rond het instrument communicatie**

De keuze van instrumenten is belangrijk bij het tot stand komen van beleid. Daarom besteedt het ministerie veel aandacht aan deze keuze. Om bewust voor instrumenten te kunnen kiezen is er binnen het ministerie voldoende expertise aanwezig. Een goede ontwikkeling in dit kader is dat het ministerie door middel van de recent ingevoerde beleidwijzer medewerkers bewust probeert te maken van de mogelijkheden op het gebied van instrumenten. Toch kan de expertise op dit gebied nog verder worden verhoogd. Het departement heeft vanouds veel ervaring met juridische en sinds de jaren negentig ook met economische beleidsinstrumenten. Rondom het instrument communicatie is minder gesystematiseerde ervaring opgeslagen. Daar lijkt nog veel te winnen.

De minister heeft de mogelijkheid om in het onderwijsbeleid verschillende instrumenten in te zetten in uiteenlopende combinaties. Deze verkenning geeft een bruikbare indeling van beleidsinstrumenten. De raad beveelt de minister en andere, vooral landelijke beleidsactoren aan, kennis te nemen van deze indeling en haar verder te ontwikkelen door middel van interne scholing en toepassing op meerdere beleidsterreinen. Daarnaast zou het ministerie bijvoorbeeld jaarlijks intern over de inzet van instrumenten kunnen rapporteren. De door het ministerie recent ingestelde Adviescommissie instrumentkeuze zou daarvoor als platform kunnen dienen.

126 Hooge & Leenhouts, 2007.

127 Hier ligt uiteraard ook een taak voor de Onderwijsraad.

128 Han Leune pleitte in dezelfde lijn in zijn afscheidsrede Verstandig Onderwijsbeleid voor een 'consistentietoets' voor beleidsvoornemens (Leune, 2007).

Andere mogelijkheden om bij het ministerie van OCW expertise rond het instrument communicatie op te bouwen

De raad ziet ook een aantal andere mogelijkheden voor het ministerie van OCW om zijn expertise rondom het beleidsinstrument communicatie te versterken. Een aantal suggesties zijn:

- richt een Expertisepunt instrument communicatie in, bijvoorbeeld bij de directie Kennis in oprichting.
- maak een jaarlijks aanbod van nascholing en intercollegiaal leren op dit gebied.
- neem expertise op instrumentgebied op in individuele beoordelingen van beleidsambtenaren.
- organiseer uitwisselingen en jumelages tussen ambtenaren, vertegenwoordigers van intermediaire organisaties en school-/afdelingsmanagers of teamcoördinatoren.

Een belangrijke vraag die hier verder bij speelt is, wat precies de wijze van inzet van het beleidsinstrument communicatie bepaalt. De verkenning heeft laten zien dat er een aantal mechanismen zijn die de keuze voor instrumenten kunnen bepalen. Eén daarvan is de voorkeur die vrijwel elke minister (bewust of onbewust) heeft voor een bepaald 'favoriet' instrument. Deze voorkeur maakt, zoals beargumenteerd in paragraaf 5.1, ook de wijze van beleidsvoering van de desbetreffende minister duidelijk. De instrumentkeuze was communiceerbaar en werd ook beschouwd als inhoudelijke beleidskeuze.

Zet de juiste instrumenten in op de juiste plek

Elk beleidsprogramma kan in beginsel kiezen uit een heel scala aan instrumenten. Waarschijnlijk bestaat voor elk beleidsprogramma een optimale mix. De keuze daarvoor dient zo veel mogelijk plausibel en indien mogelijk zelfs evidence based te zijn.¹²⁹ De aandacht die het ministerie heeft voor evidence based beleid (ook wel bwb, bewezen werking beleid) en het versterken van de dialoog tussen kennis en beleid is daarom te prijzen. Momenteel is er echter nog een groot gebrek aan goede bewijzen in het onderwijs. Voorsnog zou het daarom ook een goed idee kunnen zijn om op zoek te gaan naar goede voorbeelden, en die ook uit te dragen. Op die manier kunnen scholen en instellingen nu al profiteren van goede resultaten die elders worden geboekt en ervoor zorgen dat er op termijn bewijzen beschikbaar komen. Andere instrumenten die de minister in dit kader zou kunnen inzetten zijn: het laten ontwikkelen van voorbeelden van goede praktijken door middel van pilots, het inrichten van expertisecentra en het faciliteren van websites. Ook regelingen als de door de raad eerder voorgestelde centra voor onderwijsexcellentie zouden hierbij passen.¹³⁰ Een andere manier om evidentie op te bouwen zou kunnen zijn om ervoor te zorgen dat instellingen maatregelen zo invoeren, dat het mogelijk is om achteraf conclusies te trekken.

Communicatie als cruciaal instrument

Een van de belangrijkste instrumenten die de minister op dit moment kan inzetten, is communicatie. De minister beschikt slechts over een beperkt budget en is bovendien, zoals eerder al is opgemerkt, slechts één van de actoren in het pluriforme onderwijs. Daarom moet hij het in veel gevallen hebben van de afspraken die hij kan maken met andere actoren en het moreel appel dat hij doet.

129
130

OESO-project Evidence Based Policy Research in Education; Onderwijsraad, 2006d.
Onderwijsraad, 2007a.

Het is daarom van belang om al vanaf het allereerste begin van de beleidsontwikkeling na te denken over de inzet van het instrument communicatie. Bij het bepalen van de strategie kan dan rekening worden gehouden met het feit dat er verschillende soorten communicatie bestaan. Communicatie met het oog op gedragsverandering vergt een andere strategie dan communicatie over de handhaving van regelgeving.

Een ander punt bij het inzetten van het instrument communicatie is dat er altijd een zekere concurrentie bestaat tussen de instrumenten communicatie, financiering en regelgeving. De vraag wanneer communicatie de voorkeur verdient en wanneer toch gekozen moet worden voor financiering of regelgeving is vaak lastig de beantwoorden. Bovendien gaat het ook vaak om de combinatie: in welke gevallen en voor welke doelgroepen is communicatie een onmisbare begeleider van financiering en wetgeving? Het eerder voorgestelde Expertisepunt communicatie kan geslaagde en mislukte voorbeelden analyseren en gaandeweg systematische kennis opbouwen.

Communicatie en de pijlers

De prioriteiten in het beleidsprogramma *Samen werken, samen leren* die zich bij uitstek lenen voor inzet van communicatieve instrumenten, zijn de maatschappelijke stage (41) en het kunst- en cultuuronderwijs (73). Een andere prioriteit waarbij veel te winnen is door de inzet van goede communicatie is het lerarenbeleid (38). Op dit terrein is er al veel kennis voorhanden, en met deze kennis kan echt iets worden gedaan. Door voorgaande ministers is vooral sterk in breedte en omvang van het personeelsbestand geïnvesteerd. Nu kan echter de omslag worden gemaakt naar kwaliteit. Daarvoor zijn andere instrumenten nodig. Dat zijn zeker niet alleen financiële instrumenten als salarisverhoging. Een heel belangrijk instrument, dat ook als zodanig door de minister is onderkend, is de beroepstrots. Daarbij passen bij uitstek communicatieve instrumenten. Voorbeeld daarvan zijn de promotiecampagne *Werken in het onderwijs* en *Leraar, elke dag anders*. Deze campagnes zijn niet zo succesvol geweest als de campagne *Werken bij het Rijk*, maar ze hebben zeker een bijdrage geleverd aan de opwaardering van het lerarenvak.

Een voorbeeld waarbij het instrument communicatie is toegepast, is het systeem van rode en gele kaarten dat in de jaren negentig werd toegepast bij de universiteiten en hogescholen. Na elk verschenen visitatierapport ging de Inspectie na of er opleidingen waren die als 'zorgelijk geval' moesten worden aangeduid. De inspectie maakte daar dan officieel melding van. Dit gold als een gele kaart. Bleek bij een volgend bezoek dat de opleiding zijn leven nog niet genoeg gebeterd had, dan kwam de rode kaart in zicht. Dit systeem is met de invoering van de accreditatie door de NVAO (Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie) in 2003 weer afgeschaft. Er is overigens nooit een rode kaart uitgedeeld aan een opleiding. Wel zijn er diverse gele kaarten verdeeld.

