

Raad over bestuur en organisatie

Acquis tien jaar adviezen bestuur en organisatie Onderwijsraad

Dr. F.J. de Vijlder, HAN/Interstudie NDO

Dr. E.H. Hooge, UvA/HvA

Drs. N. Aalfs, Interstudie NDO

Drs. M. de Visser, Interstudie NDO

Arnhem/Nijmegen, 7 november 2008

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Vraagstelling en doel van het acquis	1
1.2	Werkwijze	1
1.3	Algemene typering van 14 adviezen	1
1.4	Een visie op de dieperliggende betekenis van de opdracht	1
1.5	Verdere opzet van het rapport	1
2.	Goed bestuur	1
2.1	Inleiding	1
2.2	Perspectief van overheidssturing	1
2.3	Perspectief van de autonome school	1
2.4	Perspectief van governance	1
2.5	Perspectief van de positie van de deelnemer en maatschappelijke verankering	1
2.6	Centrale gedachten en verschuivingen	1
3.	Extern toezicht	1
3.1	Inleiding	1
3.2	Legalistisch perspectief	1
3.3	Maatschappelijk functioneel perspectief	1
3.4	Centrale gedachten en verschuivingen	1
4.	Marktorganisatie en marktordening	1
4.1	Inleiding	1
4.2	Het marktwerkingperspectief	1
4.2.1	De Markt Meester: de hoofdlijn van de redenering	1
4.2.2	Thema's voor verdere verkenning en wat daarmee gebeurd is	1
4.2.3	Private betrokkenheid en private bijdragen in een publiek systeem	1
4.2.4	Onderwijsverzorging de markt op	1
4.3	Het perspectief van bureaucrativering, schaal en menselijke maat	1
4.3.1	Bureaucrativering en schaal op het snijvlak van governance en marktwerking	1
4.3.2	Variëteit in schaal	1
4.4	Centrale gedachten en verschuivingen	1
5.	Slotbeschouwing	1
5.1	Inleiding	1
5.2	Centrale gedachten / achterliggende beleidstheorie	1
5.3	Verschuivingen en hun achtergronden	1
5.4	Indicaties van doorwerking	1
Bijlage 1: Bestuur en organisatie van onderwijs in een historisch-maatschappelijke context		1
1.	Inleiding	1
2.	Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen	1
3.	Enkele hoogtepunten op het gebied van bestuur en organisatie ± 1980 - 2000	1
4.	Beleidsontwikkelingen vanaf het einde jaren negentig	1
4.1	Goed besturen	1
4.2	Extern toezicht	1
4.3	Marktwerking en marktordening	1

5.	De ontwikkeling van de Onderwijsraad in de geschetste context	1
	Bijlage 2: Referentiekader historisch overzicht	1
	Bijlage 3: Geïnterviewde personen	1
	Literatuur	1

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling en doel van het acquis

De Franstalige term 'acquis' staat voor een document waarin 'verworven kennis' en 'ervaring' overzichtelijk bij elkaar wordt gebracht.¹ De Onderwijsraad wil in de vorm van een 'acquis' de balans opmaken van tien jaar adviezen en verkenningen op het gebied van 'besturing en organisatie van het onderwijs'. Eerder heeft de Onderwijsraad zelf een dergelijk acquis gemaakt op het gebied van onderwijs en sociale samenhang (Onderwijsraad, 2007).

Het gaat om de volgende onderzoeksvraag:

Wat heeft kennis en beleidsvorming over bestuur en organisatie van onderwijs bij de Onderwijsraad in 10 jaar tijd opgeleverd?

De doelen van deze studie zijn drieledig:

1. Reconstructie van centrale gedachten uit de adviezen in de afgelopen tien jaar tot een achterliggende 'beleidstheorie'.
2. Analyse van verschuivingen die zijn opgetreden als gevolg van externe invloed, reacties van beleid en gebruik in het veld en intern beschikbare aanwezig kennis.
3. Indicaties van doorwerking. Zijn er voorbeelden van centrale gedachten van de Onderwijsraad die de agenda hebben bepaald (zoals in ander verband de canon der geschiedenis), ideologische doorwerking hebben gehad (geheel of bijgesteld overgenomen door overheid of andere organisaties) of concreet hebben bijgedragen aan de oplossing van problemen in het onderwijsveld?

Het gaat in deze studie nadrukkelijk niet om een evaluatief advies over werkwijze van de Onderwijsraad en de effectiviteit daarvan als zodanig.

1.2 Werkwijze

In dit onderzoek zijn de adviezen, verkenningen en studies betrokken die de Onderwijsraad in de afgelopen tien jaar heeft uitgebracht rondom besturing en organisatie van het onderwijs. Volgens opgave van de raad² betreft het de volgende adviezen.

¹ Het betreft een van oorsprong juridische term, b.v. 'acquis communautaire' = gemeenschapsrecht EU, het recht zoals het is als uitvloeisel van richtlijnen, aanwijzingen, jurisprudentie, etc.

² Met 'de raad' bedoelen we steeds de Onderwijsraad.

Tabel 1.1: Overzicht van (brief)adviezen, verkenningen en studies over bestuur en organisatie van het onderwijs.

01	1998 – 07	V	De positie van de deelnemer
02	1999 – 10	A	Deugdelijk toezicht. Advies over de nota Variëteit en waarborg
03	2000 – 12	B	Voorstel van wet op het onderwijstoezicht.
04	2001 – 07	A	Ten dienste van de school.
04a	2001 – 07	S	Educatieve infrastructuur
05	2001 – 10	V	De Markt Meester. Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs
06	2001 – 10	A	Publiek en privaat.
07	2002 – 01	A	Wat scholen vermogen
08	2002 – 03	B	Wetsvoorstellen modernisering medezeggenschap
09	2004 – 04	V	Bureaucratisering in het onderwijs
10	2004 – 10	A	Degelijk onderwijsbestuur
11	2005 – 10	A	Variëteit in schaal. Keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak bij grote onderwijsorganisaties.
11a	2005 – 10	S	Groot groeien in het onderwijs
12	2006 – 02	A	Doortastend onderwijstoezicht
13	2006 – 10	A	Hoe kan de governance in het onderwijs verder vorm krijgen?
14	2006 – 10	A	Duurzame onderwijsrelaties

A = advies, V = verkenning, B = briefadvies, S = studie/onderzoek

Gegeven de onderzoeksvraag is een analysekader opgesteld, dat uit twee onderdelen bestaat. Het eerste onderdeel betreft de analyse van de afzonderlijke adviezen. Het tweede bevat de 'brillen' of perspectieven waarmee naar de verzameling rapporten als geheel is gekeken. Naast de analyse van de afzonderlijke adviezen heeft bestudering plaatsgevonden van de ontwikkelingen in beleid en kennis over de thema's die in de adviezen aan de orde komen, met inbegrip van de maatschappelijke en historische context waarin deze geduid moeten worden. Bovendien zijn interviews afgenomen bij 10 personen, die kunnen worden getypeerd als deskundigen, betrokkenen en/of gebruikers van de adviezen. Op basis hiervan is deze eindtekst geschreven en herbewerkt.

1.3 Algemene typering van 14 adviezen

Om vanuit de lijst van 14 adviezen een begrijpelijke review te kunnen maken is een nadere ordening in thema's noodzakelijk. We onderscheiden daarom drie thema's. Elk van deze drie thema's zijn vervolgens weer onderverdeeld in een aantal perspectieven. Een dergelijke clustering naar 'wat hoort bij wat' is altijd vanuit meerdere perspectieven te maken en daarmee altijd enigszins arbitrair. De belangrijkste criteria bij de ordening zijn de volgende geweest.

- Adviezen passen aanwijsbaar en chronologisch bij eenzelfde beleidslijn.
- Adviezen hebben een relatie met eenzelfde empirisch gefundeerd verschijnsel.
- Adviezen passen bij eenzelfde herkenbaar thema in het wetenschappelijk en politiek discours.

Op grond hiervan is tot de indeling volgens het navolgende schema besloten.

Tabel 1.2: Indeling van de 14 adviezen in thema's en perspectieven.

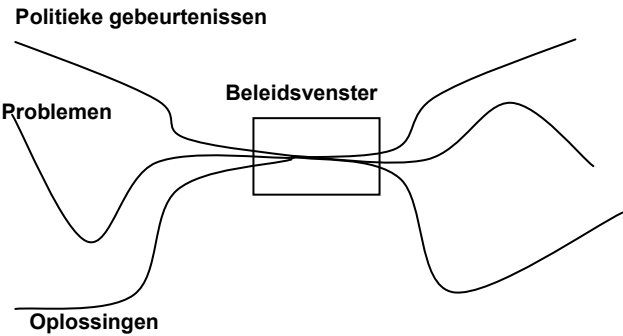
Thema's & perspectieven	Omschrijving	Adviezen
1. <i>Goed bestuur</i> a. Perspectief van overheidssturing b. Perspectief van de zelfsturende school c. Perspectief van corporate governance d. Perspectief van maatschappelijke verankering	Onder goed bestuur verstaan we (volgens de gangbare definities) het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en (intern) toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Hiertoe rekenen we de bestuursvormen en de overige condities voor behoorlijk bestuur, vormen van medezeggenschap, verantwoordingsrelaties met de omgeving en stakeholders.	<ul style="list-style-type: none"> - De positie van de onderwijsdeelnemer - Degelijk onderwijsbestuur - Wat scholen vermogen - Wetsvoorstellen modernisering medezeggenschap - Degelijk onderwijsbestuur - Hoe kan de governance in het onderwijs verder vorm krijgen? - Duurzame onderwijsrelaties
2. <i>Extern/verticaal toezicht</i> a. Legalistisch perspectief b. Maatschappelijk functioneel perspectief	Het extern en verticaal toezicht dat we hier beschouwen betreft voornamelijk het toezicht door de onderwijsinspectie, maar soms ook andere toezichthoudende organisaties op onderwijsterrein. Onder toezicht verstaan we de activiteiten gericht zijn op het nagaan of een handeling of zaak: <ul style="list-style-type: none"> - voldoet aan de daaraan gestelde eisen - het zich vormen van een oordeel daarover - de eventuele interventies naar aanleiding daarvan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deugdelijk toezicht. Advies over de nota Variëteit en waarborg - Voorstel van wet op het onderwijstoezicht - Doortastend onderwijstoezicht - Hoe kan de governance in het onderwijs verder vorm krijgen?
3. <i>Marktorganisatie en marktordening</i> a. Marktwerkingsperspectief b. Perspectief van bureaucrativering, schaal en menselijke maat	Onder dit thema behandelen we de ontwikkelingen die verband houden met het ontstaan van meer marktwerking (tegenover publieke plancoördinatie) in het onderwijs en de condities die noodzakelijk zijn om deze marktwerking effectief te laten zijn. Zowel de vermeende positieve als de vermeende negatieve effecten komen onder dit thema aan bod, inclusief de positieve en negatieve effecten van grotere schaal van organisatie en bestuur op de deelnemer en de effectiviteit en efficiëntie.	<ul style="list-style-type: none"> - Ten dienste van de school - De Markt Meester. Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs - Publiek en privaat - Bureaucrativering in het onderwijs - Variëteit in schaal

1.4 Een visie op de dieperliggende betekenis van de opdracht

Wat is de betekenis en de bedoeling van dit acquis? Wat is het eigenlijk voor document? Het is in elk geval geen evaluatie van de Onderwijsraad. Het is geen evaluatie van de effectiviteit van de adviezen en aanbevelingen van de Onderwijsraad. Het is ook geen volledige beleidsgeschiedenis van de onderwerpen die in de adviezen zijn behandeld. En het is evenmin een wetenschappelijk verantwoorde review van de kennis over de thema's die in de adviezen behandeld zijn. Wat is het dan wel? Misschien laat zich dit nog het beste verwoorden aan de hand van de politieke agenda-theorie van de bestuurskun-

dige John Kingdon (1984).³ Kingdon verzet zich tegen de gedachte dat beleid bestaat uit een aantal duidelijk van elkaar te onderscheiden, opeenvolgende fasen. Veeleer is er sprake van een drietal stromen, deelprocessen, die zich relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkelen en naast elkaar bestaan: een stroom van beleidsproblemen, een stroom van oplossingsalternatieven en een stroom van politieke ontwikkelingen. Het model gaat uit van de gedachte dat niet alles wat ons hindert meteen als een beleidsprobleem wordt ervaren. Vele onderwerpen strijden immers om een plaats op de politieke agenda te krijgen en dan ook nog een tijdje te behouden. Dit gebeurt onder meer onder invloed van een aandachttrekkend schandaal, een ongeluk of een rapport met verontrustende cijfers, dus politieke aanleidingen die inspelen op emoties. Net als problemen moeten ook oplossingen concurreren om aandacht bij politici en bestuurders. Slechts een beperkt aantal van de bijna oneindige mix aan (voor hen begrijpelijke en overzienbare) alternatieven kan worden meegenomen in de afweging van beleidsmakers en politici. Zulke alternatieve oplossingen hebben tijd nodig om in de serieuze belangstelling van politici te komen en een tijdje te blijven, daarna verslapt de aandacht ervoor weer, totdat ze weer onder de aandacht gebracht worden. De derde stroom die van belang is, is de stroom aan politieke gebeurtenissen: verkiezingen, opiniepeilingen, partijpolitieke conflicten, gelegenhedscoalities, etc.

Figuur 1.1: Voorstelling van het stromenmodel van Kingdon (1984)



Als zich op een gegeven moment 'gelijkgerichte' combinaties van problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen voordoen, kan er draagvlak ontstaan voor een beleidsverandering. Bepaalde oplossingen (bijvoorbeeld leerrechten) of bepaalde typen oplossingen (bijvoorbeeld marktwerking) voor bepaalde problemen (gebrek aan keuzevrijheid) of typen problemen (overregulering; inertie in de publieke bureaucratie) en het politieke klimaat matchen dan en maken een beleidswijziging mogelijk. Een dergelijke combinatie van probleem, oplossing en politiek klimaat benoemt Kingdon als een 'policy window' (beleidsvenster), te vergelijken met het 'lanceervenster' in de ruimtevaart: de periode dat

³ De beknopte samenvatting van het werk van Kingdon die hier wordt gepresenteerd, is mede gebaseerd op de beschrijving door Edelenbos & Van Twist (1997).

de stand van de hemellichamen zich leent voor een lancering die zijn doel bereikt. Te vroeg of te laat lanceren betekent het doel missen. Kingdon wijst in dit verband op het belang van 'beleidsentrepreneurs': personen en organisaties die zich bewust bezig houden met het koppelen van de stromen, wanneer zich een gunstig moment voordoet. Deze entrepreneurs investeren tijd, geld en energie in het bevorderen van nieuw beleid, door te stimuleren dat een beleidsvenster zich (verder) opent.

De Onderwijsraad kan worden opgevat als een dergelijke 'beleidsentrepreneur'. De Onderwijsraad analyseert problemen, zoekt naar oplossingen, analyseert en combineert deze eveneens en doet dat op nota bene op een plek die dicht aanschuurt tegen het politieke klimaat. De Onderwijsraad is geen wetenschappelijk bureau of kennisinstelling (in de zin dat kennisontwikkeling het primaire doel is), maar evenmin een beleidsvoorbereidende instantie (zoals een departement), die kennis louter benut om beleidsuitingen te produceren.

De vooronderstelling in dit acquis is nu dat de Onderwijsraad in zijn rol als entrepreneur niet alleen gebruik maakt van kennis over problemen of over oplossingen, maar juist in zijn rol als entrepreneur kennis *toevoegt*, die zich vooral beweegt op de knooppunten van geïdentificeerde (typen) problemen en geïdentificeerde (typen) oplossingen. Bijvoorbeeld: welke oplossingen kunnen daadwerkelijk effectief zijn voor een bepaald probleem en onder welke randvoorwaarden. Kennisontwikkeling is niet het primaire doel van de raad, maar het is wel een noodzakelijk 'bijproduct' van zijn kerntaak, namelijk advisering. Het ene is niet van het andere te scheiden.

Met dit acquis proberen we een overzicht te geven van de centrale gedachten en redeneringen van de Onderwijsraad op het gebied van bestuur en organisatie van het onderwijs gedurende de afgelopen tien jaar. Hierin zijn de hierboven bedoelde stromen van beleidsproblemen, van oplossingsalternatieven en van politieke ontwikkelingen te herkennen. En we krijgen – met alle beperkingen - een beeld van de bijdragen die de Onderwijsraad heeft geleverd aan de kennisontwikkeling. Over alle onderwerpen die de revue passeren zijn boeken vol geschreven en zouden nog vele andere boeken vol te schrijven zijn. Dat is niet de bedoeling. Dit document biedt door zijn opzet en invulling een aanzet tot reflectie op de bijdrage van de Onderwijsraad aan de kennisontwikkeling over de besturing en organisatie van het onderwijs.

De valkuil van deze typering in termen van problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen is te vervallen in een simpel instrumentalisme. Dat gaat dan als volgt. Probleem zoekt oplossing, oplossing zoekt probleem, kennis is de sleutel tot het combineren van beide. De werkelijkheid is wel iets weerbarstiger dan de beschrijving hierboven suggereert, omdat zowel de perceptie en analyse van problemen, als de perceptie en analyse

van oplossingen – en dus ook het combineren van beide – bepaald geen waardenneutrale aangelegenheid is. De Onderwijsraad vervult dus ook een rol in het hanteerbaar maken van waardeconflicten en neemt daarbij zelf ook positie in.

1.5 Verdere opzet van het rapport

De verdere opzet van dit rapport is tamelijk eenvoudig. Hierna volgen drie hoofdstukken, waarin de drie hierboven genoemde thema's – goed bestuur, verticaal/extern toezicht en marktorganisatie en marktordening – worden behandeld. Elk van deze hoofdstukken eindigt met een paragraaf waarin de voornaamste centrale gedachten en verschuivingen worden verwoord. Hoofdstuk 5 is het slothoofdstuk. Daarin grijpen we terug op de in dit hoofdstuk geformuleerde probleemstelling en we proberen deze op grond van de bevindingen in de voorafgaande hoofdstukken – met alle reserves - te beantwoorden. In de eerste bijlage plaatsen we de behandelde thema's en perspectieven in een maatschappelijke en historische context. We laten in die bijlage in hoofdlijnen de voorgeschiedenis zien van de dossiers die in de adviezen van de Onderwijsraad behandeld worden. En we laten zien dat deze dossiers in het onderwijs niet losstaan van bredere maatschappelijke ontwikkelingen, van (verschuivende) opvattingen over de rol van de staat, het bestuur van ondernemingen en de besturing in de publieke sector als geheel. Dat is bovendien in bijlage 2 nog eens in een schematisch referentiekader neergezet. De lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 3, gevolgd door de literatuurlijst.



2. Goed bestuur

2.1 Inleiding

De afgelopen 10 jaar heeft de Onderwijsraad een aantal adviezen, briefadviezen en studies uitgebracht, soms met een onderliggend onderzoek, met betrekking tot het bestuur, de organisatie en de maatschappelijke verankering van onderwijsinstellingen. In tabel 2.1 zijn deze (brief)adviezen en studies in overzicht gezet.

In deze adviezen en studies van de Onderwijsraad is een perspectiefwisseling zichtbaar gedurende de afgelopen tien jaar. We onderscheiden vier perspectieven, gerelateerd aan een bepaalde periode:

	Periode	Perspectief
I	tot 2002	Perspectief van overheidssturing (Government)
II	2002 – 2004	Perspectief van de zelfsturende school (Self Managing School)
III	2004 – nu	Perspectief van governance
IV	1998 – nu	Perspectief van de positie van de deelnemer en maatschappelijke verankering

In de nu volgende paragrafen beschrijven we de centrale gedachten in de adviezen en studies met behulp van de vier perspectieven.

Tabel 2.1: Overzicht van (brief)adviezen en studies over bestuur, organisatie en maatschappelijke verankering van onderwijsinstellingen.

Jaar	Titel	Inhoud
1998	Advies: De positie van de deelnemer Onderzoek: <i>De positie van de deelnemer volgens wet- en regelgeving en in de praktijk.</i>	Relatie tussen overheid, instellingen en deelnemers. Informatie schoolkeuze, medezeggenschap en deelname aan bestuur, deelnemerstatuten, onderwijsovereenkomsten en klachtrecht
2000	Advies: Aandachtspunten bij dereguleringsbeleid	Analysekader voor de overheid bij deregulering in het onderwijs, met aandacht voor andere instrumenten dan regelgeving. Kader kent drie stappen: (1) Moet de overheid hier een rol in spelen en zo ja (2) Hoe kan het beleid het beste worden vormgegeven en (3) Welk beleidsinstrument is hiervoor het meest geschikt? Uitgangspunt blijft dat er voldoende mogelijkheden (controle, sancties) dienen te zijn om als overheid in te grijpen, met name wanneer de kwaliteit van het onderwijs in het geding is.
2000	Studie: Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting. Onderzoek: <i>Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig.</i>	(Effecten van) Deregulering in po/vo/bve/ho op verschillende inhoudelijke beleidsdomeinen in onderwijsinstellingen. Risico's en kansen wat betreft het Rijk (reguleringsreflex), intermediaire actoren (substitutie-effecten, gemeenten, positie deelnemer) en de instellingen (autonomie, beleidsvoerend vermogen). Mogelijkheden voor het Rijk (beleidssituatie analyseren, kerntaken benoemen, publiek belang waarborgen), condities (countervailing partners en beleidsvoerend vermogen versterken, samenwerking en zelfregulering be-

		vorderen).
2002	Studie: Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs.	Variatie in autonomie, professionaliteit van schoolleiding en leraren, interne organisatie van scholen, schaalgrootte en samenwerking, bestuurlijke inrichting, toezicht en verantwoording.
2002	Briefadvies: Wetsvoorstellen modernisering medezeggenschap	Positie van personeel in medezeggenschap, positie van ouders/deelnemers in medezeggenschap, gedeelde en ongedeelde medezeggenschap, wettelijke structuren (WMO-WOR).
2004	Advies: Degelijk Onderwijsbestuur Onderzoek: <i>Casusbeschrijvingen Degelijk onderwijsbestuur.</i>	Governancediscussie in het onderwijs, (principes voor) bestuur en intern toezicht in po/vo/bve/ho, verticale en horizontale verantwoording.
2006	Advies: Duurzame Onderwijsrelaties Onderzoek: <i>Effectieve Omgevingsrelaties.</i>	Relaties tussen onderwijsinstellingen en belanghebbenden in de omgeving: doel, mate van formalisering, duurzaamheid en wederkerigheid, verticale en horizontale verantwoording en verantwoording in relatie tot kosten-effectiviteit.
2006	Briefadvies: Onderwijsspecifieke Medezeggenschap	Overgang WMO in WMS, afschaffing spiegelbepaling (gedeelde en ongedeelde medezeggenschap), één geschillencommissie, ontheffingsmogelijkheid.
2006	Briefadvies: Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?	Afbakening van het begrip governance (aansluiting autonomie scholen, sluitstuk van deregulering en autonomievergroting, geheel van verdeling van bevoegdheden). Uitgangspunten van governance op instellingsniveau gerelateerd aan praktijk; uitgangspunten governance op sector- en landelijk niveau gerelateerd aan praktijk.
2007	Advies: De Maatschappelijke Onderneming als rechtsvorm in het onderwijs	Beoordeling door de Raad in hoeverre de maatschappelijke onderneming als nieuwe rechtsvorm waardevol kan zijn voor het onderwijs.

2.2 Perspectief van overheidssturing

In 2000 buigt de raad zich over de technische kant van deregulering in het onderwijs en geeft een kader voor situatieanalyse en instrumentkeuze om op een zodanige manier te dereguleren dat positieve effecten van deregulering en autonomievergroting worden bevorderd en negatieve effecten worden tegengegaan. Het advies 'Aandachtspunten bij dereguleringsbeleid' heeft daarmee het karakter van een 'how to'-boek op het gebied van deregulering, bedoeld voor de overheid.

In dit advies kiest de raad voor de lijn van een niet-uniforme aanpak van deregulering door voor te stellen op sommige inhoudelijke subdomeinen juist wel of niet te dereguleren. Ook adviseert de raad rekening te houden met het vermogen van scholen om met deregulering en autonomievergroting om te gaan, iets dat in dit advies 'zelfregulerend vermogen' wordt genoemd.

