

Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit

Een bestuurlijke review van OAB/WSNS/LGF

Prof. dr. P.H.A. Frissen

Breda – december 2004

Inhoud

1. Vooraf	4
2. Samenvatting	5
3. Enkele observaties	8
Complexiteit	8
Instrumentalisering	8
Goede bedoelingen en ideologie	9
Onderzoek en beleid: meten is weten	9
Onderzoek, advisering en beleid: de industrie van de maakbaarheid	10
Verslaving en afhankelijkheid	10
Moraliseren en afrekenen	11
4. De beleidslijnen: sturingsconcepties	12
Normatieve veronderstellingen	12
Beleidstheorie	14
Instrumentering	15
Interdependenties	17
5. De praktijk van uitvoering	18
Gepercipieerde effectiviteit	18
Over samenhang en fricties	19
Uitvoering: praktijk en condities	21
Verantwoording en toezicht	23
Onbedoelde effecten	24
6. Een beoordeling	25
Opvattingen en veronderstellingen	25
Beleidstheorieën en sturingsconcepties	25
Effectiviteit	26
Samenhangen en fricties	27
Uitvoeringscondities en handelingsruimte	28
Verantwoording	28
Onderzoek en beleid	29

	Onderzoeksvragen	30
7.	Perspectief	31
	Intrinsieke betekenissen	31
	Complexiteit	31
	Doelstellingen en randvoorwaarden	32
	Professionaliteit, leervermogen en handelingsvrijheden	32
	Verbindingen	33
	Verantwoording	33
	Variëteit	34
	Onderzoek	34
8.	Aanbevelingen	36
9.	Literatuur	42

1. Vooraf

De opdracht voor deze bestuurlijke review van de beleidslijnen Onderwijsachterstandenbeleid (OAB), Weer Samen Naar School (WSNS) en Leerlinggebonden Financiering (LGF) is verleend door de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs. Deze programmacommissie ressorteert onder NWO.

De bestuurlijke review is uitgevoerd door prof. dr. P.H.A. Frissen, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag en zelfstandig bestuurskundig adviseur. Aan het onderzoek voor deze bestuurlijke review hebben meegewerkt drs. M.J.Th.A. van der Putten van het bureau Inspirae en R.P. de Werd, student bestuurskunde aan de UvT.

Het onderzoek voor deze bestuurlijke review bestond uit de volgende activiteiten:

- Documentanalyse van beleidsdossiers (notities, rapporten, kamerstukken)
- Literatuurstudie (algemene bestuurskundige literatuur, onderwijskundige literatuur, evaluatiestudies en reviews)
- Interviews met departementale ambtenaren en andere betrokkenen
- Case study in de gemeente Dordrecht (documentanalyse, interviews, ronde tafel conferentie)
- Rapportage

De onderzoekers danken de geïnterviewden en de deelnemers aan de ronde tafel conferentie voor hun medewerking aan het onderzoek en het ministerie van OCenW voor ondersteuning bij de samenstelling van de beleidsdossiers.

2. Samenvatting

De complexiteit van de beleidsterreinen OAB, WSNS en LGF is groot. Er is veel informatie, maar beperkte verklarende kennis. Desondanks zijn er omvattende beleidsambities en wordt er op doelstellingen gestuurd. Dat nu is bij hoge complexiteit niet goed mogelijk.

Veel van de beleidsdoelstellingen liggen buiten het directe bereik van het onderwijs. Vaak is onderwijs instrument voor de verwezenlijking van maatschappelijke doelstellingen. Dat leidt tot te hoge verwachtingen als ketens van verantwoordelijkheden problematisch zijn.

Ambities berusten op een sterke en gedeelde ideologie van gelijke kansen. Als echter maatschappelijke ongelijkheid de ongelijke verdeling van talent volgt is er grote acceptatie.

Ook op deze terreinen leidt volgens velen meten tot weten. Maar over de effectiviteit van het beleid weten we weinig tot niets. Er lijkt zo een industrie van maakbaarheid te bestaan, waarin onderzoek, advisering en beleid nauw verweven zijn.

Alle kenmerken van een verzorgingsstaatcultuur zijn aanwezig: afhankelijkheid van de overheid en verslaving aan subsidies. De behoefte aan autonomie is groot, maar de bemoeienis van de overheid wordt snel ingeroepen. Zonder subsidie is er weinig initiatief.

De beleidslijnen berusten op normatieve veronderstellingen: achterstanden die niet gebaseerd zijn op schaarste van talent moeten worden bestreden; leerlingen met bijzondere zorgbehoeften moeten zo lang mogelijk in het reguliere onderwijs blijven. Daarnaast is doel van LGF om de positie van ouders te versterken. De school moet maatschappelijke ongelijkheid bestrijden en moet inclusief zijn.

Lokaal is men minder daarvan overtuigd: aparte voorzieningen voor leerlingen met specifieke behoeften zijn wenselijk; inclusie is problematisch. Men deelt de overtuiging dat de school achterstanden moet bestrijden, maar is heel bescheiden over de mogelijkheden. De rol van de gemeente heeft daarbij weinig toegevoegde waarde, ook in de ogen van de gemeente.

Tussen de drie beleidslijnen zijn er beperkte samenhangen. Soms overlappen de doelgroepen. Dan vullen de beleidslijnen elkaar aan. Vooral op het niveau van de school, de besturen en de ouders komen de beleidslijnen samen. Daar kunnen competente professionals van de (beperkte) samenhang profiteren. Keerzijde is dat ze op dat niveau tot behoorlijke bestuurlijke drukte leiden.

WSNS achtte men succesvol vooral uit een oogpunt van professionalisering. Wel zijn er weglekeffecten. Die hebben vooral te maken met verzwaring en verdichting van de problematiek. Voor een oordeel over LGF is het nog te

vroeg. Wel signaleert men omslachtige procedures en is volgens velen het rugzakje mager gevuld. Dat heeft ook met de schaal te maken.

Veel onvrede is er met de praktijk van verantwoording en controle. De rekening voor de accountant is soms hoger dan het geverifieerde bedrag. De nadruk op prestatie-indicatoren leidt tot forse administratieve lasten en verdringt de waardering voor niet meetbare zaken

Hoewel de doelstellingen van het beleid breed worden ondersteund is over de effectiviteit ervan grote scepsis gepast. De vele miljarden die in de bestrijding van achterstanden zijn gestoken hebben niet tot een vermindering van maatschappelijke achterstanden geleid. Maatschappelijke ongelijkheid volgt de ongelijke verdeling van talent. Dat is een internationaal fenomeen en staat los van de aard van het gevoerde beleid. Bovendien is een verdeling van maatschappelijke posities op basis van talent in meritocratische zin gerechtvaardigd. Opvallend is natuurlijk dat meisjes hun achterstand in een voorsprong hebben omgezet, terwijl daar geen gewichtenregeling aan te pas is gekomen.

Het beleid en veel beleidsonderzoek zijn nog gebaseerd op het bestuurskundig twijfelachtige schema van doelen en middelen. In complexe terreinen is slechts sturing op randvoorwaarden mogelijk en zijn uitkomsten op voorhand ongewis. Feitelijk is de sturing overwegend randvoorwaardelijk en mikt op middelen en capaciteit. In die zin is het beleid ook uitvoerbaar: geld en capaciteit kunnen altijd worden weggezet. Wel leidt de sterk toegenomen verantwoordingsplicht tot veel uitvoeringslast. De “afrekening” vindt bovendien plaats over al te gemakkelijk veronderstelde verantwoordelijkheden.

Een perspectiefwisseling, gebaseerd op de volgende inzichten, is nodig.

Het onderwijs heeft betekenis in zichzelf. Het is geen instrument voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Daarom en omdat onderwijs een complex maatschappelijk domein is, past als het om sturing gaat een ambitieuze bescheidenheid. Zelfsturing is primair, centrale sturing is randvoorwaardelijk. Doelgerichtheid is op centraal niveau nauwelijks mogelijk. Centrale sturing moet vooral professionaliteit, leervermogen en handelingsvrijheid op decentraal niveau beschermen en versterken. “Eigen-wijsheid” is vanzelfsprekend net zoals in een actuele opvatting van professionaliteit het zoeken van verbindingen past. Problemen bestaan vaak boven of buiten het onmiddellijke domein van de school. Als zelfsturing dan tekort schiet is er een overheidsrol.

Verantwoording moet vooral horizontaal zijn. Die is zowel effectiever als legitiemer dan verticale verantwoording.

Tenslotte de aanbevelingen:

- Beoordeel de school op haar intrinsieke betekenis: de verzorging van onderwijs dat aan de maat is. Vermijd instrumentele sturingsambities die aan de school allerlei maatschappelijke doelstellingen opleggen.
- Stuur op randvoorwaarden en niet op doelstellingen. Erken dat professionaliteit in en van de school de belangrijkste randvoorwaarde is.
- Vergroot het handelingsvermogen van actoren in het onderwijs en versterk hun onderlinge checks and balances.
- Ga verder in de ontwikkeling van lump sum financiering en betrek hier ook vormen van vraagsturing in.
- Temper de verticale verantwoordingsplicht en verruim praktijken van horizontale verantwoording.
- Ontregel en verminder zo de administratieve lasten van scholen.
- Beëindig het onderwijsachterstandenbeleid in zijn huidige vorm. Vervang het door een ondersteuningsprogramma voor scholen en professionals in complexe onderwijssituaties.
- Ontwikkel een gevarieerd proces van oordeelsvorming voor besluitvorming over deze ondersteuning.
- Ga na of een royelere toelating van private middelen tot het onderwijs herverdelingseffecten kan compenseren.
- Leer van de variëteit in samenwerkingspatronen en netwerkvorming in WSNS en laat deze zich uitbreiden.
- Laat LGF zich verder ontwikkelen en verminder bureaucratie en tijdsduur in het indicatiestellingproces. Laat een praktijk van rechtsbescherming zich ontwikkelen, voor scholen en ouders.

Samenvattend:

Matig de idee van maakbaarheid, vergroot de autonomie van scholen en professionals en laat in publieke domeinen duizend gevarieerde bloemen bloeien.

3. Enkele observaties

Complexiteit

Zoals vrijwel alle terreinen van overheidsbemoeyenis is ook het terrein van onderwijs aan leerlingen die om de een of andere (veronderstelde) reden extra zorg nodig hebben complex in zijn causale en finale relaties. Wat precies achterstanden verklaart, welke interventies effectief zijn en of achterstanden ooit gerechtvaardigd kunnen zijn is enerzijds onbekend en anderzijds betwist. Tegelijkertijd gaat het om een terrein dat historisch een zeer bijzondere geschiedenis kent. Enerzijds zijn er de sporen die de verzuiling heeft achtergelaten, anderzijds zijn er nog talloze kenmerken van het maakbaarheidsdenken uit de jaren zeventig en volgende decennia.

Ook is het een terrein dat van oudsher wordt gekenmerkt door een sterk streven naar autonomie en een zelfs constitutioneel verankerde weerstand tegen overheidsbemoeyenis. Maar ook is het een terrein met een zeer hoge regeldichtheid en een aaneenschakeling van ingrijpende beleidsprogramma's.

Als de bestuurskunde één ding leert is het, dat wanneer een terrein een dergelijke mate van complexiteit heeft, overheidssturing gebaseerd op doelstellingen in traditionele zin ongeschikt is. Die sturing is immers alleen mogelijk bij relatief eenvoudige activiteiten, die onder beperkte afhankelijkheidsrelaties worden verricht en waarbij de macht van de centrale actor effectief en onbetwist is. (Zie: In 't Veld, 1999; Van der Knaap, Korsten, Termeer & Van Twist, 2004)

Instrumentalisering

In het beleid zelf en in veel van het (beleidsgerichte) onderzoek wordt desondanks uitgegaan van de mogelijkheid van doelstellingenformulering. Wat dan bovendien opvalt, is dat het terrein van de beleidslijnen OAB, WSNS en LGF een sterke mate van instrumentalisering van het beleidsobject kent. De doelstellingen van het beleid liggen vaak buiten het onderwijs zelf: de bestrijding van maatschappelijke achterstanden; de integratie van gehandicapte leerlingen; de emancipatie van ouders.

