

Inhoud

1	Bestuur, organisatie en regelgeving van het onderwijs	9
	<i>Ruud Klarus en Frans de Vijlder</i>	
2	Onderwijs in de nationale economische, sociale en culturele huishouding	13
	<i>Frans de Vijlder</i>	
	Inleiding	13
2.1	Natievorming en de opbouw van een maatschappelijke elite	14
2.2	De institutionele wortels van het lager onderwijs	16
2.3	Middelbaar onderwijs als onderdeel van sociaal recht en emancipatiebewegingen	18
2.4	De modernisering en uitbreiding van het hoger onderwijs	20
2.5	De schoolstrijd en de gevolgen daarvan	22
2.6	De ontdekking van het kind en de leerplicht	23
2.7	De ontwikkeling van het moderne beroepsonderwijs	25
2.8	Alle algemeen en beroepsonderwijs op middelbaar niveau onder één wet	26
2.9	De ontwikkeling van het hoger onderwijs na de Tweede Wereldoorlog	28
2.10	De ontwikkeling van het primair en voortgezet onderwijs sinds de jaren tachtig	29
2.11	De ontwikkeling van het beroepsonderwijs sinds de jaren tachtig	33
2.12	De ontwikkeling van het hoger onderwijs sinds de jaren tachtig	36
	Literatuur	37
3	Organisatie van het Onderwijsbestel	41
	<i>Fons van Wieringen</i>	
	Inleiding	41
3.1	Verzuiling	42
3.2	Openbaar en bijzonder onderwijs: hoe breed is een school?	43

3.3	Het rijk, de gemeente en het schoolbestuur	44
3.4	Bestuurlijke verzelfstandiging van het openbaar primair en voortgezet onderwijs	45
3.5	Wat centraal, wat decentraal?	46
3.6	Initiërend of afwachtend?	47
3.7	Overleg tussen overheid en onderwijsveld	49
3.8	Organisaties van leerlingen en ouders	50
3.9	Overlegvormen	51
3.10	Autonomievergroting en schaalvergroting	53
3.11	Organisaties van besturen	55
3.12	Onderwijsvakbonden	56
3.13	Beleidsinstrumenten: reguleren, prikkelen, informeren	57
3.14	Aanhoudende zorg voor aanhoudende veranderingen	58
	Literatuur	59

4 Regelgeving en principes 61

Paul Zoontjens

	Inleiding	61
4.1	Constitutionele principes van ons onderwijs: nationaal en internationaal	62
4.2	Openbaar en bijzonder onderwijs	64
4.3	Iets meer over de vrijheid van het bijzonder onderwijs	67
4.4	De rol van de wetgever	68
4.5	Beperkte rol voor de minister	69
4.6	Invloed internationaal recht op de interpretatie van de Grondwet	71
4.7	Een inhoudelijke schets van de onderwijswetgeving	72
4.8	Opbouw, structuur en invoering van de onderwijswetgeving	76
4.9	Slot: centraal – decentraal	80
	Literatuur	82

5 Goed bestuur en maatschappelijk ondernemerschap in het onderwijs 85

Edith Hooge

	Inleiding	85
5.1	De betekenis en doelen van goed bestuur	86
5.2	Historische achtergronden van goed bestuur in het onderwijs	90
5.3	Nieuwe omstandigheden, nieuwe opvattingen over goed bestuur	92
5.4	Goed bestuur in de not-for-profitsector	98

5.5	Goed bestuur en maatschappelijk ondernemen	102
	Literatuur	107
6	Medezeggenschap en verantwoording: in meerdere opzichten een zaak van goed bestuur	111
	<i>Renée van Schoonhoven</i>	
	Inleiding	111
6.1	Medezeggenschap en ‘public governance’	113
6.2	Medezeggenschap als onderdeel van ‘private governance’	121
6.3	Medezeggenschap en ‘professionals governance’?	126
6.4	Governance, (mede)zeggenschap en verantwoording: hoe verder?	129
	Literatuur	132
7	Professional governance door leraren	135
	<i>Hubert Coonen</i>	
	Inleiding	135
7.1	Het beroep van leraar als professie	136
7.2	Betrokkenheid van leraren bij het onderwijs(vernieuwings)beleid	142
7.3	Organisatie van de beroepsgroep leraren	151
	Literatuur	153
8	Toezicht en kwaliteit	157
	<i>Pieter Huisman</i>	
	Inleiding	157
8.1	Toezicht op onderwijskwaliteit: definitie, actoren, taken en uitgangspunten	157
8.2	Hoe wordt toezicht gehouden: werkwijze en fasering	163
8.3	Normering: toezichtkaders primair en voortgezet onderwijs	170
8.4	Waarderingskader MBO	172
8.5	Hoger onderwijs: accreditatiekader	173
8.6	Toekomstige ontwikkelingen in toezicht	175
8.7	De inspectie: overbodig of onmisbaar?	177
	Literatuur	179