Pleidooien voor een niet-uniforme aanpak, maar juist voor arrangementen 'op maat' zullen we in latere adviezen van de Onderwijsraad terugzien.

In dit advies geeft de raad al aan dat de autonomie van onderwijsinstellingen altijd een relatieve autonomie is, binnen de kaders die overheid stelt vanuit haar (grondwettelijke) verantwoordelijkheid voor toegankelijk en goed onderwijs. De raad geeft de grens van

deregulering aan door te stellen dat er 'voldoende mogelijkheden' dienen te zijn om als overheid in te grijpen, ook binnen een gedereguleerd stelsel met autonome instellingen. Dit geldt vooral wanneer de kwaliteit van het onderwijs (doeltreffendheid, doelmatigheid en toegankelijkheid) op enig moment in het geding is.

De Minister heeft de Onderwijsraad om dit 'denkkader voor verder dereguleringsbeleid' gevraagd, zodat op systematische wijze keuzes voor beleidsinstrumenten gemaakt kunnen worden. Daarnaast om – ook op verzoek van de Tweede kamer - aandacht te schenken aan andere sturingsfilosofieën naast of in plaats van regelgeving. In zijn beleidsreactie (TK 1999 – 2000, 26 480, nr. 4) zegt de Minister het een goed afwegingskader te vinden voor dereguleringsbeleid, waarbij ook duidelijk is dat er alternatieven zijn naast wet- en regelgeving. Wel maakt de Minister de kanttekening bij het advies dat de Onderwijsraad ten onrechte geen onderscheid maakt in typen wetgeving. Ook heeft hij bezwaren bij het feit dat de raad niet ingaat op welk doel nu past bij welk instrument en voor welke doelgroep. Daarnaast merkt de Minister op dat deregulering om andere bestuurlijke arrangementen vraagt, waarbij de Minister de aandacht vestigt op een interactief beleidstraject, waarbij bepaalde instrumenten weer een andere waarde kunnen hebben.

Ook in de studie 'Dereguleren met beleid' stelt de raad deregulering als overheidsoperatie centraal en wordt gekeken naar de effectiviteit ervan.

In deze studie gaat het begrip deregulering niet meer hand in hand met het begrip autonomievergroting zoals wel het geval is in 'Aandachtspunten bij Dereguleringsbeleid' omdat volgens de raad niet alle dereguleringsprogramma's leiden tot meer autonomie op schoolniveau. Dit heeft te maken met een mechanisme dat het zogenaamde substitutie-effect wordt genoemd: er wordt weliswaar gereguleerd, maar intermediaire actoren (werkgevers- werknemersorganisaties, gemeenten) vullen de vrijgekomen beleidsruimte nader in met (pseudo-)regelgeving. Ook schoolbesturen, vooral de grote beleidsvoerende (of beleidsvormende) schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs, kunnen veel beleidsruimte claimen, waardoor er weinig beleidsruimte op schoolniveau overblijft. Door dit inzicht worden deregulering en autonomievergroting niet meer zonder meer als duo opgevoerd, maar bestudeert en beschrijft de raad ze als afzonderlijke processen.

De vraag of scholen in staat zijn de toegenomen autonomie goed te benutten wordt in dit advies beantwoord in het perspectief van effecten van deregulering. De Onderwijsraad constateert dat scholen hun autonomie alleen op adequate wijze kunnen benutten wanneer er voldoende zogenaamd beleidsvoerend vermogen binnen de instellingen aanwezig is (hiervoor noemde de raad dat 'zelfregulerend vermogen'). De raad geeft in deze studie geen definitie van beleidsvoerend vermogen, maar stelt wel dat het samenhangt met professionele ontwikkeling en bij- en nascholing in scholen en met de perceptie van de beleidsruimte door bestuur en management. Met dit laatste wordt bedoeld dat, om de

vergrote autonomie te kunnen benutten, men wél de vergrote beleidsruimte moet zien. De raad onderscheidt verschillende domeinen waarop deregulering kan aangrijpen en waarop de autonomie van scholen vorm kan krijgen:

- onderwijskundig domein;
- normatief domein;
- materieel en financieel domein;
- arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid;
- bestuurlijk en organisatorisch domein.

De raad koppelt de vraag of er voldoende professionele ontwikkeling en bij- en nascholing plaatsvindt op schoolniveau – nodig voor voldoende beleidsvoerend vermogen – aan de vraag of de deskundigheid die op landelijk niveau beschikbaar was vóór deregulering, ná deregulering ook beschikbaar blijft op instellingsniveau. Met andere woorden, in deze studie wordt wel nader gekeken naar de voorwaarden voor de autonome school, maar vooral vanuit het perspectief van overheidssturing: hoe zo verstandig mogelijk te dereguleren?

Vanuit het macro-perspectief van overheidssturing komt de raad in de studie 'Dereguleren met beleid' tot een aantal voor- en nadelen, ofwel risico's en kansen, van autonomievergroting. Veel kansen en risico's van autonomievergroting zijn volgens de raad kanten van dezelfde medaille. Desondanks rijst uit de studie het beeld op dat aan autonomievergroting zeer veel risico's verbonden zijn, zoals een rem op innovaties (hiermee bedoelt de raad waarschijnlijk landelijk geïnitieerde innovaties), neiging tot isomorfie, selectie aan de poort, toename van bureaucratiesing en manipulatie van gegevens door groter belang van verantwoording, bedreiging van de toegankelijkheid, ongewenste (vanuit macro-belang gezien) opheffing of oprichting opleidingen, oneigenlijk gebruik van middelen, meer interne regelgeving binnen scholen, verstaffing en (te grote) gerichtheid op secundaire processen.

De raad ziet ook wel enkele voordelen van autonomievergroting, namelijk de versterking van de eigen identiteit van instellingen, meer variatie in het aanbod en het bestuur van instellingen en kansen op innovatie (hiermee bedoelt de raad waarschijnlijk 'bottom-up'-innovatie).

De raad constateert dat in het algemeen het hoger onderwijs het beste voldoet aan condities voor succesvolle autonomievergroting en het primair en voortgezet onderwijs het minst.

Op verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geeft de Minister in een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer zijn reactie op de studie 'Dereguleren met beleid' van de Onderwijsraad (TK, 2000-2001, 26 480, nr. 7). De Minister onderschrijft alle aanbevelingen en aandachtspunten die de raad in de studie noemt en

plaatst geen kanttekeningen. In deze brief concludeert de Minister dat 'de Onderwijsraad een gedegen studie heeft uitgebracht die in lijn is met reeds in gang gezette maatregelen en haar diensten kan bewijzen ...' (TK, 2000-2001, 26 480, nr. 7, p. 11).

2.3 Perspectief van de autonome school

Vanaf 2002 is er een kanteling in perspectief merkbaar van waaruit de raad kijkt naar deregulering en autonomievergroting. In het advies 'Wat scholen vermogen' uit 2002 borduurt de raad weliswaar voort op de in de vorige paragraaf besproken eerdere adviezen, maar stelt heel duidelijk de autonome school centraal, waarbij deregulering meer als een proces in de beleidscontext wordt meegenomen en daarmee wat op de achtergrond verdwijnt.

Het advies gaat diep in op de mogelijke spanning tussen de autonomie op schoolniveau en het beleidsvoerend vermogen van scholen. Hierbij gaat de raad uitgebreider dan voorheen in op het begrip 'beleidsvoerend vermogen' en geeft ten eerste aan dat het lastig is te bepalen wat beleidsvoerend vermogen inhoudt en over hoeveel ervan een school beschikt. Wél zegt de raad op basis van onderzoek iets over kenmerken en dragers van beleidsvoerend vermogen. Volgens de Raad zijn de kenmerken: (1) samenhang met integraal beleid in de zin dat alle aspecten van de school één geheel vormen; (2) schoolleiding en personeel hebben een gedeelde visie en realiteitszin (eigen mogelijkheden en beperkingen in beeld, weten doelstellingen te bepalen, onderling af te stemmen en uit te voeren); (3) scholen zijn responsief: impulsen uit de omgeving nemen zij niet zomaar over maar toetsen deze aan de eigen koers.

De leraren, de schoolleiding en het schoolbestuur worden beschouwd als de dragers van het beleidsvoerend vermogen. Net als in 'Aandachtspunten voor dereguleringsbeleid' ziet de raad veel nadelen aan een beperkt uniform regime in autonomie omdat niet alle scholen beschikken over dezelfde mate van beleidsvoerend vermogen en volgens de raad moet worden onderzocht of variatie in autonomie een alternatief is.

Om het beleidsvoerend vermogen van scholen te versterken richt de raad zich veel meer tot de onderwijsinstellingen zelf dan tot de overheid en doet een groot aantal aanbevelingen om het beleidsvoerend vermogen van scholen te vergroten op het gebied van schoolleiding en leraren. Ook in dit verband stelt de raad interne kleinschaligheid voor in grote schoolorganisaties en gebruikt het woord schaalbeheersing.

Het model van de Raad van Toezicht wordt voor het eerst genoemd in dit advies als mogelijkheid om intern toezicht te structureren en zodoende de mogelijkheid te creëren intern verantwoording af te leggen. De raad geeft aan dat de noodzaak hiertoe is toegevoegd gezien de toegenomen autonomie én schaal van de onderwijsinstellingen. De raad vindt het RvT-model een nastrevenswaardig model voor de komende jaren en stelt voor om dit wettelijk mogelijk te maken.

De Onderwijsraad gebruikt ook het begrip ‘horizontale verantwoording’ in dit advies en vindt dat dit in het po/vo meer gewicht moet krijgen, omdat verticale verantwoording nu teveel het zwaartepunt is. Horizontale verantwoording koppelt de raad in dit advies direct aan de samenstelling en de taak van schoolbesturen.

In januari 2002 kondigt de Minister in een beleidsreactie op ‘Wat Scholen Vermogen’ verder uitwerking op het punt van ‘variatie in autonomie’. Variatie in autonomie ziet de Minister als een middel om scholen te stimuleren de geboden beleidsruimte en hun innovatief vermogen te gebruiken en verdient toepassing. De voorwaarden hiervoor verdienen nader onderzoek. De figuur van een raad van toezicht ziet de Minister als versterking van de horizontale verantwoording en de rekenschap en, in verband hiermee, delegatie aan de schoolleiding. De ontwikkeling van de horizontale verantwoording in het funderend onderwijs vergt volgens de Minister nog de nodige doordenking.

2.4 Perspectief van governance

Vanaf 2000 komt goed bestuur pregnant op de onderwijsagenda (zie bijlage 1, § 4.1). Het perspectief van de autonome school maakt plaats voor het perspectief van ‘educational governance’ (= goed bestuur in het onderwijs) en de Onderwijsraad brengt hierover in 2004 een advies uit. In ‘Degelijk onderwijsbestuur’ (2004) wordt niet meer zozeer gesproken over de autonome school in het kader van (effecten van) deregulering, maar in het kader van ‘educational governance’, wat de raad in gewoon Nederlands degelijk onderwijsbestuur noemt. Degelijk onderwijsbestuur behelst volgens de raad drie thema’s, namelijk bestuur, intern toezicht en verantwoording, waarbij een scherpe scheiding tussen bestuur en intern toezicht cruciaal is.

Het begrip ‘beleidsvoerend vermogen’ – nog zo centraal in ‘Wat scholen vermogen’- komt niet meer voor in de tekst. Naar ‘deregulering’ wordt slechts vijf keer verwezen, in de zin van een ontwikkeling die aanleiding geeft om de verhouding tussen besturen, toezicht houden verantwoord te herzien. Het perspectief van governance lijkt dus een stevige perspectiefwisseling te zijn die een geheel nieuw begrippenkader met zich mee brengt. Werd in ‘Wat scholen vermogen’ over het leiderschap en de professionaliteit van de schoolleiding gesproken, in ‘Degelijk Onderwijsbestuur’ staan de bevoegdheden van de schoolleiding centraal. Van leraren wordt niet gerept in het advies, terwijl hun professionaliteit en betrokkenheid – in het kader van het beleidsvoerend vermogen van de school – in het vorige advies nog centraal stonden. Het woord ‘schoolbestuur’ is definitief vervangen door ‘bestuur’, wat een andere connotatie heeft, namelijk die van een professioneel, bezoldigd bestuur. Intern toezicht en verantwoording zijn nieuwe belangrijke begrippen.

In het advies wordt een duidelijk verschil gemaakt tussen horizontale en verticale verantwoording. Horizontale is bedoeld voor draagvlakvergroting en leervermogen van de

instelling. Verticale verantwoording gaat vooral over doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen, gezien de overheidsverantwoordelijkheid voor onderwijs. Door verticale verantwoording apart te benoemen grijpt de Onderwijsraad weer terug op het uitgangspunt uit 'Aandachtspunten bij dereguleringsbeleid', namelijk dat de autonomie van de school altijd relatief is. Wat betreft de horizontale verantwoording - maatschappelijke verantwoording genoemd - stelt de raad voor in de wet een zorgplicht hiervoor vast te leggen zodat de scholen zelf de vorm en de selectie van belanghebbenden kunnen bepalen. Hier is weer het terugkerende pleidooi voor een niet uniforme aanpak zichtbaar, dat doet de raad ook door als uitgangspunt te nemen dat po/vo onder een andere bestuurlijk regime valt dan het bve/ho. Voor het po/vo koestert de raad de bestuurlijke variëteit.

Wat betreft het interventievacuüm wijst de raad op voorzieningen bij wanbeheer: eerst via klachtencommissies en geschillencommissies voor medezeggenschap. De raad doet de suggestie om een algemene toezichtautoriteit in het leven roepen die door belanghebbenden kan worden aangesproken bij wanbestuur. De raad lijkt hier uitdrukkelijk niet de gang naar de Ondernemingskamer te bedoelen, zoals door anderen (in codes) wel wordt bedoeld.

Het concept van de autonome school zien we terug als de raad stelt dat als het gaat om goed bestuur, de bal bij de instellingen zelf ligt: zij moeten zelf vormgeven aan goed bestuur, bijvoorbeeld met behulp van (sector)codes.

In 2005 biedt de Minister in een brief aan de Tweede Kamer een beleidsnotitie over governance in het onderwijs aan (TK, 2004-2005, 30 183). Mede op grond van het advies 'Degelijk Onderwijsbestuur' komt de Minister tot enkele principes die ten grondslag liggen aan verdere acties. In de notitie wordt heel expliciet gesteld dat de Minister de visie van de Onderwijsraad deelt op de bestuurlijke diversiteit in het funderend onderwijs en dat de scheiding tussen bestuur en toezicht wel functioneel moet zijn, maar niet organiek vorm hoeft te krijgen. Ook neemt het Kabinet de aanbeveling van de Onderwijsraad over om in de wetgeving expliciet op te nemen dat het bevoegd gezag taken en bevoegdheden aan het management kan delegeren.

In 2006 constateert de Onderwijsraad dat de discussie over governance in het onderwijs al enkele jaren loopt. De raad lijkt niet gecharmeerd van het paraplubegrip dat governance ondertussen lijkt te zijn geworden en perkt het door de Minister gehanteerde governancebegrip nader in en voegt ook een paar zaken toe, vooral de bestuurlijke variëteit. Het advies uit 2006 heeft dus duidelijk als doel het begrip governance helder af te bakenen. De raad is van mening dat er teveel onderwerpen onder het onderwerp worden geschaard (begripsvervuiling) maar vindt het wel belangrijk suggesties te doen voor een betere en meer transparante verdeling en deling van bevoegdheden in en rondom in-

stellingen. Hiermee geeft de raad meteen een scherpere definitie dan zij zelf in 2004 hanteerde bij 'Degelijk onderwijsbestuur', toen het ging om drie thema's, namelijk bestuur, intern toezicht en verantwoording.

In dit advies maakt de raad weer wat nadrukkelijker een verbinding met deregulering en de autonome school, door te stellen dat governance hier een sluitstuk van is. 'Het debat over goed bestuur is enerzijds te zien als een impuls voor het twintig jaar geleden opgestarte beleidsprogramma voor 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 – om de taal van de governance verder aan te houden – van verdeling en deling van bevoegdheden ('checks and balances'). Tegelijkertijd moet er volgens de raad op gelet worden dat governance niet gaat leiden tot re-regulering.

De Onderwijsraad blijkt consistent in zijn pleidooi voor een niet-uniforme aanpak. Zo moet de scheiding tussen bestuur en intern toezicht in functionele zin wel worden vastgelegd, maar de vormgeving ervan moet voor het po/vo vrij blijven. Een belangrijke boodschap in het advies is om de mogelijkheden voor bestuurlijke variëteit niet zozeer te verminderen, maar juist te verruimen waar mogelijk. De Onderwijsraad spoort aan om naar nieuwe bestuurlijke vormen op zoek te gaan en er mee te experimenteren in het onderwijs.

In dit advies 'Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?' voegt de raad een dimensie toe aan de horizontale verantwoording door het interne toezicht uitdrukkelijk de taak toe te bedelen van toezicht op de horizontale verantwoording van de instelling.

In februari 2007 stuurt de Minister een brief naar de Tweede Kamer waarin zij een overzicht geeft van een 'lerende aanpak' om te komen tot goed bestuur. De Minister geeft ten eerste aan dat het doel van goed bestuur is dat 'leerlingen/studenten de kans krijgen hun talenten maximaal te ontplooiën opdat zij en de samenleving daarvan profiteren'. De Minister legt hiermee een expliciete relatie tussen goed bestuur en de doelen van het primaire proces in scholen (onderwijsleerproces). Zij geeft hierbij aan dat niet alleen de overheid, maar ook andere belanghebbenden hun invloed moeten kunnen uitoefenen op het onderwijs, waarbij de overheid verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit, de toegankelijkheid en de bekostiging van het onderwijs én 'het tweeledige doel dat leerlingen hun talenten kunnen ontplooiën en dat de opbrengsten van het onderwijs aansluiten op de maatschappelijke vraag' (TK, 2006 – 2007, 30 183, nr. 15, p. 1-2).

Op basis van toetsing in de praktijk door middel van onderzoek, de adviezen over goed bestuur van de Onderwijsraad, een simulatie en een aantal conferenties constateert de Minister dat er nog een lange weg te gaan is als het gaat om de realisatie van goed be-

stuur. Op veel scholen is kwaliteitsbeleid een papieren werkelijkheid en op geen enkele school is de ideale situatie bereikt van planmatige integrale kwaliteitsbewaking. Scholen staan ambivalent tegenover het verantwoordingsaspect van 'horizontale verantwoording' en kiezen liever voor een 'horizontale dialoog'. Daarnaast is op veel scholen nog geen sprake van functiescheiding tussen uitvoering en toezicht en bestaande raden van toezicht lijken beperkt onafhankelijk. Juist vanwege deze constatering concludeert de Minister dat de lerende aanpak voor goed bestuur een goede insteek is. Zij verwacht dat niet één model maar een schakering van mogelijke modellen de uitkomst zal zijn en benadrukt nog eens dat de overheid eindverantwoordelijk is voor een algemeen kwaliteitsniveau en voor de randvoorwaarden voor onderwijs.

Naar aanleiding van het rapport van de projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming van de Commissie Wijffels (TK, 2006-07) lanceert de Minister van Justitie in de zomer van 2007 een proeve van een wetsvoorstel 'Rechtsvorm maatschappelijk onderneming' waarin een eigen rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming wordt uitgewerkt. In het wetsvoorstel wordt een rechtsvorm voorgesteld die geschikt is om vorm te geven aan het bestuur van 'scholen, zorginstellingen, woningcorporaties en andere instellingen in de semi-publieke sfeer.

In zijn reactie op dit wetsvoorstel - het Advies: De Maatschappelijke Onderneming als rechtsvorm in het onderwijs - vraagt de Raad zich af of de maatschappelijke onderneming zoals voorgesteld in de proeve noodzakelijk en nuttig is voor het onderwijs. Hoewel de Raad zijn antwoord omzichtig en zorgvuldig formuleert, klinkt er een 'neen' in door. De Raad heeft daarbij twee belangrijke algemene beweegredenen. Ten eerste is de Raad van mening dat principes van goed bestuur of horizontale verantwoording het beste in de sectorale onderwijswet geregeld kunnen worden. Ten tweede is er volgens de raad geen noodzaak tot eenvormigheid qua bestuursvorm; veeleer is in het kader van maatwerk een variëteit aan bestuursvormen wenselijk. Bovendien vindt de Raad de figuur van de maatschappelijke onderneming zoals in de proeve voorgesteld een sterk juridisch model en acht dit onwenselijk (2007, p. 25): "Belanghebbenden, besturen en raden van toezicht moeten 'gepositioneerd' worden, bevoegdheden krijgen, enquêteprocedures kunnen aanspannen, enzovoort. Verzwaring van de bestuurslast en reregulering is daarmee verre van denkbeeldig. De raad heeft bij herhaling gepleit voor een ander, meer coöperatief model dat uitgaat van wederkerigheid in betrekkingen. Binnen een onderwijsgemeenschap hebben alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen. Dat wil niet zeggen dat interne en externe belanghebbenden geen verschillende posities of belangen voorstaan; het gaat er juist om, deze uiteenlopende posities samen te doen komen in een onderwijsgemeenschap waarin allen willen bijdragen aan het leren en de vorming van de leerlingen."

In februari 2008 geeft de Staatssecretaris in de Tweede Kamer aan dat 'Er is in het onderwijsveld enige aarzeling over of het onderwijs wel past in de komende Wet maatschappelijke onderneming. Bij het ontwikkelen van deze wet [...] zal per schoolsoort en per sector bekeken moeten worden of de regeling in de nieuwe wet adequaat is (TK, 2007-2008, p.7).

Vanaf begin 2008 nemen de discussies over governance in het Parlement en de antwoorden van de nieuwe Minister van Onderwijs, Minister Plasterk, een andere wending. Ze zijn meer gericht op de rol en positie van leraren, dit vooral naar aanleiding van de rapporten van de Commissie Rinnooy Kan en de Commissie Dijsselbloem.

2.5 Perspectief van de positie van de deelnemer en maatschappelijke verankering

In 1998 brengt de Onderwijsraad het advies 'Positie van de deelnemer' uit. Het is een verkennende rapportage met een brede analyse van de positie van de deelnemer. Thema's die aan de orde komen zijn 'rechten en plichten van de onderwijsdeelnemer' en de mogelijke rol van de deelnemer in het kader van kwaliteitsbewaking van het onderwijs. Er zijn volgens de raad - vanuit de deelnemer gezien - in het primair onderwijs geen knelpunten die nadere regulering door de overheid vereisen. Wel maakt de raad zich zorgen over de leerlingenstatuten, examenreglementen en programma's van toetsing en afsluiting in het voortgezet onderwijs. Wat betreft het Hoger Onderwijs is de raad uitgebreider in zijn bevindingen en verbeteringsuggesties. De informatievoorziening voor de deelnemer moet transparanter, objectiever en toegankelijker zijn, om te zorgen voor een basis waarop de deelnemer zijn keuzes kan baseren voor een studie en instelling kan baseren. In de BVE sector ziet de raad de meeste problemen met de positie van de deelnemer, omdat er weinig toegankelijke informatie is voor het maken van een schoolkeuze, die bovendien wordt beperkt door de schaalvergroting in de Bve-sector. Er is volgens de raad sprake van een bedreiging van de formeel drempelloze toegang door voorrangbeleid voor bepaalde groepen en door outputfinanciering. Verder ziet de raad de onderwijsovereenkomst nog niet tot zijn recht komen. Het valt te betwijfelen of de deelnemer en de instelling als gelijkwaardige contractpartners komen tot invulling van het leertraject van de deelnemer. Als mogelijke invalshoek om de positie van de deelnemer te verbeteren, schetst de raad dat de instellingen nadrukkelijk moeten worden aangesproken op hun professionaliteit. 'Herbezinning op (het ontbreken van) deugdelijkheidseisen ten aanzien van de inrichting van het onderwijs' acht de raad wenselijk.