Het onderwijs is een instrument om politieke en maatschappelijke doelstellingen op het terrein van gelijkheid en participatie te realiseren. In documenten en literatuur zijn weinig argumentaties aan te treffen die onderwijs als een intrinsiek waardevol en betekenisvol goed behandelen. Ook voor dit terrein geldt dat het onderwijs in de ogen van velen taken heeft die verder strekken dan het verzorgen van hoogwaardig onderwijs.

Dat leidt tot een keten van veronderstelde verantwoordelijkheden die nauwelijks ter discussie wordt gesteld maar feitelijk zeer problematisch is. Het onderwijs is verantwoordelijk voor de bestrijding van achterstanden. Achterstanden hebben met meer factoren te maken dan de ongelijke verdeling van talent. Onderwijs moet ervoor zorgen dat alleen nog de ongelijke verdeling van talent (en inzet) de grondslag voor maatschappelijke ongelijkheid is. Dat zijn welhaast megalomane verwachtingen. Uiteraard kan onderwijs wel worden aangesproken op een zo optimaal mogelijke benutting en ontplooiing van alle talent in het onderwijs.

Goede bedoelingen en ideologie

Het hiervoor aangeduide instrumentalisme komt voort uit het nog steeds sterk ideologische karakter van het beleidsterrein. Onderwijs is een van de oudste bemoeigoederen die we in onze samenleving kennen. De motieven voor de bemoeienis zijn ook nu nog ingegeven door verwachtingen omtrent een goede samenleving waarin iedereen gelijke kansen op ontplooiing en maatschappelijke participatie heeft. Daarbij is opmerkelijk dat er een grote consensus bestaat over de rechtvaardigheid van een meritocratische verdeling van maatschappelijke posities. Indien de maatschappelijke ongelijkheid in de verdeling van macht en inkomen geheel de ongelijke verdeling van talent (kennis) en inzet volgt, is dat rechtvaardig. Dat is opmerkelijk omdat ook deze ongelijkheid weinig met persoonlijke verdiensten te maken heeft. Uit onderzoek blijkt dat de bestaande sociale stratificatie vrij nauwkeurig de schaarste van talent weerspiegelt en dat omgevingsfactoren nauwelijks nog van belang zijn (Meijnen, 2003: 10) De ideologisch gewenste maatschappelijke toestand is dus nagenoeg bereikt. Voor omvangrijke interventies is dan geen reden meer. Die conclusie is slechts zelden te beluisteren. De goede bedoelingen betreffende de bijdrage van onderwijs aan een meer rechtvaardige samenleving zijn nauwelijks beteugeld, noch in het beleid, noch in het veld, noch in de literatuur.

Onderzoek en beleid: meten is weten

Het paradigma dat meten tot weten leidt is in de werelden van beleid en onderzoek diep verankerd. Er is een zeer omvangrijke productie van beschrijvende empirische kennis op dit terrein. Achterstanden worden uitgebreid in kaart gebracht en over lange perioden gevolgd. Datzelfde geldt voor het terrein van de doelgroepen van het WSNS- en het LGF-beleid. De kennis is beduidend geringer als het om verklaringen gaat. Enerzijds gaat het dan om verklaarde effectiviteit van onderwijs, anderzijds om verklaarde effectiviteit van onderwijsbeleid. Dat is vanuit een bestuurskundige optiek volstrekt begrijpelijk:

de betekenis van instituties als het onderwijs laat zich niet vatten in heldere causale schema's, laat staan dat we de effectiviteit van onderwijsbeleid kunnen vaststellen – ook niet als de gewenste uitkomsten optreden. Desondanks blijft er een diepe overtuiging dat we de effectiviteit van onderwijs en onderwijsbeleid kunnen en dus moeten meten.

Het sterk oprukkende prestatiedenken in het onderwijsbeleid geeft aan deze overtuiging een extra impuls. Daarover hierna meer.

Onderzoek, advisering en beleid: de industrie van de maakbaarheid

Veel van het internationaal vergelijkende onderzoek laat zien dat maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van achterstanden en participatie tamelijk universele patronen volgen en dat de specifieke vorm van het beleid hierop nauwelijks of geen invloed heeft. (Zie Meijnen, 2003 en 2004) Toch concluderen beleidsmakers, onderzoekers en belangenbehartigers een en andermaal dat beleid nodig is. In een adem wordt daar ook altijd de noodzaak van verder onderzoek aan toegevoegd. Het beleid berust steeds opnieuw op causale redeneringen (deze factoren verklaren het probleem) en finale gevolgtrekkingen (dan moeten we deze interventies plegen). De effecten moeten vervolgens worden gemeten met behulp van grootschalig kwantificerend onderzoek. Als de effecten niet in de gewenste mate optreden is beleidsintensivering en natuurlijk meer onderzoek nodig. De overtuiging dat de wereld maakbaar is blijkt in het onderwijsveld onverminderd vitaal. Zo is er een interessante industrie van beleidsadvisering, beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie ontstaan met hechte arena's van belangenbehartigers, ondersteunende organisaties, adviseurs en onderzoekers. Degene die het beleid onderzoeksmatig evalueert is vaak ook betrokken bij de advisering over het beleidsontwerp en neemt soms deel aan de allocatie van onderzoeksgelden. Dat is natuurlijk onvermijdelijk in een compacte samenleving als de onze. Dat in een dergelijke arena vaak zal worden vastgesteld dat beleid onnodig is, en dus ook beleidsondersteunend onderzoek, is echter tamelijk onwaarschijnlijk.

Verslaving en afhankelijkheid

Uit documenten, literatuur en gesprekken blijkt het onderwijs op deze terreinen van achterstand, participatie en speciale zorg, kenmerken te bezitten van de in arrangementen van de verzorgingsstaat gebruikelijke vormen van afhankelijkheid. Subsidieverslaving is een wat onvriendelijke term daarvoor. De afhankelijkheid betreft de overheid en de verslaving de subsidiegelden. Vaak vraagt men om een terugtred van de overheid en om meer autonomie. Gaat het echter om

verandering, om innovatie en vernieuwing, om coördinatie en samenwerking, dan is de overheid volgens velen aan zet. Eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid worden opvallend weinig genoemd om wenselijke processen en veranderingen te bewerkstelligen. Zonder subsidie is al helemaal niets mogelijk. Opmerkelijk vaak valt te beluisteren dat samenwerking nodig is – binnen de onderwijssector en met maatschappelijke actoren. Worden er geen specifieke actoren met die taak aangewezen (tegenwoordig heet dat “regie”) en zijn er geen middelen ter stimulering, dan zijn volgens vrijwel iedereen stilstand en berusting vanzelfsprekend. Uit veel reacties blijkt een latente angst voor “cold turkey” als de overheid zich echt zou terugtrekken.

Moraliseren en afrekenen

Er is in deze sector opmerkelijk vaak sprake van negatieve oordeelsvorming over “de ander”. In documenten, literatuur en gesprekken wordt veel in termen van goed en kwaad gesproken. De school en de leerkracht moeten vaak op hun verantwoordelijkheid worden gewezen. Zonder externe doelbepaling is men kennelijk tot fout gedrag geneigd. Het professionele niveau van “de ander” deugt vaak niet. Dat geldt voor leerkrachten, dat geldt voor speciaal onderwijs, dat geldt voor besturen. Heel vaak is er sprake van tekorten. Deugt het niveau van professionaliteit wel, dan is de daaruit voortvloeiende eigenwijsheid weer verwerpelijk in het licht van de extern bepaalde doelen.

Daar is de laatste jaren, zoals in veel terreinen van overheidsbemoeienis, het discours van prestaties en verantwoording bijgekomen. Het onderwijs moet gekwantificeerde outputdoelstellingen halen. De overheid rekent de individuele school daarop af. De metafoor van “afrekenen” is opmerkelijk, omdat daarmee nogal verschillende betekenissen zijn te associëren.

Uiteraard zal degene met wie wordt afgerekend gedrag proberen te vertonen dat aan de kwantificeerbare output voldoet of als zodanig kan worden benoemd. Dat heet perverse effecten. Als deze effecten al niet optreden is de relatie tussen gedrag en output vaak nauwelijks vaststelbaar. Zoals de politie niet enkelvoudig verantwoordelijk is voor veiligheid, is de school niet enkelvoudig verantwoordelijk voor gelijke kansen.

Na deze observaties zal ik meer specifiek ingaan op de besturingsconcepties en de uitvoeringspraktijk van de drie beleidslijnen.

4. De beleidslijnen: sturingsconcepties

In de bestuurskundige literatuur wordt onder een sturingsconceptie verstaan: een (relatief) samenhangend geheel van veronderstellingen en praktijken betreffende gewenste en mogelijk geachte sturingsrelaties in een beleidsdomein, de verdeling van sturingsverantwoordelijkheden over onderscheiden actoren in een beleidsdomein, de instrumentering van de sturing in een domein en het gehanteerde (theoretische) perspectief op sturing. (Bekkers, 1993; Frissen, 1995). De in de onderwijskundige literatuur gehanteerde term 'beleidstheorie' is enerzijds een onderdeel van veel sturingsconcepties, anderzijds een specifieke theoretische uitwerking van en opvatting over sturingsconcepties. (Karsten, Van Eck & Robijns, 2001) Een beleidstheorie is een geheel van normatieve en theoretische veronderstellingen over causale en finale relaties in een beleidsveld en in een beleidsontwerp. (Van Heffen, 1993: 50) Een beleidstheorie is specifiek omdat ze beleid opvat als een doel-middel schema. Beleidsvoering is het kiezen van middelen bij gestelde doelen en de inzet van deze middelen in een volgorde van tijd. Veel bestuurskundigen hebben erop gewezen dat beleid gebaseerd op de formulering van doeleinden alleen mogelijk is als:

- het beleidsveld relatief simpel en enkelvoudig in activiteiten is;
- de beleidsvoerende organisatie weinig afhankelijkheidsrelaties kent en haar positie effectief én legitiem is in de perceptie van het beleidsveld;
- er een heldere hiërarchie en een sterke homogeniteit van opvattingen is;
- er tussen de doelen van het beleid en de ingezette middelen en randvoorwaarden een helder verband is. (Zie bijvoorbeeld: In 't Veld, 1978: 40; ook: Ringeling, 1983 en Baakman, 1993)

Het lijkt me niet dat het onderwijsveld in ruime mate aan deze karakteristieken voldoet. Desondanks getuigen het beleid en veel van het onderwijskundige beleidsonderzoek van de overtuiging, dat dit wel zo is.

Ik zal de drie beleidslijnen steeds per onderscheiden aspect van de besturingsconceptie behandelen.

Normatieve veronderstellingen

Het OAB kent een lange geschiedenis. In de roemruchte Contourennota staan de ideologische uitgangspunten al geschetst. Er is een ongelijke deelname aan het onderwijs die samenhangt met sociale en economische omstandigheden enerzijds en sekse anderzijds. Die ongelijkheid is ongewenst, omdat de enige ongelijkheid

die acceptabel is, er een is gebaseerd op de verspreiding van talent. Ideologisch is er een brede consensus dat meritocratische ongelijkheid gerechtvaardigd is. Dat is overigens opmerkelijk omdat ook talent niet samenhangt met persoonlijke verdienste en omdat de waardering van specifieke talenten (intellectuele bijvoorbeeld) niet waarderingvrij is. Ongelijkheid in onderwijskansen is bovendien ongewenst, omdat daarmee talent onbenut of onderbenut blijft. Ook dat past in de meritocratische overtuiging. Er valt in praktijk en theorie weinig verschil van ideologische opvatting waar te nemen.