9	De Europese en internationale dimensie	181
	<i>Johan van Rens</i>	
	Inleiding	181
9.1	Toekomstige kwalificatiebehoeften	181
9.2	Historische EU-ontwikkelingen	182
9.3	Erkenning van diploma's	184
9.4	De vruchten van de open coördinatiemethode	186
9.5	Het Bologna-proces	189
9.6	Het Kopenhagen-proces	190
9.7	Het Europees Kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF)	192
9.8	Het competentiegericht leren	195
9.9	Andere internationale samenwerkingsvormen: OESO, UNESCO, CEDEFOP en ETF	196
9.10	Uitdagingen voor Nederland	197
	Literatuur	200
10	Goed onderwijs kan niet zonder bestuur, maar wat is goed bestuur?	203
	<i>Ruud Klarus en Frans de Vijlder</i>	
8	Inleiding	203
10.1	Onderwijsinstuties: de sociale organisatie van leerprocessen	204
10.2	Bestuur, organisatie en regelgeving	206
10.3	Sturen is altijd spannend	206
10.4	Andere besturing, andere instrumenten	209
10.5	Het fundament van goed bestuur: de morele dimensie	214
	Literatuur	215

10 Goed onderwijs kan niet zonder bestuur, maar wat is goed bestuur?

Ruud Klarus en Frans de Vijlder

Inleiding

Alleen al intuïtief voelen we het aan: goed onderwijs kan niet bestaan zonder een vorm van bestuur en organisatie, het definiëren van het spel en de regels. De gehele ontwikkeling van de welvaart, de verbetering van de leefomstandigheden van mensen, de emancipatie van groepen burgers, een groot deel van onze culturele ontwikkeling, is nauwelijks denkbaar zonder organisatie en sturing van een ‘onderwijssysteem’. Maar wat is dan goed bestuur? Zijn er ‘evidence-based’ vormen van wet- en regelgeving of hebben we hier ook, net als in het onderwijs zelf, te maken met historisch bepaalde kwaliteitsdefinities en voortschrijdend inzicht in de manier waarop we de kwaliteit die we ambiëren ook realiseren? Welke aspecten van bestuur hebben we in het voorafgaande de revue zien passeren en wat was daar ‘goed’ aan? Volgens ons is bestuur altijd schipperen tussen meerdere perspectieven en principes; het zoeken en vinden van een juiste balans. Het is echter wel een erg abstracte definitie van ‘goed bestuur’. Wet- en regelgeving, besturen en organiseren van onderwijs kent veel facetten, niveaus, belanghebbenden en veel, heel veel ‘stuurlui aan de wal’. De voorgaande hoofdstukken laten in elk geval zien dat het een ingewikkeld speelveld is en dat onderwijs zowel beperkt als gedragen wordt door een lange traditie. Een traditie die niet los gezien mag worden van historische ontwikkeling op economisch en cultureel gebied en een weerspiegeling is van de vorming van de Nederlandse staat in de afgelopen eeuwen. Tijd voor een reflectie.

10.1 Onderwijsinstituties: de sociale organisatie van leerprocessen

Waarom bemoeit de overheid zich met het onderwijs? Waarom moet wat mensen leren en hoe ze dat doen gestuurd worden? En hoe stuur je dat dan als samenleving, als overheid in die samenleving? Over deze vragen hebben vooral sociologen, antropologen, politicologen en bestuurswetenschappers zich in de afgelopen decennia het hoofd gebroken. De antwoorden zijn minder eenvoudig dan ze op het eerste gezicht lijken. Dat het allemaal niet zo vanzelfsprekend is, leert ons de geschiedenis. Niet elke samenleving kende ‘onderwijs’ in de vorm van scholen en universiteiten. Wel kende elke samenleving, elke cultuur sociale mechanismen waarmee de verspreiding van bepaalde kennis, vaardigheden en waarden wordt bevorderd dan wel juist wordt ontmoedigd of zelfs verboden. En elke samenleving kent ‘rites de passage’, die onder meer de overgang van kindsheid naar volwassenheid en de participatie aan het maatschappelijke leven legitimeren. Maar dat de nationale overheid zich daarmee serieus bemoeit in de vorm van een nationaal onderwijssysteem, is relatief nieuw. Dat is pas ongeveer twee tot drie eeuwen het geval. Daarvoor was het vooral de kerk die op beperkte schaal ‘onderwijs’ organiseerde. Dat was de periode waarin mensen vooral werden opgevoed in de kring, vaak een gilde, waaruit ze voortkwamen en het ambacht gingen beoefenen dat hun vader ook beoefende. De nationale overheid heeft die zeggenschap van de kerken overgenomen en dat dit niet zonder slag of stoot ging, zo leert ons de schoolstrijd. In de hoofdstukken 2 en 3 van de hand van respectievelijk Frans de Vijlder en Fons van Wieringen is dat uitvoerig beschreven.