Een andere lijn – waar de minister echter weinig invloed op kan uitoefenen – zou zijn om van binnen uit aan de verbetering van het imago te werken. Een goed voorbeeld daarvan is de systematische manier waarop de MBO Raad bezig is de beeldvorming rond het middelbaar beroepsonderwijs in een positieve richting bij te buigen.

Communicatie en benchmarking

Het onderwijsbeleid en ook het veld maken al heel wat gebruik van onderlinge vergelijkingen op een aantal indicatoren ('benchmarking'). Een bekend voorbeeld zijn de referentiepunten uit de Lissabondoelstellingen. Ook in *Kennis in Kaart* wordt deze communicatieweg bewandeld. Deze communicatiestrategie is waarschijnlijk nog lang niet uitontwikkeld. Het is aan te raden meer inzicht te krijgen in de werkzaamheid van deze vorm van communicatie, die niet dwingt maar wel drang uitoefent. Het PISA-project is eveneens te zien als een communicatiestrategie. Onze oosterburen weten daarvan mee te praten na de zogenoemde 'PISA-schock'. Deze vorm van communicatie past ook heel wel bij de prestatievergelijkingen die door de sectororganisaties zoals MBO Raad, VO-raad en VSNU worden opgezet.

6.7 Professionaliseer programmastructuren

Als er inderdaad een optimale mix van beleidsinstrumenten is per beleidsprogramma, is het niet meer dan logisch dat van begin af aan goed wordt nagedacht over de coördinatie. Een manier om de coördinatie te realiseren zou kunnen zijn om ook nieuwe beleidsonderwerpen uitdrukkelijk een programmastructuur te geven. Een programma kent in tegenstelling tot een project geen concreet meetbare afdwingbare resultaten, maar slechts beïnvloedbare doelen.¹³¹ Daarom is programmamanagement bij uitstek geschikt voor het huidige onderwijsbeleid, waarin beïnvloeding van actoren een hoofdrol speelt. Daarbij beperkt de programmastructuur zich volgens de raad uitdrukkelijk niet alleen tot het departement, maar zijn ook actoren in het veld hierbij betrokken.

Een programmamanagement kan binnen de bestaande organisatie van het departement een plaats vinden. Ook is het mogelijk tijdelijke concentraties te vinden in de vorm van programma- of projectdirecties. Daar waar het veld een uitgesproken rol dient te spelen (en dat is in de uitvoerende fase altijd het geval), kan een dubbelstructuur effectief zijn: een intern-departementale programma-eenheid (binnen een bestaande directie of afzonderlijk opgezet) gekoppeld aan een extern programmamanagement. De evaluatie van bijvoorbeeld het procesmanagement competentiegericht leren in het mbo door Berenschot geeft aan, dat de overheid de vormgeving van het programmamanagement kan verbeteren.¹³² Dit betekent echter niet dat programmamanagement overbodig is, maar dat het blijkbaar beter en professioneler kan worden ingezet.

De manier waarop de programmastructuur voor een thema er uitziet, is vervolgens afhankelijk van de status van het thema. Het onderwijsachterstandenbeleid is in zijn beginjaren een van de eerste voorbeelden geweest van een departementaal beleidsprogramma. Inmiddels is het geroutineerd in de goede betekenis van het woord en daar kan dus volstaan worden met meet- en regeltechniek. Beleidsprogramma's als *Actief burgerschap* en *Internationalisering* staan aan het begin en zullen daarom een andere opzet kennen. Toch is het belangrijk om – waarschijnlijk anders dan nu gedaan wordt – ook deze onderwerpen nadrukkelijk te zien als beginnende beleidsprogramma's. Daarbij hoort tegelijk een verantwoording vooraf van de hiervoor optimaal geachte mix van beleidsinstrumenten. Bij de programmaopzet zou dan meteen een beperkt aantal heldere doelstellingen voor het programma kunnen worden aangegeven. Bovendien kunnen dan ook heldere afspraken worden gemaakt over te bereiken resultaten en de termijn

131 *Wijnen & Van der Tak, 2006.*

132 *Basoski, Wiegers & Overmeer, 2007.*

waarop. Een voorbeeld zijn de convenanten die in het kader van het project *Voortijdig schoolverlaten* met alle RMC-regio's zijn ondertekend om binnen een jaar het aantal voortijdige schoolverlaters met 10% terug te dringen.

Verschillende soorten programmamanagement in het onderwijs nodig

Om op een goede wijze gebruik te kunnen maken van programmamanagement in het onderwijs, is er op een aantal punten een verdere uitwerking nodig. Voor alle soorten programmamanagement op onderwijsgebied dienen de volgende vragen gesteld te worden.

- Wat is specifiek aan programmamanagement in het onderwijs?
- Hoe verloopt de keten tussen onderwijsresultaten en programmadoelstellingen en projectenresultaten?

Daarnaast kunnen er verschillende soorten programmamanagement worden ingezet:

- ingebed in de staande organisatie of als projectorganisatie;
- verschillende soorten en maten van koppeling tussen intern departementaal programmamanagement en extern programmamanagement; en
- in zwaarte en omvang afhankelijk van de focus van het onderwerp (zie aanbeveling 3 over massa en focus).

Goede regie als belangrijke randvoorwaarde

Omdat in het verleden is gebleken dat programmamanagement niet altijd succesvol verloopt, is het wel van belang dat er aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Deze randvoorwaarden bestaan onder meer uit enkele heldere doelstellingen met bijbehorende resultaatafspraken, een overzichtelijke programmaorganisatie, voldoende middelen om het gewenste resultaat te bereiken, een goed belegde regie van het programma, een programmacoördinator met een aanzienlijke reputatie, en duidelijkheid over de manier waarop de resultaten na afloop van de looptijd van het programma in het lopende beleid geborgd zullen worden.

Afhankelijk van het onderwerp en de onderwijssector zou de regie van een dergelijk programma bij de instellingen zelf of bij het ministerie moeten komen te liggen. Met name in het hoger onderwijs, en in mindere mate in het mbo, geldt dat voor zaken waarvoor de instellingen verantwoordelijk zijn of waar de instellingen aan zet zijn om tot resultaten te komen, de brancheorganisaties in/na overleg met het ministerie de regie kunnen voeren over het proces. De overheid geeft in dat geval aan wat er moet worden gerealiseerd en is degene aan wie zaken dienen te worden verantwoord. De branche kan dan vervolgens door de minister aangesproken worden op de resultaten in termen van kwantitatieve en kwalitatieve output. Het programmamanagement dat in het leven is geroepen voor het project universitair functieordenen, waarin de VSNU en de colleges van bestuur van de instellingen vertegenwoordigd zijn, toont aan dat een dergelijk proces gedecentraliseerd naar de brancheorganisaties succesvol kan verlopen. Het beleggen van de regie bij brancheorganisaties is uiteraard alleen mogelijk wanneer deze over voldoende draagvlak onder hun leden beschikken. Wanneer het ministerie zelf verantwoordelijk is voor het te bereiken resultaat, dient de minister de regie op zich te nemen en te zorgen voor transparantie in verdeling van verantwoordelijkheden en eenvoud van organisatie.

Voor het funderend onderwijs en ook voor het mbo zal het ministerie meer zelf de regie in handen nemen voor de beleidsprogramma's en daartoe het programmamanagement opzetten. Dit heeft twee redenen. Ten eerste zijn de brancheorganisaties in deze sectoren voornamelijk minder goed georganiseerd dan in het hoger onderwijs en zijn ook het bestuur en management van mbo-instellingen en scholen in het funderend onderwijs nog bezig met een professionaliseringslag. Ten tweede reikt de inhoudelijke verantwoordelijkheid van het ministerie voor het funderend onderwijs aanzienlijk verder. Voor onderwerpen als innovatie, waar het geld al is gedecentraliseerd, zou echter ook in deze sectoren de regie bij de branches kunnen liggen. Ook hier zijn uiteraard transparantie in de verdeling van verantwoordelijkheden en eenvoud van organisatie van groot belang. Wanneer het ministerie de regie heeft uitbesteed aan de branches, moet het vervolgens niet te veel bemoeienis met de inhoud willen hebben.