De school krijgt een interessante opdracht in het OAB. Enerzijds moet zij het statistische verband tussen milieu van herkomst en onderwijskansen verminderen en uiteindelijk opheffen. Anderzijds moet de school, na verwezenlijking daarvan, de enige producent van maatschappelijke ongelijkheid vormen. Dan is de door Meijnen aangehaalde observatie “dat de huidige sociale stratificatie een redelijke afspiegeling is van schaarse talenten en dat omgevingsinvloeden bij de ontwikkeling daarvan nauwelijks een rol spelen” (Meijnen, 2003: 10) bepaald ironisch.

Dat de ongelijkheid tussen de seksen in onderwijsdeelname inmiddels tot een relatief voordeel voor meisjes heeft geleid is interessant. Kennelijk kon dat ook zonder gewichtenregeling.

WSNS heeft ook betrekking op achterstanden, maar betreft achterstanden die met individuele kenmerken te maken hebben of met kenmerken van de opvoedingssituatie. Normatief uitgangspunt is dat van de gewenste integratie. Het is de ideologie van de inclusieve school. Leerlingen met specifieke behoeften moeten zo veel en zo lang mogelijk worden opgevangen in het reguliere onderwijs, omdat dat bijdraagt aan hun maatschappelijke integratie en een positief effect heeft op hun leerprestaties.

Dit normatieve uitgangspunt is overigens omstreden. De praktijk pakt ook vaak anders uit. Volgens onderwijsonderzoekers en volgens gesprekspartners in dit onderzoek kent Nederland van oudsher een hoog verwijzingspercentage naar het speciaal (basis)onderwijs. Bevolkingsdichtheid en ruim aanbod zijn verklaringen. Het zou ook aan de registratie kunnen liggen.

Ook aan de kant van de ouders zijn er grote verschillen. Aan de ene kant de wens om een zwaar gehandicapte leerling in een gymnasium onder te brengen omdat daar de voorwaarden voor integratie het meest kansrijk zijn. Aan de andere kant de voorkeur voor gespecialiseerde voorzieningen die tegen prestatieambities beschermen. De Volkskrant-reportage over Peetje Engels en vooral de heftigheid van de ingezonden brieven in reactie daarop illustreren deze normatieve verdeeldheid.

De beleidslijn LGF is ook door de normatieve overtuiging van integratie en inclusie geïnspireerd maar voegt daar een nieuw ideologisch uitgangspunt aan toe: de wenselijkheid van consumentensoevereiniteit. Ouders moeten zelf kunnen kiezen en door hen een budget te verstrekken krijgen ze een reële

marktpositie. Het is een liberaal principe dat enerzijds aansluit bij de geëmancipeerde positie van ouders en anderzijds die emancipatie verder wil bevorderen.

Zoals altijd bij persoonsgebonden budgetten is er verschil van mening over de competentie van ouders om degelijke beslissingen te nemen. Ook wordt vaak gewezen op culturele verschillen. Culturele minderheden zijn veel minder bereid hun kinderen tot een doelgroep met specifieke behoeften te rekenen. Tenslotte is er sprake van ideologische dubbelzinnigheid: voorstanders van LGF zijn vaak ook voorstanders van integratie en inclusie, terwijl dat niet per definitie de uitkomst van LGF hoeft te zijn.

Beleidstheorie

Het onderwijsachterstandenbeleid berust op de vaststelling dat ongelijke onderwijsprestaties samenhangen met milieu en etniciteit. Ooit was ook sekse een factor, maar meisjes hebben een succesvolle inhaalrace gelopen en liggen statistisch gezien zelfs op kop. De ongelijkheid van onderwijsprestaties produceert vervolgens een maatschappelijke ongelijkheid in de verdeling van macht, inkomen en posities. Dat laatste is ongewenst. Het onderwijs moet aan de bestrijding van maatschappelijke ongelijkheid een bijdrage leveren. Ideaal is als onderwijsprestaties slechts samenhangen met intellectuele capaciteiten. Ook dan produceert het onderwijs ongelijkheid van maatschappelijke uitkomsten; maar die is in een meritocratisch perspectief rechtvaardig.

Hoofddoelstelling van het OAB is daarom de bestrijding van achterstanden voor zover die niet gerelateerd zijn aan de ongelijke verdeling van talent en inzet. Leerlingen die vanwege milieu, etniciteit of sekse achterstanden hebben die niet samenhangen met hun intellectuele vermogens moeten daarom extra aandacht krijgen. Deze doelstelling betreft aan de ene kant maatschappelijke vormen van ongelijkheid als gevolg van ongelijke onderwijskansen en aan de andere kant ongelijke onderwijskansen als gevolg van maatschappelijke ongelijkheid. Bestrijding daarvan gebeurt in het OAB door een gewichtenregeling in de financiering en door specifieke beleidsprogramma's. Sinds 1998 is het OAB gedecentraliseerd naar gemeenten. Het Rijk formuleert de kaders en financiert, de gemeente formuleert beleid en programma's. Resultaten zijn gekwantificeerd en worden gemonitord. Sinds 2002 is het kader geïntensiveerd, maar is de eis om plannen te maken afgeschaft. Het voornemen is om in de gewichtenregeling de factor etniciteit te vervangen door taalachterstand en om de gemeentelijke rol substantieel te verkleinen. (Zie de verschillende bijdragen in Meijnen, 2003; Karsten, Van Eck & Robijns, 2001; Meijnen, 2004)

Fundamentele veronderstelling in het OAB is dat maatschappelijke ongelijkheid door inzet van onderwijs kan worden verminderd. Veel impliciet blijft de

veronderstelling dat als alleen nog het onderwijs maatschappelijke ongelijkheid produceert omdat intellectueel talent nu eenmaal ongelijk is verdeeld, dan de maatschappelijke ongelijkheid rechtvaardig is. Een andere belangrijke veronderstelling is dat beleid effectief is, dat beleid er toe doet.

Het WSNS-beleid heeft als belangrijkste doel de integratie van leerlingen met extra zorgbehoeften in het reguliere onderwijs. De specifiek Nederlandse en historisch gegroeide praktijk dat leerlingen met extra zorgbehoeften van het reguliere naar vormen van speciaal onderwijs worden verwezen moet worden beperkt. Positiever geformuleerd: de reguliere school moet zo veel en zo lang mogelijk leerlingen die extra zorg behoeven vanwege de ene of andere problematiek of beperking zelf opvangen.

Een andere doelstelling van het WSNS-beleid is om de kostenstijgingen door de groei van het speciaal basisonderwijs te beperken. De directe financiering van het speciaal basisonderwijs verbonden aan een WSNS-verband is gemaximeerd op 2% van de leerlingenpopulatie. Meer verwijzingen worden gefinancierd uit de budgetten van het verwijzend reguliere onderwijs in het samenwerkingsverband. Verwijzingen naar overig speciaal onderwijs (in REC-verband) worden gereguleerd via indicatiestelling en vallen vervolgens in een open einde regeling. (Zie ook: Meijer, 2004)

Het LGF is een relatief nieuwe loot aan de stam van het beleid gericht op integratie, dan wel inclusie. Doelstelling van het LGF-beleid is de zeggenschap van de ouders van leerlingen met extra zorgbehoeften te versterken door hen, na indicatiestelling op hun verzoek, de koopkracht van een leerlinggebonden budget ter beschikking te stellen: een “rugzakje”. Daarmee kunnen zij de behoefte aan extra zorg voor hun kind zelf inkopen. Veronderstelling is dat ouders de rugzak vooral zullen gebruiken om hun kind in het reguliere onderwijs te houden. Strikt genomen is dat geen noodzakelijke uitkomst. Het LGF speelt in op de emancipatie van ouders ten opzichte van de school en probeert deze te bevorderen. (Zie ook: Koster, Van Houten-van den Bosch, Nakken & Pijl, 2004; Vergeer, Blok, Peetsma & Roede, 2004)

WSNS en LGF berusten beide op de breed veronderstelde consensus over de wenselijkheid van integratie en inclusie. Enerzijds is die wenselijkheid moreel: er behoort zo weinig mogelijk onderscheid te worden gemaakt. Anderzijds is die wenselijkheid gebaseerd op het inzicht dat integratie tot betere leerprestaties van de leerling met extra zorgbehoeften leidt. Heterogeniteit is voor hen beter dan homogeniteit. (Zie ook de verschillende bijdragen in Meijer, 2004)

Instrumentering

Behalve normatieve uitgangspunten en beleidstheoretische veronderstellingen kunnen in een besturingsconceptie verder worden onderscheiden:

- het bereik (waarop heeft de sturing betrekking);
- het object (wat zijn de aangrijpingspunten van sturing);
- het niveau (is de sturing vooral gericht op stelselniveau, op het niveau van instellingen of partijen, of op het niveau van individuele actoren);
- de betrokkenheid (welke partijen sturen);
- het perspectief (is de sturing top down of bottom up). (Zie Frissen, 1995)

Het bereik van de drie beleidslijnen is weliswaar omvattend, maar niet buitengewoon gedetailleerd en inhoudelijk directief, zeker als het om de gewichtenregeling gaat. In de uitwerking treedt die detaillering overigens wel op in het OAB na de decentralisatie naar gemeenten en in de specifieke beleidsprogramma's. WSNS is in bestuurlijke zin directief omdat aan het onderwijsveld een specifieke samenwerkingsconstructie is opgelegd met budgettaire mogelijkheden. Bovendien is het SBO bestuurlijk onderdeel gemaakt van de samenwerkingsverbanden en heeft daarmee aan autonomie ingeboet. LGF verlegt de financiering van ministerie naar ouder en kind. Alleen hoogte van het bedrag en indicatiestelling zijn gereguleerd. Daarnaast is er een systeem van rechtsbescherming.

De aangrijpingspunten voor sturing zijn in de beleidslijnen verschillend. OAB is een combinatie van budget- en programmafinanciering. Dat betekent dat vooral de financiële input object van beleid is. De afgelopen jaren is daar een outputoriëntatie in de vorm van steeds meer gekwantificeerde prestatie-indicatoren bijgekomen. In de programmafinanciering zijn ook inhoudelijke beleidsthema's object van financiering zeker in de aanvankelijk verplichte lokale beleidsplannen. WSNS is een vorm van inputsturing, gekoppeld aan een outputnorm. Die is gespecificeerd: 2% van de leerlingpopulatie van het WSNS-verband. Daarnaast is de bestuurlijke organisatie object van sturing. LGF is een vorm van geïndividualiseerde inputsturing, ook wel vraagsturing geheten. Daarnaast reguleert LGF de indicatiestelling.

Als het om het niveau van sturing gaat richten OAB en WSNS zich vooral op het macro- en mesoniveau van het onderwijsbestel. LGF is gericht op het micro- en mesoniveau.

Ook de betrokkenheid is verschillend. In het OAB zijn betrokken: rijk, gemeenten, maatschappelijke actoren, besturen en scholen. Bij WSNS gaat het om rijk, besturen, samenwerkingsverbanden en scholen. Bij LGF zijn ouders (en leerlingen), scholen, besturen en indicatiestellers de belangrijkste betrokkenen.

Het perspectief op sturing is bij OAB en WSNS vooral top down. Samenwerking en daarmee een zekere horizontalisering is ook een oogmerk. Bij LGF is het perspectief bottom up, vooral in de vorm van geïndividualiseerde vraagsturing.

Interdependenties

Tussen OAB enerzijds en WSNS en LGF anderzijds zijn er beperkte samenhangen. De drie beleidslijnen hebben natuurlijk alle te maken met onderwijsachterstanden en met extra zorgbehoeften van leerlingen. In het geval van OAB zijn de achterstanden echter het gevolg van groepskenmerken; in het geval van WSNS en LGF van individuele kenmerken. De Onderwijsraad (2001) merkt dat ook op en wijst op die gronden een bundeling van de beleidslijnen af. De extra zorgbehoeften zijn ook verschillend, omdat het bij WSNS en LGF niet alleen kan gaan om meer, maar ook om andere zorg dan in reguliere scholen of met reguliere budgetten kan worden geboden.