Maar wat voor maatschappelijk verschijnsel is onderwijs eigenlijk? Onderwijs is een vorm van ‘gepland en georganiseerd leren’. Anders gezegd: we kunnen het onderwijs opvatten als de gemeenschappelijke organisatie van leerprocessen in onze samenleving. Er vindt collectieve sturing plaats op het leren van bepaalde soorten kennis, vaardigheden en waarden waaraan in de samenleving waarde wordt gehecht. Het onderwijs vervult bovendien een belangrijke rol in de mechanismen waarmee mensen over maatschappelijke posities worden verdeeld. Het vormt de basis voor de hedendaagse welvaart in wat we betitelen als een ‘kennissamenleving’. De belangrijke rol die leren en kennis in onze samenleving vervullen, verklaart waarom er een zodanig sterke sociale organisatie mee verbonden is: onderwijs is vergaand ‘geïstitutionaliseerd leren’. Met North (1990) beschouwen we instituties als de door mensen bedachte beperkingen die de betrekkingen tussen mensen vormgeven. Als gevolg daarvan ordenen ze de drijfveren in het intermenselijke verkeer,

in politiek, emotioneel, sociaal, economisch, ..., opzicht. Denk in de eerste plaats aan zaken als het huwelijk, het recht op eigendom en contract, burgerrechten, maar ook de minder gejuridiseerde instituties zoals zedelijkheids- en fatsoensnormen of omgangsregels in het sociale verkeer. 'Instituties' kunnen geschreven of ongeschreven, formeel of informeel zijn. Instituties vormen daarnaast de basis voor maatschappelijke organisaties. Immers, organisaties zijn op te vatten als een samenstel van afspraken over de rollen, onderlinge verhoudingen, beloningen en sancties en over wie wel of geen deel uitmaakt van de organisatie. Doordat organisaties, met inbegrip van de nationale staat en andere overheden, onderling ook weer afspraken kunnen maken, beïnvloeden ze op hun beurt weer de ontwikkeling van dit institutionele bouwwerk dat we kennen als 'samenleving'. De spelers in samenlevingen groeperen zich rondom doelstellingen die ze wensen na te streven. Organisaties kunnen politieke (parlement, regering), sociale (clubs, kerken, verenigingen), economische (ondernemingen), educatieve (universiteiten, scholen) lichamen zijn.

Maar er zit nog een adder onder het gras. We praten zo gemakkelijk over 'de samenleving'. Impliciet hebben we het dan meestal over de 'nationale samenleving'. Tot een jaar of twintig geleden was dat in elk geval tamelijk vanzelfsprekend. Maar één van de redenen waarom de overheid steeds minder van zijn sturingsprenties kan waarmaken is het wegvallen van de grenzen. Burgers en bedrijven vluchten fysiek of virtueel naar een 'buitenland' waar andere, voor hen aantrekkelijker, regels gelden. Transnationale samenwerking tussen overheden is de enige remedie voor die overheden om een collectieve ruimte en een maatschappelijke ordening in stand te kunnen houden. Die ontwikkeling zien we ook in het onderwijs gebeuren. Tot een jaar of twintig geleden was het onderwijs een vrijwel exclusief nationale aangelegenheid, maar ook die werkelijkheid is in razend tempo aan het veranderen. Dit boek gaat nog steeds over nationaal onderwijs, maar we zouden ver achter de feiten aanlopen als we niet tenminste in één hoofdstuk meer specifiek zouden ingaan op de internationale aspecten van het onderwijsbestuur. Daarom beschrijft Johan van Rens in hoofdstuk 9 de belangrijkste aspecten van de Europese en internationale dimensie in het onderwijs. Daarnaast vinden we dit aspect terug in de juridische context: het belang en de invloed van de – hoofdzakelijk na de Tweede Wereldoorlog tot stand gekomen – internationale verdragen die op het Nederlandse onderwijs van toepassing zijn, zoals beschreven bij Paul Zoontjens in hoofdstuk 4.

10.2 Bestuur, organisatie en regelgeving

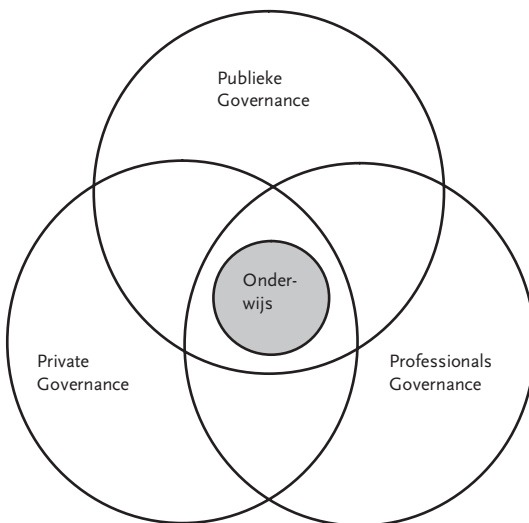
Het onderwijs wordt dus net als andere aspecten van ons ‘samen leven’ gevormd door geschreven en ongeschreven, formele en informele regels, afspraken, taboes, conventies, organisaties, etc. Ze werken ordenend en sturend op vorm en inhoud van de leerprocessen die we individueel en collectief doormaken, op meerdere grotere en kleinere maatschappelijke verbanden: van de buurt tot en met de Europese samenleving, de godsdienst waartoe we behoren, de sportclubs, belangenverenigingen, beroepsverenigingen, et cetera. We zullen ons hier vooral concentreren op bestuur, organisatie en regelgeving. Bestuur, organisatie en regelgeving van het onderwijs zijn niet uit de lucht komen vallen. Ze vormen de resultante van een lange ontwikkeling en het samenspel tussen vele maatschappelijke betrokkenen. En vanaf het ontstaan van Nederland als nationale staat is het onderwijs in de Grondwet geregeld als ‘een voorwerp van aanhoudende zorg’. Ook dat is geen toeval, want de ontwikkeling van nationale onderwijssystemen is in elk land een bijna perfecte weerspiegeling van het proces van natievorming als zodanig (De Vijlder, 1996). De geschiedenis van het onderwijs en de besturing daarvan is tegelijkertijd de geschiedenis van de ontwikkeling van sociale structuren en de emancipatie van groepen burgers, van de ontwikkeling van de economische structuren en het staatsapparaat, en van de culturele ontwikkeling. Het juridisch bouwwerk van het onderwijs weerspiegelt eveneens de ‘oplossingen’ voor de conflicten tussen rivaliserende groepen in de samenleving, die eigen is aan democratieën. Het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld daarvan in Nederland is de Pacificatie van 1917, die nog steeds een levend onderdeel van ons onderwijsbestuur vormt. De Pacificatie is het ‘Grote Akkoord’ tussen de politieke partijen, dat het land in die tijd weer voor langere tijd bestuurbaar maakte en waarbij elke partij zijn voornaamste strijdpunt gerealiseerd ziet. De christelijke partijen kregen hierbij hun zin in de volledig gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs. De erfenis van deze Pacificatie is nog steeds springlevend; het is een ankerpunt in onze Nederlandse samenleving en in onze tradities op het gebied van wet- en regelgeving zoals die zijn beschreven in hoofdstuk 4 van Paul Zoontjens over de regelgeving en de principes achter die regelgeving.