Onduidelijke regie bij herontwerp mbo

Het belang van duidelijkheid over de regie van dergelijke programma's blijkt eens te meer uit de evaluatie van het herontwerp mbo door Berenschot. In het geval van het herontwerp is er een stuurgroep. Deze is belast met de regievoering op de implementatie van de twee herontwerpprocessen en adviseert daarnaast aan het ministerie van OCW over het systeemontwerp en over belangrijke thema's aangaande de operatie. Verder is er een ondersteuningsstructuur, het procesmanagement; deze is belast met stimulering en ondersteuning tijdens de overgangssituatie, regie op de experimenteeropleidingen en bevordering van kennisontwikkeling en kennisdeling. Dit bestuurlijk arrangement functioneert stroef. Hierbij speelt onder meer een rol dat de positie van de stuurgroep niet is geformaliseerd. Dit leidt in de praktijk tot onvrede over haar rol en functioneren en onvoldoende mogelijkheden voor de stuurgroep om de opdracht: regievoering op het herontwerp, kracht bij te zetten en waar te maken. De gewenste centrale regievoering op de operatie wordt verder bemoeilijkt doordat, naast de stuurgroep en het procesmanagement, de betrokken bestuurlijke actoren ook zélf regie en ondersteuning arrangeren richting instellingen, hetgeen in de praktijk leidt tot onduidelijkheid bij de instellingen.

Bron: Basoski, J., Wieggers, M. & Overmeer, V. (2007) De kracht van het herontwerp. Den Haag: Berenschot

In zijn advies *Versteviging van Kennis II* heeft de raad erop gewezen doelstellingen (kwalificaties) en didactiek niet op één hoop te gooien: er gaan verschillende bevoegdheden mee gepaard. Uitgangspunt behoort te zijn dat we een veel strenger onderscheid moeten maken tussen wat de minister respectievelijk de staatssecretaris vaststelt (dus datgene waartoe opgeleid wordt) en wat aan de scholen is (didactiek, curriculum). Het probleem bij het competentiegericht onderwijs is eigenlijk dat beide zaken te sterk aan elkaar zijn gekoppeld, waardoor een bewindspersoon dus al snel opschuift in de richting van de scholen en dan eigenlijk gaat bepalen hoe het onderwijsproces wordt ingericht, welke rol de leerlingen moeten hebben, wat de docenten moeten doen, enzovoort. Een ont koppeling van de operatie (het procesmanagement) competentiegericht onderwijs, die is gericht op optimale combinaties van oude en nieuwe werkvormen voor bepaalde doelen en groepen, en de operatie (het procesmanagement) invoering kwalificatiedossiers lijkt in de rede te liggen.

Het Platform Bèta Techniek lijkt een voorbeeld te zijn van effectief programmamanagement. Het is zaak de sterke punten van dit programmamanagement te identificeren.

Een aantal van de prioriteiten uit het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* kan heel wel als een uitdrukkelijk gestructureerd programma worden opgezet. Allereerst zijn daar de maatschappelijke stages (41) en de invoering van gratis schoolboeken (42). Dit zijn nieuwe onderwerpen in het onderwijsbeleid. Om deze onderwerpen tot een succes te maken is het wenselijk ze als een programma op te zetten. Dit hoeft niet per se op landelijk niveau te gebeuren, maar kan bijvoorbeeld voor de maatschappelijke stages ook bij uitstek regionaal plaatsvinden. Een programmamanagement kan in dat geval zorgen voor de juiste afstemming tussen aanbieders en afnemers van stageplekken over doelen en plaatsen voor de stages.

Ook het realiseren van verbeterde aansluitingen (37) is een prioriteit die gebaat zou zijn bij goed programmamanagement. Het is echter wel een zodanig complex onderwerp (het omvat zowel kwaliteit van het onderwijs als aansluitingen tussen alle onderwijsniveaus), dat het de vraag is of het slechts één programma is. Waarschijnlijk zou het onderwerp erbij gebaat zijn als het in een aantal meer behapbare onderdelen werd opgedeeld (bijvoorbeeld per aansluitingsniveau). De verantwoordelijkheid voor de resultaten van het programma zou vervolgens belegd kunnen worden bij de gezamenlijke branches en beroepsverenigingen van leraren en docenten.

6.8 De aanbevelingen toegepast als handreikingen aan de Tijdelijke Kamercommissie Onderwijsvernieuwingen

De voorgaande aanbevelingen van de raad zouden ook een rol kunnen spelen bij het werk van de onderzoekscommissie die op 17 april 2007 door de Tweede Kamer is ingesteld. De commissie, onder voorzitterschap van het Kamerlid Jeroen Dijsselbloem (PvdA), voert een onderzoek uit naar de besturingsprocessen rond de implementatie van onderwijsvernieuwingen. De Kamer heeft daarbij als onderzoeksterreinen gekozen de invoering van de basisvorming, de tweede fase, het competentiegerichte leren en het vmbo. Met het onderzoek wil de Tweede Kamer inzicht krijgen in de succes- en faalfactoren van recente en lopende onderwijsvernieuwingen, om zo lessen te trekken voor toekomstige aanpassingen in het onderwijs.

Bij dit parlementair onderzoek kan ook een onderscheid worden gehanteerd tussen de lagen van het onderwijsbeleid. Een goede basis vergemakkelijkt veel andere zaken. Concentratie van inspanningen lijkt de raad een opgave te zijn voor alle partners in het ambtelijk-politieke proces. En voor alle partners is de verleiding groot om uit te wijken naar voortgaande detailleringen. Het parlementair onderzoek zou deze spanning tussen concentratie en uitwaaiering mede als object van onderzoek kunnen nemen. Op welk niveau van de piramide wordt vooral ingezet? Is het in voorkomende gevallen niet beter zwaarder in te zetten op lagere niveaus in de piramide, zoals het lerarenbeleid?

Eén van de doelen van de parlementaire onderzoekscommissie is te komen tot een toetsingskader voor nieuwe beleidsvoornemens.¹³³ Dit kader is te vergelijken met het kader dat voor infrastructurele projecten is voorgesteld door de parlementaire commissie die onderzoek deed naar de besluitvorming over grote infrastructurele projecten.¹³⁴ Overeenkomstig dat kader zal ongetwijfeld de constatering gedaan worden dat de Kamer vaak op informatieachterstand is ten opzichte van het ministerie.

133 *Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007.*
134 *Dit was de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.*

De meeste grote onderwijsbeleidshervormingen zullen onder de door de Tweede Kamer ingestelde Regeling grote projecten vallen. Deze regeling is een verzwaaring van de parlementaire controle. Projecten die onder deze regeling vallen zijn beleidsprojecten die grote delen van de samenleving raken of waarmee veel geld gemoeid is. De verantwoordelijk minister moet in dat geval één keer per half jaar een voortgangsrapportage uitbrengen. De Rekenkamer constateerde echter dat de Kamer desondanks bij deze grote projecten vaak verstoken blijft van relevante feiten over nut, noodzaak, uitvoering en resultaten.¹³⁵ “De daarvoor vereiste informatie is bij zes onderzochte grote projecten doorgaans wel op de departementen beschikbaar”, stelt de Rekenkamer. Door de slechte informatievoorziening krijgt het parlement vaak een onevenwichtig beeld. Bovendien bereikt informatie de Kamer te laat. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek naar de effecten van klassenverkleining dat de Kamer selectief en pas in een laat stadium is geïnformeerd.¹³⁶ Ook de Kamer zelf blijft in dit proces niet geheel buiten schot. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten constateerde ook dat de Kamer zelden doervroeg over de informatie die het ministerie aanreikte.¹³⁷ De Kamer kan echter alleen de beleidsvoornemens daadwerkelijk toetsen indien tijdig de juiste informatie beschikbaar is. Tijdigheid en juistheid zijn achteraf natuurlijk makkelijker vast te stellen dan vooraf.

Enkele ingrediënten voor het toetsingskader

Om het probleem van de gebrekkige informatievoorziening aan de Kamer te helpen voorkomen, kan mede op basis van de door de raad gedane aanbevelingen over de instrumenten van onderwijsbeleid een aantal vragen worden geformuleerd die, naast andere, onderdeel zijn van de ingrediënten voor het door de commissie op te stellen toetsingskader.

Is voorzien in een verbinding tussen onderwijs-, organisatie- en beleidsresultaten?