Bij de vaststelling van de begroting neemt de Minister in zijn brief aan de Tweede Kamer enige afstand van de eindconclusie van de Onderwijsraad, namelijk dat er in de BVE-sector verbeteringen moeten worden aangebracht, omdat er volgens de Minister als een aantal beleidstrajecten in gang zijn gezet voor versterking van de positie van de onder-

wijsdeelnemer (TK, 1998 – 1999, 26 200 VIII, nr. 56). De Minister lijkt hiermee te bedoelen dat er geen nieuw beleid of nieuwe regelgeving voor de positie van de deelnemers in de Bve-sector wordt ingezet, maar geeft tegelijkertijd wel aan de opmerkingen van de Onderwijsraad over de deelnemer in de Bve-sector heel serieus te nemen. De Minister legt de bal hiervoor bij de instellingen zelf en ziet een aanknopingspunt in het kwaliteitszorgstelsel. Daarnaast verwijst de Minister naar de recente oprichting van een deelnemersorganisatie van het middelbaar beroepsonderwijs. De Minister overweegt wel, in overleg met de Bve-raad, aanvullende instrumenten in te zetten zoals een keuzegids voor het MBO, voorlichting over de onderwijsovereenkomst en de ontwikkeling van een klachtenprocedure.

In het advies 'Positie van de deelnemer' constateert de Onderwijsraad ook vier belangrijke knelpunten als het gaat om medezeggenschap:

1. de belangstelling voor medezeggenschap is gering;
2. de belangstelling voor gemeenschappelijke of centrale medezeggenschapsraden is nog geringer;
3. de deskundigheid van de onderwijsdeelnemer is te beperkt gezien in vergelijking met die van het personeel;
4. door toegenomen autonomie komen steeds meer punten op de agenda van de MR te staan.

De Onderwijsraad gaat in dit advies weliswaar in op de voor- en nadelen van (on)gedeelde medezeggenschap (zie inleiding), maar geeft aan pas verder te reflecteren na de evaluatie van de WMO. Wel geeft de Onderwijsraad aan dat het feit van minder gemotiveerde en minder deskundige leerlingen/ouders in ieder geval aandacht moeten krijgen 'indien men belang hecht aan een actieve medezeggenschap'.

Wat betreft de modernisering van de medezeggenschap geeft de Minister in zijn reactie (TK, 1998 – 1999, 26 200 VIII, nr. 56) aan eerst een breed gesprek met alle partijen aan te gaan om samenhangende conclusies te kunnen trekken en het gewenste draagvlak in het veld te verkrijgen. In 2001 verschijnt de beleidsnotitie 'De toekomst van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs en in de Bve-sector (Min. OCW, 2001).

In 'Dereguleren met beleid' (2000) brengt de Onderwijsraad een versterking van de medezeggenschap in verband met de autonomievergroting van instellingen. De Onderwijsraad plaatst de deelnemer hiermee, net als andere actoren in de omgeving van scholen, in de positie van een countervailing partner. Wat betreft de praktijk van de medezeggenschap doet de raad dezelfde constatering als twee jaar eerder: bij medezeggenschap treden steeds meer spanningen op, onder meer in relatie tot de personeelsgeleding in de

medezeggenschapsraad en vanwege de toenemende schaal van instellingen. Hierdoor is de positie van de deelnemer in de praktijk beperkt, sterker nog, de onderwijsdeelnemer staat in afhankelijkheidspositie ten opzichte van de instelling, wat het functioneren als countervailing partner beperkt. De Onderwijsraad adviseert weer in algemene zin de positie van de onderwijsdeelnemer te versterken en de medezeggenschap te actualiseren.

In 2002 neemt de Onderwijsraad stelling in de discussie over medezeggenschap in het advies 'Wetsvoorstellen modernisering medezeggenschap' (2002). De raad ziet geen reden om tot fundamentele wijziging over te gaan, dat wil zeggen de WOR van toepassing te verklaren. De reden is dat de raad verplichte gedeelde medezeggenschap in po en vo niet wenselijk acht omdat er vaker gezamenlijke belangen zijn. Wél wenst de raad initiatiefrecht voor gezamenlijke MR.

In het advies 'Degelijk onderwijsbestuur' uit 2004 plaatst de raad de medezeggenschap in het geheel van interne checks & balances en beschrijft vooral de relatie tussen MR en het interne toezicht. De MR is binnen het kader van dit advies een actor die een rol speelt bij de governance van de instelling. De raad suggereert de MR recht van advies te geven als het gaat om het vaststellen van de profielen van interne toezichthouders. De raad noemt de MR ook als informatiebron voor het interne toezicht en als orgaan waaraan verantwoording wordt afgelegd. De geschillencommissies medezeggenschap kunnen volgens de raad een rol spelen bij de oplossing van het zogenaamde interventievacuüm (wie grijpt in bij falend bestuur en intern toezicht). De toets of besturen zich houden aan goed bestuur loopt nu bijvoorbeeld via geschillencommissies medezeggenschap.

In 2006 juicht de raad in het briefadvies 'Onderwijsspecifieke medezeggenschap' toe dat het principe van ongedeelde medezeggenschap ten grondslag ligt aan de nieuwe wet op de medezeggenschap, de WMS. De raad wil namelijk gezamenlijke medezeggenschap, niet teveel versnippering, noch naar inhoud, noch naar organisatieniveau. Minder positief is de raad over het schrappen van het afgeleide adviesrecht/spiegelbepaling in de wet. De raad vreest een verzwakking van de positie van de geleding van ouders en leerlingen tegenover het personeel en 'het gevoel te versterken van geen werkelijke invloed hebben'. En hiermee lijkt de raad weer terug te zijn bij de zorgen die hij 1998 in het advies 'Positie van de deelnemer' had over de geringe belangstelling en de geringe deskundigheid van ouders/leerlingen bij de medezeggenschap.

In het advies 'Duurzame onderwijsrelaties' dat ook in 2006 uitkomt, gaat de raad verder in op deze zorgen en doet een aantal suggesties. De raad ziet niet zozeer een oplossing in het uitbreiden van de invloed van ouders en leerlingen (bijvoorbeeld door een gang

naar de Ondernemingskamer mogelijk te maken), maar vindt wel dat de huidige invloedsmogelijkheden beter benut moeten worden. De raad doet in dit advies het concrete voorstel van het instellen van presentiegelden om mensen te verleiden in een MR te gaan zitten. Ook suggereert de raad scholing voor leden van de MR om hun deskundigheid te vergroten.

Een opvallende nieuwe invalshoek is dat de raad de invloed van ouders en leerlingen niet zozeer verder wil uitbreiden, maar wél het aantal actoren dat kan deelnemen aan medezeggenschap: 'Feitelijk zou het betekenen dat de medezeggenschap zich niet beperkt tot de kring van belanghebbenden die nu al een wettelijke positie hebben, zoals ouders, leerlingen en personeel, maar dat ook een ruimere kring zeggenschapsrechten heeft. Te denken valt dan aan het lokale bedrijfsleven, de plaatselijke geloofsgemeenschap, onderwijsinstellingen die vervolgoedingen verzorgen en buurtverenigingen.' In het advies 'Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?' dat in ook 2006 verschijnt, geeft de raad weer een andere uitbreidingsmogelijkheid. De medezeggenschap op zichzelf moet dus niet alleen worden uitgebreid met een bredere kring van belanghebbenden, ook adviseert de raad scholen meer vormen van medezeggenschap te praktiseren dan alleen via raden. 'De medezeggenschapsraden hebben duidelijk een functie om de formele inspraak van belanghebbenden op een aantal onderdelen te regelen. Tegelijkertijd schieten de raden tekort als platform voor elk van de deelnemende gedingen ten aanzien van onderwijsinhoudelijke onderwerpen. Het zijn juist deze onderwerpen die de interesse van ouders, leerlingen en studenten hebben en waarop zij meer inspraak zouden willen. Veel scholen voor funderend onderwijs kennen naast de wettelijk verplichte vormen van inspraak ouderaden, leerlingenraden of andere organen, die geen wettelijke positie innemen maar wel gehoord of geraadpleegd worden door het bestuur of de directie. Instellingen voor hoger onderwijs kennen soortgelijke mogelijkheden voor inspraak van studenten. Juist deze medezeggenschapsvormen kunnen verder worden ontwikkeld.'(p. 21).

De raad constateert in 2006, net als in 1998, dat de invloed van leerlingen en ouders beperkt is omdat zij geringe belangstelling en expertise hebben voor medezeggenschap. De raad adviseert behalve om door middel van presentiegelden en scholing de belangstelling en expertise te verhogen, de medezeggenschap zelf uit te breiden met meer actoren en daarnaast te werken met alternatieve vormen van medezeggenschap.

Wat betreft de maatschappelijke verankering van scholen legt de Onderwijsraad in zijn advies 'Duurzame onderwijsrelaties' de nadruk op de leerfunctie van omgevingsrelaties en de meerwaarde die de relaties voor de primaire processen kunnen hebben, in plaats van op de functie van legitimeren en verantwoorden. Legitimering en verantwoording vinden volgens de Onderwijsraad plaats via de uitgebreide vormen van medezeggenschap (zoals hierboven beschreven) én via de verticale lijnen met de overheid.

De raad acht stevige maatschappelijke verankering nodig omdat hij tussen onderwijsinstellingen en maatschappelijke omgeving een kloof constateert, terwijl tegelijkertijd het aantal belanghebbenden in het onderwijs is toegenomen, de groep belanghebbenden gevarieerder wordt en de opdracht van scholen verbreedt (onderwijs, opvang, veiligheid, burgerschap).

De Onderwijsraad neemt als uitgangspunt dat de relaties die de school aangaat met belanghebbenden primair gericht moet zijn op de optimalisering en verbetering van de onderwijskerntaak (cognitieve, sociale en morele ontwikkeling van jonge mensen). Opvallend is dat de raad niet zozeer adviseert de relaties met de omgeving te formaliseren of op zoek gaat naar (juridische) structuren hiervoor. De raad adviseert dat de relaties met de omgeving zich zouden moeten kenmerken door wederkerigheid (beide partners helpen elkaar); leerlinggerichtheid (gerichtheid op het primaire proces, betere zorg, beter onderwijs); gestructureerdheid en duurzaamheid en kosteneffectiviteit. Als partijen hun relaties willen formaliseren kunnen ze dit zelf regelen (contract, convenant) maar formalisering van relaties door de overheid is niet de aangewezen weg volgens de raad.

2.6 Centrale gedachten en verschuivingen

Op grond van de bespreking van de adviezen, briefadviezen en studies die de Onderwijsraad de afgelopen tien jaar heeft uitgebracht met betrekking tot het bestuur, de organisatie en de maatschappelijke verankering van onderwijsinstellingen, constateren we de volgende centrale gedachten.

De Onderwijsraad bepleit heel vaak een niet-uniforme aanpak zodat er ruimte is voor variatie en fasering in structuren en aanpakken. Dit pleidooi voor variatie en fasering vormt een rode draad in alle adviezen en standpunten, zowel vanuit het perspectief van overheidssturing (variatie in deregulering op inhoudelijke subdomeinen), het perspectief van de autonome school (variatie en fasering in autonomie aangepast aan het beleidsvoerende vermogen van de school), het perspectief van governance (variatie in bestuurlijk regiem, variatie in structurering scheiding bestuur en toezicht) en het perspectief van de positie van de deelnemer (variatie in omgevingsrelaties waardoor wettelijke formalisering ongewenst).

Dit structurele pleidooi voor variatie en fasering blijkt steeds een nuttige nuancering van de uniformiteit die uit veel wetsvoorstellen en kabinetsplannen spreekt, die weer lijkt voort te komen onder druk van de Tweede Kamer om zaken goed te regelen, waarbij rechtsgelijkheid een belangrijke onderliggende waarde lijkt. Tegendruk van de Onderwijsraad dus tegen de 'one size fits all'-aanpak.

Het inzicht dat deregulering niet automatisch leidt tot meer beleidsruimte op schoolniveau lijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld in de verschuiving van het perspectief

van overheidssturing naar het perspectief van de autonome (zelfsturende) school. De constatering van de raad dat deregulering en autonomievergroting geen processen zijn die automatisch samengaan is belangrijk gebleken voor de aparte aandacht die men – ook in de Tweede Kamer en door de Minister – aan de autonome school is gaan schenken, met deregulering vooral als contextfactor.

Ondanks de discussie die in veel sectoren wordt gevoerd over het zogenaamde interventievacuüm, blijft de raad consistent in zijn opvatting dat de mogelijkheid voor een gang naar de Ondernemingskamer niet nodig ofwel ongewenst is voor het onderwijs. In zijn adviezen wordt deze stellingname niet expliciet onderbouwd. In het advies 'Degelijk Onderwijsbestuur' draagt de raad wel een alternatieve oplossing voor het interventievacuüm aan, namelijk het instellen van een algemene toezichtautoriteit. Hoewel de raad in het advies 'Duurzame onderwijsrelaties' uit 2006 opnieuw zijn zorgen uit over de beperkte invloed van ouders en leerlingen in de praktijk, geeft ze opnieuw aan het niet nodig te vinden de invloed 'verder uit te breiden bijvoorbeeld door een gang naar de Ondernemingskamer mogelijk te maken', maar vindt wel dat de huidige invloedsmogelijkheden beter benut moeten worden.

Uit de analyse blijkt dat de betekenis van een aantal begrippen, welke de Onderwijsraad hanteert gaandeweg duidelijker betekenis krijgen, ofwel van betekenis veranderen. Het begrip zelfregulerend vermogen, later beleidsvoerend vermogen genoemd, is daar een voorbeeld van. Het begrip werd gedurende enkele jaren veel gebruikt in onderwijsonderzoek, in beleid en ook in de adviezen van de Onderwijsraad, zonder dat er een scherpe definitie in omloop was. In het advies 'Wat scholen vermogen' wijst de Onderwijsraad hier ook op en beperkt zich met aan te geven met welke zaken het begrip samenhangt. In de jaren daarna verdwijnt het begrip, wellicht mede dankzij het 'governance-jargon' dat dan zijn intrede doet. In zijn advies 'De Maatschappelijke Onderneming als rechtsvorm in het onderwijs' herhaalt de Onderwijsraad deze opvatting en verwijst daarbij naar het advies uit 2006.

Het begrip horizontale verantwoording krijgt in de loop der jaren een steeds duidelijker betekenis en neemt een meer prominente plaats. In 'Wat scholen vermogen' in 2002 bracht de raad het begrip in verband met de samenstelling en taak van schoolbesturen, terwijl het in 'Degelijk Onderwijsbestuur' scherp wordt onderscheiden van verticale verantwoording. Horizontale verantwoording krijgt nadrukkelijk de functie van draagvlakvergroting en leren door de instelling toegeschreven. In 2006 vervolmaakt de Onderwijsraad de invulling van dit begrip door te stellen in 'Hoe governance verder vorm moet krijgen' dat het interne toezicht van een onderwijsinstelling verantwoordelijk is voor het toezicht op de horizontale verantwoording van de instelling. In het advies 'duurzame onderwijsre-

laties' wordt daarbij wederom benadrukt dat het bij horizontale verantwoording gaat om de leerfunctie van omgevingsrelaties en de meerwaarde die de relaties voor de primaire processen kunnen hebben in plaats van op de functie van legitimeren en verantwoorden. Legitimering en verantwoording vinden volgens de Onderwijsraad plaats via de uitgebreide vormen van medezeggenschap én via de verticale lijnen met de overheid.

Als het om medezeggenschap gaat blijkt de raad zich, evenals de Minister, lang van een definitief standpunt te onthouden, terwijl de discussie wel wordt gevoerd met alle betrokkenen. De raad houdt consistent vast aan de idee van ongedeelde medezeggenschap en blijft hameren op het kernprobleem van de geringe motivatie en geringe deskundigheid bij leerlingen/ouders. Pas in 2006 doet de raad hiervoor een concrete suggestie, namelijk het verstrekken van vacatiegelden en het beschikbaar stellen van scholingsgeld. In 2006 wijst de raad bovendien op de mogelijkheid om ook andere kanalen te benutten voor medezeggenschap (lokale bedrijfsleven, plaatselijke geloofsgemeenschap, vervolgoopleidingen, buurtverenigingen).



3. Extern toezicht

3.1 Inleiding

Uit onderstaand overzicht blijkt dat de Onderwijsraad drie adviezen heeft uitgebracht die expliciet gericht zijn op het toezicht. Dit zijn het advies uit 1999 over de nota Variëteit en waarborg, het advies uit 2000 over het Ontwerp van wet op het onderwijstoezicht en het advies uit 2006 over 'Doortastend onderwijstoezicht'. Daarnaast komt het onderwijstoezicht terug als onderdeel in de adviezen over Degelijk onderwijsbestuur (2004) en Hoe het verder moet met de governance in het onderwijs (2006). Ook hier maken we een onderscheid in perspectieven, zij het dat we er hier slechts twee tellen.

	Periode	Perspectief
I	tot 2002	Legalistisch perspectief op inspectietoezicht
II	2004 – nu	Maatschappelijk functioneel perspectief op inspectietoezicht

De adviezen die we in dit hoofdstuk behandelen, worden in tabel 4.1 schematisch benoemd.

Tabel 3.1: Overzicht van (brief)adviezen en studies over extern toezicht inclusief onderliggend onderzoek.

Jaar	Titel	Inhoud
1999	Advies: Deugdelijk toezicht	De Onderwijsraad toont zich uiterst kritisch over de voorstellen in de nota Variëteit & Waarborg. De raad zet vraagtekens bij het onderscheid in deugdelijkheidseisen en kwaliteitskenmerken. Ook is de adviesraad het niet eens met een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en inspectie.
2000	Briefadvies Wet op het onderwijstoezicht	De raad gaat niet meer in op de fundamentele bezwaren tegen het onderscheid in deugdelijkheidseisen en kwaliteitskenmerken. Het voornaamste punt van de raad is het bezwaar tegen de verzelfstandiging van de Inspectie.
2004	Doortastend onderwijstoezicht	Onderwijsinstellingen hebben meer ruimte om het onderwijs vorm te geven, maar ouders, leerlingen en studenten moeten erop kunnen vertrouwen dat het onderwijs blijft voldoen aan bepaalde minimumkwaliteitsnormen. De Inspectie moet meer bevoegdheden krijgen om in te kunnen grijpen met meer dwingende maatregelen, zoals het opleggen van een boete of het alsnog laten verzorgen van onderwijsuren die uitgevallen zijn.
2006	Briefadvies: Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?	Afbakening van het begrip governance (aansluiting autonomie scholen, sluitstuk van deregulering en autonomievergroting, geheel van verdeling van bevoegdheden). Uitgangspunten van governance op instellingsniveau gerelateerd aan praktijk; uitgangspunten governance op sector- en landelijk niveau gerelateerd aan praktijk.

3.2 Legalistisch perspectief

In hoofdstuk 2 hebben we de ontwikkeling geschetst in het toezicht. Hierin hebben we laten zien dat het inspectietoezicht sinds de jaren zeventig een ontwikkeling heeft doorgemaakt die uiteindelijk heeft geleid tot de nota 'Variëteit en waarborg'. Een essentieel punt in deze nota is dat de controle op de naleving van wet- en regelgeving (deugdelijkheidseisen) en de beoordeling op een aantal (nader te bepalen) 'kwaliteitskenmerken' worden verenigd tot één notie van basiskwaliteit. Kwaliteitskenmerken zijn op te vatten als kenmerken die een graadmeter vormen voor de kwaliteit van het onderwijs, maar die niet expliciet als deugdelijkheidseisen zijn opgenomen in de sectorwetten.

Juist over deze nieuwe benadering van het toezicht gaat het advies 'Deugdelijk toezicht' uit 1999. Weliswaar onderschrijft de raad het belang van kwaliteit en kwaliteitszorg en goede informatie daarover, maar de raad wijst de in de nota voorgestelde integratie van 'controle op deugdelijkheidseisen' en 'beoordeling op andere kwaliteitseisen' tot 'waarborging van basiskwaliteit' af. Wanneer nieuwe, aanvullende eisen aan de kwaliteit van het onderwijs worden gesteld, dan zullen deze, conform art.23 Grondwet, als deugdelijkheidseisen moeten zijn aan te merken, aldus de raad. Bovendien stelt de raad dat nieuwe deugdelijkheidseisen alleen kunnen worden ingevoerd als aan zware voorwaarden is voldaan, te weten:

- deze eisen dienen voor de kernkwaliteit van het onderwijs van onmiskenbaar belang te zijn (noodzakelijkheidsbeginsel),
- ze dienen maatschappelijk breed aanvaard te zijn (stabiel maatschappelijk draagvlak),
- ze eisen dienen in wetenschappelijk opzicht onomstreden te zijn (wetenschappelijk draagvlak) en
- ze dienen de vrijheid van richting onaangetast te laten.

Voor de formulering van nieuwe deugdelijkheidseisen dient volgens de Onderwijsraad de route van wetgeving te worden gevolgd. Verder is de raad van mening dat de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling intact dient te blijven. De vaststelling van kwaliteitskenmerken van onderwijsinstellingen is voorbehouden aan de regering en/of de minister en kan niet uit handen worden gegeven aan de inspectie. De inspectie dient naar het oordeel van de raad uit een oogpunt van algemeen belang een gedeconcentreerde rijksdienst te blijven. Wat betreft de taken van de inspectie onderstreept de raad dat de kerntaak van de inspectie de controle op deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden omvat.

Het advies werd niet alleen bij de bewindslieden en op het departement slecht ontvangen, ook in de kring van deskundigen waren gereede twijfels over de stellingname van de raad. Zo zet Zoontjes (1999) vraagtekens bij de raadsinterpretatie van artikel 23, waarop het advies sterk steunt. Volgens hem is er geen harde constitutionele norm die het on-

derscheid tussen kwaliteitseisen en deugdelijkheidseisen zou verbieden. We moeten onze ogen niet sluiten voor een maatschappelijke realiteit, waarin een onnodig beperkend effect uitgaat van gedetailleerde wettelijke regels, die bovendien eerder een schijnzekerheid dan een adequate maatschappelijke waarborg leveren. Van een rechtstreekse relatie tussen deugdelijkheidseisen en kwalitatief goed onderwijs is niet automatisch sprake, zoals de Onderwijsraad pleegt te beweren. Toch ziet Zoontjes in het advies ook punten waar lering uit getrokken kan worden, die vooral de positie van de school tegenover de overheid in procedurele zin meer in evenwicht kunnen brengen.

Ondanks het kritische advies hebben de bewindslieden hun voornemen voor een wet op het Onderwijstoezicht, zoals die in de nota besloten lag, doorgezet. Ook over dit wetsvoorstel heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht (Onderwijsraad, 2000) en lijkt daarmee enigszins effectiever te zijn geweest dan met het eerdere advies. De raad vindt dat het onderscheid tussen de deugdelijkheidseisen en de in het toezichtskader nader uit te werken kwaliteitskenmerken in het wetsvoorstel onvoldoende helder tot uitdrukking komt. Het betreft niet alleen een juridisch verschil, maar ook een verschil in bestuurlijke consequenties. Wat de taken van de inspectie betreft dient naar het oordeel van de raad onderscheid gemaakt te worden tussen het nalevingstoezicht en de beoordeling aan de hand van de kwaliteitskenmerken. Dit onderscheid dient in het wetsvoorstel tot uitdrukking te komen. In het uiteindelijke wetsvoorstel is dit onderscheid inderdaad verder verduidelijkt (MvT WOT, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 783, nr. 3, pag. 6). De raad vindt het bovendien belangrijk dat het nalevingstoezicht onder directe ministeriële verantwoordelijkheid blijft vallen en dat daarom de aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot het oordeel over de naleving gehandhaafd moet blijven. De Raad van State heeft vervolgens het advies gegeven om de voorgestelde beperking van de aanwijzingsbevoegdheid helemaal te heroverwegen. Om die reden is besloten om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht volledig te handhaven. Binnen die volledige ministeriële verantwoordelijkheid is een zo groot mogelijke professionele onafhankelijkheid van de inspectie gewaarborgd, aldus de eerder genoemde memorie van toelichting. Verder stelt de raad een betere rechtsbescherming voor als de kwaliteit van een instelling naar het oordeel van de inspectie tekort schiet. Een dergelijk oordeel zou moeten worden aangemerkt als een besluit waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Dat heeft de minister niet overgenomen met het argument dat de instelling altijd in de gelegenheid wordt gesteld om met de inspectie overleg te voeren. Als inspectie en instellingsbestuur het niet eens kunnen worden, dan wordt de zienswijze van het bestuur door de inspectie als bijlage bij het te openbaren rapport bijgevoegd. Het gaat dus om oordeelsvorming, niet om besluitvorming.