10.3 Sturen is altijd spannend

Als gevolg van die institutionele geschiedenis heeft ons land als bijzonder kenmerk dat het middelbaar en hoger beroepsonderwijs tegenwoordig voor

de volle honderd procent wordt verzorgd door privaatrechtelijke organisaties. Dat geldt ook voor het leeuwendeel van het primair en voortgezet onderwijs en een deel van de universiteiten. Zelfs het openbaar onderwijs is tegenwoordig niet zelden ondergebracht in organisaties die in hun bestuursvorm ‘sui generis’ vergaand overeenkomen met privaatrechtelijke organisaties. En het zijn door opschaling over het algemeen ronduit grote organisaties geworden, die we vaak aanduiden als ‘maatschappelijke ondernemingen’. De klassieke bestuursvorm van stichtingen en verenigingen is hiervoor minder geschikt. Vandaar dat er in de afgelopen jaren nieuwe bestuursmodellen ontwikkeld zijn voor deze organisaties, afgeleid van de marktsector, meestal met een gemandateerd professioneel bestuur en een Raad van Toezicht. Het onderwijs is niet het enige onderdeel van de publieke sector waar een dergelijke ontwikkeling zich heeft voorgedaan. We kennen ‘maatschappelijke ondernemingen’ bijvoorbeeld ook in de sociale woningbouw en de zorgsector. Het zijn organisaties waar drie ‘governance-werelden’ samenkomen, om met Hoek (2007) te spreken. Ze worden weergegeven in onderstaand schema. Hoek ontwikkelde dit voor de zorgsector, maar met wat aanpassingen, kunnen we het toepassen in het onderwijs.

Schema 10.1 Onderwijsaanbieders in drie governance-werelden



Publieke governance is ingericht om te controleren of publieke belangen goed worden gewaarborgd. Het is algemeen aanvaard dat aan onderwijs grote maat-

schappelijke belangen verbonden zijn en vanuit die waarneming is het vanzelfsprekend dat de overheid er zorg voor moet dragen dat dit publieke belang geborgd is of gerealiseerd wordt. De publieke bestuursverantwoordelijkheid voor het onderwijs komt samen bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die erover verantwoordelijkheid aflegt aan de Tweede Kamer. Bestuurlijke organisatie en regelgeving moeten het mogelijk maken dat die ministeriële verantwoordelijkheid kan worden gedragen en dat het toezicht op en de verantwoording door de uitvoerders van publieke taken voorkomt dat de minister voor verrassingen komt te staan. In dit boek gingen vooral de hoofdstukken van Fons van Wieringen (3), Paul Zootjens (4) en Pieter Huisman (8) over de verschillende aspecten van die publieke governance.