Verbindend tussen de beleidslijnen is het normatieve uitgangspunt van integratie en inclusie. Op school en in de samenleving zijn alleen achterstanden of uitzonderingen rechtvaardig als ze berusten op een ongelijke verdeling van vooral intellectueel talent.

In een aantal opzichten vullen de beleidslijnen elkaar aan. Enerzijds is dat het geval voor leerlingen die tot de doelgroep van alle beleidslijnen vallen. Anderzijds vullen ze elkaar aan omdat ze alle systeemniveaus in het onderwijsbestel raken: het gehele bestel in de verdeling van middelen; schoolsoorten in de financiering en de onderlinge relaties; besturen, lokale overheden en andere maatschappelijke actoren als het om samenwerking en beleidsvorming gaat; scholen, ouders en kinderen als het om doorverwijzingpraktijken, indicatiestelling en vraagfinanciering gaat. Op het niveau van ouders, scholen en besturen kan dat overigens veel bureaucratie en bestuurlijke drukte veroorzaken.

Daarmee is ook de negatieve zijde van samenhang gegeven. Veel beleidslijnen die in termen van oogmerken en doelgroepen samenhangen zijn in termen van uitwerking en instrumentering vaak contradictoir of veroorzaken fricties. Dat kan hier ook het geval zijn. Daar staat weer tegenover dat competente leidinggevendenden en bestuurders hiervan ook van kunnen profiteren. Gebrekkige samenhang is niet altijd nadelig voor handelingsvrijheden.

Dat beleidstheorieën inconsistent of vaag zijn, zoals in de literatuur vaak wordt betoogd (bijvoorbeeld: Karsten, Van Eck & Robijns, 2001) is vooral begrijpelijk. Beleidstheorieën zijn immers ongeschikt in complexe en onvoorspelbare maatschappelijke domeinen.

Wat LGF betreft tenslotte: als het oogmerk van beleid vraagfinanciering is, hoeft dat niet consistent te zijn met de macrodoelstellingen van beleid op inhoudelijk gebied. Ouders hoeven niet per definitie het doel van integratie en inclusie te volgen.

5. De praktijk van uitvoering

De uitvoeringspraktijk van de drie beleidslijnen is onderzocht aan de hand van literatuur en in een casestudy in de gemeente Dordrecht. Resultaten zijn daarom vooral indicatief en niet noodzakelijkerwijze volledig representatief voor alle regio's en steden in Nederland. Uiteraard gaat het in de casestudy vooral om percepties van betrokkenen.

Gepercipieerde effectiviteit

Noch in de literatuur, noch in de praktijk zijn harde gegevens over effectiviteit aan te treffen. In de literatuur wemelt het van statistische verbanden, maar of het beleid daaraan een objectief vast te stellen bijdrage heeft geleverd valt zelden vast te stellen. Dat is overigens niet uniek voor het onderwijsbeleid, maar geldt in alle complexe beleidsterreinen. Denk maar aan de veronderstelde relatie tussen politieoptreden en percepties van veiligheid.

De gesprekspartners in de casestudy stemmen op hoofdlijnen overeen in de beoordeling van effectiviteit. De bijdrage van de school aan de bestrijding van onderwijsachterstanden is belangrijk, maar moet niet worden overschat. Belangrijkste oorzaak van onderwijsachterstanden is taalachterstand. Als die in een periode van acht jaren primair onderwijs constant blijft of licht wordt verbeterd is er al heel wat winst geboekt. De gewichtenregeling draagt vooral bij aan een intensivering van aandacht en aan de professionalisering van leerkrachten en andere professionals in de school. De overige gelden van het OAB kunnen helpen de samenwerking met andere partijen buiten de school te verbeteren om een meer gerichte zorgaanpak te realiseren en om binnen de school specifiekere zorgaanbod te realiseren. De conclusie in het GOA-plan 2003-2006 van de gemeente resumeert de resultaten als volgt: "Zonder dat op alle onderdelen alle beoogde resultaten zijn bereikt, kan wel gesteld worden dat er sprake is van een goede ontwikkelingsrichting en een goed niveau. Ten aanzien van het primair onderwijs is duidelijk dat de resultaten om en nabij het landelijke gemiddelde liggen." De gemeente zelf heeft zich niet bijster tevreden gevoeld met de toebedeelde rol in het OAB. De gemeentelijke rol is beperkt in inhoudelijk bereik, terwijl tegelijkertijd aan de scholen een behoorlijke bestuurlijke last wordt opgelegd door planvorming en verantwoording en monitoring.

WSNS ervaart vrijwel iedereen als geslaagd beleid. De doelstelling van WSNS om de groei van het SBO in te perken is gehaald, hetgeen vooral met de financiële kaders te maken heeft. Wel is er een "weglekeffect". Het speciaal onderwijs is gegroeid. (Zie Smeets in Meijer, 2004: 107 e.v.) De totale doorverwijzing naar

speciale (basis)scholen lijkt licht te gaan groeien, vooral door cluster vier. Breed is ook de overeenstemming over de verzwaren van de problematiek. Enerzijds ligt dat aan geslaagde integratie, waardoor doorverwezen leerlingen “zwaarder” zijn; anderzijds neemt vooral de cluster vier problematiek toe.

Verworvenheden van WSNS zijn naar het inzicht van betrokkenen de verbeterde samenwerking tussen scholen, de netwerkvorming tussen professionals en de professionele kwaliteit van de IBers. In het algemeen is de kennis van zorg en specifieke zorgbehoeften toegenomen. Zorgstructuren en zorgkwaliteit in regulier onderwijs en speciaal basisonderwijs zijn verbeterd. De professionalisering van leerkrachten op het gebied van zorg is, in gevarieerde mate, gestart. Er is aarzeling of de samenwerking in stand blijft als de overheid deze niet meer voorschrijft.

Uit gesprekken met veel betrokkenen blijkt wel dat er grote aarzelingen bestaan over de mogelijkheden van integratie en een inclusieve school. De in de literatuur vastgestelde omvangrijke doorverwijzingpraktijk in Nederland wordt in de onderwijspraktijk niet als onrechtvaardig gezien. Veel betrokkenen denken dat niet alle zorgproblematiek adequaat in het regulier onderwijs op te vangen is.

Over het LGF-beleid valt nog weinig te beluisteren. Deze beleidslijn is daarvoor te recent. De beperkte ervaring die is opgedaan leidt wel tot de verzuchting dat procedures omslachtig en tijdrovend zijn. Daardoor kunnen scholen met de financiering in de knel komen. Ook zijn er klachten over de hoogte van het budget. Niet in deze case study maar wel uit andere gesprekken en uit de literatuur blijkt dat niet alle scholen bereid zijn leerlingen met rugzakje toe te laten. De denominatie kan dan een motief zijn.

Dat zijn er nog enkele algemene observaties.

Veel bezwaar is er tegen de eenzijdige meting van effectiviteit. CITO-scores en kwantitatieve outputmaten domineren en die doen volgens betrokkenen geen recht aan wat een school wil bereiken met leerlingen. Ook komt de indeling van het onderwijsaanbod voor leerlingen met specifieke zorgbehoeften niet altijd overeen met overlapping in problematieken en met zogenaamd grijze gebieden tussen problematieken. Tenslotte valt regelmatig de klacht te beluisteren dat het beleid te haastig en te onrustig is. Resultaten worden te snel verwacht en het beleid verandert te vaak. Het duurt jaren voor effecten van specifieke programma's zichtbaar zijn. Die tijd is er vaak niet, omdat al weer nieuwe programma's worden ingevoerd.

Over samenhang en fricties

Vrijwel niemand ervaart een inhoudelijk dwingende samenhang tussen de drie beleidslijnen. Natuurlijk zijn er wel overlappingen tussen de doelgroepen en beseft men dat de drie lijnen altijd samenkomen in de school. “Als

onderwijsinstelling moet je zorgen dat in je school een samenhangend aanbod aanwezig is. (.....) De kwaliteit van de directeur is daarvoor belangrijk”, zegt een van de gesprekspartners. In het algemeen bestaat het beeld dat de beleidslijnen vooral pragmatisch worden opgevat: ze leveren middelen die, na een afweging van rendement en haalbaarheid, in de school kunnen worden ingezet.

Samenhang tussen de beleidslijnen is ook niet iets dat in de lokale praktijk daadwerkelijk wordt nagestreefd. Binnen het kader van de WSNS-verbanden zoekt men wel naar verbindingen en ook de gemeente tracht – zeker op het niveau van plannen en beleid – samenwerking tussen actoren te bevorderen. Als degelijke rollen echter niet een wettelijke of beleidsmatige grondslag hebben dan betwijfelen de meeste gesprekspartners of ze spontaan door partijen zouden worden opgepakt. Samenhang en samenwerking moeten worden afgedwongen en dan is de minister nog altijd de eerst verantwoordelijke. Overigens vallen er ook weinig expliciete klachten over een gebrek aan samenhang te beluisteren. Die klacht komt veel meer in de literatuur, in de beleidsdocumenten van intermediaire organisaties, in ministeriële beleidsteksten en in de Tweede Kamer naar voren.

Fricities in en tussen de beleidslijnen zijn er wel. Vaak wijst men er op dat de integratiedoelstelling van WSNS en LGF zich niet goed verhoudt met de prestatiedoelstellingen van het OAB. Voorbeeld: een allochtoon kind met een IQ van zestig wordt binnen de reguliere school opgevangen. Het stroomt niet door naar HAVO/VWO. De school scoort dan slecht op de indicator doorstroming.

De financieringsgrondslagen van de beleidslijnen zijn ook verschillend. OAB en WSNS zijn aanbodgericht, LGF is vraaggericht. Individualisering van het zorgaanbod is daardoor lastig, zeker ook omdat OAB is gericht op groepskenmerken en WSNS en LGF op individuele kernmerken.

Er zijn nog andere fricties. De kwestie van de denominatie compliceert soms verwijzing en toelating, blijkt uit gesprekken. Ook een gezamenlijk loket en een integraal aanbod komen daardoor niet tot stand. In culturele zin hebben de beleidslijnen LGF en WSNS “last” van een taboe op doorverwijzing naar speciaal onderwijs onder (delen van) de populatie. Besteding van LGF-middelen is vaak suboptimaal vanwege de schaal. Speciale voorzieningen zijn gemakkelijker in het SBO en in REC-verband te realiseren dan op een reguliere basisschool. Tenslotte, zoals al eerder opgemerkt, stuit de integratiedoelstelling van LGF en WSNS op weerstanden in het regulier onderwijs en in het speciaal onderwijs. Men vindt elkaar in de overtuiging dat veel kinderen met specifieke zorgbehoeften niet goed passen in het regulier onderwijs.

De beleidslijnen versterken elkaar alleen op het niveau van de school voor zover die erin slaagt additionele financiële middelen te verwerven. Inhoudelijk is die wederzijdse versterking alleen te vinden in de professionalisering van leerkrachten, leerprocessen en ondersteuning en begeleiding. In overwegende mate zijn de beleidslijnen nogal indifferent ten opzichte van elkaar.

Uitvoering: praktijk en condities

Zoals zo vaak is er ook hier een grote afstand tussen de hoge doelstellingen van het beleid en de uitvoering in de dagelijkse praktijk. Dat is niet eens zo zeer een kwestie van tegenstellingen, of falen of onbedoelde effecten maar vooral een kwestie van verschillen in beleving en betekenisgeving. Aan de ene kant is er de wereld van beleid, onderzoek, advisering en overleg in de bekende arena's van het "onderwijspoldermodel", aan de andere kant is er de prozaïsche praktijk waarin professionals onderwijs vormgeven en verzorgen. Het beleid zorgt daarbij voor middelen, dwingt zaken af en is vaak tot last. De indruk moet echter niet bestaan dat in de uitvoeringspraktijk het beleid en de onderzochte resultaten van het beleid een grote en betekenisvolle rol heeft. En dat is misschien maar goed ook.