Tenslotte vindt de raad het nodig om – analoog aan het primair en voortgezet onderwijs – voor de Bve-sector de kwaliteitskenmerken als bijlage bij het wetsvoorstel op te nemen, met als argument dat de verantwoordelijkheid van de minister voor de kwaliteit van

de inhoud van het onderwijs in de Bve-sector beduidend groter is dan in het hoger onderwijs. Ook dit heeft de minister niet overgenomen. Immers, in de WEB is een wettelijke, algemene, opdracht geformuleerd om kwaliteit te realiseren. Daarnaast kunnen op basis van de WEB rechten worden ontnomen vanwege het feit dat gebleken is dat de kwaliteit van een opleiding onvoldoende is geweest, zonder dat er sprake is geweest van het niet naleven van een deugdelijkheidseis. De grens tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit is daarom al niet meer scherp te trekken, aldus de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.

3.3 Maatschappelijk functioneel perspectief

In februari 2006 brengt de raad opnieuw een advies uit over het inspectietoezicht. De aanleiding tot dit advies is de beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording afleggen en van elkaar leren van 7 juli 2005, uitgebracht door minister van der Hoeven. Enkele dagen na het verschijnen van deze notitie vraagt de Onderwijsraad om een advies over een aantal kwesties. Het uitgangspunt daarbij is de wenselijkheid van variëteit en maatwerk, volgens het adviesverzoek. De uitgangspunten die ook aan de nota Variëteit en waarborg ten grondslag hebben gelegen, worden daarmee feitelijk opnieuw bevestigd. De minister vraagt de raad om een visie op de consequenties en wenselijkheden van het onderwijstoezicht, gezien deze ontwikkelingen in beleid en regelgeving en in het scholenveld zelf. Hierbij wordt verwezen naar de rijksbrede ontwikkelingen in het toezicht en de governance, waaronder het programma 'Andere overheid', het WRR-rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening', het SER-advies over 'Ondernemerschap in de publieke dienstverlening' en de kaderstellende visie op toezicht (zie hoofdstuk 2). Specifiek verwijst de minister naar de positie van de professional, het horizontaal toezicht, de verhouding tussen toezicht als 'controle' en toezicht als stimulans tot leren van elkaar, de consequenties voor het toezicht van een toenemende variëteit (met een natuurlijke neiging tot standaardisatie en vaste normen), de verhouding tussen intern en extern toezicht en de mogelijkheden om het toezicht zoveel mogelijk te richten op het niveau van het stelsel. Daarnaast wordt gevraagd wat er nodig is om het zojuist beschrevene in de praktijk te brengen en wat er vanuit het perspectief van de onderwijsinstellingen en hun omgeving nodig is om het toekomstbeeld van het toezicht in de praktijk te brengen. Het gaat hierbij vooral om veranderacties aan de kant van de onderwijsinstellingen zelf en hun directe partners in de omgeving (stakeholders).

De strekking van het advies van de raad is vervolgens dat alle betrokkenen bij het onderwijs vanuit hun perspectief inzicht willen hebben in het functioneren van het onderwijs. De raad wil daarom een informatierijke, maar tegelijkertijd sobere normstelling als baken voor het handelen van de verschillende betrokkenen. De behoefte aan dergelijke normen neemt eerder toe dan af, aldus de raad. De strategie in deze beweeglijke en gevarieerde wereld met een beperkt aantal normen moet zijn om houvast te bieden. Wat

betreft de rol van de inspectie geeft de raad drie uitgangspunten mee, namelijk (1) het benadrukken en onderscheiden van de unieke taken van de inspectie, (2) het bevorderen van eenvoud in het toezicht en (3) het meer laten variëren van het onderwijstoezicht per sector. De unieke taken die de raad wil benadrukken zijn het informeren, oordelen en handhaven. Met betrekking tot het eerste stelt de raad dat informatie van de inspectie een bredere kring van gebruikers kan aanspreken dan nu het geval is. Ook interne toezichthouders, gemeenten en medezeggenschapsraden zouden zich bijvoorbeeld aangesproken moeten voelen. Verder beveelt de raad aan om de informatie die scholen en instellingen aanleveren steekproefsgewijs te blijven controleren. Wat betreft de taak van het oordelen doet de raad de suggestie om een beperkt aantal 'ononderhandelbare' normen te ontwikkelen, zoals een minimum onderwijstijd in het voortgezet onderwijs (de vermaledijde 1040 uur) en minimumstandaarden voor taal en rekenen in het primair onderwijs. Verder moet bij delegering van de normstelling (zoals in het hoger onderwijs via de NVAO naar de VBI's) de kenbaarheid en rechtszekerheid voor de instellingen gewaarborgd zijn. Wat betreft de handhavingstaak van de inspectie moet er meer variatie komen in het arsenaal aan sancties, aldus de raad.

Over de eenvoud van het toezicht merkt de raad op dat het overhevelen van taken van de inspectie naar andere spelers in het veld (b.v. NVAO, KCE) met zich meebrengt dat er ook een betere en meer systematische verbinding moet komen tussen de procedures. Voorts stelt de raad dat het toezicht per sector mag variëren. Zo is er voor het funderend onderwijs meer toezicht nodig, maar een externe toezichthouder is ook voor het hoger onderwijs onontbeerlijk. Als het echt nodig is, moet er ingegrepen kunnen worden. Tenslotte vindt de raad dat er gezocht moet worden om het interne toezicht te versterken. Daartoe wordt in het advies ook een aantal suggesties gedaan. Hij ziet de inspectierapporten als een belangrijke informatiebron voor de raden van toezicht.

In het advies 'Hoe verder met de governance in het onderwijs?' van oktober van hetzelfde jaar (2006) doet de raad nogmaals een aantal uitspraken over het externe toezicht die voor een belangrijk deel voortbouwen op 'Doortastend onderwijstoezicht'. In dit advies krijgt de inspectie een plaats in de verdeling en deling van bevoegdheden in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Een belangrijke rol is weggelegd bij de monitoring op 'proces- en structuurindicatoren', waarover in het eerdere advies is gesproken als 'ononderhandelbare normen'.⁴ Het 'slagvaardig, transparant en selectief' toezicht door de Inspectie omvat in dat kader de waarneming of de vastgestelde normen in de praktijk worden gerealiseerd. Vervolgens heeft de Inspectie tot taak informatie te geven over de kwaliteit van het onderwijs. Bij geconstateerde tekortkomingen moet de minister, of namens hem andere instanties, over mogelijkheden tot interveniëren beschikken. Zoals

⁴ Nu ook nog eens aangeduid als 'onmisbare normen'.

ook in het eerdere advies bepleit de raad hier opnieuw een uitbreiding van het aantal sanctiemogelijkheden door het instellen van een interventieladder, die loopt 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.

In een eerste reactie (Tweede Kamer 2005-2006, nr. 30183, nr. 5) benoemt minister Van der Hoeven vijf onderwerpen die zij van groot belang vindt, namelijk (1) maatwerk in toezicht, (2) de interventieladder, (3) vergelijkbaarheid van instellingen, (4) bevorderen van de samenwerking tussen inspectie en andere toezichthouders en (5) de positie van de professionals. Een aantal van deze onderwerpen komt meer uitvoerig terug in de beleidsnota 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht' van september 2006.

3.4 Centrale gedachten en verschuivingen

Centrale gedachten en verschuivingen laten zich in dit hoofdstuk niet scheiden. Het meest in het oog springende in dit hoofdstuk is de tamelijk fundamentele verschuiving in de centrale gedachten van de Onderwijsraad over het toezicht. In de adviezen over Waarborg en variëteit en het erop volgende wetsvoorstel, verzet de raad zich vanuit een tamelijk principiële positie (met verwijzing naar de grondwet) tegen een andere benadering van het inspectietoezicht en een andere positionering van de inspectie ten opzichte van het ministerie. Heel anders adviseert de Onderwijsraad in reactie op de beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording afleggen en van elkaar leren. In het advies doortastend onderwijstoezicht redeneert de raad eerst en vooral meer pragmatisch vanuit de maatschappelijke behoeften en de posities van de belanghebbenden bij goed onderwijs. Daarmee sluit de raad aan bij het denken dat zich in de jaren daarvoor heeft ontwikkeld over goed bestuur, toezicht, verantwoording en de rol die informatie hierin speelt.

Daarmee biedt de Onderwijsraad ook ruimte voor een meer 'maatschappelijke' rol van de inspectie als onderdeel van het geheel van checks & balances in het onderwijs. Zo stelt de raad dat de inspectierapporten nuttige informatie kan bevatten voor raden van toezicht en andere actoren met het oog op overzichtelijk en begrijpelijk toezicht en het gebruik van een aantal beperkte, doch ter zaken doende 'ononderhandelbare indicatoren'. Met dit laatste beoogt de raad ruimte te bieden aan variëteit en eigen meesterschap van scholen en instellingen, maar tegelijkertijd de zekerheid te behouden dat er sprake is van een empirisch vast te stellen basiskwaliteit. Ook pleit de raad voor meer variëteit in het toezicht over de verschillende onderwijssoorten heen. Het pleidooi voor een interventieladder met een breder repertoire aan handelingsmogelijkheden voor de inspectie sluit

aan bij deze minder legalistische, tegelijkertijd meer maatschappelijke en op functionaliteit gerichte visie op het toezicht.



4. Marktorganisatie en marktordening

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de adviezen van de Onderwijsraad onder het thema dat we benoemen als marktorganisatie en marktordening. Met marktorganisatie en marktordening bedoelen we de regels en arrangementen die de opbouw en de werking van de onderwijsmarkt, vraagkant en aanbodkant, bepalen. Het thema is analytisch uiteen te leggen in twee perspectieven, die overigens in de praktijk nauw met elkaar verweven zijn. Het eerste perspectief is dat van (de omslag naar meer) marktcoördinatie tegenover publieke plancoördinatie en de verschillende soorten spelregels die bij beide varianten passen. We noemen dit het marktwerkingperspectief. Het tweede perspectief is dat van bestuurlijke en organisatorische schaal van de aanbieders, de interne bedrijfsvoeringaspecten en de effecten daarvan op de kwaliteit en kosten van de publieke dienstverlening. We noemen dit het perspectief van schaal en menselijke maat. Net als in hoofdstuk 3 zijn deze perspectieven min of meer aan bepaalde tijdvakken te koppelen.

	Periode	Perspectief
I	tot 2002	Perspectief van marktwerking (meer marktcoördinatie)
II	2003 – nu	Perspectief van schaal en menselijke maat

De raad heeft de volgende adviezen uitgebracht die in hoofdzaak onder dit thema te rangschikken zijn.

Tabel 4.1: Overzicht van (brief)adviezen en studies over marktorganisatie en marktordening inclusief onderliggend onderzoek.

Jaar	Titel	Inhoud
2001	Advies: Ten dienste van de school <i>Studie: Educatieve infrastructuur</i>	In het advies staat de transformatie van aanbodssturing naar marktcoördinatie in de ondersteuning van scholen en instellingen centraal. Het advies pleit voor een grotere rol van de scholen in de vraagarticulatie en een versterking van de marktorientatie van de ondersteuningsinstellingen.
2001	Verkenning: De Markt Meester	De verschijnselen en ontwikkelingen op het gebied van marktwerking in het onderwijs worden verkend, zoals privaat en commercieel onderwijs, alternatieve leermogelijkheden met nieuwe media, internationale concurrentie, mededingingsbeleid, de relatie tussen onderwijs, overheid en markt wordt in een nieuw perspectief geplaatst. De verkenning inventariseert thema's die hiermee verband houden en die aanleiding kunnen vormen voor nadere verkenning of advisering.
2001	Advies: Publieke en privaat	Aansluitend bij de verkenning adviseert de raad over de vele mogelijkheden voor private betrokkenheid en private financiering binnen het publieke onderwijsbestel, en de effecten die dat kan hebben op keuzevrijheid, kwali-

		teit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie. Dit zijn criteria waartegen nieuw beleid moet worden afgewogen.
2004	Verkenning: Bureaucratisering in het onderwijs <i>Onderzoek: Bureaucratisering en schaaufactoren in het onderwijs.</i>	De raad constateert een toenemende twijfel over de bureaucratiebeheersing en kostendoelmatigheid in het onderwijs. Een steeds groter deel van elke onderwijseuro is bestemd voor secundaire processen. De redenen hiervoor kunnen volstrekt legitiem zijn, maar er is kans op bureaucratiesering als neveneffect. Op voorhand kan niet gezegd worden dat bureaucratiesering een negatieve ontwikkeling is. Zeker in grote onderwijsorganisaties moeten de risico's onder ogen worden gezien.
2005	Advies: Variëteit in Schaal. Keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak bij grote onderwijsorganisaties. <i>Studie: Groot groeien in het onderwijs.</i>	Er zijn niet altijd harde bewijzen voor negatieve effecten van schaalvergroting, wel aanwijzingen dat de positie van verschillende betrokkenen zwakker wordt. Hoe moet hiermee worden omgegaan? De raad bepleit waarborgen voor keuzevrijheid (fusietoets), het kunnen leveren van maatwerk, uitbreiding medezeggenschap en investeringen in kleinschaligheid.

4.2 Het marktwerkingperspectief

4.2.1 De Markt Meester: de hoofdlijn van de redenering

In mei 2000 vraagt de toenmalige minister Hermans de Onderwijsraad om een verkenning naar de aspecten van marktwerking in het onderwijs. Beoogd werd om trends en ontwikkelingen op te sporen die zich in de komende tien jaar bij marktwerking kunnen voordoen en om vragen en dilemma's bij deze ontwikkelingen aan de orde te stellen. Een en ander diende uit te monden in de identificatie van belangwekkende thema's voor nadere advisering. Deze verkenning verschijnt uiteindelijk op 13 september 2001. De Onderwijsraad heeft er dus even de tijd voor genomen. Maar ongeveer twee weken later verschijnt ook het advies Publiek en Privaat, waarin mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs worden geschetst, één van de zojuist bedoelde belangwekkende thema's voor andere advisering. De minister had daar zelf in april 2001 om gevraagd naar aanleiding van de tweede 'Onderwijsbeleidsbrief' met als titel 'Onderwijs in stelling'.

De contextbeschrijving in het eerste hoofdstuk van dit advies beschouwt de algemenere maatschappelijke heroriëntatie op de positie van het overheid in het algemeen en de accentverschuiving in de verhouding tussen overheid en 'markt' in het bijzonder. De raad kiest daarbij als vertrekpunt het begin van de jaren tachtig, met de heroverwegingsoperaties onder de kabinetten Lubbers, gevolgd door marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) onder de paarse kabinetten. Privatisering en marktwerking passen in een tendens. Daarbij zijn de 'harde sectoren' (zoals de nutsbedrijven, openbaar ver-

voer, telecommunicatie en post) het eerst aan bod gekomen en zijn de sectoren als onderwijs, veiligheid en zorg daarna in beeld gekomen, aldus de raad.⁵

Vervolgens probeert de Onderwijsraad in de verkenning een zekere systematiek aan te brengen. Als eerste wordt stilgestaan bij de kenmerken van een 'echte' ofwel volkomen markt. Het gaat daarbij om twee zaken: vrije concurrentie aan de aanbodkant en keuzevrijheid aan de vraagkant van de markt. Het vooronderstelt de vrijheid bij de aanbieder om zijn product of dienst aan te bieden en daarbij de productiewijze en prijs zelf te bepalen. Aan de vraagkant wordt meer consumentensoevereiniteit verondersteld. De raad merkt op dat de onderwijsmarkt deze kenmerken maar in beperkt kent, omdat de overheid aan zowel aanbieders als afnemers van onderwijs een reeks beperkingen oplegt. Vervolgens gaat de raad in op de rationale achter het overheidsbeleid dat er rond marktwerking in het onderwijs ontwikkeld is. Daarbij worden drie lijnen onderscheiden. De eerste lijn betreft de deregulering van het onderwijsaanbod. De Onderwijsraad beargumenteert dat marktwerking langs deze lijn wordt aangestuurd vanuit de verwachting dat deregulering respectievelijk profilering en concurrentie zowel het vermogen als de bereidheid van onderwijsaanbieders vergroten om in te spelen op ontwikkelingen in de onderwijsvraag. De tweede lijn heeft betrekking op de regulering van de markt, langs de aanbodlijn en langs de vraagkant. Van marktregulering via de aanbodlijn wordt verwacht dat deze zal bijdragen aan (1) een bedrijfsmatiger, efficiënter optreden van onderwijsinstellingen, (2) een grotere gerichtheid van aanbieders op efficiëntie, kwaliteit en innovatie om de toenemende concurrentie het hoofd te kunnen bieden en (3) de verbetering van mogelijkheden tot afstemming van het aanbod op de vraag. Bij de ingrepen aan de vraagkant hebben zowel het vergroten van de transparantie van de markt als het streven naar meer medezeggenschap tot doel de deelnemer als consument te beschermen, de afstemming op de vraag te vergroten en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De derde lijn behandelt de financiële kant van het verhaal. Hier staan vaak bezuinigingsdoelstellingen voorop en daarnaast het streven naar bedrijfsmatiger opereren van instellingen, een grotere betrokkenheid van andere partijen, zoals de sociale partners, die bij financiële medeverantwoordelijkheid voor het onderwijs ontstaat en invloed van de deelnemers op het onderwijsaanbod.

Daarna gaat de Onderwijsraad in op de ontwikkelingen en verschijnselen in het onderwijs zelf die bij de vooronderstelde vermarkting 'passen'. De raad behandelt hierbij aan de aanbodkant respectievelijk de vraagkant de volgende mogelijkheden.

⁵ Het is overigens maar zeer de vraag of dit beeld klopt. In de jaren tachtig hadden we al het denken over de ondernemende HO-instelling, het Wetsvoorstel contractactiviteiten, Nederlands Gesprek Centrum (1987). *Naar een ondernemende universiteit*. Utrecht: Veen en in de MDW-operatie was al in 1996 één van de projecten 'marktwerking hoger onderwijs' (wg olv George Verberg)

Aanbodkant

- vrije, gelijke toetredingsmogelijkheden
- vrije productbepaling/-specificatie
- vrije inzet van productiemiddelen
- vrije prijsstelling

Vraagkant

- vrije keus voor een producent
- vrije productkeus
- adequate informatie over prijs/kwaliteit
- directe en kostendeekkende betaling

De Onderwijsraad stelde hierover destijds vast dat marktontwikkelingen in het onderwijs die verband houden met het marktwerkingbeleid van de overheid bescheiden zijn. Verruiming van toetredingsmogelijkheden aan de aanbodkant blijkt nauwelijks door te werken en die wordt bovendien ondergraven door het schaalvergrotingsbeleid aan de andere kant. Wat betreft de deregulering van de vraagkant zijn de ontwikkelingen over het algemeen nog pril en blijken er nog aanzienlijke problemen te moeten worden opgelost, bijvoorbeeld op het gebied van medezeggenschap en informatiebeleid. En de ruimte die instellingen door deregulering hebben gekregen, biedt weinig soelaas bij die aspecten die voor concurrentie, profilering, aanpassing aan de onderwijsvraag en innovatie het belangrijkste zijn. Wel is financiële schaarste voor instellingen een stimulans gebleken om mogelijkheden van uitbesteding en inkoop van onderwijstaken te onderzoeken. Nieuwe marktpartijen spelen hierop in, door met extern, commercieel ontwikkeld leermateriaal op de traditionele onderwijs- en opleidingsstructuur in te breken. De raad noemt dit misschien wel de belangrijkste ontwikkeling op de onderwijsmarkt. Ze opent namelijk nieuwe mogelijkheden voor de vormgeving en organisatie van onderwijs en leren en kan grote consequenties hebben voor de inrichting van het reguliere stelsel. Al met al blijft de marktwerking als gevolg van het gevoerde beleid bescheiden. Wat zich aan marktwerking voordoet heeft slechts gedeeltelijk met dat beleid te maken en meer met het feit dat nieuwe marktpartijen in het onderwijs 'inbreken'. Aan de vraagkant is er wel sprake van een toenemende diversificatie van de vraag. Om daarop in te kunnen spelen is mogelijk toch meer marktwerking nodig. De raad ziet daarom redenen om te bezien of het huidige beleid ten aanzien van marktwerking kan worden verruimd, in welke mate, in welke opzichten en onder welke voorwaarden. Daartoe worden de hierboven genoemde acht opties getoetst op hun effecten in termen van kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit. Dat is een dappere poging. De algemene conclusie hieruit is dat éénduidige conclusies over de wenselijkheid van meer marktwerking bijna niet te trekken zijn. Het zal vaak moeilijk zijn om aan alle drie de criteria (kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid) in gelijke mate recht te doen. In nagenoeg alle gevallen is er sprake van een afruil tussen tenminste twee van deze drie. Bovendien bijten de effecten van maatregelen zichzelf soms al op één criterium in de staart. Op het criterium doelmatigheid, bijvoorbeeld, noemt de raad een zekere schaalgrootte als een noodzakelijke randvoorwaarde voor bedrijfsmatiger werken. Maar dat betekent tegelijkertijd het risico dat instellingen monopolist in hun regio worden. En dat vermindert dan weer de noodzaak om doelmatigheid na te streven, aldus

de raad. In een wereld waarin alles opschaalt en herorganiseert, is dat overigens misschien wel een tamelijk ‘technisch-mechanische’ benadering van het vraagstuk.

4.2.2 Thema's voor verdere verkenning en wat daarmee gebeurd is

Uiteindelijk is de opbrengst van de op zich uitvoerige verkenning toch teleurstellend en beperkt te noemen. De raad merkt zelf op dat niets eenduidig wijst in de richting van superioriteit of inferioriteit van onderwijsstelsels waarin marktwerking domineert. De beschikbare kennis is beperkt, onderling tegenstrijdig en voor meerdere uitleg vatbaar. Op grond van de bevindingen in de verkenning identificeert de raad een aantal thema's voor verdere verkenning. In deze paragraaf vatten we deze thema's volgens de indeling van de Onderwijsraad samen en we maken zeer beknopt zichtbaar wat er sindsdien mee gedaan is.

1. *Thema's die te maken hebben met de deregulering van het onderwijsaanbod.*

- a. Regelgeving op het onderwijskundige domein geldt als een garantie voor kwaliteit. Hierbij gaat het echter vooral om een garantie ten aanzien van ‘gecodeerde kwaliteit’. De kwaliteit die via het marktwerkingbeleid wordt nagestreefd zou men echter eerder moeten bestempelen als ‘kwaliteit in ontwikkeling’. Een belangrijk thema is nu de vraag hoe hiervoor adequate borgmechanismen ontwikkeld kunnen worden.

Wat is ermee gedaan?

Wanneer we met de ogen van vandaag naar dit vraagstuk kijken, dan is de invoering van het competentiegericht leren en het competentiegericht examineren te beschouwen als een voorbeeld, waarop getracht wordt die borgmechanismen te ontwikkelen. De kennis over hoe we deze nieuwe vorm van leren en examineren in bestuurlijke arrangementen moeten vertalen is de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling. Ook de omslag in het kwaliteitsdenken en de hiermee verbonden aanpassingen in de wijze van toezicht houden (vorige hoofdstuk) zijn op te vatten als voorbeelden waarin de bestuurlijke arrangementen zich in een bestuurlijk leerproces aanpassen aan ‘kwaliteit in ontwikkeling’.

- b. Het tweede thema onder deze noemer betreft de gedachte om het aanbod op grond van overwegingen met betrekking tot de externe effecten op te delen in een basispakket en extra mogelijkheden. Voor dit basispakket zou de overheid dan een andere verantwoordelijkheid kunnen nemen dan voor het extra pakket, vergelijkbaar met eenzelfde onderscheid in het zorgstelsel. Er zijn verschillende lijnen denkbaar waarlangs zo'n indeling kan lopen: initieel/post-initieel, niveaus van onderwijs en achterstandsgroepen/niet-achterstandsgroepen.

Wat is ermee gedaan?