Private governance of corporate governance heeft betrekking op het feit dat de onderwijsaanbieders in Nederland vrijwel alle rechtspersonen volgens het privaatrecht zijn. We duiden dit aan als het bijzonder onderwijs, tegenover het openbaar (= publiekrechtelijk) onderwijs. De bestuursvorm is dus ingericht volgens de principes van goed ondernemingsbestuur, zoals die zijn neergelegd in het Burgerlijk Wetboek en in de vele gedragscodes voor goed bestuur die de afgelopen jaren zijn opgesteld. Deze vorm van bestuur is erop gericht zichtbaar te maken of de belangen, waartoe de organisatie in stand wordt gehouden, goed behartigd worden. Toezicht geschiedt namens de belanghebbenden en er moet dus verantwoording aan die belanghebbenden worden afgelegd. Deze vorm van privaat onderwijsbestuur en de schaal waarop die in Nederland voorkomt, is een regelrecht uitvloeisel van de vrijheid van onderwijs en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Van oorsprong zijn deze private belangen vooral religieus van aard geweest: het waren vooral de vertegenwoordigers van de lokale, regionale of landelijke (in geval van de bijzondere universiteiten) religieuze groeperingen die de scholen oprichtten en in stand hielden. Zeker in het beroepsonderwijs is deze binding met religieuze groeperingen in de afgelopen periode vergaand geërodeerd. Als gevolg daarvan is de vraag actueel geworden aan welk maatschappelijk forum van belanghebbenden zij nu feitelijk verantwoording dienen af te leggen. Anders geformuleerd: wie zijn eigenlijk de morele en juridische 'eigenaren' van deze onderwijsaanbieders. Hier spelen verschillende vormen van 'medebestuur' (medezeggenschap) en verantwoording naar de maatschappelijke omgeving een belangrijke rol. Die private governance uit zich bovendien in de relatie tussen de onderwijsdeelnemer (of diens vertegenwoordiger) en de onderwijsaanbieder in de vorm van een vrije schoolkeuze, die deze relatie eveneens het karakter geeft van een min of meer privaatrechtelijke contractrelatie. Ook de individuele onderwijsdeelnemer heeft belangen die meer of minder op

gespannen voet kunnen staan met de publieke governance. In dit boek gingen vooral de hoofdstukken van Edith Hooge en Renée van Schoonhoven over de meeste aspecten van ‘private’ of ‘corporate’ governance in het onderwijs.

De derde vorm van governance, professionals governance, is in het onderwijs veel beperkter ontwikkeld dan bijvoorbeeld in de gezondheidszorg. We spreken over professionals governance als in een organisatie en op landelijk niveau professionals actief zijn, die hun eigen systemen hebben voor aansturing op kwaliteit en vakbekwaamheid. Het bewaken van het professionele belang vindt plaats in de eigen professionele groep en in dat kader zijn er eigen regimes voor bestuur, toezicht en verantwoording, onafhankelijk van de rol die het bestuur van de organisatie op dat gebied heeft. In de zorg is deze vorm van governance zeer manifest en wettelijk verankerd. In het onderwijs is dit minder het geval, zij het dat er een tendens is te bespeuren om die juist verder te ontwikkelen. Deze tendens heeft meerdere achtergronden, namelijk (1) als reactie op de aanhoudende zorgen over het imago en de status van het beroep van leraar/docent, (2) als reactie op onderwijsinnovaties die de rol van de leraar/docent raken en zowel in de maatschappij als in de beroepsgroep tot heftige discussies hebben geleid en (3) als reactie op een meer expliciete uitwerking van de rollen en verantwoordelijkheden van bestuurders en managers in het onderwijs in het kader van de discussie over goed onderwijsbestuur en ‘bureaucratie’. De professional in de publieke sector is bovendien weer sterker in de belangstelling komen te staan onder invloed van het WRR-rapport ‘Bewijzen van goede dienstverlening’ van enkele jaren geleden (WRR, 2004). Daarin werd de positie en verantwoordelijkheden van de professional vis-à-vis het bestuur en management enerzijds en de samenleving anderzijds nadrukkelijk aan de orde gesteld. Het aspect van ‘professionals governance’ is in dit boek vooral ter sprake gebracht in hoofdstuk 7 van de hand van Hubert Coenen.

Het bovenstaande leert ons dat besturen van het onderwijs altijd spannend is, om dat er vanuit een meervoud aan belangen en/of logica’s bestuurd wordt. De uiteenlopende gezichtspunten geven altijd aanleiding tot meer of minder spanning, waarin een optimale combinatie gezocht moet worden.

10.4 Andere besturing, andere instrumenten

De drie ‘werelden’ van bestuur zijn analytische perspectieven; in de dagelijkse praktijk zijn ze meestal nauw met elkaar vervlochten en vormen ze een