Maar er is een paradox. Tegenover deze afstand tussen beleid en uitvoering staat de opmerkelijk vaak geventileerde opvatting dat voor probleemoplossing, coördinatie en afstemming, verandering en innovatie, de overheid verantwoordelijk is. De bekritiseerde bemoeizucht van minister en departement wordt zeer regelmatig door het veld ingeroepen. Zonder uitzondering bepleiten betrokkenen in het onderwijs meer autonomie voor school en schoolbestuur. Voor de negatieve externe effecten van die autonomie – gebrekkige samenwerking, doorverwijzingpraktijken, beperkte vernieuwing – roept men ook zonder uitzondering de overheid in. Meestal is dat dan de centrale overheid, want de gemeentelijke rol op onderwijsgebied moet weer beperkt zijn. De gedachte dat eigen initiatief en zelfsturing ook interessante opties zouden kunnen zijn is bepaald geen gemeengoed. Daaruit spreekt niet eens onwil maar veeleer een breed gedragen historisch gegroeide vanzelfsprekendheid. Regelmatig valt de argumentatie te beluisteren dat regionale verschillen onwenselijk zijn en dat ook daarom de centrale overheid vooral aan zet is als het gaat om boven- of buitenschoolse vraagstukken.

Over de uitvoering van de drie beleidslijnen zijn de meningen nauwelijks verdeeld: die is op grote lijnen conform de beleidsuitgangspunten. De gewichtenregeling in het OAB leidt tot een ruimere formatie waardoor er intensievere aandacht mogelijk is. De overige gelden worden dankbaar geïncasseerd als de plan- en verantwoordingslast niet te groot is. Het besef is breed aanwezig dat bestrijding van achterstanden een zaak van lange adem is en dat het vooral om taalachterstanden gaat.

Over de (tijdelijke) rol van de gemeente bestaat weinig enthousiasme. Men erkent wel de legitimiteit van die rol, omdat de gemeente de meest nabije overheid is en democratische verantwoording noodzakelijk is. Maar men ervaart vooral planlast en verantwoordingsplicht. Die ontevredenheid deelt de gemeente overigens. De klacht is dat in het GOA de rol van de gemeente nauwelijks uit de verf is gekomen: "Het LBK is zo uitgewerkt dat je weinig toe te voegen hebt. Je bent

een subsidieschakel.” Men zou graag ketenregie voeren, maar voelt zich te zeer beperkt: “Nu zitten we de hele tijd in een boekhouderrol.”

Tegelijkertijd vindt de gemeente de scholen nogal ingekeerd en weinig gericht op samenwerking met andere maatschappelijke actoren. Zonder bevoegdheden en middelen acht de gemeente zich niet in staat die samenwerking te bevorderen. Ook dan is de centrale overheid aan zet.

WSNS is geslaagd, gemeten aan de kwantitatieve doelstellingen. De financiële dwang van de 2% heeft gewerkt. Zonder veel morren wordt overgeheveld als de doorverwijzing die limiet overschrijdt. Men deelt de overtuiging dat de professionaliteit in de school is toegenomen. De problematiek acht men echter verzaamd waardoor de verwijzingsomvang constant blijft of stijgt.

Veel lastiger is de samenwerking met andere scholen en andere maatschappelijke actoren. Die ontstaat alleen door wettelijke verplichtingen of financiële stimulering. Dan nog beoordeelt men deze samenwerking als licht en soms suboptimaal. De denominatie speelt volgens sommigen een rol. Begrijpelijkerwijze benadrukt het bijzonder onderwijs ook in het geval van SBO en REC-voorzieningen het belang van identiteit

Afstemming op regionaal niveau is volgens velen in het belang van het kind. Maar alleen externe druk kan deze tot stand brengen. Dat geldt ook voor de afstemming van onderwijs en jeugdzorg. Als de verplichting tot samenwerking wegvalt, achten velen continuering ervan onwaarschijnlijk. De SBO-scholen willen meer zelfstandigheid en minder afhankelijkheid van het reguliere onderwijs.

In de school is het vooral de rol van de IB-er die belangrijk is. De verantwoordelijkheid van schoolmanagement en schoolbestuur voor de uitvoering varieert nogal, ook in de twee WSNS-verbanden in de case study.

De uitvoeringspraktijk van de LGF is nog jong. Betrokkenen kunnen daarom nog weinig empirische ervaringen meedelen. Aan de zijde van het onderwijs, regulier én speciaal, valt wel scepsis te beluisteren. De integratiedoelstelling is fraai, maar ouders hebben enerzijds een specifiek belang en zijn anderzijds onvoldoende deskundig. Men is aarzelend over de effecten van integratie op de gehele leerlingpopulatie en men beklemtoont vaak dat specifieke zorg ook om specifieke professionaliteit vraagt. De inmiddels verschenen evaluatiestudies geven een gevarieerd beeld van integratie-effecten en de positie van ouders. Ze betreffen overigens een heel korte periode. (Koster, Van Houten-van den Bosch, Nakken & Pijl, 2004; Vergeer, Blok, Peetsma & Roede, 2004)

Als het om condities voor effectieve lokale uitvoering gaat, is er een bijna unaniem gedeeld denkmodel. De school staat centraal en moet autonoom zijn. De minister moet bepaalde wenselijkheden (zoals samenwerking en realisering van zorgaanbod) afdwingen. De inspectie ziet toe en signaleert fouten en uitvoeringsgebreken. Scholen leren daarvan en passen de praktijk aan. Grote

regionale verschillen zijn ongewenst. Ook daarin spelen minister en inspectie een harmoniserende rol.

De rol van de inspectie wordt breed gewaardeerd. Het beleid is in zijn doelstellingen nauwelijks controversieel. Niemand wil af van de gewichtenregeling. Integratie is een gedeelde doelstelling. De vraagsturing door ouders is positief. Maar er zijn kanttekeningen. Kinderen met specifieke kenmerken vragen om een gespecialiseerd professioneel aanbod. Er is twijfel over de positieve effecten van heterogene groepen. De emancipatie van ouders betekent nog niet dat ze deskundig kunnen kiezen.

Tenslotte is er een brede overtuiging dat de financiële toerusting van het onderwijs te zuinig is. “Het ministerie wil voor een dubbeltje op de eerste rang zitten.” Dat valt ook regelmatig te beluisteren voor de omvang van het rugzakje.

Verantwoording en toezicht

Over verantwoordingsrelaties en verantwoordingspraktijken is er veel unanimiteit. Zoals al eerder gezegd is er veel waardering voor de rol van de inspectie. Die is professioneel en sterk gericht op bevordering van “best practices”. Ook het harmoniserende effect van het toezicht krijgt waardering: gelijkheid is nog steeds een groot goed in onderwijsland.

Geheel contrair is de waardering van allerlei praktijken van verantwoording die de laatste jaren zijn opgekomen.

In de eerste plaats is er veel onvrede over de belasting die plannen en aanvragen met zich brengen. Of zoals één van de gesprekspartners het dramatisch formuleert: “In sommige gevallen zijn wij meer tijd kwijt aan het maken van de plannen dan dat we geld krijgen om die plannen uit te voeren.” De opheffing van de planverplichting in het GOA stemt velen dan ook tot vreugde.

De nadruk op prestatie-indicatoren stuit op vergelijkbare bezwaren. Ook in het onderwijs tiert de “newspeak” van targets, performance en monitoring. Er is een grote voorkeur, ook politiek, voor meetbare doelen. Het sturen op prestaties (soms verhullend “ambities” genoemd) leidt op scholen tot omvangrijke administratieve lasten. Die zouden volgens het kabinet juist moeten verminderen. Daar komt bij dat over die targets en prestaties omstandig rekening en verantwoording moet worden afgelegd. Er is volop monitoring, veel evaluatieonderzoek en effectmeting en de accountancy verdient aan scholen een steeds behoorlijker boterham. De rekening van deze dienstverleners is soms hoger dan het bedrag dat moet worden geverifieerd, zeggen betrokkenen.

De onvermijdelijke overdrijving staat wel symbool voor de ervaren belasting en controlezucht. Hoe redelijk de wens van verantwoording ook is, in de praktijk ziet men vooral de nadruk op cijfers die de waardering van inhoud verdringt.

Alleen het meetbare telt: CITO-scores, doorstroomcijfers, uitvalpercentages. En het meetbare telt vooral omdat het geteld kan worden.

Niemand kan harde cijfers geven, maar een van de gesprekspartners schat de kosten hiervan op 15 tot 25%, dat wil zeggen dat van de totale baten dit percentage als administratieve lasten moet worden gerekend. Het is vooral de overheid (centraal en lokaal) die hieraan debet is.

Onbedoelde effecten

Zoals alle beleid produceren ook deze beleidslijnen onbedoelde effecten die in de praktijk van uitvoering worden waargenomen. Ze zijn eerder al aan de orde gekomen.

In de eerste plaats is een onbedoeld effect van de prestatiedruk in het primair onderwijs dat deze de integratie van leerlingen met beperkingen of specifieke behoeften belemmert. Doorverwijzing van leerlingen die in intellectuele zin matig presteren kan de score op prestatie-indicatoren positief beïnvloeden. Als de “afrekening” op die indicatoren financiële gevolgen heeft, moet de school wel heel idealistisch zijn om toch de integratiedoelen te dienen. Maar ook zonder die financiële gevolgen ontstaat er bij mindere scores allerlei externe druk.

In de tweede plaats is er het veel genoemde “weglekeffect” in de WSNS-regeling. SBO en REC lijken daardoor communicerende vaten waardoor het beleid geen problemen oplost maar problemen verplaatst. Daarbij past nogmaals de kanttekening dat het lokale onderwijsveld deze weglekeffecten overwegend niet betreurt, maar onvermijdelijk en ook gerechtvaardigd acht.

In de derde plaats is een onbedoeld effect van de verantwoordingsplicht en de controlezucht een waarschijnlijke onderbenutting van de beleidslijnen. Scholen en ouders maken ongetwijfeld afwegingen tussen kosten in termen van administratieve en bureaucratische lasten en baten in termen van financiële opbrengsten.

Tenslotte is een onbedoeld effect van vraagsturing dat deze zo zwaar leunt op de bureaucratische competentie van ouders dat er ongelijkheid in benutting ontstaat. Het systeem bevoordeelt mensen met een maatschappelijke voorsprong.

6. Een beoordeling

Opvattingen en veronderstellingen

In beleid en theorie wemelt het van soms expliciete en vaak impliciete normatieve opvattingen. Brede consensus lijkt te bestaan over de onwenselijkheid van de onderwijsachterstanden. Althans voor onderwijsachterstanden die samen hangen met milieu, etniciteit en geslacht. Als onderwijsachterstanden alleen samen vallen met een ongelijke verdeling van talent is er brede acceptatie, hoewel die onuitgesproken blijft. Het gaat er dan wel nog om eventuele onderbenutting van talent te bestrijden. Een even brede consensus bestaat er over de mogelijkheid en wenselijkheid om met beleidsinterventies achterstanden te bestrijden. Die consensus heeft tot miljarden overheidssubsidies geleid in de afgelopen decennia.

De consensus over de wenselijkheid van integratie van leerlingen met specifieke zorgbehoeften is eveneens groot als het om politici, ambtenaren, onderzoekers en sommige intermediaire organisaties gaat. Het onderwijsveld zelf echter, regulier én speciaal, acht de mogelijkheden en wenselijkheden van integratie aanzienlijk beperkt. Tussen de droom van de inclusieve school en de onderwijspraktijk staan vele bezwaren van onderwijsprofessionals en hun verwijzingsgedrag.