Dit thema heeft aan belang nauwelijks ingeboet, integendeel. Het staat momenteel weer in de belangstelling onder invloed van de wenselijkheid van meer flexibele leerwegen en een hogere deelname aan hoger onderwijs en levenslang leren. Over dit onderwerp werd kortgeleden nog een seminar georganiseerd door VNO-NCW en op de rol staan adviezen van onder meer de SER en de Onderwijsraad om er hernieuwd aandacht aan te besteden. In dat kader zal ook de vraag aan de orde moeten komen of financiële prioriteit wordt gegeven aan het onderwijs aan jongeren, of dat er ook een uitbreiding van rechten op financiering voor oudere deelnemers moeten komen. Ook het Wetsvoorstel leerrechten uit de vorige kabinetsperiode kan beschouwd worden als een poging tot een ordentelijke afbakening van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de financiering. De loop van dit wetsvoorstel illustreert tegelijkertijd hoe het 'beleidsvenster'⁶ zich met de komst van het nieuwe kabinet ondanks eerdere brede steun in de Tweede Kamer zich weer sloot.

2. *Thema's die de regulering van de markt aan aanbod- respectievelijk vraagkant betreffen*

- a. In deze categorie ziet de Onderwijsraad een eerste thema in het verder onderzoeken van mogelijkheden en consequenties van verbetering van de toetredingsregels tot het stelsel. De afruil die hier centraal staat is die tussen doelmatigheid van het stelsel (bekend onder de term 'macrodoelmatigheid') enerzijds en de openheid van de onderwijsmarkt voor nieuwe aanbieders anderzijds.

Wat is ermee gedaan?

Deze afruil wordt nog steeds als een groot probleem en struikelblok ervaren in de discussie over de toetredingsdrempels in met name het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Naderhand heeft de Onderwijsraad zelf nog een advies opgesteld over nieuwe toetreders in het hoger onderwijs (Onderwijsraad, 2004). Dit viel in dezelfde periode als nog twee andere rapporten, namelijk het zogenoemde IBO-rapport (Commissie Borstlap, 2004) en een rapport van het CPB (2004). Op basis hiervan heeft een moeizame parlementaire discussie plaatsgevonden over de uiteindelijk zeer strikte randvoorwaarden waaronder in 2006 op basis van een tijdelijke regeling een experiment open bestel hoger onderwijs mocht starten (Staatscourant 19-11-2006). In de parlementaire discussie daaraan voorafgaand was de hierboven genoemde afruil één van de grote kwesties.

⁶ Zie § 1.3

- b. Daarnaast speelt de vraag op welke manier variëteit van het aanbod het beste bevorderd kan worden. De Onderwijsraad stelt hier vast dat die variëteit op dit moment gering is. Het zou volgens de raad aantrekkelijk zijn na te gaan of de programmatische en organisatorische verscheidenheid kan toenemen op een manier waarbij 'vraagzoekende diversificatie' voorop staat.

Wat is ermee gedaan?

Ook deze vraag is nog steeds actueel, al zijn er wel vorderingen gemaakt sinds het verschijnen van de Onderwijsraadverkenning. Één van de dossiers waarin dit vraagstuk terugkeert, is het competentiegericht leren. De problemen met het competentiegericht leren zijn onder meer terug te voeren op het punt dat de instellingen grote moeite hebben om invulling te geven aan de gevarieerde en geïndividualiseerde leertrajecten. Onder meer het rapport van Berenschot over deze kwestie laat zien dat er grote risico's bestaan die zijn terug te voeren op de beperkte aanwezigheid van competenties binnen de organisaties om gestalte te geven aan de voorgenomen innovaties (Basosky, Wiegers & Overmeer, 2007).

- c. Verder stelt de Onderwijsraad een verdere visieontwikkeling voor met betrekking tot de inpassing van nieuwe media (zoals e-learning) en extern ontwikkeld leeraanbod in het stelsel. Van systematische doordenking van wat met dit nieuwe aanbod kan, en onder welke voorwaarden, is nog onvoldoende sprake.

Wat is ermee gedaan?

Aan dit thema is de afgelopen jaren zeer veel aandacht besteed in zeer veel contexten, van de Europese Unie tot en met de Onderwijsraad zelf (b.v. Onderwijsraad, 2003).

- d. Het laatste thema hier betreft de verschaffing van transparantie informatie aan de deelnemers in een gedereguleerd en gediversifieerd stelsel. Zo bestaat er volgens de raad onduidelijkheid over de rol van de verschillende actoren en vooral de overheid als informatieverschaffer. Er is onzekerheid over de kwaliteiten waarover informatie gegeven zou moeten worden, over de vraag wat adequate meting en presentatie inhouden. En de vraag speelt hoe de informatie voor specifieke doelgroepen toegankelijk gemaakt kan worden.

Wat is ermee gedaan?

Sinds het verschijnen van het Onderwijsraadadvies is op dit thema misschien wel de grootste vooruitgang geboekt. Het betreft hier voor een deel beleid van de

overheid, maar minstens zo belangrijk is hier de maatschappelijke druk om de nieuwe informatietechnische mogelijkheden voluit te benutten. Er zijn in de afgelopen jaren meerdere websites gekomen die (aanstaande) deelnemers aan het onderwijs op landelijk of lokaal niveau inzicht bieden in de mogelijkheden, kwaliteiten en tekortkomingen die aanbieders van onderwijs in huis hebben. Enkele voorbeelden zijn studiekeuze123.nl, opleidingenwerk.nl, onderwijsconsument.nl, de steeds transparanter wordende websites van de inspectie van het onderwijs en van Cfi. De ontwikkeling van dit gehele cluster van 'transparante onderwijsinformatie' is op te vatten als een dynamisch leerproces, waarin vele partijen en belangen een rol spelen. Ook het transparant aanbieden van de 'ononderhandelbare indicatoren (zie het vorige hoofdstuk) vormt er een onderdeel van. Aldus is er sprake van een proces van 'digitalisering' van verantwoording en informatievoorziening, met vermoedelijk grote gevolgen (Rozema, 2007).

3. Thema's die met de bekostiging van onderwijs verband houden.
 - a. In dit kader noemt de Onderwijsraad als eerste de rol die private financiering in aanvulling op de publieke middelen zou kunnen spelen. Deze discussie spitste zich indertijd nogal toe op de rol van de (vrijwillige) ouderbijdragen in het funde- rend onderwijs.

Wat is ermee gedaan?

De raad heeft hierover ongeveer 14 dagen na het verschijnen van de verkenning zelf een advies uitgebracht (zie hierna § 4.2.4).

- b. Tenslotte bepleit de Onderwijsraad een verdere uitwerking en verkenning van de mogelijkheden van vraagfinanciering. Destijds werd er op beperkte schaal geëx- perimenteerd met vouchers (hbo en postinitieel leren). Ook de leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs werd genoemd. Zulke vraagbekostiging, in de vorm van vouchers of leerrechten of opleidingskredieten, is op uitlopende ma- nieren in een marktwerkingsbeleid in te zetten, aldus de raad.

In de afgelopen kabinetsperiode was de parlementaire behandeling van het Wetsvoorstel voor de invoering van leerrechten in het hoger onderwijs in een vergevorderd stadium. Het politieke draagvlak ervoor was behoorlijk stevig, maar is na de verkiezingen van 2006 snel afgekald. Op korte termijn valt er weinig te verwachten in dit opzicht, zij het dat er in het kader van dossiers als 'een leven lang leren' en 'doorlopende leerwegen' wel over verder wordt gedacht.

4.2.3 Private betrokkenheid en private bijdragen in een publiek systeem

Nog voor de verkenning 'De markt meester' is verschenen, vraagt minister Hermans de Onderwijsraad bij voorrang om een advies over private betrokkenheid en financiering binnen het publieke onderwijsbestel. De aanleiding daartoe is de tweede onderwijsbeleidsbrief 'Onderwijs in stelling'. In die brief hebben de bewindslieden namelijk uiteengezet dat ze instellingen (bestuur, management en leraren) meer ruimte willen geven het onderwijs zo in te richten dat alle jongeren zich naar hun eigen mogelijkheden maximaal kunnen ontwikkelen. Hoewel hun uitgangspunt blijft dat de overheid verantwoordelijk is voor de financiering van hoogwaardig en toegankelijk onderwijs, zien ze tegelijkertijd in de samenleving een ontwikkeling naar een toenemende bereidheid van ouders, studenten, bedrijven en dergelijke om aanvullend op de overheidsbekostiging eigen middelen aan het onderwijs te besteden. De bewindslieden verwachten dat deze aanvullende middelen het publieke onderwijs ten goede kunnen komen. Tegelijkertijd tonen ze zich niet blind voor de risico's die hieraan verbonden zijn, zoals een 'tweedeling' in rijke en arme instellingen.

In het advies dat de Onderwijsraad op basis hiervan opstelt, wordt bezwaar gemaakt tegen de wijze waarop de bewindslieden de vraag hebben geformuleerd. Hij ziet hierin een tegenstrijdigheid tussen twee deelvragen, namelijk (1) hoe private middelen kunnen worden ingezet in het publieke onderwijs en (2) hoe de revenuen van deze private middelen de publieke onderwijssector als geheel te goede kunnen komen. De raad ziet hierin het gevaar van een doelredenering, waarbij het alleen nog gaat om het antwoord op de vraag hoe zoveel mogelijk private middelen voor het publieke onderwijs beschikbaar kunnen komen en voorbij wordt gegaan aan de negatieve effecten daarvan. Om die reden kiest de raad voor een bredere insteek. Daarin gaat het om de vraag wat wensen, mogelijkheden en consequenties zijn van de inzet van private middelen in het onderwijs. De vijf criteria waartegen de raad de aanvaardbaarheid van deze inzet toetst zijn (1) keuzevrijheid, (2) kwaliteit, (3) efficiëntie, (4) gelijkheid en (5) sociale cohesie.

De raad komt uiteindelijk tot de vaststelling dat er maar liefst 15 motieven kunnen zijn, die te maken hebben met de bereidwilligheid van private partijen (ouders, bedrijven en maatschappelijke organisaties) om in het publieke onderwijs te investeren. De raad stelt bovendien vast dat er vele vormen van private bijdragen zijn, enerzijds te onderscheiden in het investeren in de vorm van geld (ouderbijdragen, sponsoring, schenkingen, fondsenwerving en contractactiviteiten) en anderzijds op de inzet van tijd (bijvoorbeeld ouders), goederen (bijvoorbeeld computers) en expertise. De omvang van deze private bijdragen is relatief groot en neemt bovendien toe. Zo'n mix van publiek en privaat is overigens altijd een algemeen kenmerk van het Nederlandse onderwijs geweest, aldus de raad, zij het dat de vorm en omvang van die mix steeds variëren, afhankelijk van de tijd. Over de effecten van de private inzet in het publieke onderwijs op grond van de vijf criteria valt echter weinig te melden. Empirische kennis over deze effecten is slechts beperkt

aanwezig. De raad doet uiteindelijk tien aanbevelingen. (1) Er is voortdurend reflectie nodig en die periodieke herbezinning kan systematisch worden aangepakt vanuit de vijf criteria die de raad daarvoor heeft geformuleerd. De wijze waarop de vijf criteria worden gewogen kan daarbij per onderwijssoort verschillen. De Onderwijsraad heeft deze criteria naderhand in nog een aantal andere adviezen gebruikt bij de weging van beleidsstrategieën.⁷ (2) De raad stelt vast dat de private component in opkomst is en beschouwt de daaruit voortvloeiende betrokkenheid als een groot goed. Omdat over de effecten ervan weinig bekend is, stelt de raad voor om hiervoor een onderzoeksprogramma te ontwikkelen. (3) De raad beveelt verder aan om private bijdragen en hun besteding transparant te blijven onderscheiden van de inzet van publieke middelen. Daarbij zou het principe moeten gelden dat het uitvoeren van verplichte kernactiviteiten in ieder geval in het leerplichtig onderwijs niet afhankelijk wordt gemaakt van private middeleninzet. Evenmin kunnen private bijdragen als een toelatingsvoorwaarde voor deelname aan deze verplichte kernactiviteiten gaan gelden. (4) Verder pleit de raad ervoor om in voorkomende gevallen verschil te maken tussen sociale groepen. Voor bepaalde groepen kunnen op grond van sociaal-politieke overwegingen aanvullende activiteiten worden gesubsidieerd, zoals de brede school, terwijl dezelfde activiteiten door andere groepen zelf betaald kunnen worden. (5) Verder pleit de raad ervoor om vrijwillige ouderbijdragen, lesgeelden in het voortgezet onderwijs en collegegelden in het hoger onderwijs meer in samenhang te regelen, zodat er meer doorzichtigheid ontstaat. Bovendien wijst de raad er op dat een cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen ongunstig en niet transparant kan uitpakken voor relatief grote gezinnen met lagere inkomens. (6) In het verlengde hiervan stelt de raad bovendien voor om de inkomensafhankelijke regelingen voor kernactiviteiten af te schaffen en de vrijwillige ouderbijdragen voor niet-kernactiviteiten vrij te laten. (7) Bovendien wil de raad de negatieve inkomensgevolgen van de private bijdragen fiscaal compenseren, bijvoorbeeld naar analogie met de private bijdragen in de kinderopvang. De raad pleit ervoor om deze kwesties grondig te evalueren. (8) Verder bepleit de raad dat er vooraf voor ouders over een langere periode duidelijkheid bestaat over de hoogte van de ouderbijdragen, om te voorkomen dat scholen hun machtspositie gaan uitbuiten op het moment dat de leerling 'binnen' is. (9) De raad beveelt aan om aan onderwijsinstellingen eisen te stellen en waarborgen te vragen, dat de toegankelijkheid niet wordt aangetast door de hoogte of inzet van private bijdragen of private betrokkenheid. (10) Tenslotte stelt de raad voor dat scholen in hun verantwoording aandacht besteden aan de verhouding tussen publieke en private bijdragen en de effecten hiervan. Op grond hiervan kan de minister ook aan de Tweede Kamer verantwoording afleggen.

⁷ In elk geval in: Spelenderwijs (2002), Www.web-leren (2003) en Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs (2004), De stand van educatief Nederland (2006).

Wat is ermee gedaan?

Het valt op dat het probleemveld waarop publiek en privaat betrekking heeft sterk 'conjunctuurgevoelig' is. De goede uitzondering hierop zijn de 'vijf criteria' (aanbeveling 1) die de Onderwijsraad heeft geformuleerd voor de beoordeling van maatregelen die met publiek en privaat van doen hebben. Deze zijn als zodanig tijdloos, maar bepaald niet betekenisloos. Als criteria doen ze ertoe, niet alleen als handvatten voor het beleid, maar misschien nog wel meer op de gedragsniveau van bestuurders en managers in het onderwijs zelf. Op de concrete onderwerpen waarop het advies betrekking had, zijn de bakens sinds die tijd echter stevig verzet. De discussie over de vrijwillige ouderbijdragen is weggeëb'd en komt vermoedelijk pas weer op de agenda als er weer een politiek klimaat ontstaat waarin meer marktwerking, afwenteling van onderwijskosten op burgers of iets soortgelijks 'dreigt', die dan deze tegenreactie oproept. De afgelopen jaren is het in dat opzicht eerder de andere kant uit bewogen. Het lesgeld voor het voortgezet onderwijs is sindsdien afgeschaft. Sterker nog: het huidige kabinet heeft een vergoeding voor de schoolkosten afgesproken, die inmiddels door de Raad van State als 'onnodig vrijgevig' is bestempeld, terwijl de perikelen rond de door de Tweede Kamer afgedwongen invoering in 2008 een politieke molensteen dreigen te worden. De discussie over de bijdragen voor kinderopvang is als zodanig afgerond (behoudens voor de groep ouders die buiten de normale daguren opvang willen), maar blijft een politiek gevoelig onderwerp, dat zo weer in de politieke en media-aandacht kan terugkeren.

4.2.4 Onderwijsverzorging de markt op

Er verscheen in 2001 nog een derde advies dat past in het perspectief marktcoördinatie en spelregels. Het betreft weliswaar de specifieke markt van de onderwijsverzorging, maar het vormt tegelijkertijd een goed voorbeeld van de stand in het denken en de praktijk op dat moment en de vragen die dat met zich meebrengt. Het advies vloeit voort uit een verzoek van de toenmalige minister Hermans die de raad in 2000 om een advies vroeg over de gehele educatieve infrastructuur. De minister verwijst in zijn aanvraag nadrukkelijk naar het gedachtegoed dat is neergelegd in de al genoemde onderwijsbeleidsbrieven. Het adviesverzoek komt op het moment dat er veel in beweging is in deze infrastructuur. Een van de meest in het oog springende onderdelen daarvan is de ontwikkeling van de onderwijsverzorgingsstructuur (gemeentelijke onderwijsadvies- en begeleidingsdiensten, landelijke pedagogische centra, SLO, CITO en SVO). Tot de jaren tachtig was er een ontwikkeling zichtbaar, waarin de nationale en gemeentelijke overheden bestuurlijke verantwoordelijkheid en financiering op zich namen voor de verschillende onderdelen van die structuur. De programmering van de verzorging vond plaats door de aanbieders ervan. Na een zeer lange, moeizame voorbereidingsperiode werd de ontwikkeling naar een aanbodgestuurde verzorgingsstructuur 'geconsolideerd' in de Wet op de onderwijsverzorging van 1986. Maar het politieke en maatschappelijke tij voor het ka-

rakter van die wet was toen eigenlijk al verlopen (De Vijlder, 2004). Al vijf jaar later maakte de WRR (1991) in een als evaluatie bedoeld advies korte metten met de wet. Op advies van die raad werd toen een traject ingezet dat moest leiden tot het afschaffen van de 'gedwongen winkelnering'. De scholen zouden een budget krijgen waaruit ze hun eigen verzorgingsbehoefte kunnen inkopen. Maar ook dat traject blijkt een Echternachprocessie, waarvan we de details achterwege laten. In 2001 is het klimaat in elk geval rijp om het geld alsnog naar de scholen over te hevelen en de (ondertussen verzelfstandigde en door de gemeenten gecontracteerde) schooladviesdiensten volledig in de markt te zetten en scholen vrij te laten in het inkopen van hun diensten. Die marktwerking is na nog enkele keren uitstel pas anno 2007 zo goed als voltooid.

In dat klimaat rond 2001 moet dus dit advies worden gepositioneerd. De Onderwijsraad geeft aan het niet zo concrete adviesverzoek van de minister een concrete vertaling op de volgende drie punten:

1. Hoe kunnen scholen beter in staat worden gesteld om voor hen adequate ondersteunende producten en diensten te verkrijgen?
2. Hoe kunnen de huidige aanbieders van ondersteunende functies in een betere relatie tot elkaar en tot de vragende scholen worden gebracht?
3. Welke vormen van overheidsbemoediging zijn noodzakelijk om de meest effectieve combinatie van vragen vanuit de scholen en aanbiedingen vanuit ondersteunende instanties tot stand te brengen en in stand te houden?

De aard van deze vraagstellingen geeft uitdrukking aan het perspectief van marktorganisatie en marktcoördinatie dat de raad hanteert. Dat klinkt ook verder in het advies door. Zo merkt de raad op dat de verzorgingsstructuur in aanvang is opgezet als een aanbodstructuur die, gegeven tekorten in het ontwikkelend en innovatief vermogen van de toenmalige scholen, nodig was en die bovendien de effectuering van het door de overheid geformuleerde 'constructief onderwijsbeleid' moest bevorderen. In vergelijking met andere delen van de kwartaire sector heeft pas vrij laat de omslag plaatsgevonden van aanbod- naar vraagoriëntatie, aldus de raad. De raad merkt verder op dat de transformatie van aanbodsturing naar vraagsturing langzaam en ongelijkmatig is verlopen. Het speelveld waarop verschillende soorten aanbieders actief zijn, is lang ongelijk gebleven, waardoor ook voor de scholen een onoverzichtelijke situatie is ontstaan. Hiertoe rekent de raad ook de lerarenopleidingen. De raad is duidelijk over zijn uitgangspunt in dit advies: de school moet zeggenschap hebben over de randvoorwaarden die zijn functioneren bepalen en pleit daarom voor aanpassingen die daarop gericht zijn: budget, invloed, contractmogelijkheden. Tegelijkertijd moet aan de aanbodbkant gewerkt worden aan het bereiken van een meer gelijke uitgangspositie van aanbieders van ondersteunende diensten variërend van de initiële en postinitiële lerarenopleidingen tot en met de algemene ondersteuningsinstellingen. Deze soorten instellingen moeten zich meer op de vragende partijen gaan richten. Wat betreft innovatie en ontwikkeling zouden ze nieuwe

innovatiestrategieën, zoals co-creatie moeten ontwikkelen. De overheid zou ook in zijn eigen handelen meer moeten aansluiten bij het uitgangspunt van een markt, onder meer door grote projecten en opdrachten openbaar aan te besteden en transparantie te bevorderen.

Wat is ermee gedaan?

In de Nota “Maatwerk 3” van september 2001 reageren de bewindslieden nogal ‘open’ en voorzichtig op het advies. Ze onderschrijven de in het advies aangegeven richting en gaan met partijen in het onderwijsveld het gesprek aan over de uitwerking van de nadere condities voor marktwerking. We hebben hierboven al vastgesteld dat de privatisering van de onderwijsverzorging momenteel zo goed als afgerond is. Wat betreft de lerarenopleidingen is er nog een weg te gaan, maar ook hier zien we nog steeds ontwikkelingen in een richting die overeenkomt met de uitspraken in het advies van de Onderwijsraad. Een van de meest in het oog springende elementen hieruit is de ontwikkeling waarbij de lerarenopleidingen en het afnemende veld van scholen steeds nadrukkelijker partner worden in het opleiden van leraren en hiervoor de verantwoordelijkheden delen. Dit geldt niet alleen voor de initiële opleidingen, maar ook voor vervolgoopleidingen en –trainingen.

4.3 Het perspectief van bureaucratisering, schaal en menselijke maat

4.3.1 Bureaucratisering en schaal op het snijvlak van governance en marktwerking

In het werkprogramma van 2003 is een verkenning opgenomen naar bureaucratisering en schaal in het onderwijs. De aanleiding hiervoor is een toenemende zorg bij politici, onderwijsbestuurders, vakbondsmensen en anderen over de bureaucratiebeheersing en kostendoelmatigheid in het onderwijs. Heel direct gaat het over de vraag of het klopt dat een steeds groter deel van de onderwijseuro niet meer wordt besteed aan het primair proces, maar aan ‘beleid’, organisatie, het invullen van formulieren en dergelijke. De raad laat in de betreffende verkenning zien dat de juistheid van dit vermoeden niet empirisch kan worden aangetoond. Uit onderzoek dat de raad heeft laten doen in het kader van deze verkenning (...) blijkt dat er in alle onderzochte sectoren sprake is geweest van een verschuiving van primaire naar secundaire bestedingsposten. Maar die verschuiving hoeft de kwaliteit van de onderwijsresultaten niet negatief te beïnvloeden, ook het tegendeel kan het geval zijn. De raad laat zien dat het om een complex fenomeen gaat, waar geen éénduidig positief of negatief antwoord op mogelijk is. De raad wijst er op dat er in de algemene beleving een afkeer bestaat van bureaucratisering. De positieve kanten ervan komen in publieke uitlatingen nauwelijks aan bod.