- Is duidelijk hoe op elk niveau (van docent tot schoolorganisatie, van management tot sectororganisatie en lerarenberoepsvereniging tot minister) de te behalen resultaten uiteindelijk samenhangen met de resultaten op het niveau van de leerling/student? Met andere woorden, is de keten van onderwijsresultaten tot beleidsresultaten zo specifiek mogelijk?

Zijn er identificeerbare en bekwame partners met wie realistische resultaatafspraken zijn te maken?

- Zijn de doelstellingen van het beleidsvoornemen, en worden er voldoende heldere criteria voor te behalen resultaten gegeven?
- Is er voldoende evidentie voor de kwaliteit van de partner? Wat is te doen aan kwaliteitsverhoging van deze partner?
- Is duidelijk hoe er verantwoording over resultaten gevraagd zal worden van degenen die het beleidsvoornemen uitvoeren? Is voldoende helder over welke instrumenten het ministerie daarbij beschikt?
- Is er duidelijkheid over het moment en de manier van evaluatie van het beleidsvoornemen? Hoe zal de Kamer over de voortgang worden geïnformeerd?

¹³⁵ Algemene Rekenkamer, 2007.

¹³⁶ Algemene Rekenkamer, 2007. In zijn reactie liet de minister weten dat volgens hem de Tweede Kamer in de basisrapportage en de daarbij gevoegde aanvullende informatie volledig is geïnformeerd. Hij vindt het achteraf jammer dat het in 2006 gepubliceerde evaluatieonderzoek niet eerder is uitgevoerd, maar bestrijdt dat er te selectief is gerapporteerd uit de beleidsevaluatie.

¹³⁷ Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004.

Wordt er ingezet op een beperkt aantal terreinen?

- Op welk niveau in de piramidale hiërarchie: waar zitten de knelpunten, op welk niveau van de piramide wordt ingezet?
- Worden de instrumenten in de juiste zwaarte en verhouding ingezet, conform het niveau waarop het beleidsvoornemen zich bevindt?¹³⁸
- Heeft het eerder ingezette beleid op dit terrein de kans gehad om te werken, zonder dat er veranderingen op veranderingen zijn gestapeld?

Is voldoende gezocht naar convergentie binnen en tussen programma's?

- Is er bij het beleidsvoornemen voldoende nagedacht over de samenhang met andere door het ministerie ingezette beleidsvoornemens? Kan dit beleidsvoornemen ook worden opgelost door op lagere niveaus van de piramide bijvoorbeeld de deskundigheid van docenten te vergroten?

Is voorzien in de opbouw van expertise op en rond instrumenten met name rond het beleidsinstrument 'communicatie'?

- Passen de ingezette instrumenten bij de geformuleerde doelen?
- Worden de juiste instrumenten ingezet (wordt er bijvoorbeeld voldoende gedaan aan communicatie)?

Is voorzien in een professionele programmastructuur?

- Is er een programmastructuur opgezet voor het beleidsvoornemen? Voor welk soort programmastructuur is met welke argumenten gekozen? Zou een programmastructuur wenselijk zijn?
- Wat is de verhouding tussen een intern-departementaal programmamanagement en een eventueel daaraan gekoppelde extern veldgericht programmamanagement?
- Wie voert de regie over de uitvoering van het programma? Is duidelijk waar de verantwoordelijkheden voor de uitvoeringsorganisatie neergelegd zijn?

Voor de invoering van onderwijshervormingen heeft de raad in zijn advies *Naar meer evidence based onderwijs* al op een aanpak gewezen om nieuwe onderwijsconcepten gaandeweg te preciseren en te vertalen naar specifieke leeromgevingen en programma's, die gedurende het proces voortdurend op hun effectiviteit worden onderzocht. Deze aanpak begint met een voorlopig concept, bijvoorbeeld competentieren, dat op kleine schaal, mogelijk in zeer kunstmatige situaties, wordt uitgetest (kleine pilotstudies waarin als in klinische trials processen en effecten worden bestudeerd). In deze fase vindt ook (verdere) ontwikkeling van een toetsinstrumentarium plaats om de beoogde effecten betrouwbaar en valide te kunnen vaststellen. Vervolgens worden de ontwikkelde instructiestrategieën op wat grotere schaal in het veld uitgetest, begeleid door monitoring en evaluatieonderzoek. Bij gebleken succes breekt een fase van wat hardere onderzoeken aan, zoals bijvoorbeeld op redelijk grote schaal opgezet quasi-experimenteel onderzoek. Pas wanneer de onderzochte instructiestrategieën de beoogde effecten bij de bedoelde doelgroepen teweegbrengen, is de tijd rijp voor een grootschalig veldexperiment, waarbij de leerlingen, klassen, scholen, enzovoort aselect aan condities worden toegewezen.

De raad wil tot slot wijzen op enkele verschillen tussen de door de commissie behandelde operaties, omdat deze verschillen gevolgen hebben voor elementen in het toetsingskader. De commissie onderzoekt enkele grote operaties die van beleidswege zijn

geïnitieerd. Het competentiegerichte leren, het nieuwe leren, het authentiek leren, het natuurlijk leren, het zelfstandig leren, het centraal-stellen-van-de-leervraag enzovoort, is echter van een andere orde en roept daardoor op zichzelf enkele buitengewoon interessante vragen op. De vormgeving van al dit soort, overigens zeer lastig te definiëren en af te bakenen didactische en inhoudelijke veranderingen heeft een duidelijk ander pad gevolgd dan de andere centraal geïnitieerde vernieuwingen. Het nieuwe leren is in eerste instantie niet van bovenaf opgelegd, maar ontstaan vanuit het veld dan wel vanuit onder meer de landelijke pedagogische centra als oplossing naar voren gebracht.

De vraag die dan naar boven komt is of de minister bij een dergelijke toch vooral door het veld ingezette vernieuwing nog wel instrumenten heeft om in te grijpen, en of deze instrumenten ook adequaat zijn. Een nog verdergaande vraag is of de minister eigenlijk wel zou moeten ingrijpen in dergelijke, door het veld ingezette, vernieuwingen, zolang scholen en instellingen duidelijk kunnen maken dat de kwaliteit van het onderwijs gegarandeerd is. In dat geval is het wel van belang dat er een kader is voor scholen en instellingen, zoals een leerstandaard. Bovendien moet de minister de instrumenten hebben om in te grijpen wanneer blijkt dat er iets niet goed gaat.¹³⁹

Naast de minister heeft de Kamer een eigen verantwoordelijkheid wanneer het gaat om nieuwe initiatieven vanuit het onderwijsveld. Daarom is het van belang dat de Kamer vroegtijdig op de hoogte is van nieuwe ontwikkelingen die tot grote vernieuwingen kunnen leiden. Het zogenoemde *nieuwe leren* is uiteraard niet uit de lucht komen vallen. Tien jaar geleden waren er her en der in het veld mensen bezig met het vernieuwen van hun onderwijs. Nu is het nieuwe leren uitgegroeid tot een soort beweging. Daarom zou de Kamer een ‘early warning system’ kunnen overwegen om te voorkomen dat zij voor verrassingen komt te staan. Het grondwettelijke jaarlijkse onderwijsverslag kan hier een wezenlijke functie vervullen en zou door de Kamer jaarlijks in die zin behandeld kunnen worden.

139

Dat dit nu niet altijd het geval is, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de Inspectie bij de Hogeschool Inholland geen onderzoek mocht uitvoeren naar de onderwijskwaliteit, alleen naar klachten van studenten en klachtafhandeling.