De gewenste invloedsvergroting van ouders wordt even breed gesteund als sceptisch bejegend. Het is een mooie ambitie, die op stevige grenzen stuit: budgetomvang en expertise van ouders.

De meest algemene doelstellingen van het beleid – bestrijding van achterstanden en bevordering van integratie – ondervinden dus brede steun. De ideologie van gelijke kansen is in politiek, beleid, onderzoek en onderwijspraktijk nog opmerkelijk aanwezig. Dissidente geluiden zijn nauwelijks te horen.

Beleidstheorieën en sturingsconcepties

Het beleid en de vele evaluaties ervan laten een mechanische beleidstheorie zien. Er zijn hoofddoelstellingen, doelstellingen, subdoelstellingen en instrumenten. Beperkt is er ook sprake van randvoorwaarden. Bestuurskundig oogt dat allemaal tamelijk simplistisch. Beleid baseren op doelbomen kan alleen als het beleidsveld niet complex, goed voorspelbaar en beheersbaar is. Bovendien moeten de doelen zo concreet zijn dat ze zonder veel problemen te kwantificeren zijn. Opmerkelijk is dat de eis van kwantificering de laatste jaren fors aan betekenis heeft gewonnen, maar dat niemand betoogt dat onderwijs niet complex, goed

voorspelbaar en beheersbaar is. In reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer (2004) betogen bewindspersonen zelfs dat onderwijsachterstanden “een complex maatschappelijk vraagstuk zijn, waarvan de effecten vooral van kwalitatieve aard zijn”. Deze conclusie leidt overigens allerm minst tot een tempering van beleidsambities. Meetbare beleidsuitkomsten zijn steeds meer gemeengoed in de beleidsplannen. Ook hier rukt de VBTB-gekte op. Dat vaak de klacht te beluisteren valt dat doelstellingen nogal vaag zijn en daarom lastig meetbaar is natuurlijk niet verwonderlijk. Dat is nu juist de tragiek van doelformulering in complexe velden. Betekenis is daar altijd lokaal en specifiek. Het beleid zelf is overigens vooral in retorische zin gebaseerd op doelstellingen. Feitelijk is in de uitwerking van besturingsconcepties vooral een sturing op randvoorwaarden zichtbaar: geld en capaciteit, bestuurlijke verhoudingen en posities van partijen staan centraal. In de schoolsituatie en in de relaties tussen scholen en tussen scholen en ouders komt het beleid samen. Dat is een geheel andere werkelijkheid dan die van beleidsdoelstellingen, instrumenten en meetbare uitkomsten.

Omdat het beleid, als het om doelstellingen gaat, vooral retorisch is, is de koppeling tussen doelstellingen en uitkomsten in de talloze verantwoordingssystemen op een onjuist beeld van causaliteit en finaliteit gebaseerd. Als we niet weten welke factoren achterstand verklaren en als we bovendien niet weten welke beleidsinterventies adequaat zijn, kan een school onmogelijk verantwoordelijk worden gehouden voor de bestijding van achterstanden. Het enige dat een school kan is, gegeven een ongelijke verdeling van talent, zoveel mogelijk halen uit het aanwezige talent.

Effectiviteit

Een precieze analyse van de effectiviteit van het beleid laat het volgende zien: op het constante patroon dat onderwijsachterstanden samenhangen met milieu van herkomst en met taalachterstanden en dat milieu van herkomst weer samenhangt met opleidingsniveau heeft het beleid geen of nauwelijks effect. Sociologisch beweegt de samenleving zich in een richting waarin maatschappelijke ongelijkheid de ongelijke verdeling van talent volgt en waarin omgevingsinvloeden in betekenis afnemen (Meijnen, 2003: 10). Ook laat internationaal vergelijkend onderzoek zien, dat verschillen in beleid geen verschillen in uitkomsten laten zien. Dat meisjes het, zonder gewichtenregeling, steeds beter zijn gaan doen is in dit verband een interessante conclusie. Dat zou natuurlijk verklaard kunnen worden doordat hier de opdracht om talent optimaal te benutten breed navolging heeft gebkregen.

De Algemene Rekenkamer is een gepassioneerde aanhanger van beleidstheorieën en meetbare beleidsdoelen (zie: Van der Knaap: 2004). Veel van haar conclusies

verdienen dus gepast wantrouwen. Maar de conclusie die de Rekenkamer over het onderwijsachterstandenbeleid trekt zou ik wel willen delen: “In de ruim 20 jaar dat er een onderwijsachterstandenbeleid, in welke vormgeving dan ook, wordt gevoerd, zijn er geen blijvende resultaten geboekt. De onderwijsachterstanden zijn niet merkbaar verminderd.” (Algemene Rekenkamer, 2001: 6) De conclusie dat een dergelijke beleidsambitie ook onhaalbaar is en dat de relatie tussen overheidsbeleid en maatschappelijke verandering een zwakke is trekt de Rekenkamer natuurlijk niet. Er moet vooral meer gemeten worden.

De effectiviteit van het integratiebeleid (WSNS en LGF) is alleen vaststelbaar met betrekking tot de 2 % budgettering, de realisering van samenwerkingsverbanden en de daadwerkelijke benutting van de “rugzakjes” door ouders. In beperkte mate is het reguliere onderwijs inclusiever geworden. Het onbedoelde “weglekeffect” maakt het lastig om het succes te beoordelen. Als de constatering correct is dat de problematiek kwantitatief en kwalitatief is verzaamd, dan is per saldo de integratiedoelstelling voor meer leerlingen gehaald. Als de populatie van leerlingen met zorgbehoeften constant is gebleven, dan is er sprake van een verplaatsing van SBO naar SO. De cijfers in Meijer (2004) bevestigen die verplaatsing, maar laten ook een groei van de problematiek zien.

Samenhangen en fricties

Tussen de beleidslijnen bestaan er twee, zwakke, samenhangen. In de eerste plaats is er een overlap in populaties. Leerlingen die voor de gewichtenregeling meetellen kunnen ook doelgroep van de WSNS- en LGF-populatie zijn. Dan vallen groepskenmerken en individuele zorgproblematiek samen. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs op een frictie te duiden en betekent dus ook niet dat beide beleidslijnen dienen te worden samengevoegd. De tweede samenhang tussen de beleidslijnen is het schoolniveau waar ze samen komen. Voor de school zijn OAB en LGF additionele inkomstenbronnen en is WSNS een regeling met budgettaire consequenties als meer dan 2% wordt doorverwezen. Ook in dit verband zijn er geen inhoudelijke fricties en is samenvoeging van de regelingen niet perse noodzakelijk. Dat ligt natuurlijk anders indien een lump sum systeem wordt ingevoerd.

Tussen de prestatiedoelstellingen en de integratiedoelstellingen van het beleid bestaat er wel een evidente frictie. Een school die meer leerlingen met specifieke zorgbehoeften zelf opvangt scoort slechter in cognitieve prestaties.

De meeste kritiek is er op de bureaucratische aspecten van het beleid: planverplichtingen, aanvraagprocedures, indicatiestelling, informatieverschaffing, rapportages en verantwoording. De administratieve lastendruk is omvangrijk

Uitvoeringscondities en handelingsruimte

Is het beleid uitvoerbaar? Geld kan altijd worden weggezet, extra capaciteit is altijd welkom. In die zin is het beleid uitvoerbaar. Extra geld en capaciteit vergroten ook de lokale handelingsruimte. Meer zorg, meer aandacht, kleinere klassen, meer begeleiding en ondersteuning, meer leermiddelen, hogere professionaliteit. Of daarmee doelen worden bereikt is een heel andere vraag. Onderzoek laat vooral zien dat onderwijsachterstanden constant blijven in verdeling en dat historisch gezien een meritocratisch patroon ontstaat. De integratie van leerlingen met extra zorgbehoeften slaagt in beperkte mate. Dat heeft meer met een cultuur van verwijzing dan met uitvoerbaarheid van beleid te maken. Overigens vormt die cultuur van verwijzing een belangrijke belemmering voor de succesvolle uitvoering van een meer omvattend integratiebeleid.

Lokale handelingsruimte is beperkt, gelet op de omvangrijke wet- en regelgeving en het grote aantal beleidsprogramma's. Dat geldt temeer waar beleidsprogramma's elkaar in hoog tempo aflossen. Die beperking is niet eenzijdig aan deze beleidslijnen te relateren.

Als het om gewenste handelingsruimte gaat is er sprake van een paradox: de behoefte aan autonomie is groot maar die autonomie moet worden gegeven, eerder dan dat scholen deze zelf nemen. Voor alle vraagstukken die in enige mate boven of buiten de school liggen, is de overheid aan zet. Ook hier is een sterke behoefte aan gelijkheid: aanspraken van ouders en leerlingen moeten landelijk gelijk zijn.

Verantwoording

Zoals in vele andere beleidsterreinen is ook hier de intensiteit en de frequentie van de verantwoording sterk toegenomen. Dat leidt tot de verzuchting dat de afgenomen bemoeizucht aan de voorkant van het proces meer dan evenredig compensatie krijgt aan de achterkant van het proces. Rapportages en controles worden regelmatig als "cijferterreur" aangeduid. Dat komt nog bij de planlast en de aanvraagbureaucratie. Schoolleiders zijn invullers van formulieren geworden. Aan de toch al sterke "meten is weten" ideologie is een systeem van planning en control toegevoegd dat weliswaar berust op de redelijkheid van transparantie en verantwoording, maar uitmondt in een illusie van voorspelbaarheid en beheersbaarheid. Uiteraard heeft daar het VBTB-denken sterk aan bijgedragen. De meetbaarheid van onderwijsbeleid is niet alleen beperkt, gelet op het complexe karakter ervan en het ontbreken van veel causale kennis, maar is ook beperkend omdat onderwijs een veel bredere betekenis heeft dan produceren van prestaties.

Onderzoek en beleid

De hoeveelheid onderzoek over doelen, instrumenten, effecten en uitkomsten van onderwijsbeleid is bepaald indrukwekkend. Kennelijk is er een diepgewortelde overtuiging dat legitimatie, ontwikkeling en evaluatie van beleid met behulp van wetenschappelijk onderzoek vanzelfsprekend is. Het paradigma is overwegend positivistisch van aard. Dat leidt ook tot de gebruikelijke waarneming dat de kennisgroei vooral beschrijvend is en dat verklaringen steeds gefragmenteerder en specialistischer worden. De conclusie dat dan een beleidstheorie in klassieke zin onmogelijk is, wordt merkwaardigerwijze niet getrokken. Hoe omvangrijker de databestanden, hoe uitgebreider de statistische verbanden, hoe minder we causaliteiten kunnen vaststellen, lijkt de paradox te zijn. Dat betekent dat we al helemaal niet kunnen beoordelen of beleidsinterventies effect hebben. Bestuurskundig is dan de conclusie onvermijdelijk dat alleen sturing op randvoorwaarden zinnig en uitbreiding van handelingsvrijheden verstandig is.

Sturing op randvoorwaarden is zinnig in condities van grote complexiteit omdat sturing op inhoudelijke doelen verspreid in het beleidsveld en over talloze actoren plaatsvindt. Een centrale actor-positie is dan moeilijk denkbaar en voor zover deze wordt geclaimd is deze betwist. De overheid moet zich dan beperken tot metasturing. Dat is sturing van sturing in een beleidsveld. Metasturing is gericht op processen en structuren van besluitvorming, op financiële en organisatorische facilitering van andere actoren, op eisen van zorgvuldigheid, billijkheid en rechtmatigheid. Metasturing is enerzijds een strategie van overlaten en terugtred door meer te vertrouwen op zelfsturing in maatschappelijke domeinen en anderzijds een strategie van adequaat toerusten van decentrale actoren in termen van middelen, professionaliteit en handelingsruimte.