organisch geheel in wat we het ‘bestel’ noemen: het geheel aan structuren, regels, financieringsstromen, actoren en netwerken en conventies (zo doen wij het met elkaar), waarbij we de neiging hebben om de overheid als een centrale, consoliderende kracht neer te zetten. Hoe sturen en besturen we in zo’n nationaal bestel? Hoe kan de overheid de ontwikkelingen van en in het onderwijs beïnvloeden in overeenstemming met beleidsdoelstellingen? Over die ‘hoe’-vraag hebben we in hoofdstuk 1 opgemerkt dat zich in de besturing van de samenleving, en van het onderwijs, grote veranderingen hebben voorgedaan. We hebben dat omschreven als een paradigmawisseling, een ‘kanteling’ in het bestuur van het onderwijs die we als rode draad door dit boek hebben laten lopen. Deze kanteling vinden we ook terug in het gebruik van de duiding en het gebruik van beleidsinstrumenten. Ook in hoofdstuk 3 van Fons van Wieringen vinden we daarover een aantal noties. Over beleidsinstrumenten is in het verleden al veel gezegd en geschreven. De meest eenvoudige – en bekend geworden – definitie is wellicht die van de Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse (COBA) uit 1976, die een beleidsinstrument beschreef als ‘datgene waarmee men processen tracht te beïnvloeden, teneinde een gewenste situatie te bereiken’. De definitie van het ‘instrument’ valt hier samen met die van ‘middel’ in een concrete situatie. In andere definities refereert het begrip juist aan een bepaalde verzameling of categorisering van middelen of overheidsactiviteiten die bepaalde kenmerken gemeen hebben. De centrale notie achter deze laatste definitie is dat afzonderlijke instrumenten of activiteiten in isolement geen enkele betekenis hebben. Hun werking is afhankelijk van juist een combinatie van instrumenten en activiteiten. Zelfs wetgeving, zo men wil, te typeren als ‘de moeder van alle beleidsinstrumenten’, blijft een dode letter zonder activiteiten of organisaties die gericht zijn op de naleving ervan. Daarom omschrijft Ringeling (1983) een beleidsinstrument als ‘een verzameling van beleidsactiviteiten die overeenkomstige kenmerken vertonen en die gericht zijn op de beïnvloeding van maatschappelijke processen’. De laatstgenoemde definitie van een beleidsinstrument moet niet verward worden met die van een ‘beleidsstrategie’, maar staat hier ook niet los van. Bij een beleidsstrategie staat de keuze voor de aanpak van een bepaald vraagstuk centraal, bij het instrument (de instrumenten) gaat het om het samenstel van de maatregelen dat genomen moeten worden om die strategie te realiseren. Maar de grens tussen beide is vaak niet scherp te trekken.

We kunnen dit misschien het beste verduidelijken met een voorbeeld uit het beleid (zie onderstaand schema 10.2). Een van de kabinetsdoelstellingen is dat Nederland in het kader van de ontwikkeling naar een kennissamenleving slimmer moet worden. Wat dat inhoudt, kan omschreven worden en daaruit

kunnen meerdere beleidsstrategieën voortvloeien. Drie van die beleidsstrategieën zouden kunnen zijn: ‘scholingsniveau bevolking verhogen’, ‘vorming van een kenniselite’ en ‘betere kenniscirculatie’. Bij elk van deze strategieën passen meerdere instrumenten, waarmee aan deze strategieën een invulling kan worden gegeven.

Schema 10.2 Beleidsdoelen, beleidsstrategieën, beleidsinstrumenten (nb. het betreft willekeurige voorbeelden)

Beleidsdoel	Beleidsstrategieën	Beleidsinstrumenten
Nederland moet slimmer worden	Scholingsniveau bevolking verhogen (alle talenten benutten)	<ul style="list-style-type: none"> • Zichtbaar maken en erkennen van elders verworven competenties (EVC) • Combi leren en werken mogelijk maken • Sluitende aanpak realiseren
	Vorming kenniselite (streven naar excellentie)	<ul style="list-style-type: none"> • Sleutelgebieden aanwijzen • Faciliteiten toptalent • Soepele toelating kennismigranten
	Betere kenniscirculatie (betere benutting van ergens aanwezige kennis)	<ul style="list-style-type: none"> • Kennisvouchers MKB • Fonds inrichting lectoraten hogescholen • Informatievoorziening aan bedrijven

Maar welke soorten beleidsinstrumenten kennen we dan? Een bekende driedeling is die in wetgeving, planning en financiering (De Haan en Fernhout, 1981), die in de jaren tachtig veelvuldig werd aangehaald. De hierin gehanteerde benadering van instrumenten leunt sterk op een klassieke bestuursjuridische traditie en staat feitelijk nog helemaal aan het begin van meer analytische benadering van beleidsinstrumenten in relatie tot de taken, verantwoordelijkheden en vraagstukken waarvoor de overheid zich gesteld ziet. Een andere bekende indeling is die van Christopher Hood (1983; Hood & Margetts, 2007). Deze maakt een indeling in *nodality*, *treasure*, *authority* en *organisation*. *Nodality* verwijst naar de overheid als maatschappelijk knooppunt. Dit biedt de gelegenheid tot het verzamelen en bewerken van informatie en het gebruik van die informatie als een beïnvloedingsmiddel naar andere maatschappelijke actoren (advies, informatie, overtuiging). *Treasure* heeft betrekking op de financieel-economische middelen en de effecten die daarmee kunnen worden bereikt. *Legal Authority* biedt de mogelijkheid om geboden en verboden, eisen en procedures. af te spreken en uit te vaardigen, waaraan iedereen onderworpen is. *Organisation* verwijst naar de capaciteit, de competentie en de gehele opbouw (bestuurlijke organisatie) van het overheidsapparaat met het oog op een effectieve en efficiënte uitvoering van de publieke taken. Daarbinnen

maakt hij steeds een onderscheid tussen *detectors* en *effectors*. Instrumenten om te kunnen waarnemen en registreren (*detectors*) zijn van minstens zo'n groot belang als de instrumenten voor het beïnvloeden (*effectors*). De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) geven niet zo hoog op over het nut van dit soort definities en catalogisering van beleidsinstrumenten. Een aantal van de typologieën is onvolledig omdat ze te strenge indelingscriteria hanteren, een aantal andere vertoont juist veel overlappings tussen de onderscheiden categorieën omdat ze recht willen doen aan de grillige werkelijkheid. Bijna alles kan onder bepaalde omstandigheden als een instrument gelden en wordt als instrument ingezet. Toch ontkomen ook zij niet aan een zekere groepering in 'instrumentenfamilies'. Met 'families' bedoelen ze dat er een bepaalde verwantschap is tussen verschillende soorten instrumenten, maar dat de overeenkomsten binnen een familie weer kunnen variëren. Ze onderscheiden een communicatieve, een economische en een juridische instrumentenfamilie.