Afkortingen

aio	assistent in opleiding
BAND	Bilaterales Austauschprogramm Niederlande-Deutschland
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CENESA	Co-operation Education between the Netherlands and South Africa
CINOP	Centrum voor Innovatie van Opleidingen
Colo	Vereniging kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven
ECTS	European Credit Transfer System
EP	Europees Platform voor het Nederlandse onderwijs
evc	erkenning van verworven competenties
EZ	Economische Zaken
goa	gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
hbo	hoger beroepsonderwijs
HOAK	Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan
hrm	human resources management
IBG	Informatie Beheer Groep
ict	informatie- en communicatietechnologie
KBO	Katholieke Besturen Organisatie
KCE	KwaliteitsCentrum Examinering
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NESO	Netherlands Education Support Offices
NPM	New Public Management
Nuffic	Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs
NVAO	Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
po	primair onderwijs
REA	Raad van Economische Adviseurs
rec	regionaal expertisecentrum
rmc	regionaal meld- en coördinatiepunt
SBO	Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt
SILO	Stichting Informatievoorziening Landbouw Onderwijs
SLOA	Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
VBS	Vereniging Bijzondere Scholen
vbtt	van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VOS	Vrouwen oriënteren zich op de samenleving
VOS/ABB	Vereniging voor bestuur en management in het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs

VSNU	Vereniging van universiteiten
vsv	voortijdig schoolverlaten
vve	voor- en vroegschoolse educatie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
wsns	weer samen naar school
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
zbo	zelfstandige bestuursorganen

Figurenlijst

Figuur 1: Evaluatiecyclus van beleidsinstrumenten	13
Figuur 2: Vier niveaus van beleidsinterventies in het onderwijs	21
Figuur 3: Indeling van de acht onderzochte onderwerpen in de door de raad gehanteerde hiërarchie van beleidsonderwerpen	22
Figuur 4: Aantallen ingezette beleidsinstrumenten per thema uitgesplitst naar type instrument	42
Figuur 5: Aantallen ingezette beleidsinstrumenten per thema uitgesplitst naar sturingsmechanisme	42
Figuur 6: Verdeling van beleidsinstrumenten over sturingsmechanismen en soorten instrument	43
Figuur 7: Indeling van onderwerpen uit het regeerakkoord in de in hoofdstuk 2 beschreven niveaus	72
Tabel 1: Indeling van beleidsinstrumenten voor het onderwijs naar type en gebruikt sturingsmechanisme	18
Tabel 2: Typen beleidsinstrumenten ingezet n.a.v. lerarenbeleid	26
Tabel 3: Typen beleidsinstrumenten ingezet op onderwijstijd	28
Tabel 4: Typen beleidsinstrumenten ingezet op innovatie	30
Tabel 5: Typen beleidsinstrumenten ingezet op onderwijsachterstandenbeleid	32
Tabel 6: Typen beleidsinstrumenten ingezet op voortijdig schoolverlaten	34
Tabel 7: Typen beleidsinstrumenten ingezet op internationalisering	37
Tabel 8: Typen beleidsinstrumenten ingezet op burgerschap	39
Tabel 9: Typen beleidsinstrumenten ingezet op een leven lang leren	40
Tabel 10: Aantallen instrumenten bij de acht onderzochte thema's	41
Tabel 11: Gevonden middelen per thema (x 1 miljoen euro)	43
Tabel 12: Percentage additionele investeringen van de acht thema's als percentage gerekend naar de direct betrokken onderwijssectoren	44
Tabel 13: Overzicht van favoriete beleidsinstrumenten van de diverse ministers en het daarbij behorende beleidstype	58
Tabel 14: Beleidsinstrumenten lerarenbeleid	B.2-100
Tabel 15: Beleidsinstrumenten innovatie	B.2-101
Tabel 16: Beleidsinstrumenten onderwijstijd	B.2-102
Tabel 17: Beleidsinstrumenten onderwijsachterstandenbeleid	B.2-104
Tabel 18: Beleidsinstrumenten voortijdig schoolverlaten	B.2-105
Tabel 19: Beleidsinstrumenten internationalisering	B.2-106
Tabel 20: Beleidsinstrumenten burgerschap	B.2-108
Tabel 21: Beleidsinstrumenten innovatie	B.2-109

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2007). *De staat van de beleidsinformatie 2007*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2007). *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Basoski, I., Wiegers, M. & Overmeer, V. (2007) *De kracht van het herontwerp*. Den Haag: Berenschot.
- Borghans, L. (2007). Onderwijs is een investering. In Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs* (57-70). Den Haag: Onderwijsraad.
- Brink, G. van (2005). Innovatief onderwijs moet zinvol zijn en vooral eenvoudig. *Schoolmanagers VO*, 10(4).
- Bronneman-Helmers, R. (2007). Nieuwe bestuurlijke verhoudingen: andere instrumenten. In Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs* (41-56). Den Haag: Onderwijsraad.
- Brugge, G. van der (2004). Lumpsum in het primair onderwijs – een kwaliteitsimpuls. In V. Bruijns, W. Egbering & H. van Gansewinkel, *Het kind en het badwater: Sturingsdilemma's in het onderwijs*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Houten: Stenfort Kroese.
- Bruijns, V., Egbering, W. & Gansewinkel, H. van (2004). Het beste van twee werelden. In V. Bruijns, W. Egbering & H. van Gansewinkel, *Het kind en het badwater: Sturingsdilemma's in het onderwijs*. Utrecht: Lemma.
- Bruin, J.A. de & Hufen, J.A.M. (1992). Instrumenten van Overheidsbeleid. *Beleidswetenschap*, 6(1), 69-93.
- Carnegie Commission on Higher Education (1973). *Governance of Higher Education. Six Priority Problems*. New York: McGraw-Hill.
- Childress, S., Elmore, R. & Grossman, A. (2006). How to Manage Urban School Districts. *Harvard Business Review*, 84(11), 55-68.
- Clark, B.R. (1978). Coordination: Patterns and Processes. In *Twelve Systems of Higher Education: Six Decisive Issues*. New York: International Council for Educational Development.
- Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies, gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987* (dissertatie). Enschede: Universiteit Twente.
- Doelen, F.J.C. van der (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie. In J.Th.A. Bressers e.a., *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.
- Een pervers effect van rankings op wiskundeonderwijs* (2007). Geraadpleegd op 18 juli 2007 via de website van Scienceguide, <http://www.scienceguide.nl/article.asp?articleid=103210>.
- Grit, K. (2000). *De dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*. Groningen: Coelo.
- Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2004). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: SDU.
- Hooge, E. & Leenhouts, J. (2007). Van overacting naar method acting in (onderwijs)beleid. In Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs* (29-40). Den Haag: Onderwijsraad.