Voorbeelden van sturing op randvoorwaarden zijn talrijk. Te noemen vallen de op peer review gebaseerde kwaliteitsbewaking in het wetenschappelijk onderzoek, waar de overheid slechts eist dat deze plaatsvindt en daaraan de allocatie van middelen koppelt; de verzelfstandigingoperaties in allerlei sectoren, waarbij de overheid alleen een toezichtrol vervult, die dan ook nog vaak de vorm van toezicht op toezicht krijgt; het beleid ten aanzien van euthanasie, waarbij de overheid lokale praktijken van besluitvorming aan bepaalde procedurele vereisten bindt en strafrechtelijke toetsing achteraf mogelijk maakt; de bruteringsoperatie in de volkshuisvesting, waardoor woningcorporaties de centrale actoren in het volkshuisvestingsbeleid werden; verhandeling van emissierechten in het milieubeleid, waarbij de overheid slechts een globaal emissieplafond vaststelt; enzovoorts.

Ook bij sturing op randvoorwaarden zijn er natuurlijk onbedoelde effecten, maar die betreffen dan vooral de uitkomsten van decentraal handelen ten opzichte van decentraal geformuleerde beleidsdoelen. Op het niveau van de centrale overheid

is er veel minder sprake van onbedoelde effecten, omdat de som van de uitkomsten van decentrale besluitvormingsprocessen per definitie contingent is. Ook ten aanzien van die som van uitkomsten geldt dat er slechts gestuurd kan worden op randvoorwaarden, door bijvoorbeeld te verplichten dat negatieve externe effecten door decentrale actoren zelf worden gecompenseerd. Een voorbeeld daarvan is het belasten van milieueffecten in de prijsvorming van decentrale actoren die ze veroorzaken.

Onderzoeksvragen

De door de BOPO geformuleerde onderzoeksvragen zijn daarmee ten dele beantwoord. De beleidslijnen OAB, WSNS en LGF versterken of verzwakken elkaar nauwelijks. De samenhang ertussen is vooral gelegen in het feit dat de beleidslijnen op schoolniveau tot lusten (meer middelen) en lasten (bureaucratie) leiden. Op het niveau van de doelen zijn er grote ambities die niet of nauwelijks zijn waar te maken, enerzijds omdat in complexe beleidsvelden sturing op inhoudelijke beleidsdoelen niet goed mogelijk is, anderzijds omdat veronderstelde causaliteiten en finaliteiten niet goed vast te stellen zijn. Wat de uitvoeringscondities betreft: de scholen wensen meer autonomie en minder bemoeizucht, dat is duidelijk. Tegelijkertijd is er afhankelijk gedrag: autonomie moet worden gegeven en wordt niet genomen. In de vele reviews die zijn bestudeerd wordt deze afhankelijkheid gerepliceerd. Ook daarin wordt een en andermaal de overheid in een centrale positie geplaatst. Bovendien is in deze reviews de roep om meer beleid na vastgesteld falen opvallend vaak te horen, doorgaans gekoppeld aan een parallel pleidooi voor meer onderzoek.

In de aanbevelingen staat geformuleerd welke punten van deze beleidslijnen continuering verdienen en welke maar beter kunnen worden opgeruimd. In onderlinge samenhang zouden deze aanbevelingen als een scenario kunnen worden gelezen, ware het niet dat te vaak een scenario staat voor een alternatief beleidsprogramma. Dat nu wordt juist niet aanbevolen omdat het strijdig zou zijn met de uitgevoerde analyse en het geschetste perspectief. De aanbevelingen laten zich vooral lezen als een pleidooi voor ontregeling.

7. Perspectief

Welk zinvol perspectief op sturing en beleid in beleidsdomeinen als OAB, WSNS en LGF is nu uit het voorgaande af te leiden? Zo'n perspectief is nodig om aanbevelingen te doen voor beleidswijziging of beleidsbeëindiging. Daarbij past de kanttekening dat onderdeel van het perspectief moet zijn een diep besef van voorlopigheid ook en juist met betrekking tot dat perspectief zelf.

Intrinsieke betekenissen

Maatschappelijke domeinen zijn uniek in geschiedenis, cultuur en institutionele vormgeving. Ze hebben daarom betekenis in zichzelf en moeten niet primair worden beoordeeld en bestuurd naar de mate waarin ze maatschappelijke doelstellingen buiten hun domein dienen. De primaire logica van de kunst komt niet voort uit de wens om de arbeidersklasse te verheffen; de primaire logica van het onderwijs komt niet voort uit de wens een egalitaire samenleving te realiseren. Mensen in het onderwijs ontleen vooral betekenis aan het onderwijzen van leerlingen. Sturing moet daarbij aansluiting zoeken wil ze betekenisvol zijn en niet schadelijk of irrelevant.

Dat betekent dat de primaire zingeving in een maatschappelijk domein als het onderwijs gemakkelijk te verstoren is, als beleid uitgaat van een beheersingslogica gebaseerd op politieke wensen en uitgewerkt in een bureaucratisch repertoire van doelen, middelen en controle. De managementlogica is daarvan een afgeleide. Maatschappelijke domeinen zijn geen mechanische systemen die op input, throughput en output te sturen zijn.

Complexiteit

Sturing wordt verstandiger naarmate deze zich meer rekenschap geeft van de complexiteit van maatschappelijke domeinen. Als het inzicht correct is dat omvattende sturing alleen mogelijk is als de instantie die stuurt even gevarieerd is als de instantie die gestuurd wordt, dan past in de sturing van het onderwijs een bijna ambitieuze bescheidenheid. Een maatschappelijke domein als het onderwijs is eenvoudig te complex om vanuit één bestuurscentrum te overzien en te besturen. Onze kennis is beperkt en bovendien is het kennis in een reflexieve wereld. Onze kennis veroorzaakt reacties waardoor het object van kennis verandert en daardoor minder voorspelbaar wordt. Strategisch gedrag is daarvan een eenvoudig voorbeeld. Elke doelgerichte sturing veroorzaakt strategisch

gedrag en ondermijnt als vanzelf de voorwaarden voor eigen effectiviteit. Het is verstandig die tragiek te aanvaarden en elke poging om onbedoelde gevolgen op voorhand te voorzien en achteraf te compenseren op te geven.

Doelstellingen en randvoorwaarden

Zoals al eerder betoogd, past het formuleren van inhoudelijke beleidsdoelstellingen niet goed bij de karakteristieken van het onderwijsdomein. In dat domein is sprake van een grote mate van complexiteit, van veel verschillende en soms rivaliserende actoren, van onkenbaarheid en onvoorspelbaarheid. Bovendien kent het onderwijs een bijzondere en constitutioneel verankerde institutionele orde.

In een dergelijke werkelijkheid kan de overheid niet eenzijdig doelstellingen bepalen. Eenzijdige doelbepaling zou bovendien tot verstoringen kunnen leiden. Als uitgangspunt moet dan worden genomen dat vele actoren in het domein doelen hebben. De overheid heeft dan een randvoorwaardelijke verantwoordelijkheid. Ze kan de bestaansvoorwaarden van het domein beschermen. Ze kan ordenend optreden. Ze kan posities van actoren versterken. Ze kan partijen samenbrengen om specifieke problemen aan te pakken. Haar gezag ontleent ze aan de mate waarin ze het zelfsturend vermogen binnen het domein weet te versterken en aan te spreken. In zekere zin is dat een (post)moderne vormgeving van de klassieke onderwijsvrijheid. Misschien moet alle onderwijs wel bijzonder worden om recht de doen aan maatschappelijke pluriformiteit die groter is dan ooit.

Professionaliteit, leervermogen en handelingsvrijheden

Het onderwijs is een domein waarin professionals het primaire proces vormgeven. Professionals zijn derhalve de eigenaren van dat primaire proces en niet de decentrale beheerders van een proces dat het eigendom is van iets of iemand anders. Ook voor de cliënten en consumenten van het onderwijs zijn de professionals het belangrijkste aanspreekpunt. Het primaire proces kan ook alleen door professionals worden vormgegeven. Dat betekent dat zelfsturing vanzelfsprekend is en dat we moeten vertrouwen op autonomie (eigen-wijsheid). Natuurlijk is het beeld van een professioneel domein gecompliceerder geworden. Het gaat niet langer alleen om individuele professionaliteit maar het gaat om professionals die werkzaam zijn in verbanden van professionals, waarbij ook professionaliteit op het niveau van dat verband noodzakelijk is. Nog steeds en misschien sterker pleit dat voor zelfsturing.

Belangrijkste richtpunt van die zelfsturing is dan het leervermogen van professionals en professioneel verband. Naarmate dat leervermogen groter is kan de professional en zijn verband slimmer handelen in complexe omstandigheden. Versterking van de voorwaarden voor dat leervermogen is dan ook een kernpunt van verstandige overheidssturing. En versterking van leervermogen is alleen mogelijk als lokale handelingsvrijheden maximaal zijn. Daarnaast zal een versterking van het leervermogen ook de lokale handelingsvrijheid vergroten.

Verbindingen

Een mogelijke keerzijde van professionele autonomie is geslotenheid. Dat betekent dat samenwerking met andere actoren binnen of buiten het onderwijsdomein niet vanzelfsprekend is. En hoewel een benadrukken van het belang van samenwerking vaak een excuus is voor bemoeizucht, is duidelijk dat soms samenwerking noodzakelijk is. Vaak gaat het dan om ingewikkelde problematiek waarvoor professionele expertise binnen afzonderlijke actoren tekort schiet. In dat geval is het een kwestie van verantwoordelijkheid en professionaliteit om samenwerking te zoeken. Dan kan het de rol van de overheid zijn om samenwerking te bevorderen of in het uiterste geval af te dwingen, als zelfsturing tekort schiet. Het is dan opnieuw wijs om die samenwerking niet in concrete vormgeving en uitwerking voor te schrijven. Centrale sturing moet dan metasturing zijn.

Samenwerking is bovendien alleen succesvol als actoren tot doelvervlochten kunnen komen. Ook dat is een mogelijke verantwoordelijkheid voor de overheid: bevorderen dat professionele verbanden in en buiten het onderwijs op het niveau van doelen naar verbindingen zoeken. Ook dan is onvermijdelijk én gewenst dat er lokale variëteit ontstaat.

Verantwoording

In professionele domeinen is de legitimiteit van verantwoording groter naarmate die meer horizontaal van aard is. Verticale verantwoording staat altijd in het perspectief van hiërarchie en controle. De legitimiteit daarvan stellen professionals ter discussie. Verantwoording aan andere professionals sluit aan bij de ervaring van autonomie en zelfsturing. Professionals delen immers normen en standaarden. Naarmate de oordelen van de inspectie inhoudelijk gezaghebbender zijn en minder worden gezien als uitvoeringsinstructies in een beleidsprogramma stijgt haar legitimiteit.

Van belang bij horizontale verantwoording is dat de vormgeving ervan ook een zaak is van het onderwijsdomein zelf. Dat draagt aan de legitimiteit ervan bij. De

overheid heeft opnieuw een metaverantwoordelijkheid: erop toezien dat horizontale verantwoordelijkheid plaatsvindt. Tevens kan de eis worden gesteld dat in de verantwoording voorzieningen zijn getroffen om geslotenheid te voorkomen.

Horizontale verantwoording kan ook aansluiten bij de hiervoor aangeduide wenselijkheid van verbindingen. Belangrijk voordeel van horizontale verantwoording is dat deze ingrijpend en verplichtend is. Alleen het restaurant dat van Michelin sterren krijgt kan gezaghebbend de criteria van Michelin kritiseren.

Variëteit

Misschien wel belangrijkste element van het hier geschetste perspectief is de waarde van variëteit. Deze is in de eerste plaats een onvermijdelijke karakteristiek van samenlevingen als de onze. In de tweede plaats is variëteit een belangrijke voorwaarde voor het versterken van zelfsturende vermogens in een maatschappelijk domein. Bovendien is variëteit uitkomst van een grotere mate van zelfsturing. In de derde plaats is variëteit het onvermijdelijke alternatief voor planlast, formulierendruk en rapportageplicht. Wie variëteit accepteert hoeft minder te regelen, te sturen en te controleren. Wie minder administratieve lasten wil, moet bemoeizucht inperken en gevarieerde uitkomsten verdragen.