De raad zet uitvoerig neer dat schaalvergroting niet per se negatief hoeft te zijn. Schaalvergroting kan zowel gepaard gaan met voordelen (inzet gespecialiseerd personeel, kostenbesparing op materiaal en gebouwen) als schaalnadelen (formele organisatieproce-

dures, verminderde betrokkenheid, reiskosten voor leerlingen en studenten). Daarbij moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen bestuurlijke en institutionele schaalvergroting: bestuurlijke schaalvergroting kan gepaard gaan met onderwijs dat kleinschalig is georganiseerd. Op grond van onderzoek door het IOO in het kader van deze verkenning laat de raad zien dat de toename van het macrobudget voor het onderwijs sinds 1990 vooral ten goede is gekomen aan secundaire onderwijstaken. De redenen hiervoor kunnen volstrekt legitiem zijn, maar volgens de raad bestaat er in alle sectoren behalve het primair onderwijs kans op bureaucrativering als neveneffect. Positieve ontwikkelingen als decentralisatie, autonomievergroting en rekenschap afleggen kennen een prijskaartje in de vorm van toegenomen administratie- en verantwoordingslast voor scholen. Dit wrekt zich ook in de budgetten voor het secundair proces. De hiervoor genoemde positieve beleidsintenties mogen dan nuttig zijn, maar als deze leiden tot een opeenstapeling van verplichtingen, dan is specifieke aandacht voor beleidslasten ook nodig. Daarbij geeft de raad in overweging om de scholen meer 'te prikkelen' om een zo goed mogelijke kwaliteit te bieden. Verder vindt de raad dat elke beleidsmaatregel een (impliciete) kosten-batenanalyse moeten bevatten: wegen de baten van de maatregel op tegen de extra administratieve lasten. Daarbij kan gedacht worden aan het toetsen van wet- en regelgeving op de administratieve gevolgen voor onderwijsinstellingen, zoals het Actal (= Adviescollege toetsing administratieve lasten) dat doet voor het bedrijfsleven. De raad doet ook een aantal suggesties om scholen meer 'te prikkelen', zoals versterking van de keuzevrijheid van ouders door toezicht uit te oefenen bij het ontstaan van regionale monopolies en het (voorkomen van) 'misbruik van machtsposities', à la de NMa. Verder noemt de raad meer transparantie in de vorm van publieke beschikbaarstelling van inspectiegegevens, prestatiebekostiging en geavanceerde benchmarktechnieken. Tenslotte pleit de raad voor meer onderzoek naar bureaucrativering en schaal, de verhouding tussen primaire en secundaire processen in de verschillende onderwijssectoren en de daaraan gerelateerde centrale vraag naar de kostendoelmatigheid. De raad noemt dit een braakliggend terrein, maar men kan zich afvragen of dit nou werkelijk zo is. De raad eindigt het advies met een groot, zo niet overdadig (!), aantal tamelijk gedetailleerde aanbevelingen en suggesties aan (1) bewindlieden en tweede kamer, (2) aan bestuur en management van onderwijsinstellingen en (3) professionele beroepsbeoefenaren en deelnemers.

Het advies over schaal en bureaucrativering is uitvoerig gebruikt door de WRR (2004) in het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening'. Verder deelt de raad de zorg over schaalvergroting met de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. Het is, zoals de Onderwijsraad zelf aangeeft, typisch een thema dat de gemoederen vrijwel permanent bezighoudt. Meer onderzoek, zoals de raad bepleit, helpt vermoedelijk geen zier, zou het zelfs alleen nog maar erger kunnen maken... Het is dan ook de vraag of de Onderwijs-

raad wel altijd zo goed omgaat met dit soort onderwerpen, hierover teveel in klassieke doel-middelschema's denkt en te weinig de analyses maakt vanuit de 'belevingsamenleving'⁸ (ook hierover kun je overigens feiten verzamelen): "Wat is hier nou echt aan de hand"?

De emotie rond schaalgrootte en bureaucratiesering lijkt de afgelopen jaren nauwelijks te zijn afgenomen, eerder het omgekeerde. Dit lijkt ook te gelden voor de huidige minister, die in het nummer van 26 juni 2007 in Vrij Nederland als volgt wordt geciteerd: 'Dertig jaar geleden waren de leraren de baas op school. Tegenwoordig worden ze als pionnen heen en weer geschoven door een managementteam, dat ook nog eens twee keer zoveel verdient. Dat valt niet meer uit te leggen, daar moeten we vanaf.' De 'strijd tegen de bureaucratiesering' is ook een belangrijk identiteitskenmerk van een organisatie als Beter Onderwijs Nederland (www.beteronderwijsnederland.nl). Dat vraagt om andere instrumenten dan preventieve regelgeving en toetsing op administratieve lasten.

De adviezen en verkenningen op het gebied van bureaucratiesering en schaal hebben bovendien veel effect gehad bij grote schoolbesturen en bij de sectororganisaties. Deze zijn gaan onderzoeken en hebben studies uitgezet, die de relativiteit van deze verschijnselen moesten onderbouwen.

4.3.2 Variëteit in schaal

In 2005 brengt de Onderwijsraad opnieuw een advies uit waarin schaalgrootte een belangrijke rol vervult. Het advies en de eraan voorafgaande adviesaanvraag van de minister houden nauw verband met de zich ontwikkelende 'governancefilosofie', waarover de minister in diezelfde zomer de genoemde beleidsnotitie 'Governance, ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren' uitbrengt. In de aanloop naar het verschijnen van de notitie worstelt het ministerie met het probleem dat het consequent doorvoeren van de in ontwikkeling zijnde governancefilosofie ergens op grenzen stuit. Het roept onder meer de vraag op welke interventiemogelijkheden het ministerie moet hebben/houden om ongewenste effecten van onder meer schaalvergroting in de hand te houden. Welke effecten heeft schaalvergroting op de keuzevrijheid van deelnemers en ouders, op het draagvlak van onderwijsorganisaties en op de sociale cohesie binnen de instellingen? Moet de minister ingrijpen of vraagt de autonomie van instellingen en besturen juist een afwachtende houding van de centrale overheid?

De raad stelt dat er lang niet altijd harde bewijzen zijn voor de negatieve effecten van schaalvergroting, maar dat er steeds meer aanwijzingen zijn dat de positie van verschil-

⁸ Onder belevingsamenleving verstaan we hier het culturele verschijnsel dat goederen en diensten niet overwegend worden gewaardeerd vanuit hun utilitaire betekenis, maar juist om hun bijdrage aan het oproepen van positieve of juist negatieve gevoelens en emoties.

lende betrokkenen in het onderwijs zwakker wordt. De regelgeving van de overheid belemmert organisatorische schaalverkleining van instellingen. Keuzevrijheid van de deelnemer betekent een variëteit in het aanbod op verschillende kenmerken, zoals onder meer grootte, onderwijsconcept, opleidingsaanbod, identiteit en cultuur. Fusies tussen onderwijsinstellingen kunnen de monopolievorming in een bepaald gebied versterken en de keuzevrijheid voor de deelnemer belemmeren, vooral in hbo en mbo. Om de keuzevrijheid van de deelnemer en afnemer te waarborgen, pleit de raad ervoor de Minister een nadrukkelijker rol te geven in het toetsen van voorgenomen fusies. Onderwijsinstellingen zullen daartoe voorgenomen fusies vooraf moeten melden.

Een eenmaal gemaakte keuze van de deelnemer zal ook gegarandeerd moeten zijn. In beslissingen van besturen over verplaatsing, opheffing, verandering van onderwijsconcept of identiteit worden de belanghebbenden via de formele kanalen, zoals de MR (medezeggenschapsraad), betrokken. In de praktijk blijken deze procedures niet altijd veel invloed te verschaffen. De raad waarschuwt in dit verband voor een legitimatiedeficit van de kant van de bestuurders. Instellingen moeten de toegenomen bestuurlijke verantwoordelijkheid vertalen in meer professionaliteit in eigen huis om die verantwoordelijkheid ook aan te kunnen. Om de legitimatie en degelijk onderwijsbestuur te waarborgen, pleit de raad ervoor de kring van direct belanghebbenden bij scholen- en opleidingsbeslissingen uit te breiden. Hij stelt voor in de WMO/WMS voor het primair en voortgezet onderwijs de adviesbevoegdheid van de (gehele) MR in het geval van overdracht, respectievelijk fusie van de school met een andere school, te doen wijzigen in instemmingsbevoegdheid. Ook stelt de raad voor de ouder als direct belanghebbende in de zin van de AWB (Algemene wet bestuursrecht) aan te wijzen bij besluiten over verplaatsing of splitsing van scholen.

Volgens de raad bestaat het risico dat in grote instellingen de interne en externe invloedsuitoefening meer een formaliteit dan een realiteit wordt. Er is minder onderling contact en dit leidt tot gevoelens van anonimiteit en vervreemding, aldus de raad. Wie zich als professional niet betrokken voelt bij de organisatie, loopt de kans om zijn enthousiasme voor het primaire proces te verliezen, vooral op het niveau van locaties en eenheden. Er lijkt een rechtstreeks verband te bestaan tussen de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van het directe werk met leerlingen. Voor het primaire proces is het creëren van een sociaal verbindend klimaat van belang, dat onder andere gekenmerkt wordt door overzichtelijkheid, herkenbaarheid, ruimte voor ontplooiing, normatieve sturing, zelfsturing en identiteitsvorming, stelt de raad. Om het beter mogelijk te maken onderwijs op maat te bieden, pleit de raad voor versoepeling van regelgeving van nevenvestigingen, het verkennen van mogelijkheden voor defusie (= ongedaan maken van fusies) en het wettelijk mogelijk maken van verzelfstandiging. De raad toont zich bovendien voorstander van een toets op fusies, als het marktaandeel van instellingen al te groot dreigt te worden.

4.4 Centrale gedachten en verschuivingen

Eerste perspectief

Dit hoofdstuk wijkt in zoverre van de eerdere twee af, dat het hoofdzakelijk wordt gedragen door twee grote verkenningen, die bovendien beide betrekking hebben op uiterst weerbarstige omineuze kennisgebieden. Dit zijn de verkenningen over 'marktwerking' en over 'bureaucratisering'. Ze zijn met elkaar verbonden in de zin dat ze beide betrekking hebben op - of vooronderstellingen maken over - de manier waarop de gegeven maatschappelijke processen van voortbrenging en gebruik van goederen of diensten, in dit geval 'de sociale organisatie van leerprocessen' (De Vijlder, 2004), het beste kunnen worden georganiseerd en gestuurd. Daarbij vooronderstelt de mogelijkheid van bepaalde vormen van sturing (bijvoorbeeld sturing via de vraag) tegelijkertijd een bepaalde vorm van 'marktorganisatie' (namelijk een organisatie die sturing via de vraagkant 'toestaat'). En ook het omgekeerde is het geval. Kortom, wie in dit domein van concepten één draadje vastpakt, heeft meteen de complete institutionele kluwen met alle daaruit voortvloeiende vooronderstellingen, waardedilemma's, etc. te pakken.

De opeenvolgende hoofdstukken in 'de markt meester' vormen bij elkaar logische stappen in een systematische redenering en ontrafeling van het onderwerp marktwerking, die uiteindelijk leidt tot de eerder genoemde conclusie dat we eigenlijk veel niet weten. We hebben hiervoor laten zien dat de thema's die de raad identificeert voor verdere verkenning. De raad heeft sommige van die onderwerpen naderhand zelf wel uitgewerkt. Dat is meest nadrukkelijk en direct aansluitend op de verkenning gebeurd in het advies publiek en privaat. Het identificeren van deze thema's is op zich al een verdienste te noemen, die tamelijk expliciet heeft bijgedragen aan de kennis over marktwerking in het onderwijs en hoe hierin een aantal redelijk tijdloze vraagstukken geplaatst kunnen worden. Gelet op dit verkennende karakter en de conclusies die er worden getrokken, is het een beetje lastig hier te spreken van 'centrale gedachten', eerder van een zekere, op bruikbaarheid in beleid gerichte, 'bril' in de analyse van het probleemcomplex.

Dat is wel veel beter mogelijk in het aansluitende advies over publiek en privaat. Een duidelijke centrale gedachte die in dit advies ligt besloten vormen de vijf voorgestelde en onderbouwde criteria voor de aanvaardbaarheid van de inzet van private middelen in het 'publieke onderwijs', dus (1) keuzevrijheid, (2) kwaliteit, (3) efficiëntie, (4) gelijkheid en (5) sociale cohesie. Hiermee geeft de raad een duidelijk handvat voor de ontwikkeling van beleid op centraal niveau, maar – en het is jammer dat de raad dit element niet wat meer heeft benadrukt – de criteria vormen ook morele handvatten voor bestuurders en managers in het onderwijs bij de aanvaarding en inzet van zulke middelen. Juist in het

kunnen toepassen en leren omgaan met de spanning tussen deze criteria, ligt de kracht van goed bestuur. Deze criteria hebben een zekere tijdloosheid en zijn toepasbaar op een bredere range van vraagstukken. Hoe ze precies geïnterpreteerd en toegepast moeten worden, hangt af van de concrete omstandigheden. Daarmee lenen ze zich ook voor een permanente (= periodieke) dialoog over hun toepassing. Voor de meeste overige aanbevelingen geldt dat ze eerst en vooral een concrete oplossing beoogden aan te reiken voor de concrete problemen die op dat moment op tafel lagen. Ze hebben hun betekenis ondertussen voor een belangrijk deel verloren.

Het advies en de aanbevelingen op het gebied van de educatieve infrastructuur vormen in feite een toepassing van de analytische kaders uit het advies over de marktwerking. In dit advies laat de raad zien de merites van meer gebruikmaking van de principes van marktcoördinatie serieus te nemen, door deze concreet toe te passen op de onderwijsverzorging en de communicatie over en weer tussen lerarenopleidingen en hun relevante omgevingen. Met andere woorden: de raad kiest er duidelijk voor de dynamiek in de samenleving en in de ontwikkeling van het onderwijs als uitgangspunt te willen nemen bij de verdere ontwikkeling van de educatieve infrastructuur.

Tweede perspectief

In de tweede verkenning over bureaucrativering in het onderwijs lijkt de raad niet wezenlijk te verschillen van de denklijn die in het advies over de marktwerking uiteengezet is. Het belangrijkste verschil is dat het advies zich toespitst op een bepaalde categorie problemen die verbonden lijkt met het 'toestaan' van meer marktwerking en dus ook verzelfstandiging van instellingen in het onderwijs. De verschuiving in perspectief van 'marktwerking' naar het aspect 'effecten van bureaucrativering en schaal' heeft vrijwel zeker te maken met de veranderingen in de maatschappelijke appreciatie van marktwerking en de zorgen over sociale cohesie en veiligheid, die na 2001-2002 het maatschappelijk debat gaan domineren. De raad redeneert hierover in lijn met andere verkenningen en adviezen, namelijk vanuit de feiten: is de zorg van politici etc. over de bureaucrativering terecht? De toon is dan nuancerend en relativerend. Vervolgens zoekt de raad naar oplossingen om dreigende of daadwerkelijke nadelen van 'bureaucrativering' op te vangen. Het is overigens de vraag of de raad hierin altijd de juiste keuze maakt en zich wel voldoende afvraagt of de gekozen oplossingen geen erger middel zijn dan de kwaal. Het is in dat licht minder goed begrijpelijk, dat de raad in dit advies komt met een groot aantal gedetailleerde suggesties aan de verschillende betrokken partijen. Nemen deze de oorzaken van de bureaucrativering weg? Of geven ze juist extra voedsel? Ditzelfde geldt voor de advisering over variëteit en schaal. Redeneert de raad hier nog steeds vanuit het denkkader dat in het advies over de markt meester is ontwikkeld?



5. Slotbeschouwing

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 hebben we de volgende probleemstelling geformuleerd.

Wat heeft kennis en beleidsvorming over bestuur en organisatie van onderwijs bij de Onderwijsraad in 10 jaar tijd opgeleverd?

Hierbij werden de volgende drie doelen geformuleerd, die tegelijkertijd als deelvragen fungeren.

1. Reconstructie van centrale gedachten uit de adviezen in de afgelopen tien jaar tot een achterliggende 'beleidstheorie'.
2. Analyse van verschuivingen die zijn opgetreden als gevolg van externe invloed, reacties van beleid en gebruik in het veld, intern beschikbare aanwezige kennis.
3. Indicaties van doorwerking. Zijn er voorbeelden van centrale gedachten van de Onderwijsraad die de agenda hebben bepaald (zoals bijvoorbeeld in ander verband de canon der geschiedenis), ideologische doorwerking hebben gehad (geheel of bijgesteld overgenomen door overheid of andere organisaties) of concreet hebben bijgedragen aan de oplossing van problemen in het onderwijsveld?

De (aanzet tot) beantwoording van deze deelvragen wordt in de volgende paragrafen gegeven. Hierbij zijn bovendien de resultaten uit de interviews betrokken, voorzover de inhoud daarvan past bij de hier behandelde onderwerpen. Daarbij past nog de kanttekening dat we regelmatig generiek klinkende uitspraken doen over het optreden en de opvattingen van de Onderwijsraad. Daarbij roepen we in herinnering dat we dit beeld baseren op de gegeven set van adviezen op het gebied van bestuur en organisatie en niet op het gehele palet aan adviezen van de raad. Het kan dus zijn dat een breder palet aan adviezen op een aantal punten tot andere uitspraken zou leiden.

5.2 Centrale gedachten / achterliggende beleidstheorie

Een belangrijk uitgangspunt, dat in – enkele van de oudste daargelaten – alle adviezen van de Onderwijsraad terugkeert, is de ruimte die moet worden geboden voor variëteit in structuren en aanpakken. Het is gebaseerd op de gedachte dat binnen duidelijke kaders en checks & balances in de rechtsbetrekkingen een zo groot mogelijke zelfstandigheid van scholen en instellingen de beste garanties biedt voor kwaliteit en aanpassing van het onderwijs aan ontwikkelingen in de samenleving. We vinden die gedachte terug op tal van aspecten van alle drie de hiervoor behandelde thema's. In de discussie over goed bestuur zien we het onder meer terug in het respecteren van variëteit in bestuursmodel-

len en de inkleuring daarvan. Dat vereist wel dat scholen en instellingen werken aan maatschappelijke verankering. Vandaar dat de raad gehecht is aan een voldoende stevige positie van personeel en ouders/deelnemers. In de latere adviezen over het extern toezicht ligt de nadruk op vormen van toezicht die variëteit respecteren en de sturende kracht van een plicht om te laten zien wat je doet en wat je daarmee weet te bereiken. Verder passen de interventieladder, het grotere repertoire aan interventiemogelijkheden, bij het eerder verwoorde uitgangspunt. Onder dit thema valt ook het beste het contrast op met een centraal coördinerende, legalistische benadering, dat nog in eerdere adviezen te onderkennen viel. En we zien het terug in de verkenningen en adviezen op het gebied van marktwerking en bureaucrativering. De raad toont zich vertegenwoordiger van het geloof in onderlinge aanpassing op het niveau van lokale en regionale partijen, boven een centrale aansturing. Ook in de interviews was dit een patroon. Hier vielen termen als 'harmoniemodel', 'oog voor variatie en verschillen', 'voorzichtige liberaliseringstendens', 'meer de samenleving betrekken', 'professionaliteit bevorderen'. En nog een sterke: 'principeel stelling nemen doet de raad alleen als het daadwerkelijk nodig is.' We laten in het midden of de raad dit altijd even consequent en consistent weet in te vullen. Zo vroegen enkele geïnterviewden zich af of de zienswijze op het 'doortastend' inspectieoptreden wel zo spoort met de hier verwoorde algemene teneur. Als het om de visie op 'veranderen' gaat, lijkt de raad een evolutionair perspectief te kiezen. Bij de Onderwijsraad gaat nooit het roer radicaal om. Het is altijd een voortbouwen op het bestaande, dit verder ontwikkelen. De Onderwijsraad houdt bijvoorbeeld liever vast aan sectorwetgeving, of wetgeving per schoolsoort in plaats van zaken (medezeggenschap, gang naar ondernemingskamer) generiek in het BW te willen regelen. Dat wil overigens niet zeggen dat de raad niet bereid is om in grotere aanpassingen te denken dan 'incrementele veranderingen', maar het land altijd weer in een hoge dosis pragmatiek. Ook dit vinden we in de interviews terug: 'geen grote systeemwisselingen', 'geen wilde dingen doen', 'geleidelijk tempo'.

5.3 Verschuivingen en hun achtergronden

In §1.4 hebben we onze interpretatie van de functie van de raad als beleidsentrepreneur omschreven en in § 5 van bijlage 1 hierna hebben we in vogelvlucht de geschiedenis van de Onderwijsraad sinds de jaren zeventig doorgenomen. Wanneer we door de brillen naar de verschuivingen bij de raad zelf kijken, dan vinden we hiervan nog een startje terug van een Onderwijsraad die zijn vertrekpunt kiest in het 'pacificatiedenken'⁹. De Onderwijsraad is in de afgelopen tien jaar ontegenzeggelijk 'meer maatschappelijk' en minder 'van de wet' geworden. Maar dat is niet de enige verschuiving. We kunnen ook zien dat de Onderwijsraad heeft meebewogen met het maatschappelijke en politieke

⁹ Aldus verwoord door één der geïnterviewden.

klimaat. In het prille begin van het millennium was marktwerking een veelgebezigde en paarsgetinte term. Na komst van de kabinetten Balkenende horen we deze term ook bij de Onderwijsraad nauwelijks meer terug. De aandacht verschuift naar menselijke maat, naar veiligheid en niet te vergeten naar 'governance'. Het weerspiegelt de veranderingen in de samenleving en in de politieke verhoudingen, en de andere aanvragen die als gevolg daarvan aan het adviesorgaan worden voorgelegd. Ook is er een belangrijke verschuiving te onderkennen in het 'object' van advisering. Het gaat niet altijd meer alleen maar over onderwijs, maar wat vaker over bredere maatschappelijke vraagstukken en de rol die het onderwijs – in nauwe verbinding met andere partijen - kan innemen bij het hanteren van dit probleem. Dit spoort wel met een ontwikkeling in het adviesstelsel naar 'meervoudig adviseren'.¹⁰ Maar we onderkennen daarnaast verschuivingen die er vermoedelijk van getuigen dat we met elkaar 'wijzer' zijn geworden. Zo zijn we tot het inzicht gekomen dat 'deregulering' niet vanzelfsprekend leidt tot meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid op het schoolniveau. Omgekeerd dat welbewuste pogingen om de zelfstandigheid te vergroten, niet noodzakelijkerwijs tot minder regelgeving of minder 'bureaucratie' hoeven te leiden. Of dat de ruimte die geboden worden met beperkt besef voor maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt opgepakt en weer om aanvullende regels vraagt om dit te compenseren. We vinden dat onder meer terug in de adviezen over bureaucratiesering en schaalgrootte, die men kan (met de nadruk op kan) interpreteren als adviezen die vooral bedoeld zijn om de negatieve effecten van eerder ingezette zelfstandiging en vergroting van beleidsvoerend vermogen weer te mitigeren.

5.4 Indicaties van doorwerking

Het lastige met deze subvraag is dat adviezen zelden of nooit integraal worden overgenomen en dat de inhoud van de adviezen meestal niet exclusief door de adviesraad ontwikkeld gedachtengoed zijn. Het meest zwart-wit zijn de indicaties over doorwerking bij de oudere adviezen van de raad, die over het algemeen nogal principieel van aard zijn: daar moet je voor of tegen zijn. Het advies 'deugdelijk onderwijstoezicht' leggen de bewindslieden grotendeels naast zich neer, maar op sommige punten worden deze concreet overgenomen en dit geldt ook voor het advies over de WOT zelf. In 2000 geeft de raad in 'dereguleren met beleid' veel risico's van deregulering aan, eigenlijk meer dan kansen. Uit latere studies blijkt een aantal van die risico's wel bewaarheid, zoals de beleefde verstaffing, de gerichtheid op secundaire processen en meer interne regelgeving. Maar het is eigenlijk niet vast te stellen of deze 'negatieve effecten' nu daadwerkelijk het gevolg zijn van 'dereguleringsbeleid' of eerst en vooral te maken hebben met een toege-

¹⁰ Naar analogie van 'meervoudig toezicht' zouden we 'meervoudig adviseren' kunnen omschrijven als het met meerdere raden samen adviseren over eenzelfde maatschappelijk probleem dat door geen van de velden afzonderlijk kan worden opgelost. De cumulatie van adviezen over governance rond 2004 van WRR, RMO, SER, Onderwijsraad is 'avant la lettre' als zodanig op te vatten. Het komende jaar lijkt zoiets weer te gaan gebeuren op het gebied van een leven lang leren.

nomen complexiteit in de samenleving, waarmee de overheid, noch de partijen in het veld goed raad mee weten. Eenvoudige doel-middel- of oorzaak-gevolgschema's bestaan nu eenmaal niet in de besturing van de samenleving. Dat de ideeën van een adviesraad exclusief zijn toe te schrijven aan die adviesraad en dan ook nog in concreet beleid worden vertaald, gebeurt niet vaak. De totstandkoming van de Canon voor de geschiedenis is daarvan misschien een van die zeldzame voorbeelden. Die 'effectmeting' wordt bovendien des te lastiger naarmate adviesorganen meer de communicatie over en weer met de omgeving opzoeken in de voorbereiding van adviezen. In de advisering liggen de compromissen dan meestal al ingebed, hoeden betrokkenen zich ervoor om zich vast te rijden in éénduidige principiële keuzen en verdragen dergelijke principiële keuzen zich ook minder met het karakter van de samenleving. Het denken over de interventieladder in het toezicht is terug te vinden het advies 'doortastend onderwijstoezicht' en daarna in de visie op het toezicht van OCW, maar is ook op vele andere plaatsen in de literatuur en het beleid terug te vinden. Hetzelfde geldt voor de advisering over degelijk onderwijsbestuur.