Zowel Ringeling (1983) als De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) wijzen op de risico's van een grote nadruk op de instrumentatie als uitgangspunt voor overheidsinterventies. Het begrip beleidsinstrument is een metafoor, die ons gemakkelijk op een dwaalspoor kan zetten. Bovendien kan een instrumentele benadering van overheidssturing leiden tot instrumentalisme. Van instrumentalisme is sprake als de overheid gefixeerd is op het bereiken van bepaalde doeleinden en maatschappelijke actoren beziet als 'te sturen objecten'. Instrumentalisme gaat daarmee uit van een mens- en wereldbeeld waarin de samenleving kenbaar en door een overheid vergaand stuurbaar is.

In veel opzichten is het denken over (overheids)sturing en daarbij in te zetten beleidsinstrumenten nog gebaseerd op mens- en maatschappijbeelden uit de vorige eeuw, waarin we er als werkhypothese nog van uit konden gaan dat machtscentra in de (nationale) samenleving hiërarchisch waren geordend met de overheid aan de top als centraal sturende actor. De overheid kon zich gedragen als het 'besturend orgaan'. Het besturend orgaan zendt stuursignalen uit met behulp van sturingsinstrumenten. De filosofie achter dit schema is dat de overheid als handelende actor in staat is om een 'systeem', een object van sturing in de door de overheid gewenste richting te sturen. Zo die voorstelling al ooit juist was, is die in elk geval niet meer van toepassing op de hedendaagse samenleving en op de wijze van overheidsingrijpen hierin. Desalniettemin zit ook de hedendaagse beleidsontwikkeling op het niveau van de overheid, maar vaak ook bij instellingen, vol van achterhaalde vooronderstellingen over het functioneren van de samenleving en de mogelijkheden om daarin te sturen. De relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt is daar een treffend voorbeeld van: hoewel een groot deel van de jongeren uiteindelijk iets heel anders gaat doen dan waarvoor ze zijn opgeleid en geen notie heeft van wat ze 'later willen

worden', domineert in het beleid nog steeds de vooronderstelling dat jongeren eerst een beroep kiezen en op basis van die beroepskeuze de keuze voor een opleiding maken. De mismatch wordt vervolgens voorgesteld als een 'verkeerde keuze'.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) hebben al ruim 15 jaar geleden gewezen op de beperkingen van deze vooronderstellingen. Hiertegenover stellen zij het paradigma van de netwerksturing. Een netwerk is een geheel van actoren die publiek, semipubliek of privaats van karakter zijn. Noordegraaf (2004) spreekt in dit verband over de interventiefuik.

De overheid ziet zich voor complexe en vaak paradoxale opgaven gesteld. Overheidsingrijpen lijkt op allerlei gebieden belangrijker dan ooit en de verwachtingen erover zijn hoog gespannen. Tegelijkertijd blijkt overheidsingrijpen moeilijker dan ooit. Zodra de overheid probeert in te grijpen om problemen aan te pakken, zodra 'maatregelen' worden voorgesteld, blijkt hoezeer de ideeën over de aanpak van de grote vraagstukken uiteenlopen en hoezeer voorgestelde maatregelen verzet wekken. De rol van de moderne media kan hierbij nauwelijks onderschat worden. Kortom: er moet veel en er kan weinig. Collectief handelen is nodig, maar de mogelijkheden van collectief handelen zijn beperkt. De verwachtingen zijn hoog, maar slechts gedeeltelijk of zelfs nauwelijks waar te maken. Nog weer een andere manier om dit te zeggen ontleen we aan Mertens (2006). Uitgangspunt voor Mertens is dat de hedendaagse westerse samenleving niet één (de staat), maar vele centra van ontwikkeling en macht kent. De hedendaagse staat is daarin het meest effectief als zij zich primair richt op het regelen van de context, dat wil zeggen de spelregels waarbinnen de andere maatschappelijk actoren het spel met elkaar kunnen spelen. Dus de ontwikkeling gaat van een 'positieve staat' (de staat die zelf handelt) naar een 'regulerende staat'. Niet het zelf stellen van voorschriften die aangrijpen in het primaire proces staat centraal, maar het beleggen van verantwoordelijkheden.

Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen voor het bestuur van de afzonderlijke organisaties in de publieke sectoren en dus ook in het onderwijs. Deze ontwikkelingen werden in dit boek in het bijzonder nader beschreven door Edith Hooge en Renée van Schoonhoven in de hoofdstukken 5 en 6.