- Hoppe, R., Jeliaskova, M., Graaf, H. van de & Grin, J. (2001). *Beleidsnota's die doorwerken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Hout, H. van (2004). Kiezen tussen regelzucht of anarchie. In V. Bruijns, W. Egbering & H. van Ganswinkel, *Het kind en het badwater: Sturingsdilemma's in het onderwijs*. Utrecht: Lemma.
- InAxis (2004). *Beschrijving en analyse database Innovatie en Kwaliteit Publieke sector, rode draden en witte plekken*. Zoetermeer: EIM consult en IOO.
- Inspectie van het Onderwijs (1999). *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Onderwijsverslag 2005-2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *Onderwijstijd in het vo. Onderzoek naar de naleving van de minimaal te programmeren onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jacob, B.A. (2002). *Accountability, incentives and behavior: The impact of high-stakes testing in the Chicago public schools*. NBER Working Paper 8968.
- Karmel, P. (1988). The Role of Central Government in Higher Education. *Higher Education Quarterly*, 42(2), 119-143.
- Kwikkers, P. (2005). Evenwicht zonder sturing. In P. Kwikkers, J. Huisman & F.E.H. van Eijkern, *Evenwicht zonder sturing: Wegen voor nieuw hoger onderwijs en wetenschap*. Den Haag: Sdu.
- Leeuw, F.L. & Hulshof, M. (2007) *Overheidsinterventies en onderwijs: kennis over gedragsmechanismen als wenkend perspectief?* In Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs* (87-100). Den Haag: Onderwijsraad.
- Leune, J.M.G. (2001). *Onderwijs in verandering. Reflecties op een dynamische sector*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Leune, J.M.G. (2007) *Verstandig Onderwijsbeleid*. Apeldoorn: Garant.
- Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H. & Webbink, H.D. (2006) *Expanding Schooling Opportunities for 4-Year-Olds*. IZA Discussion Paper No. 2434.
- Marzano, R.J. (2003). *What Works in Schools, research translated into action*. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development.
- McDaniel, O. (1997). *The Effects of Government Policies on Higher Education: In Search of alternative Steering Methods*. Den Haag.
- McDaniel, O. (1990). *The Validity of the Argument for the Necessity of Institutional Autonomy in Higher Education*. Paper gepresenteerd tijdens de Blindernkonferansen, Oslo.
- McDaniel, O., Kruyf, E. de, Watts-Jones, M. & Duijnhouwer, J. van (2007). *Resultaat wordt gewaardeerd (maar telt niet echt)*. Studie door CBE Consultants in opdracht van de Onderwijsraad. Te raadplegen via de website van de Onderwijsraad, www.onderwijsraad.nl.
- Meijer, C.J.W. (2004). *WSNS Welbeschouwd*. Apeldoorn: Garant.
- Ministerie van Algemene Zaken (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2002). *Notitie GOA-LBK2002-2006, Schets van het landelijk beleidskader 2002 - 2006*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003a). *Brief van de minister en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 4 november 2003*. TK 2003-2004, 29200 VIII, 43.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003b). *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 19 december 2003*. TK 2003-2004, 29386, 1.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Koers primair onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a). *Beleidsnotitie governance*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005b). *Subsidieregeling Dieptepilot voor de opleidingsschool en de academische school 2005-2008*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005c). *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 1 juli 2005*. TK 2004-2005, 26695, 24.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005d). *Wijzing op de wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 30 september 2005. TK 2004-2005, 27728, 85.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006a). *Aanval op de uitval. Perspectief en actie*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006b). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006c). *Voortgang good governance in het onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003). *Hoofddijnennotitie plan van aanpak jeugdwerkloosheid*. TK 2002-2003, 23972, 60.
- Niklasson, L. (1995). State, Market and Oligarchy in Higher Education: A Typology and an Outline of the Debate. *Higher Education Management*, 7(3), 345-353.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007). *Thematic review of tertiary education, The Netherlands*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Onderwijsraad (1999). *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2000). *Dereguleren met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001). *De markt meester?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *Leren in samenspel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Samen leren leven*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002c). *Werk maken van een leven lang leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Tot hier en nu verder*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Betere overgangen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Bijdragen van onderwijs aan het Nederlandse innovatiesysteem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005c). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005d). *Internationaliseringsagenda voor het onderwijs 2006-2011*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Doelgericht investeren in onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Doortastend Onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006c). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006d). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006e). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2007a). *Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Presteren naar vermogen.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007c). *Versteving van Kennis in het Onderwijs II.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007d). *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
- PricewaterhouseCoopers (2006). *Cities of the future. Global competition, local leadership.* PriceWaterhouseCoopers.
- PricewaterhouseCoopers & Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (2006). *Eerste fase benchmark MBO afgerond.* De Bilt: MBO Raad.
- Putters, K. (2007). Passende sturingsinstrumenten voor onderwijsbeleid. In Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs* (11-27). Den Haag: Onderwijsraad.
- Raad van Economisch Adviseurs (2007). *Lof der Eenvoud, verhoging kwaliteit en effectiviteit overheid.* Den Haag: Raad van Economische Adviseurs.
- Scholtes, E. (2007). Kennen is kunnen? In Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs* (71-85). Den Haag: Onderwijsraad.
- Schoolmanagers_VO (2005). *Innovatieplan 2005.* Utrecht: Schoolmanagers_VO.
- Stone, D. (2002) *Policy paradox: the art of political decision making.* New York: W.W. Norton & Company.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004). *Grote projecten uitvergroot. Een infrastructuur voor besluitvorming.* Den Haag: SDU.
- Tilborg, L. van & Es, W. van (2003) *De uitkomsten van de RMC analyse 2002.* Utrecht: Sardes.
- Toonen, Th. (2007). Minder instrumenten, meer structuur. In Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs* (101-114). Den Haag: Onderwijsraad.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). *Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen.* Brief van de voorzitter en de griffier van de Tweede Kamer. TK 2006-2007, 31007, nr. 1.
- Van den Heuvel, J.H.J. (2005) *Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor overheidsbeleid.* Utrecht: Lemma.
- Veugelers, W. & Kat, E. de (1998) *Opvoeden in het voortgezet onderwijs. Leerlingen, ouders en docenten over de pedagogische opdracht en de afstemming tussen gezin en school.* Assen: Van Gorcum.
- Walters, D. (2007). Plasterk haalt de teugels aan. *NRC Handelsblad*, 27 april 2007.
- Wieringen, A.M.L. van (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland.* Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink.
- Wijnen, G. & Tak, Th. van der (2006). *Programmamanagement: Sturen op samenhang.* Dordrecht: Kluwer.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende Overheid.* Den Haag: WRR.

Geraadpleegde deskundigen

Mevrouw drs. M.T.C. Blom, voorzitter College van Bestuur Willibrord Stichting & Stichting PCOU, Utrecht

De heer drs. P.W. Doop, vice-voorzitter College van Bestuur Universiteit van Amsterdam/Hogeschool van Amsterdam

De heer drs. R.P. van Hal, directeur programmabureau InAxis

De heer prof.dr. S. Karsten, hoogleraar Beleid en organisatie van beroepsonderwijs, Universiteit van Amsterdam

De heer drs. E.P. van Manen, voorzitter College van Bestuur, Hogeschool Leiden

De heer dr. R. van der Molen, beleidsmedewerker Ministerie van Financiën

De heer drs. A. Peters, directeur Stichting Leerplanontwikkeling

De heer L.J.M.J. Sonnenschein, medewerker programmabureau InAxis

De heer drs. H.W.J.A.M. van Vlodrop, voorzitter College van Bestuur ROC Zadkine, Rotterdam

Mevrouw prof.dr. M.C. van der Wende, hoogleraar Comparative Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente & hoogleraar Onderwijskunde, Vrije Universiteit Amsterdam

Bijlage 1: Adviesvraag

O N D E R
O N D E R
L T U U R
N E M
S C H A P

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
Prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Dan Haag

19 APR 2007

Ons kenmerk

ASEA/DIR/2007/6725

Uw brief van

Onderwerp

**Adviesaanvraag verkenning: "Weloverwogen beleid:
beleidsconsistentie per beleidstraject"**

Geachte heer Van Wieringen,

De laatste jaren wordt steeds meer nadruk gelegd op de effectiviteit van ingezet beleid. Verschillende actoren, waaronder de volksvertegenwoordiging, de burger en het bedrijfsleven, vragen om meer transparantie, meer draagvlak, een grotere publieke betrokkenheid, evidence-based beleid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Maar het blijkt nog niet zo makkelijk om effectief beleid te ontwerpen en uit te voeren, getuige bijvoorbeeld het onderzoek van de Algemene Rekenkamer "Tussen beleid en uitvoering" (2003).

Het onderwijsbeleid kent vijf soorten aanpakken:

1. financieel beleid: extra geld, extra hulpbronnen, meer bestedingsvrijheid en flexibiliteit, deregulering en lumpsum, nu ook in het primair onderwijs;
2. de inzet van externe expertise vanuit intermediaire en ondersteunende instanties die het systeem voorzien van kennis en ontbrekende vaardigheden;
3. het inzetten op standaarden om betere resultaten te krijgen;
4. marktwerking, verschuiving van de macht in de richting van de consumenten, tegen het monopolie van de bureaucratie en
5. governance anno 2006: verschuiving van overheidsbeleid naar beleid van schoolbesturen, met een coördinerende rol voor sectororganisaties.

Er is behoefte aan een verkenning van de voor- en nadelen van de verschillende beleidsinstrumenten die de minister ten dienste staan.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.mnoocw.nl
Contactpersoon: drs. Muriël Filé T +31-70-4123177 / Peter Mulder T +31-70-4124093

De volgende vragen zijn relevant:

1. Wat zijn de voor- en nadelen van (combinaties van) de verschillende beleidsinstrumenten waarover de minister van onderwijs beschikt? Ik verzoek de raad om daarbij tenminste een duiding te willen geven van de mate van effectiviteit van die ingrepen.
2. Zijn er factoren aan te wijzen die de keuze van bepaalde beleidsinstrumenten stimuleren? Voorbeelden hiervoor kunnen zijn maatschappelijke ontwikkelingen, politieke keuzes of eerdere ervaringen met het gebruik van bepaalde beleidsinstrumenten?
3. Hoe moeten in het licht van het antwoord op vraag 1 recente beleidskeuzes worden beoordeeld? Ik verzoek u deze vraag voor geselecteerde thema's¹⁾ in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en het hoger onderwijs te beantwoorden.
4. Is er – voor wat betreft de geselecteerde thema's – in de verschillende onderwijssectoren sprake van consistente beleidskeuzes?
5. Hoe kan de overheid de kwaliteit en de consistentie van beleidskeuzes versterken?