Bijlage 1: Bestuur en organisatie van onderwijs in een historisch-maatschappelijke context

1. Inleiding

De ontwikkeling van de Onderwijsraad en de adviezen die deze opstelt, kunnen niet worden losgezien van de ontwikkelingen in de samenleving in den brede en in de publieke sector en bij de Nederlandse overheid in het bijzonder. Het onderwijsbeleid is steeds een spiegel van zijn tijd en de adviezen van de raad weerspiegelen de vraagstukken die zich in die contexten aandienen. Met andere woorden: de adviezen hebben een voorgeschiedenis in een maatschappelijke en bestuurlijke context. In deze paragraaf zetten we deze context neer voor de periode voorafgaand aan en ten tijde van de adviezen die we beschouwen. We laten deze contextbeschrijving rond 1980 beginnen. Hieraan ligt de visie ten grondslag dat er rond die tijd een vrij fundamentele kentering is opgetreden in het denken over de rol van de staat – en dus ook de rol van de staat op onderwijsterrein – die we nog steeds aan het verwerken zijn.

Deze contextbeschrijving concentreert zich op drie vragen:

- Wat gebeurde er op dat moment in de samenleving?
- Wat gebeurde er op het gebied van bestuur en organisatie in het bedrijfsleven, bij de overheid en in de publieke sector als geheel?
- Wat gebeurde er op het gebied van bestuur en organisatie van het onderwijs?

In bijlage 2 wordt daarvan een overzicht geboden in de vorm van een schematisch referentiekader. Het is op te vatten als een algemeen referentiekader voor de rest van dit betoog.

2. Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen

Het referentiekader in bijlage 2 illustreert dat de ontwikkelingen in het bestuur en organisatie van het onderwijs nooit losgezien kunnen worden van de bredere ontwikkelingen in de publieke sector en in de samenleving – nationaal en internationaal – als geheel. Binnen de Nederlandse verhoudingen had zich onder invloed van de Pacificatie van 1917 de traditie gevormd van een grote terughoudendheid van de nationale en lokale overheden met de inhoud van het onderwijs. De bemoeienis was eerst en vooral gericht op het uiterst consciëntieus verdelen van middelen over scholen. Idenburg (1970) benoemde dit als de ‘allocatieve onderwijspolitiek’. Maar al vanaf de jaren dertig wordt de basis gelegd voor toenemende overheidsbemoeienis, die in de periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog verder wordt geïntensiveerd. Het vooruitgangsgeloof, het idee van de maakbaarheid van de samenleving en de democratisering zijn na de Tweede Wereldoorlog van grote invloed geweest op de ontwikkeling van het onderwijs. In die context bepleitte Idenburg in zijn eerder aangehaalde artikel een ‘constructieve onderwijspo-

litiek'. Problemen als ongelijkheid en vernieuwingen werden te weinig aangepakt. Constructieve onderwijspolitiek betekende dat de (nationale) overheid zich moest laten leiden door uitgesproken doelen en een innovatiestrategie. Toen Idenburg dat in 1970 opschreef, was die ontwikkeling van een constructieve onderwijspolitiek al volop gaande. De Mammoetwet is daarvan een goed voorbeeld (De Vijlder, 2004). Deze constructieve onderwijspolitiek leidde tot nog meer regulering. Het paste bij de basisvooronderstellingen van de toen tot wasdom komende verzorgingsstaat, namelijk dat via intensieve inhoudelijke overheidsbemoediging en –sturing voor steeds grotere groepen burgers een steeds hoger niveau van welvaart en welzijn bereikt kon worden. Evenals gelijke kansen, als maar overal dezelfde condities zouden gelden.

Met de tweede oliecrisis in 1978 kwam aan jaren van voorspoed en geloof in maakbaarheid een tamelijk abrupt einde. De werkloosheid nam toe en het nationaal inkomen daalde. Maar nog belangrijker dan de economische crisis was de aanzwellende ideologische crisis waarin de verzorgingsstaat terechtgekomen was. De kritiek van mensen als Illich op ondermeer onderwijs en zorg (b.v. 1971; 1975) en Achterhuis (1980) kwam er op neer dat de verzorgingsstaat door zijn massief institutionele karakter mensen steeds afhankelijker maakte en tot steeds meer inperking van vrijheid leidde, terwijl juist het omgekeerde de bedoeling was. Mensen werden door de verzorgingsstaat eerder belemmerd dan geholpen in hun ontwikkeling en emancipatie. Vanaf deze periode wordt de rol van de overheid en de verzorgingsstaat ter discussie gesteld en komt het denken over bestuur en organisatie van onderwijs in bredere zin op gang. De overheid zou niet (meer) in staat zijn de maatschappelijke ontwikkelingen te sturen en veel gebruikte sturingsinstrumenten, zoals rechtsregels, sorteren niet het gewenste effect. Illustratief voor de omslag in het mensbeeld achter de verzorgingsstaat is het onderscheid dat Schnabel al in 1983 maakte (en rond de millenniumwisseling herhaalde; zie Schnabel 2000) tussen kwantitatief en kwalitatief individualisme. Kwantitatief is het individualisme van de 'Eenzelheit', van de mens als teleenheid, als gelijk aan alle andere mensen; kwalitatief is het individualisme van de 'Eenzigkeit', van de mens als leefeenheid, als unieke persoon zonder zijn gelijke onder de mensen. Heterogeniteit wordt steeds meer een thema, en het blijft tot op de dag van vandaag een thema waar de overheid maar slecht mee om weet te gaan (b.v. Frissen, 2006). Onderstaand schema is in al zijn beperkingen een goede illustratie van de ideologische wissel die heeft plaatsgevonden.

Tabel 2.2: De omslag van kwantitatief naar kwalitatief individualisme volgens Schabel.

Kwantitatief individualisme	Kwalitatief individualisme
- Gelijkheid van alle mensen belangrijkste principe	- Vrijheid van ieder mens als belangrijkste principe
- Verbonden met staat en wetgeving	- Verbonden met samenleving en maatschappij
- Legalistisch en rationeel georiënteerd	- Moreel en emotioneel georiënteerd
- Nadruk op mens als teleenheid, 'Eenzelheit'; hetzelfde als ieder ander (kwantitatief principe)	- Nadruk op mens als leefeenheid, 'Einzigheid'; anders dan alle anderen, eigen bijzonderheid (kwalitatief principe)
- Atomistische en a-historische oriëntatie	- Sociale en historische (culturele) oriëntatie
- Accent op gelijke rechten en plichten; voorkeur voor gelijke kansen	- Accent op bijzondere, persoonlijke kwaliteiten; voorkeur voor eigen mogelijkheden en keuzes
- Zonder aanzien des persoons	- Uitgaand van de persoon

Wereldwijd, maar aanvankelijk het meest geprononceerd in de Angelsaksische wereld, verandert het ideologische en politiek-bestuurlijke klimaat. Als reactie hierop doet vanaf het begin van de jaren tachtig een nieuwe besturingswijze haar intrede. Het eerste kabinet Lubbers start 'de zes grote operaties' (heroverweging, decentralisatie, deregulering, privatisering, reorganisatie van de rijksdienst en vermindering van het aantal overheidsambtenaren). De grote operaties hebben als algemeen karakter 'meer markt, minder overheid' en richten zich op alle beleidsterreinen van de rijksoverheid, ook op het onderwijs.

De wereldwijde ontwikkelingen aan het eind van de jaren tachtig en in de jaren negentig geven opnieuw een impuls aan de ontwikkeling van nieuwe bestuurlijke verhoudingen en opvattingen over organisatie en bestuur. De val van de Berlijnse muur bevrijdt de wereld van de koude oorlog en opent de weg naar globalisering. Die ontwikkeling wordt vervolgens versterkt door de opkomst van het Internet, mobiele telefonie en overige communicatiemiddelen en de groeiende mobiliteit van mensen. Maar de globalisering en de nieuwe technologie brengen ook nieuwe lasten en vraagstukken met zich mee, waarvan de toenemende dreiging van terrorisme, de gevolgen van grootschalige migratie en herlevend nationalisme en xenofobie enkele in het oog springende voorbeelden zijn.

Deze ontwikkelingen vormen de bevestiging dat de overheden van nationale staten op zoek moeten naar een andere identiteit en een andere invulling van hun rol. En naar een andere visie op en besturingswijze voor de samenleving in algemene zin en publieke sectoren in het bijzonder. De ontwikkelingen in de besturingswijze van het onderwijs zijn dan ook geen op zichzelf staand product van 'het onderwijsbeleid', maar in alle fasen nauw verbonden geweest met de ontwikkelingen in de publieke sectoren als geheel. We schetsen hieronder enkele hoogtepunten uit die ontwikkeling.

3. Enkele hoogtepunten op het gebied van bestuur en organisatie ± 1980 - 2000

3.1 De invloed van de democratiseringsbeweging op de interne verhoudingen

De democratiseringsbeweging van de jaren zeventig is op te vatten als een verzet tegen de oude, hiërarchische gezagsverhoudingen, kenmerkend voor de verhouding tussen staat en burger en tussen bestuur, medewerkers, patiënten, cliënten en studenten in de maatschappelijke organisaties, werkgevers en werknemers in bedrijven. In deze context kan ook de ontwikkeling van de medezeggenschap in het onderwijs worden begrepen. Over dit onderwerp verschenen in de jaren zeventig diverse rapporten van organisaties als de Nederlandse Katholieke Schoolraad, de Nederlands Protestants Christelijke Schoolraad, het Nederlands Genootschap van Leraren en de Wiardi Beckmanstichting (De Vijlder, 2004). In 1978 kwamen de Kamerleden van Kemenade, Poppe en Worrel met een initiatiefwetsontwerp met betrekking tot de medezeggenschap van personeel, ouders en leerlingen, gevolgd door een voorontwerp van Minister Pais in 1979, uiteindelijk leidend tot de WMO van 1981. Daarin werd onder meer de inrichting van de medezeggenschap geregeld (MR), waarin zowel ouders als personeel zitting hadden. De jaren tachtig en negentig geven een ontwikkeling te zien waarin de positie van de vragende deelnemer wordt versterkt ten opzichte van de steeds zelfstandiger wordende scholen in instellingen. Zo werd de WMO in 1992 ingrijpend gewijzigd, omdat de bevoegde gezagen van scholen door maatregelen in het kader van deregulerings- en autonomievergroting steeds meer ruimte kregen om eigen personeelsbeleid te gaan voeren (Hooge, 1998). Daarnaast zijn er vooral in de jaren negentig uitvoerige (evaluatie)onderzoeken en discussies geweest over de vraag of de 'ongedeelde' Medezeggenschapswet moest worden vervangen door een gedeeld stelsel, dat wil zeggen: een ondernemingsraadmodel voor het personeel en een apart inspraakmodel voor deelnemers en hun ouders. Het voornaamste argument vóór was, dat op die manier de belangen van beide groepen stakeholders beter tot hun recht konden komen. Het pleidooi voor ongedeelde medezeggenschap komt mede voort uit de wens de sectorspecifieke onderwijswetgeving op dit gebied te harmoniseren met algemene wetgeving in het Burgerlijk Wetboek over de Ondernemingsraden.

3.2 De veranderende verhouding tussen overheid en instellingen: verzelfstandiging

In dezelfde periode treden grote veranderingen op in de relatie tussen de staat en het scholenveld. Tijdens de STC-operatie (schaalvergroting, taakverdeling en concentratie) in het HBO in de jaren 1983 -1986 gaan de vele kleine hbo-scholen door fusie op in grote hogescholen, met eigen bestuurskracht, een eigen CAO en personeelsbeleid en lump sum bekostiging. In dezelfde periode wordt de 'besturingsfilosofie' voor het hoger onderwijs neergelegd in de nota 'Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit'. Een aan het HBO verwante operatie volgt in het MBO in 1987 en in 1988 volgt de beleidsnotitie 'de

school op weg naar 2000', waarin soortgelijke processen in het vooruitzicht worden gesteld voor het primair en voortgezet onderwijs. Na een lange gesprekkenreeks (het zogenaamd Schevenings beraad) worden hierover in 1994 richtinggevende conclusies getrokken. De lange looptijd van deze ontwikkelingen blijkt uit het feit dat pas sinds vorig jaar de lumpsum bekostiging is ingevoerd in het primair onderwijs. De verzelfstandiging van scholen en instellingen heeft te maken met de groeiende complexiteit van de samenleving en het bewustzijn dat variëteit en inzicht in welke werkwijzen onder welke omstandigheden het beste werken kan bijdragen aan de vitaliteit van de samenleving en het onderwijs. Scholen en instellingen worden met de lumpsumbekostiging en het eigen beleidvoerend vermogen in de hand uitgenodigd om zich creatief en ondernemend op te stellen in het belang van de deelnemer en de publieke zaak. Ze worden dan ook aangemoedigd om contractactiviteiten, opdrachten voor derden, te gaan uitvoeren. De gedachte hierachter is dat er op die manier meer wisselwerking tussen de scholen en de samenleving, in het bijzonder het bedrijfsleven, kan plaatsvinden en dat dit de kwaliteit ten goede zal komen. We spreken hier eveneens over de jaren tachtig, onder meer over de wetgeving die contractactiviteiten in het voortgezet en beroepsonderwijs mogelijk moet maken, vooruitlopend op de invoering van lumpsumbekostiging. Het is het begin van het moeilijke dossier van de hybride organisaties en maatschappelijke ondernemingen; en van de marktwerking in het onderwijs. Want net als elders in de publieke sector, gaan de veranderingen in de bestuurlijke relatie tussen overheid en instellingen gepaard met een vrijwel permanente discussie vanaf de tweede helft van de jaren tachtig over de vorm en mate van marktwerking die in het onderwijs toegestaan moet worden of kan worden. En van de vorm en de mate waarin publieke gelden en inkomsten uit diensten voor derden in één organisatie gecombineerd mogen worden.

3.2 De veranderende verhouding tussen overheid, burgers/deelnemers en instellingen

Tenslotte verandert de relatie tussen overheid en burger/deelnemer ingrijpend. Dat begint min of meer sluipenderwijs met de invoering van de Tweefasen structuur in het hoger onderwijs aan het einde van de jaren zeventig. Als een onderwijskundige maatregel – bedoeld om het rendement in het hoger onderwijs te verhogen en de verblijfsduur te verkorten - worden er aan studenten beperkingen opgelegd aan de verblijfsduur in het hoger onderwijs en aan de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. Al in 1981 waarschuwt Job Cohen in zijn proefschrift voor de mogelijk juridische consequenties van die maatregel, namelijk dat deze toegestane verblijfsduur zal worden geïnterpreteerd als een (in omvang beperkt) recht op hoger onderwijs. In dezelfde periode vinden ook de eerste collegegeldverhogingen plaats en in 1986 wordt de wet op de Studiefinanciering ingevoerd. Het zijn allemaal ontwikkelingen die bijdragen aan de bewustwording van het recht en de rechtspositie van de deelnemer vis à vis de overheid enerzijds en vis à vis de school of instelling anderzijds. Anders gezegd: wat vroeger im-

pliciet en vanzelfsprekend gevonden werd, wordt in de jaren tachtig en negentig minder vanzelfsprekend en meer expliciet gecodificeerd als rechten en plichten in de relatiedriehoek overheid – instellingen – deelnemer/ouders in alle onderdelen van het systeem. En in dit proces wordt de verantwoordelijkheid van de overheid voor een goed stelsel van onderwijs steeds nadrukkelijker onderscheiden van de verantwoordelijkheid van elke individuele school of instelling voor de kwaliteit en prestaties. Er heeft in de afgelopen twintig jaar in het onderwijs en in andere onderdelen van het publieke domein een ontwikkeling plaatsgevonden van kleinschalige, verzuilde organisaties (stichtingen, verenigingen) en kleinschalige openbare scholen naar grote, verzelfstandigde professionele organisaties. Deze nemen een positie in tussen aan de ene kant een commerciële onderneming en aan de andere kant de klassieke stichting (eigenlijk bedoeld voor het beheer van fondsen) of de vereniging met ideële doelstellingen. We noemen deze organisaties vaak ‘maatschappelijke ondernemingen’. Het is ook niet langer meer vanzelfsprekend dat publieke instellingen de best denkbare kwaliteit leveren en als vanzelfsprekend handelen volgens het publieke belang. Steeds vaker en steeds nadrukkelijker moeten ze dat zichtbaar maken. Daarop is dan niet de overheid, maar de school of instelling zelf aanspreekbaar. Dit is in de afgelopen jaren een hoeksteen geworden in de zogeheten ‘governance-discussie’ (zie hieronder).

4. Beleidsontwikkelingen vanaf het einde jaren negentig

In de volgende drie paragrafen gaan we nader in op de ontwikkelingen in de jaren vanaf het einde van de jaren negentig, dus de periode waarin de hier beschouwde adviezen van de Onderwijsraad tot stand gekomen zijn. Deze valt grofweg samen met de periode Hermans en de periode Van der Hoeven als ministers van onderwijs. We behandelen uit die periode hieronder de hoofdlijnen en volgen hierbij de indeling in de thema’s die we hierboven in paragraaf 2.2 hebben geformuleerd.

4.1 Goed besturen

De combinatie van ontwikkelingen hierboven geschetst – meer zelfstandig beleidsvoeiend vermogen, ondernemerschap, inkomsten uit andere bronnen dan publiek geld, meer marktwerking – brengt met zich mee dat de organisaties voor publieke dienstverlening zich vanaf halverwege de jaren negentig steeds nadrukkelijker gaan spiegelen aan de ontwikkelingen in het ondernemingsbestuur. Er bestaat in ons recht geen tussenvorm die de kenmerken van deze relatief nieuwe soort organisaties – grootschalig, ondernemingen, maar toch met een publiek karakter – goed weerspiegelt. Dit maakt het noodzakelijk dat ze opnieuw hun interne besturing én hun communicatie- en verantwoordingskanalen met de samenleving definiëren. Voor deze ‘maatschappelijke ondernemingen’ is er dus in de afgelopen jaren een zoektocht op gang gekomen naar passende vormen van governance, daarbij aansluiting zoekend bij tendensen op het gebied van de corpo-

rate governance voor beursgenoteerde ondernemingen. Het begrip governance staat voor het geheel van besturen van een organisatie, het toezicht daarop en de verantwoording over het beleid, het bestuur en het toezicht. Een belangrijk verschil is wel dat de organisaties in de publieke dienstverlening voor het leeuwendeel met publiek geld (via belastingen, geïnvesteerd maatschappelijk kapitaal of een gereguleerd premiestelsel) in stand worden gehouden, maar de nationale overheid is in (vrijwel) geen enkel geval formeel 'eigenaar'. Juist het compenseren van het ontbreken van dit formeel 'eigenaarschap' vormt een belangrijk aspect van de eisen aan en de invulling van het bestuursmodel en de maatschappelijke verankering (horizontale of meervoudige publieke verantwoording). Het universitair bestuur schudt de veren van de jaren zeventig (WUB; Wet Universitair Bestuur uit 1972, die de democratisering regelde) af door de invoering in 1995 van de MUB (Wet Modernisering Universitair Bestuur), waarbij onder meer de hedendaagse scheiding tussen bestuur en toezicht wordt neergeslagen in het RvT-CvB model. In het kielzog van het rapport over goed ondernemersbestuur bij beursgenoteerde ondernemingen beginnen in de tweede helft van de jaren negentig ook de zorgsector en de woningcorporaties met het opstellen van richtlijnen voor goed bestuur in hun sector. Binnen het onderwijs was het hbo hierin koploper in de vorm van het rapport van een Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (Commissie Glasz, 2000).

Vanaf 2000 komt de discussie over 'goed bestuur' hoog op de onderwijsagenda. Goed ondernemingsbestuur is dan al enkele jaren een actueel en prominent thema in het bedrijfsleven. De aandacht hiervoor komt niet alleen voort uit gegroeid wantrouwen naar aanleiding van (boekhoud)schandalen, maar ook uit de hogere eisen die worden gesteld aan deskundigheid en transparantie van bestuur en toezicht (Hessels & Hooge, 2006). Vanaf eind jaren negentig staat ook in de maatschappelijke dienstverlening goed bestuur volop in de belangstelling, met de woningcorporatie- en zorgsector voorop. Wantrouwen speelt ook daar een rol, als reactie op onvoldoende transparantie, gebrek aan legitimatie, mismanagement, (vermeende) fraude en ongepast geachte beloningen. Daarnaast geldt dat ontwikkelingen zoals verzelfstandiging ten opzichte van de overheid, toegenomen eigen beleidsruimte met de daarmee gepaard gaande risico's, schaalvergroting en nieuwe wensen en vragen van mensen en organisaties die een beroep doen op instellingen in de maatschappelijke dienstverlening, aanleiding zijn voor het stellen van hogere eisen aan de transparantie, integriteit en professionaliteit van bestuur en toezicht. In het onderwijs geldt dat als gevolg van de ingrijpende bestuurlijke en organisatorische wijzigingen als gevolg van deregulering en autonomievergroting er een sterke verandering optreedt in de bestuurlijke opgaven voor onderwijsinstellingen. De discussie over 'good educational governance' spitst zich toe op het instellen van intern toezicht, het aanbrengen van een scherpe scheiding tussen intern toezicht en bestuur en verantwoording aan belanghebbenden (horizontale verantwoording). Ook als het gaat om goed

bestuur, blijken het hoger onderwijs en de BVE-sector voorop te lopen, en er tekent zich ook inhoudelijk een zekere scheiding af met het vo/po, die eerst en vooral te maken heeft met de bestuurlijk-organisatorische kenmerken van de velden. Net als in de zorg en bij de woningcorporaties, hebben de hogescholen en de ROC's in de afgelopen tien jaar vrijwel zonder uitzondering gekozen voor een bestuursmodel met een Raad van Toezicht en een College van Bestuur. Ook in het primair en voortgezet onderwijs kiezen grotere en minder grote schoolbesturen steeds vaker de ene of de andere variant van dit model. Onder het vorige kabinet heeft dit onderwerp veel aandacht gekregen en is algemeen aanvaard dat het RvT-RvB-model voor het beroeps- en hoger onderwijs de gewenste vorm is. Voor beide sectoren is wetgeving in voorbereiding die deze scheiding verplicht stelt, zij het dat deze wetgeving een al jaren slepende kwestie is. Voor het primair en voortgezet onderwijs wordt de bestuurlijke diversiteit gerespecteerd en mogen organisaties kiezen voor een vormvrije functiescheiding tussen bestuur en toezicht, mits duidelijk is vastgelegd wie bestuurt en wie toezicht houdt. Voor alle sectoren van het onderwijs (en voor wonen en zorg) zijn in governance-codes de principes en overige bepalingen vastgelegd, waaraan de (deel)sectoren zich hebben te houden. Deze codes hebben betrekking op het bestuur, het interne toezicht en de manier waarop de relatie met de belanghebbenden (horizontale verantwoording) moet worden vormgegeven.