10.5 Het fundament van goed bestuur: de morele dimensie

Goed bestuur is eerst en vooral mensenwerk. Leiderschap, verantwoordelijkheid en integriteit zijn voor het functioneren van formele instrumenten eveneens van doorslaggevende betekenis. Uiteindelijk staat of valt horizontale verantwoording met de manier waarop mensen hun formele posities en machtsmiddelen in de praktijk van alledag hanteren en daarvan transparant rekenschap wensen af te leggen. Soms getuigt roeien tegen de stroom van de stakeholders in van leiderschap, visie en integriteit; in andere gevallen is het een manifestatie van blindheid voor wat de wereld beweegt. Dit gelijk of ongelijk blijkt pas achteraf. Misschien hebben bestuurders en toezichthouders in de publieke sectoren in hun ambities een wat andere oriëntatie dan die in de marktsector, maar vrijwel zeker zijn ze als mensen geen haar beter of slechter. Elk instrument kan misbruikt en ontkracht worden. Welke waarborgen we ook proberen in te bouwen, kleinere en grotere ‘ongelukken’ zullen altijd blijven voorkomen. Ook op het gebied van horizontale verantwoording is het van belang dat het betere handhaven niet de vijand wordt van het goede verantwoorden.

Anders gesteld: de formele – dus in regelgeving, codes en statuten vast te leggen – instrumenten voor horizontale verantwoording zullen een lege huls blijven en blijken, zolang ze niet ‘doorleefd’ worden in het functioneren van de eigen maatschappelijke onderneming. Zonder dat wordt horizontale verantwoording een lippendienst naar de politiek en een vorm van zelfbedrog die vroeger of later weer zal leiden tot afbrokkeling van vertrouwen, erosie van het draagvlak voor het concept van maatschappelijk ondernemerschap. Verantwoording leidt dan tot restauratie van een even weinig effectieve sturing in de vorm van: ‘organisatie van wantrouwen’, om in termen van het WRR-rapport *Bewijzen van maatschappelijke dienstverlening* te spreken. Niemand hoeft te wachten op een extern besluit tot invoering van horizontale verantwoording of iets dergelijks. Verankering in het gedrag van bestuurders, personeel en de organisatie-routines staat voor een belangrijk deel los van formele instrumentaties voor bevordering en handhaving.

Het kernbegrip hier is verantwoordelijkheid. Wie bestuurder is, landelijk, op het niveau van een onderwijsorganisatie of handelend optreedt als professional is verantwoordelijk voor de daden die tot zijn verantwoordelijkheidsdomein horen. Dat is niet alleen (of niet zozeer) een juridische verantwoordelijkheid, maar eerst en vooral een ongedeelde morele verantwoordelijkheid. Ongedeeld in de zin dat we niet ergens een ‘beetje’ voor verantwoordelijk gehouden kunnen worden. ‘Ongedeeld’ in de zin dat we niet slechts verantwoordelijkheid

(kunnen) dragen voor het gedeelte waarvan we weet hadden en alle consequenties konden overzien. We zijn ook verantwoordelijk voor de aspecten en consequenties die we niet kenden en niet konden kennen, zoals onder meer Gamm (2007) ons probeert duidelijk te maken. Hij wijst erop dat veel mensen in de hedendaagse, complexe en daarmee per definitie onoverzichtelijke samenleving de neiging hebben om alleen verantwoordelijkheid te willen dragen voor het gedeelte dat ze zelf kunnen overzien: ze voelen zich ‘een beetje verantwoordelijk’. Als we die kant opgaan is in onze ‘onkenbare’ en dus per definitie risicovolle samenleving niemand meer ergens verantwoordelijk voor. Ook de verantwoordelijkheid aanvaarden voor de risicovolle kanten van bestuur en besluitvorming, in welk rol ook, is nu eenmaal de essentie van verantwoordelijkheid aanvaarden, hebben en dragen. Besturen is en blijft mensenwerk. Misschien is dat wel de belangrijkste les uit dit boek.

Literatuur

- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten, (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Leiden, Stenfert Kroese.
- Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) (1976), Het instrument subsidie: een leidraad voor het subsidieonderzoek. *Beleidsanalyse*, nr. 1.
- Gamm, G. (2007), Perplexe Welt. Verantwortung und Wissen in Zeiten andauernder Rationalitätskrisen. In: *Lettre Internationale*, Heft 76, Frühjahr, 77 – 81.
- Haan, P. de & Fernhout, R. (1981), *Wetgeving, planning, financiering. Instrumenten van overheidsbeleid*. Deventer/s-Gravenhage: Kluwer/Staatsuitgeverij.
- Hoek (2007), Governance & gezondheidszorg. Private, publieke en professionele invloeden op zorgaanbieders in Nederland. Assen: Van Gorcum.
- Hood, C. (1983), *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- Hood, C. & Margetts, H.Z. (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Mertens, F.J.H. (2006), *Toezicht in een polycentrische samenleving*. Delft: Technische Universiteit Delft. Oratie d.d. 26 april 2006.
- Noordegraaf, M. (2004), Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- North, D. C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ringeling A.B. (1983), *De instrumenten van het beleid*. Alphen a/d Rijn: Samsom.

- Vijlder, F.J. de (1996), *Natiestaat en onderwijs*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Vijlder, F.J. de (2004). 'Sectorstudie onderwijs' In: Dijkstra, H., Meurs, P.L., Schrijvers, E.K. (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. WRR Verkenning nr. 6. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.