Ik verzoek u deze vragen te willen beantwoorden mede in het licht van het recente aantreden van dit kabinet en met het oog op de ontwikkeling van toekomstig beleid. De vragen moeten daarnaast ook geplaatst worden in de context van de vigerende sturingsfilosofie (meer op afstand, meer globaal sturend, meer overlatend aan het onderwijsveld zelf).

Ik vertrouw op een voorspoedige behandeling van deze verkennende adviesaanvraag. De contactpersonen bij het ministerie van OCW zijn Muriël Filé en Peter Mulder van de directie ASEA. Ik zie de verkenning met veel belangstelling tegemoet.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Dr. Ronald H.A. Plasterk

¹⁾ Ik heb kennis genomen van uw voorlopige voorstel aandacht te geven aan de thema's die zijn genoemd in uw advies Doelgericht investeren in onderwijs (2006) (jeugdbeleid, de cultuurpedagogische taak van het onderwijs, maatwerk en differentiatie, levenlang leren en internationalisering).

Bijlage 2: Overzicht inzet beleidsinstrumenten per beleidsterrein

Tabel 14: Beleidsinstrumenten lerarenbeleid				
	Directe sturing		Indirecte sturing	
Type	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innovierend
Planning	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In stand houden van lerarenopleidingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (Beperkte) bepaling inhoud opleidingen ▪ Beroepsgroep "Waar wij voor staan" van het ministerie van Onderwijs 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Experimenten met trajecten als opleiden in de school, duobanen voor schoolleiders, Dittrich-regio's, plusleraar, etc. ▪ FPU'ers inzetten als begeleider in het po
Bekostiging/economisch	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bekostiging lerarenopleidingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Extra middelen aanstellen aparte groepen (o.a. OOP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsidieregelingen zij-instroom ▪ IPB-gelden ▪ Instroompremies doelgroepen (o.a. vrouwen) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscale maatregelen m.b.t. scholing
Regelgeving/juridisch	<ul style="list-style-type: none"> ▪ WHW als kader voor de lerarenopleidingen ▪ (Interim) wet zij instroom ▪ Wet Bio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processen en procedures t.a.v. zij-instroom ▪ Cao-bepalingen inzake (nieuwe) categorieën personeel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenanten terugdringen arbeidsongeschiktheid en beperking ziekteverzuim ▪ Afspraken rondom de versterking van de arbeidsvoorwaarden (tal van maatregelen, zie aparte overzichten) ▪ Wijziging fiscale wetgeving omtrent pensioenen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nieuwe routes naar het leraarschap (zij instroom/aanboren nieuwe segmenten) ▪ Uitwisseling met het bedrijfsleven ▪ Combineren van arbeid en zorg in het onderwijs (tal van regelingen) ▪ Kopopleiding in het hbo
Beïnvloeding/communicatie		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal beleidsnotities (o.a. Een samenhangend stelsel voor de onderwijsberoepen) ▪ Onderwijsverslagen Inspectie van het Onderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vele publicaties en documenten gericht op de versterking van de kwaliteit van de lerarenopleiding ▪ Promotiecampagnes aantrekkelijkheid leraarberoep ▪ Tal van onderzoeken naar deelaspecten van het leraarberoep ▪ Verschillende monitors naar effectiviteit van activiteiten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanschrijven stille reserve

Tabel 15: Beleidsinstrumenten onderwijstijd

	Directe sturing		Indirecte sturing	
Type	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innovierend
Planning				
Bekostiging/ economisch		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sancties niet nako- men onderwijstijd 		
Regelgeving/Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wijziging van WEB en WSF/WTS 850- en 1600-urennorm ▪ Flexibiliseringwet po ▪ Wijziging Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 ▪ Onderwijstijd po in samenspraak met ouders ▪ Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ▪ Studiefinanciering 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechtszaken over de (4-daagse) schoolweek po ▪ Besluit voor 5-daagse schoolweek po 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenant OCW en BVE Raad (TOP) 	
Beïnvloeding/communicatie		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderwerp op de agenda ▪ Controle geprogrammeerde onderwijstijd ▪ Maatregelen aankondigen niet nakomen onderwijstijd 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teksten in MvT begrotingen ▪ Onderzoek ITS schooltijden; ▪ Inspectie: prestatie- en evaluatieonderzoek ▪ Plan van aanpak (TOP) 	

Tabel 16: Beleidsinstrumenten innovatie

Type	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kennisnet ▪ Lectoren en kenniskringen ▪ Nationaal Genomics Initiatief (2002) ▪ Synergie ict en innovatie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deltaplan bèta- en techniekonderwijs ▪ Digitale universiteit ▪ Educatieve contentketen ▪ Genomics-onderzoek ▪ Samenwerking vo en ho
Bekostiging/economisch			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contentfiltering en beveiliging van internetsites ▪ Enveloppen wo: oprichting regieorgaan van het ict ▪ HBO-sprintprogramma ▪ Het vernieuwingsfonds ▪ Incidentele impuls ICT ▪ Innovatiegerichte Onderzoekprogramma's (iop door Senter) ▪ Innovatievoorziening vo ▪ Onderwijshuisvesting voor de onderwijskundige vernieuwingen ▪ Projectsubsidies (her)ontwerp basisvorming ▪ Specifieke stimulering ▪ Stichting innovatie alliantie aangesloten bij raakregeling ▪ Vvo-project 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actieplan verbreding techniek in het basisonderwijs ▪ Oprichting Epselon (elearning-producten) ▪ Q²Primair ▪ Subsidie Wanita-school (innovatieve brede school waarin kunsteducatie een grote rol speelt) ▪ SURF educatie ▪ Teamonderwijs Op Maat (TOM) ▪ WSNS+
Regelgeving/juridisch	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sloa-wet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decentralisatie ▪ Modernisering WVO ▪ Vermindering regels en voorschriften ▪ Wetsvoorstel experimenteerartikel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestaande innovatiearrangement voor instellingen beroepskolom opnieuw vormgegeven ▪ Convenant bestuurlijke agenda tussen OCW en MBO Raad ▪ Convenant HBO-raad en OCW over kennisinnovatie is core business van hogescholen ▪ Convenant schoolmanagers_VO en OCW over projectbudgetten in innovatievoorziening ▪ Convenant tussen platform beroepsonderwijs en stichting van de arbeid over samenwerking ▪ Educatiefonds Stichting Surfsamenwerking ▪ Kaderregeling technocentra ▪ KeBB-regeling ▪ Raakregeling: convenant OCW en mkb ▪ Silo-regeling 	

Type	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Beïnvloeding/communicatie		<ul style="list-style-type: none"> ▪ KCE toetst projecten verbetering examenpraktijk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brochures, rapportages, nota's en monitoren ▪ Digitale universiteit in 2005 opgegaan in Surf ▪ Expertisecentra ▪ Externe commissie 'institutionele vernieuwing' universiteiten ▪ Garanderen vernieuwing leraaropleidingen vo/mbo ▪ Geen extra beleidsimpulsen voor invoering kwaliteitszorg ▪ Grassroots ▪ Campagne durven delen doen ▪ Innovatieacademie herontwerpprojecten Dordrecht ▪ Innovatieagenda po ▪ Innovatiemakelaar ▪ InnovatiePlatform ▪ Innovatievoorziening ▪ Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven ▪ Kennisnet ▪ Kennisnet ▪ Kennisrotonde ▪ Kennisverspreiding mkb ▪ Koers po, vo, bve ▪ Lectoren voor kennisinnovatie ingezet ▪ Ontwikkeling duurzame innovatiestrategie ▪ Platform bètatechniek: goede voorbeelden ontwikkelen ▪ Platform bve ▪ PO platform ▪ Programmaraad Innovatie vo ▪ Raamplan innovatie 'focus op innovatie' ▪ Samenhang ict en vo ▪ Samenwerkingsverband ICT op school en kennisnet ▪ Schoolmanagers_VO als innovatieregisseur ▪ Stichting kennisontwikkeling HBO (skoHBO) opgericht ▪ Strategisch plan regieorgaan ICT ▪ Taakgroep vernieuwing basisvorming ▪ Verkenning rendement kennisinvesteringsquote van NL uigaven en resultaten (OCW/EZ) ▪ Vernieuwingsimpuls ulo ▪ Versterken beroepskolom ▪ Versterking vo van wetenschappelijk fundament ▪ Vmbo-forum ▪ Vooruitprojecten ▪ Vraaggerichte sloa-systematiek ▪ Werkconferentie ▪ Wetenschapsbudget 	