4.2 Extern toezicht

In de afgelopen twintig jaar heeft zich een ontwikkeling voorgedaan die we zouden kunnen benoemen als de 'vermaatschappelijking van het toezicht'. Daarmee wordt bedoeld dat er in het debat over het (inspectie)toezicht in het onderwijs een tendens is waar te nemen waarbij de nadruk verschuift van het grondwettelijke en juridische perspectief naar een toezicht waarin de nadruk ligt op de aantoonbare kwaliteit en effectiviteit van het onderwijs. Deze teneurverschuiving heeft te maken met wat wel genoemd is de omslag van een nalevingstoezicht naar een kwaliteitstoezicht. Als vertrekpunt voor de ontwikkeling waar we hier op doelen kiezen we met Mertens (2002) de nota Kwaliteit van het onderwijs van Arie Pais uit 1981. De nota kan beschouwd worden als een uitdrukking van het feit dat kwaliteit minder vanzelfsprekend was geworden dan in eerdere fasen van de ontwikkeling van het onderwijs. Daarop aansluitend verscheen in 1982 een nota over 'De inspectie en de kwaliteit van het onderwijs', waarin de vraag aan de orde was wat toezicht nu precies zou moeten inhouden. Daarin werd voor het eerst de kwestie van kwaliteit en deugdelijkheid aan de orde gesteld. De aanleiding daartoe vormde de nieuwe wetgeving in het basisonderwijs, waarin bepaald werd dat scholen horen te werken op basis van een schoolwerkplan. Het plan wordt door de school opgesteld en kon worden opgevat als een ex ante definitie van de kwaliteit van de school. De nota stelde nu dat de formele taak van de Inspectie feitelijk ophoudt bij de deugdelijkheid: de naleving van de expliciet wettelijke voorschriften. Maar het schoolwerkplan definieert de kwaliteit

van de school en de Inspectie kan in haar schoolonderzoek die kwaliteitsnorm tot referentiepunt nemen en de vraag beantwoorden of de school die norm ook daadwerkelijk waarmaakt. Bovendien zou de inspectie die norm ook relateren aan wat in Nederland gangbaar is op grond van wat de inspectie weet van andere scholen. Daarmee krijgt de inspectie naast de 'formele' taak een tweede 'informele' taak, die in principe in het belang is van de cliënten van het onderwijs. Door de feedback van de inspectie op het landelijk niveau is ze ook van invloed op de normstelling in het onderwijs, met andere woorden de beantwoording van de vraag wanneer het onderwijs van een redelijke kwaliteit is. Hier ligt het beginpunt van het kwaliteitsdenken in het onderwijs en de rol van de inspectie hierbij. Die ontwikkeling in het onderwijs stond niet op zichzelf. Ook in het bedrijfsleven en op andere terreinen van de publieke sector is de periode rond 1980 op te vatten als een beginpunt van het kwaliteitsdenken. Voor de publieke sector komt daar bij dat kwaliteit niet als vanzelfsprekend voorondersteld mag worden bij het uitvoeren van een publieke taak op basis van wetgeving waarin louter inrichtings- en procesvoorschriften, 'deugdelijkheidseisen', worden gegeven. Hoewel er in de tussenliggende periode natuurlijk het nodige is gebeurd, zou het uiteindelijk nog enkele decennia duren voordat dit denken meer definitief zijn beslag zou krijgen in beleid en wetgeving. Daarvoor maken we de sprong naar 1999. In mei van dat jaar verscheen de nota Variëteit en waarborg, opgesteld onder verantwoordelijkheid van minister Hermans en staatssecretaris Adelmund. De nota past in een rijksbreed toegenomen aandacht voor toezicht, de functie en positionering van toezichthouders. Deze hangt samen met de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Burgers hebben behoefte aan goede, betrouwbare informatie over de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de naleving van regels. De uitoefening van toezicht wordt gezien als een mogelijkheid om in een tijd van decentralisatie en privatisering van taken toch greep te houden op ontwikkelingen en om de publieke belangen te borgen. Specifieker naar het onderwijs onderscheidt de nota twee functies in het inspectietoezicht:

- het waarborgen voor burgers dat er in alle instellingen onderwijs van voldoende kwaliteit wordt geleverd;
- het stimuleren van de instellingen tot de ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg en daarmee de kwaliteit van het onderwijs als zodanig.

Een essentieel punt in deze nota is dat via een integrale benadering de controle op de naleving van wet- en regelgeving (deugdelijkheidseisen) en de beoordeling op een aantal (nader te bepalen) 'kwaliteitskenmerken' worden verenigd tot één notie van basiskwaliteit. Kwaliteitskenmerken zijn op te vatten als kenmerken die een graadmeter vormen voor de kwaliteit van het onderwijs, maar die niet expliciet als deugdelijkheidseisen zijn opgenomen in de sectorwetten. Wat de deugdelijkheidseisen inhouden, hebben we hiervoor al beknopt weergegeven. De nota stelt verder dat de inspectie in onafhankelijkheid haar taak moet kunnen uitoefenen.

4.3 Marktwerking en marktordening

De verkenning en het advies kunnen niet los worden gezien van het toenmalige klimaat in het onderwijs. Het kabinet Kok II met Minister Hermans en Staatssecretaris Adelmund als bewindslieden op onderwijs trad aan op 3 augustus 1998. Onder de beide kabinetten Kok was marktwerking een hoofdthema, maar onder het eerste kabinet Kok hadden de voorgangers Ritzen en Netelenbos, terecht of niet, het imago opgebouwd van bewindslieden die eerst en vooral vanuit de overheid veranderingen in het onderwijs wilden opleggen. De nieuwe bewindslieden hadden ondanks hun politieke kleurverschil beiden een duidelijke voorkeur voor het versterken van het beleidvoerend vermogen van scholen en instellingen en het bevorderen van innovaties op initiatief van scholen en instellingen zelf. Gelijktijdig zou de overheid de rol moeten pakken van ordenende actor: de spelmeester, die de omstandigheden creëert waaronder de maatschappelijke actoren hun verantwoordelijkheden kunnen pakken en 'het spel met elkaar kunnen spelen.' Dat kwam tot uitdrukking in beleidsbrieven met titels als 'sterke instellingen, verantwoordelijke overheid' en 'onderwijs in stelling'. Tegelijkertijd was deze koers een poging om de 'leemlagen' tussen schoolorganisaties enerzijds en de overheid anderzijds open te breken. Deze 'leemlagen' lieten zich concreet benoemen in de aanbodgestuurde onderwijsverzorgingstructuur en de vele belangenorganisaties die het verkeer tussen het veld en de overheid kanaliseren, maar daarmee ook een geheel eigen bureaucratie en rationaliteit opbouwen, die de innovatieve kracht in het veld zou smoren. De gedachte achter de beide 'onderwijsbeleidsbrieven' was dat het onder alle omstandigheden goed beleid zou zijn om 'sterke instellingen' te bouwen: scholen, opleidingscentra, colleges, hogescholen die over een groot eigen beleidvoerend vermogen beschikken en daarmee ook in staat zijn om - samen met andere maatschappelijke partners - invulling te geven aan hun maatschappelijke opdracht op een manier die het beste past bij de behoeften en omstandigheden in de omgeving. Deregulering, variëteit, ruimte voor eigen initiatief vanuit het veld, ruimte voor keuzen voor ouders en deelnemers in de organisatie van hun eigen leven en een minder voorschrijvende overheid waren accenten, die bovendien goed passen bij de 'paarse' koers.

Na het afscheid van de paarse regeringen en het politiek turbulente jaar 2002, ebt de 'paarse' discussie over 'marktwerking' – althans onder die vlag – weg. Dat die brede discussie en het kabinetbrede beleid dienaangaande wegebt, wil overigens niet zeggen dat er helemaal niets meer gebeurt op dit punt. Zo wordt er in het hoger onderwijs uitvoerig gedebatteerd over de invoering van leerrechten en de ontwikkeling naar een open bestel. Ook de ontwikkeling naar privatisering en marktwerking op het gebied van de onderwijsverzorging blijkt een onomkeerbaar proces te zijn geworden. Maar er treedt ook een verschuiving op naar aandacht voor veiligheid en menselijke maat, evenals een verzet tegen 'managers' en 'bureaucratie' en een herlevende waardering voor de 'professi-

onal'. In de context van deze beweging staat onder meer het WRR-advies over Bewijzen van goede dienstverlening (2004).

5. De ontwikkeling van de Onderwijsraad in de geschetste context

Het bijzondere aan het acquis 'bestuur en organisatie' is dat de ontwikkeling van de Onderwijsraad zelf ook onderdeel is van de ontwikkeling die in dit rapport beschreven wordt.¹¹ Onder invloed van de eerder genoemde constructieve onderwijspolitiek was de Onderwijsraad in jaren zeventig een finaal en reactief adviesorgaan. De verschillende belangen in het veld waren ook in de raad vertegenwoordigd en hij werd geacht een samenvattende reactie te geven vanuit de onderwijswereld op beleidsvoornemens, in die tijd vooral nota's en wetsvoorstellen, van de minister aan het eind van de beleidscyclus. Het bestuursjuridische element stond in advisering duidelijk voorop en dat is eigenlijk tot in de jaren negentig zo gebleven. De raad richtte zich immers vooral op thema's die voortvloeiden uit het grondwetsartikel. Doordat het karakter van de raad niet wezenlijk veranderde, maar de samenleving, de rijksoverheid en het onderwijs hieromheen wel, werd hij bepaald niet ervaren als ondersteunend en meedenkend over de noodzakelijke vernieuwing van het onderwijs, eerder als een hindermacht dienaangaande. In de jaren negentig wordt advisering op hoofdlijnen en in een vroeger stadium van de beleidsontwikkeling steeds nadrukkelijker geapprecieerd en bij de zogenaamde 'Woestijnwet' (1996) en de Wet op de Onderwijsraad (1997) ook daadwerkelijk geformaliseerd. Daarmee komt de nadruk ook minder te liggen op het adviseren over wetsontwerpen, wat tot die tijd de gebruikelijke praktijk was en waarop de Onderwijsraad ook was ingericht. Het gaat gaandeweg steeds meer over bestuur en organisatie, inhoud en wisselwerkingen tussen onderwijs en samenleving, waarbij de uitspraken rusten op een wetenschappelijk fundament. Daarmee spreekt de Onderwijsraad vanuit zijn wettelijke taakstelling nog eerst en vooral de regering en de Tweede Kamer aan, maar daarnaast ook partijen in de samenleving. In sommige adviezen doet de raad dit zelfs in de vorm van suggesties over hoe deze partijen zouden kunnen handelen, zoals in de verkenning over bureaucratisering in het onderwijs. In de hier beschouwde periode is de 'erfenis' van de Onderwijsraad oude stijl nog terug te vinden in het thema toezicht, waarop de vroegste adviezen, maar ook enkele latere adviezen betrekking hebben.



¹¹ Zie voor een meer uitvoerige beschrijving onder meer Onderwijsraad (2004) en de relevante passages in Knippenberg en Van der Ham (1993).

Bijlage 2: Referentiekader historisch overzicht

Jaar	Samenleving algemeen	Nederlandse Overheid, bestuur bedrijfsleven en publieke sector	Bestuur en organisatie van het onderwijs in Nederland	Onderwijsraad (vanaf 1998)
1977 – 1981	<ul style="list-style-type: none"> - Illich/Achterhuis-kritiek: de Westerse verzorgingsstaat maakt mensen afhankelijk en passief en schept daarmee zijn eigen behoefte aan steeds meer zorg - Tweede oliecrisis, verslechtering economisch klimaat, oplopen werkloosheid - Thatcher/Reagan-jaren breken aan (v.a. 1978), wereldwijd andere kijk op economie, bestuur en management, vooral in de Angelsaksische wereld 	<ul style="list-style-type: none"> - Kabinetten Van Agt I, II, III - Bestek 81: de 'de welvaartskoek is op' 	<ul style="list-style-type: none"> - Periode Pais (1977 – 1981), gevolgd door een korte tweede periode Van Kemenade (1981 – 1982) - Eerste beperkingen studieduur en hogere collegegelden HO; eerste bezuinigingen - Nota Bouwen aan de relatief autonome school (1979) - de nota Kwaliteit van het onderwijs (1981) - Wet medezeggenschap onderwijs (1981) 	
1982 – 1989	<ul style="list-style-type: none"> - Zware economische crisis wereldwijd (1981 e.v.) - Kwaliteitsdenken, eerst in bedrijfsleven, gevolgd door publieke sector wint aan betekenis 	<ul style="list-style-type: none"> - Kabinetten Lubbers I, II, III (1982 – 1994) - Akkoord van Wassenaar over vrijwillige loonmatiging (1982) wordt later het symbool van poldermodel. - WRR-rapport 'Herwaardering van Welzijnsbeleid' markeert omslag in het denken over verzorgingsstaat en welzijnsbeleid. - Rapport Cie Wagner Industriebeleid zet toon voor een intensievere wisselwerking tussen onderwijs en arbeidsbestel. - Heroverwegingsoperaties onder de kabinetten Lubbers. - Rapport van Commissie Dekker over noodzakelijke hervormingen in de zorgsturing (1987). 	<ul style="list-style-type: none"> - Periode Deetman (1981 – 1989) - Wet op het basisonderwijs (1985) - STC-operatie HBO (1983 - 1986) gaat gepaard met nieuw type wetgeving, invoering lump sum bekostiging, gedecentraliseerd arbeidsvoorwaardenregime en CAO. - Nota 'meer over management', pril denken over 'organisatie' in het onderwijs. - HOAK-nota HO (1986): aankondiging van 'besturen op afstand' en meer nadruk op prestaties en kwaliteit achteraf, grotere planningvrijheid instellingen - STC-operatie wordt model voor soortgelijke operatie in het mbo (SVM-operatie 1988) 	

			<ul style="list-style-type: none"> - Notitie "De school op weg naar 2000" (1988) is vertaling van nieuwe sturingswijze naar PO/VO - Crisis Studiefinanciering, verzelfstandiging Informatiseringsbank. 	
1990 – 1995	<ul style="list-style-type: none"> - Val Berlijnse Muur (eind 1989) betekent einde koude oorlog en geeft globalisering impuls - Verdrag van Maastricht, vorming van de Europese Unie (1992) - Internet breekt door 	<ul style="list-style-type: none"> - Start paarse Kabinetten Kok 1994 – 2002) - Project Marktwerking, Deregulering Wetgevingskwaliteit (MDW) - Bruteringsoperatie woningcorporaties (1995) biedt mogelijkheid voor vergaande verzelfstandiging. 	<ul style="list-style-type: none"> - Periode Ritzen (1989 – 1998) - Rapport Cie. Rauwenhoff over onderwijs - arbeidsmarkt (1990) - Herziening WMO (1992) - Invoering WHW (1994) - Afspraken Scheveningsberaad (1994) - Kennisdebat (1996) - Invoering lumpsum VO (1997) - ROC-vorming en invoering WEB (1994 – 1996) 	
1996 – 2000	<ul style="list-style-type: none"> - Scheffer's essay multiculturele drama (2000), start integratiedebat. - Mobiele telefonie breekt door. - Invoering van de Euro, Europese integratie zit in stroomversnelling 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport commissie corporate governance - Cie. Peters (1997) - Commissie Glasz, aanbevelingen governance Woningcorporaties (1998) - Rapport Health Care Governance (1999) - Commissie Glasz, Transarant toezicht hogescholen (2000) - Installatie Ambtelijke Commissie Toezicht (1999), onder meer naar aanleiding van onderzoek Bijlmerramp. 	<ul style="list-style-type: none"> - MDW-project Marktwerking hoger onderwijs (1996). - Modernisering Universitair Bestuur (MUB) met RvT – CvB model (1997) - Periode Hermans (1998 – 2002) - Bologna verklaring HO (1998) - Variëteit en waarborg over andere benadering van inspectietoezicht (1999) - Twee 'onderwijsbeleidsbrieven' bepleiten deregulering en appel op beleidvoerend vermogen scholen (1999 en 2001). 	<ul style="list-style-type: none"> - De positie van de onderwijsdeelnemer (1998) - Deugdelijk toezicht. Advies over de nota Variëteit en waarborg (1999) - Voorstel van wet op het onderwijstoezicht (2000)
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Vuurwerkcramp Enschede (mei 2000) en cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht zetten op nieuw toezicht en handhaving op politieke 	<ul style="list-style-type: none"> - Kaderstellende visie op toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Begin 'vermeende HBO-fraude', met grote impact in politiek en bij bestuurders in het veld maakt spanning zichtbaar tussen regels naleven en maatschappelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Ten dienste van de school - De Markt Meester. Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs

	<p>agenda</p> <ul style="list-style-type: none"> - 9/11, Zorg om sociale cohesie, start wereldwijde maatschappelijke en politieke polarisering en 'xenofobie' 		<p>ondernemerschap, resulteerd in project re- kenschap, vorming van de directie toezicht en handhaving</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Publiek en privaat
2002	<ul style="list-style-type: none"> - Moord op Fortuin 	<ul style="list-style-type: none"> - Start kabinetten Balkenende I, II, III (2002 – heden) - Enkele jaren geleden nog internationaal geroemde poldermodel wordt 'strokerige achterkamertjespolitiek' - Naar aanleiding van Enron-affaire zet Sarbanes-Oxly toon voor aansprakelijkheid bestuurders en strenger toezicht ondernemingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Periode Van der Hoeven (2002 – 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> - Wat scholen vermogen - Wetsvoorstellen modernisering medezeggenschap
2003	-	<ul style="list-style-type: none"> - RMO-advies 'Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid' bepleit andere overheidssturing met meer ruimte voor publiek gefinancierde organisaties. - Code Tabaksblad wordt opgesteld in navolging van wereldwijde discussie over goed ondernemingsbestuur. 	-	
2004	<ul style="list-style-type: none"> - Opstelling Europese grondwet, draagvlak voor de Europese zaak brokkelt af - Moord op Van Gogh 	<ul style="list-style-type: none"> - WRR: Bewijzen van goede dienstverlening: van georganiseerd wantrouwen naar vertrouwen in maatschappelijke dienstverlening 	-	<ul style="list-style-type: none"> - Bureaucratisering in het onderwijs - Degelijk onderwijsbestuur
2005	-	<ul style="list-style-type: none"> - SER: Ondernemerschap voor de publieke zaak: minister stelselverantwoordelijk; individuele maatschappelijke onderneming verantwoordelijk en aanspreekbaar op eigen functioneren. - Vrijwel alle publieke sectoren stellen governancecodes op of herzien deze. - Herziene kabinetsvisie 	<ul style="list-style-type: none"> - Governancebrief: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren. 	<ul style="list-style-type: none"> - Variëteit in schaal

		op toezicht: Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht.		
2006	-	-	- Notitie Toezicht in Vertrouwen, vertrouwen in toezicht: uitgewerkte visie op toezicht in het onderwijs.	- Doortastend onderwijs-toezicht - Hoe kan de governance in het onderwijs verder vorm krijgen? - Duurzame onderwijsrelaties
2007	-	- Hirsch Ballin kondigt optie one-tier model voor ondernemersbestuur aan	- Periode Plasterk (2007 – heden).	

Bijlage 3: Geïnterviewde personen

1. Peter Smets, voorheen Smets+ Hover+
2. Paul Zoontjes, UvT
3. Simon Steen, VBS
4. Marc Vermeulen, IVA/UvT
5. Frans Brekelmans, AOb
6. Hans Boutellier, Verweij-Jonker Instituut
7. Trees Pels, Verweij-Jonker Instituut
8. Ton Duif, AVS
9. Karl Dittrich, NVAO
10. Anneke Boot, Ministerie OCW.

Literatuur

- Achterhuis, H. (1980). *De markt van welzijn en geluk*. Baarn, Ambo.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreiding van de publieke verantwoording. Ontwikkeling in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag, SDU Uitgevers.
- Basosky, I, M. Wiegers & V. Overmeer (2007). *De kracht van het herontwerp Onderzoek naar de succesfactoren en risico's van het herontwerp mbo*. Utrecht, Berenschot.
- Burger, K., A. Hoen, R. Venniker & D. Webbink (2004) *Een Open Bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs*. Den Haag, Centraal Planbureau.
- Cohen, M.J. (1981). *Studierechten in het wetenschappelijk onderwijs*. Zwolle, Tjeenk Wil-link.
- Commissie Borstlap (2004). *IBO Open Bestel* Den Haag, Ministerie van Financiën.
- Commissie Leraren(Commissie Rinnooy Kan) (2007). *Leerkracht*. Den Haag.
- Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (Cie Glasz) (2000). *De raad van toezicht in het HBO, transparant, onafhankelijk en deskundig*. Den Haag: HBO-raad.
- Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (1983). *Deregulering van overheidsregelingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 17931, nr. 9.
- Edelenbos, J. & M. van Twist (1997) *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren uit de bestuurskunde*. Alphen a/d Rijn, Samsom HD Tjeenk Wil-link.
- Esch, W. van (1988). *Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs*. Academisch proefschrift. Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- Frissen, P.H.A. (2006) *De staat van verschil*. Amsterdam, Van Genneep.
- Geelhoed, L.A. (1986). Deregulering en de grote operaties. In: Nispen, F.K.M. van & D.P. Noordhoek (red.) (1986). *De grote operaties. De overheid onder het mes of snijden in eigen vlees*. Deventer: Kluwer.
- Genemans, L. (red.) (1987). *Autonomie van scholen en deregulering*. Nijmegen: ITS.
- Hessels, S.J.A. & E. H. Hooge (2006). *Small Business Governance. Een verkenning naar de betekenis en de praktijk van corporate governance in het MKB*. Zoetermeer/Breda, EIM/Avans Hogeschool.
- Hooge, E.H. (1998). *Ruimte voor beleid. Deregulering en autonomievergroting in het basisonderwijs*. Academisch Proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hooge, E. H. (2004). Goed onderwijsbestuur in het funderend onderwijs: niet alleen een kwestie van structuur maar juist ook van gedrag. *NTOR*, 2 juli 2004, p. 83-94.
- Idenburg, Ph.J. (1970) 'Naar een constructieve onderwijspolitiek', *Pedagogische Studiën* 47
- Idenburg, Ph. J. (1971). *Theorie van onderwijsbeleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

- Illich, Ivan (1971) *Deschooling Society*. New York, Harper & Row. (Nl. vertaling: *Ontscholing van de maatschappij: het einde van een illusie?*, door P. M. A. Vermijmeren e.a. Baarn, Wereldvenster, 1972)
- Illich, Ivan (1975b). *Medical Nemesis: The expropriation of health*, London, Marian Boyars. (Nl. vertaling: *Grenzen aan de geneeskunde: het medisch bedrijf - een bedreiging voor de gezondheid?*, door D. L. Uyt den Bogaard. Bussum, Wereldvenster, 1975).
- Knippenberg en Van den Ham (1993) *Een bron van aanhoudende zorg*. Assen, Van Gorcum.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, Little Brown.
- Mertens, F.J.H. (2002) De wettelijke formulering van de inspectietaak: McKinsey en artikel 5 van de Wet op het basisonderwijs 1975 – 1982. *NTOR*, 14, nr. ½.
- Ministerie van OCW (2005). *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording afleggen en van elkaar leren*. Den Haag, 07-07-2005.
- Ministerie van OCW (2001). *Maatwerk 3. Voortgangsrapportage Zoetermeer*, Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (1999). *Variëteit en waarborg*. Zoetermeer, Ministerie van OCW.
- Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1994) *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Onderwijsraad (2003). *www.web-leren.nl*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs* Den Haag, Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *85 jaar Onderwijsraad*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Rozema M.J.A. (2007). Verantwoording in de digitale wereld. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 19, 3-2007, 129-143.
- Schnabel, P. (2000) Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn. *Trends, dilemma's en beleid*. 's-Gravenhage, CPB/SCP.
- Schnabel, P. (1983) Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat. In: Idenburg, Ph.A. (red.) (1983) *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*. Amsterdam, Meulenhoff.
- Tijdelijke regeling experimenten open bestel. *Staatscourant*, 10 november 2006, nr 220, p.19.
- Tweede Kamer, 1998 – 1999, 26 200 VIII, nr. 56
- Tweede Kamer, 1999 – 2000, 26 480, nr. 4
- Tweede Kamer, 2000 – 2001, 26 480, nr. 7
- Tweede Kamer, 2000 – 2001, 26 480, nr. 7, p. 11
- Tweede Kamer, 2004 – 2005, 30 183 nr. 15, p. 1-2
- Tweede Kamer, 2007 – 2008, 30 183, nr. 22, p. 7.
- Tweede Kamer, 2006 – 2007, 29.279, nr. 37
- Tweede Kamer, 2007 – 2008, 31 007, nr. 6

- Vijlder, F.J. de (2004) 'Sectorstudie Onderwijs', p. 245 -294. In: Dijstelbloem, H., P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.). (2004). *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. WRR Verkenning nr. 6. Amsterdam, Amsterdam University Press
- VNG/ABOP/NGL (1992). *Raamovereenkomst Formatiebudgetsysteem.*'s Gravenhage: VNG Uitgeverij.
- Wet op het onderwijstoezicht. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 783, nr. 3.
- WRR (1991) *De onderwijsverzorging in de toekomst*. Den Haag, WRR
- WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag, AUP/WRR
- Zoontjes, P.J.J. (1999) Een eenzijdig advies van de Onderwijsraad over het advies "Deugdelijk toezicht". *Tijdschrift voor de onderwijspraktijk*, 44/79, nr 9, 5 – 7.