Tabel 17: Beleidsinstrumenten onderwijsachterstandenbeleid				
	Directe sturing		Indirecte sturing	
Type	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bovenschoolse taal-klas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bovenschoolse taal-klas
Bekostiging/economisch		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nieuwkomersbeleid ▪ VVE ▪ GOA (I en II) midde-len 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gewichtenregeling po ▪ Leer+ arrangement vo ▪ Aanvullende forma-tie VSO ▪ Bovenschoolse taal-klas ▪ Taallijn VVE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intensief taalbeleid
Regelgevin/ juridisch	<ul style="list-style-type: none"> ▪ GOA wetgeving (en opvolgers) ▪ Nieuwkomersbeleid ▪ Uitvoeringsregels bekostiging 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landelijk beleidska-der GOA ▪ Decentralisatie GOA beleid naar de gemeenten ▪ Schakelklassen ▪ VVE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenanten met gemeenten 	
Beïnvloeding/ communicatie		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderwerp op de politieke agenda brengen en houden ▪ Publicaties 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teksten in MVT begrotingen ▪ Speeches, inter-views en optredens ▪ Systematische infor-matie in websites ▪ Publicaties ▪ Netwerkbijeenkom-sten en (inter-)natio-nale congressen ▪ Onderzoek en lokale monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokale Educatieve Agenda

Tabel 18: Beleidsinstrumenten voortijdig schoolverlaten

	Directe sturing		Indirecte sturing	
Type	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kenniscentrum EVC 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ invoering van competentiegericht onderwijs
Bekostiging/economisch		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Output bekostiging mbo ▪ Output bekostiging hbo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duale trajecten ▪ EVC ▪ Leerplus arrangement ▪ Leerwerkloket ▪ Voorbereidende Ondersteunende Activiteiten (VOA) in het mbo 	
Regelgeving/juridisch	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leerplicht verlenging ▪ Onderwijsnummer ▪ Participatieplicht ▪ RMC-wet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duale trajecten ▪ EVC ▪ Informatieplicht ▪ Leerwerkloket ▪ Meldplicht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assistentenroute (mbo-1) ▪ Convenanten ▪ Praktijkleren in het vmbo verruimd ▪ Samenwerkingsconstructies tussen vso--instellingen 	
Beïnvloeding/communicatie		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderwerp op de politieke agenda (Lissabondoelstelling) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betere informatievoorziening ▪ Speeches, interviews en optredens ▪ Systematische informatie in websites ▪ Teksten in MvT 	

Tabel 19: Beleidsinstrumenten internationalisering

		Directe sturing		Indirecte sturing	
Type	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innovierend	
Planning			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenwerkingsverbanden op het gebied van onderwijs (o.a. Polen, Tsjechië, Slovenië, Rusland, Hongarije, Duitsland, Frankrijk, België, Zuid-Afrika) ▪ HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoek-plan) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenwerkingsverbanden (o.a. Polen, Tsjechië, Slovenië, Rusland, Hongarije, Duitsland, Frankrijk, België) ▪ ICT samenwerking ▪ HOOP (hoger onderwijs en onderzoek-plan) 	
Bekostiging/economisch		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Internationale aspecten studiefinanciering ▪ Wijziging van subsidieregelingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Internationale aspecten studiefinanciering ▪ Mobiliteitsbeurzen; o.a. <ul style="list-style-type: none"> - Huygensprogramma - Talentprogramma - Fullbrightprogramma - DELTA-beurzenprogramma ▪ Programma's gericht op internationale samenwerking; o.a. <ul style="list-style-type: none"> - KANS-programma ▪ Visie-regeling ▪ PLATO-programma ▪ (Institutionele) subsidies ▪ Subsidies buitenland 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leonardo da Vinci regeling 	
Regelgeving/juridisch		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wijziging van subsidieregelingen ▪ Internationale aspecten studiefinanciering ▪ Bestuurlijke overeenkomsten ▪ Aanpassingen leidraad Europees Aanbesteden ▪ Internationalisering curriculum 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grenslandenbeleid ▪ Internationale aspecten studiefinanciering (o.a. meeneembare studiefinanciering) ▪ (Institutionele) subsidies ▪ Subsidies buitenland 		

	Directe sturing		Indirecte sturing	
Type	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Beïnvloeding/communicatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lissabon-doelstellingen 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderzoeken en monitors; o.a. <ul style="list-style-type: none"> - Internationale Mobiliteit in het Onderwijs in Nederland = oude Bison-mobiliteits-monitor - PISA onderzoek ▪ Beleidsnota's: <ul style="list-style-type: none"> - Nota Grenzen verleggen (1991) - Nota Onbegrensd Talent (1997) - Nota Kennis geven en nemen (1999) - Nota Studeren zonder grenzen (2001) - Nota Onderwijs voor wereldburgers (2001) ▪ Koers op kwaliteit – internationaliseringsbrief hoger onderwijs (2004) ▪ Beleidsnotitie: Onderzoekstalent op waarde geschat ▪ Nederlands Education Support Offices (NESO's) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderzoek en monitors; o.a. <ul style="list-style-type: none"> - Growth-project, OESO-review - Kennis in kaart 2004 ▪ Verklaring van Münster ▪ Beleidsnota's: <ul style="list-style-type: none"> - Nota Grenzen verleggen (1991) - Nota Onbegrensd Talent (1997) - Nota Kennis geven en nemen (1999) - Nota Studeren zonder grenzen (2001) - Nota Onderwijs voor wereldburgers (2001) ▪ Koers op kwaliteit – internationaliseringsbrief hoger onderwijs (2004) ▪ Beleidsnotitie: Onderzoekstalent op waarde geschat

Tabel 20: Beleidsinstrumenten burgerschap				
	Directe sturing		Indirecte sturing	
Type	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innovierend
Planning				
Bekostiging/economisch				
Regelgeving/juridisch	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verdrag van Maastricht ▪ Wet van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderwijsinspectie pedagogisch schoolklimaat en burgerschapsvorming ▪ Nieuwe kerndoelen 		
Beïnvloeding/communicatie			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Platform Pedagogische Opdracht Onderwijs ▪ De Raad van Europa is gekomen met de Ontwerpverklaring en het Programma m.b.t. Opvoeding tot Democratisch Burgerschap ▪ Ontwikkeling handreikingen Burgerschap en integratie ▪ Programmaserie waarden en normen in de sport ▪ Kennisnet: normen en waarden themasite ▪ Europees Platform ontwikkelt een model voor scholen om (vroegtijdig) Frans en Duits aan te bieden. ▪ Minister zal Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel nader bezien. 	

Tabel 21: Beleidsinstrumenten innovatie

Type	Directe sturing		Indirecte sturing	
	Voorschrijvend	Normerend	Stimulerend	Innoverend
Planning			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kenniscentrum EVC 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Associate Degree ▪ Digitale Universiteit ▪ Individuele leerrekening ▪ Van kwalificatiestructuur naar competenties
Bekostiging/economisch			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duale trajecten ▪ EVC ▪ Leerwerkloket 	
Regelgeving/juridisch		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duale trajecten ▪ EVC ▪ Leerwerkloket 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Belastingaftrek van studiekosten ▪ Convenanten ▪ Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen onderwijs (WVA-onderwijs) 	
Beïnvloeding/communicatie		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderwerp op de politieke agenda (Lissabondoelstelling) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kenniscentrum EVC ▪ Loopbaanadviseurs ▪ Onderzoek en monitoring ▪ Projectdirectie Leren en Werken (interdepartementale samenwerking OCW en SZ) ▪ Speeches, interviews en optredens ▪ Systematische informatie in websites ▪ Taskforce Leven Lang leren ▪ Teksten in MvT ▪ Week van het leren 	