Het hier gehanteerde perspectief is in normatieve zin gekleurd. Het berust op de overtuiging dat variëteit mooier, rijker en slimmer is dan uniformiteit. Het gaat ervan uit dat onder de officiële ideologie van gelijkheid een verlangen naar variëteit en verschil schuil gaat. (Zie ook: Frissen, 2002: 230 e.v.)

Onderzoek

De mechanische verbinding die er nu lijkt te bestaan tussen beleid en onderzoek verdient doorbreking. Bij strategieformulering, beleidsontwerp en beleidsevaluatie past, gelet op de complexiteit en controversialiteit van het onderwijsveld, veel meer paradigmatische variëteit. Ook disciplinair is het verstandig wat vaker over de grenzen van de sterk op onderwijs en leerprocessen gerichte disciplines te kijken. In een dynamische beleidspraktijk met uiteenlopende belangen en perspectieven, waarin issues en participanten wisselen, ligt het voor de hand evaluatieonderzoek in de traditie van “responsief evalueren” (zie Lincoln & Guba, 1985; Abma, 1996) te verrichten. Daarin tellen de doelen van het beleid niet als gegeven of uitgangspunt, maar de uiteenlopende posities en doelstellingen van afzonderlijke actoren. De effectiviteit van het

beleid is in een dergelijk paradigma altijd een constructie, die het resultaat is van onderhandeling, van machtsverhoudingen en van verbindingen daartussen. Dergelijk onderzoek kan ook tegenwicht bieden tegen de mechanistische doel-middelrelaties waarmee veel beleid nu is opgezaaid en die in de verantwoording tot grote onzorgvuldigheden leiden.

8. Aanbevelingen

Deze bestuurlijke review laat zien dat de samenhang of het ontbreken daarvan tussen de drie beleidslijnen in de praktijk, maar ook vanuit een theoretisch gezichtspunt, geen onoverkomelijke fricties oplevert. De meeste problemen zijn van meer algemene aard. Dat wil zeggen ze zijn niet uniek voor deze beleidslijnen. Enkele problemen zijn specifiek voor deze beleidslijnen: de niet vaststelbare effectiviteit van het achterstandenbeleid en het beleid gericht op integratie; de persisterende verwijzingspraktijk en het “weglekeffect”; de twijfels over de expertise van ouders.

De strekking van de aanbevelingen komt zeer wel overeen met de door de minister uitgezette Koers Primair Onderwijs. Op een aantal punten scherpen ze deze koers aan omdat ze nog meer terughoudendheid in beleidsambities aanbevelen en nog meer de autonomie van professionals en professionele organisaties in het onderwijs vooropstellen. Investeren in die professionaliteit is dan ook de kern van de hier bepleite strategie. Ook met betrekking tot die investeringen geldt het uitgangspunt van autonomie. Tegelijkertijd is professionaliteit in een netwerksamenleving altijd georiënteerd op verbindingen met relevante netwerken

1.

Beoordeel de school op haar intrinsieke betekenis: de verzorging van onderwijs dat aan de maat is. Vermijd sturingambities waarin aan de school allerlei maatschappelijke doelstellingen instrumenteel worden opgevolgd.

De school moet vooral school kunnen zijn. Zij is geen instrument voor het verwezenlijken van allerlei maatschappelijke of politieke wenselijkheden. Juist in haar primaire taak – de verzorging van onderwijs dat aan de maat is – is zij bij uitstek maatschappelijk. Bovendien liggen talrijke maatschappelijke doelstellingen, zoals bijvoorbeeld de bestrijding van achterstanden, geheel buiten het bereik van de school en de competenties van onderwijsprofessionals. Daarnaast zijn alleen doelstellingen die door maatschappelijke organisaties zelf worden gedragen vitaal en richtinggevend. In dat geval hoeven ze niet te worden opgelegd.

Het is duidelijk dat deze aanbeveling een uiterste terughoudendheid vraagt van politici, ambtenaren en alle partijen in de overlegstructuur van het onderwijsveld.. Het gaat erom ambitieus bescheiden te zijn.

2.

Stuur op randvoorwaarden en niet op doelstellingen. Erken dat de professionaliteit van de school de belangrijkste randvoorwaarde is.

Kwaliteit van onderwijs staat of valt met de kwaliteit van professionals in en rond de school, met de kwaliteit van schoolorganisatie en schoolbestuur, met de kwaliteit van onderwijsleeromgevingen. Dat betekent dat overheidssturing vooral faciliterend en niet dirigerend moet zijn. De tijd van de “constructieve onderwijspolitiek” mag wel voorbij zijn.

3.

Vergroot het handelingsvermogen van direct betrokken actoren in het onderwijs, en versterk de checks and balances tussen deze actoren.

Sturing, financiering en verantwoording moeten zo worden ingericht dat scholen, professionals, ouders en relevante netwerken maximale handelingsvrijheid krijgen. Enerzijds betekent dat een vergroting van autonomie voor de school en de professionals. Anderzijds betekent dat een versterking van netwerkverbindingen tussen (groepen van) scholen en professionals. De positie van ouders kan voorts worden versterkt door elementen van vraagsturing, gekoppeld aan zeggenschap. Verdere verkenning van de mogelijkheden van leerlinggebonden financiering, al dan niet in combinatie met een royelere aanwending van private middelen zou wenselijk zijn. Vraagsturing hoeft niet te worden beperkt tot kinderen met specifieke zorgbehoeften.

4.

Ga verder in de ontwikkeling van lump sum financiering, maar betrek hier ook aspecten van vraagsturing in.

Een grotere autonomie van scholen, professionals en netwerken is gebaat bij grotere zelfsturing in financiële zin. Een brede doeluitkering aan de school is daar toe het meest aangewezen. Versterking van mogelijkheden tot vraagsturing is de keerzijde daarvan. Tegenover de autonomie van scholen en professionals past een grotere beslissings- en beschikkingsmacht van ouders en leerlingen. Van belang is het element van checks and balances. Variëteit is in dit verband cruciaal: ontwikkel verschillende praktijken en leer daarvan.

5.

Temper de verticale verantwoordingsplicht. Verruim praktijken van horizontale verantwoording.

Het is een goed gebruik alleen verantwoordelijk te zijn en te worden gehouden voor die zaken die binnen het bereik van de eigen competenties vallen. De huidige “meten is weten” ideologie is daarvan forse ontkenning. Bovendien leidt die ideologie tot een overwaardering van het kwantificeerbare, zonder dat oorzakelijke verbanden zichtbaar zijn.

Horizontale verantwoording – aan betrokkenen en belanghebbenden en aan andere professionals – is te prefereren. De legitimiteit ervan en daarmee de acceptatie is groter. De consequenties zijn verplichtender. In het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is inmiddels een uitgebreide praktijk ontwikkeld. In het primair onderwijs zou, vanwege de schaal, ook de inspectie een rol kunnen spelen. Voorwaarde is dan wel dat de onafhankelijkheid van de inspectie ten opzichte van het ministerie zichtbaar is.

6.

Verminder de administratieve lasten voor scholen door ingrijpend te ontregelen.

Administratieve lasten zijn altijd het gevolg van regeldichtheid, controlestapeling, procedurele voorschriften en rapportageplichten. Wie minder administratieve lasten wil, moet ontregelen, minder controleren, minder voorschrijven en minder rapportages eisen. Vertrouwen op professionele autonomie is dan noodzakelijk. Wie te veel transparantie eist, oogst formulieren. Allerlei vormen van lastendruk kennen uiteindelijk hun herkomst in een kamervraag. Opnieuw is terugtred van politici, ambtenaren en participanten in het centrale overlegcircuit geboden.

7.

Beëindig het onderwijsachterstandenbeleid in de huidige vorm. Vervang het door een ondersteuningsprogramma voor scholen en professionals in complexe onderwijssituaties.

Erken dat het temperen van onderwijsachterstanden de uitkomst is van een heel gecompliceerd maatschappelijk proces waarin het onderwijs een bescheiden rol vervult. Het gaat om algemene sociologische patronen die overal optreden. De uiteindelijke uitkomst is een meritocratisch verdeelde ongelijkheid van maatschappelijke posities die voor iedereen acceptabel en rechtvaardig lijkt. De fundering van het onderwijsachterstandenbeleid is zwak. Het is vooral een reallocatie van capaciteit en een symbolische uitdrukking van aandacht. Alleen de

opdracht om talent optimaal te benutten door ontplooiing in de school blijft overeind.

Het is natuurlijk ingewikkeld, vanwege herverdelingseffecten en vanwege lange doorlooptijden, dit beleid te beëindigen, hoewel daar veel reden toe is. Denk aan het succes van meisjes, waar geen gewichtenregeling aan te pas is gekomen.

Wat blijft is het gecompliceerde karakter van scholen met een concentratie van leerlingen met onderwijsachterstanden. De motivatie van het beleid zou dan ook gevonden moeten worden in het ondersteunen van professionals in complexe omstandigheden om op die wijze alle talent tot optimale ontplooiing te brengen.

Een rol van de gemeente ligt niet voor de hand vanuit de hier bepleite logica. Uiteraard staat het de gemeente vrij netwerkvorming te stimuleren.

8.

Ontwikkel een gevarieerd proces van oordeelsvorming voor besluitvorming over deze ondersteuning.

Nadere verkenning is nodig hoe de oordeelsvorming en besluitvorming over complexe onderwijssituaties waarin additionele ondersteuning van scholen en professionals nodig is vorm te geven is. De huidige gewichtenregeling is één variant, maar is nogal abstract en vooral administratief. Een alternatief is een proces gebaseerd op peer review (oordeelsvorming door professionals). Voordeel daarvan is het inhoudelijke en horizontale karakter ervan. Bovendien is zo meer variëteit mogelijk. Zorgvuldige afweging is nodig of dit proces verbonden kan worden met het eerder bepleite stelsel van horizontale verantwoording. Uit de literatuur is bekend dat de koppeling tussen verantwoording en financiering riskant is. Strategische informatieverstrekking ligt dan op de loer.

9.

Ga na of een royale toelating van private middelen tot het onderwijs herverdelingseffecten kan compenseren.

De beëindiging van de gewichtenregeling kan tot negatieve herverdelingseffecten leiden. Een ondersteuningsprogramma is ook een vorm van reallocatie. Daarmee is een deel van die negatieve effecten te compenseren. Bezien zou moeten worden of de ruimere toelating van private middelen tot het onderwijs (particuliere scholen, profijtbeginsel, ouderbijdragen, enzovoorts) soelaas biedt voor het feit dat onderwijsachterstanden correleren met opleidingsniveaus van ouders en dus met sociaal-economische posities. (Zie ook: In 't Veld, 1999) Anders gezegd: als ouders in hogere sociaal-economische posities meer

particulier aan onderwijs kunnen bijdragen kan dat het gehele onderwijs ten goede komen, omdat het budget daardoor per saldo toeneemt.

10

Leer van de variëteit in samenwerkingspatronen en netwerkvorming in WSNS-verband en laat deze zich uitbreiden.

De samenwerkingsverbanden en netwerkvorming in de WSNS-regeling zijn heel gevarieerd. Het is verstandig dat niet te bestrijden, maar als onvermijdelijk en waardevol te zien. Vooral in de onderwijspraktijk moet het besef ontstaan dat een grotere mate van autonomie voor scholen en professionals gevarieerde uitkomsten zal hebben. Het is dan noodzakelijk eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheden te nemen om zorgaanbod te realiseren voor leerlingen met specifieke zorgbehoeften. Ontwikkel in de regio praktijken en combineer de budgettering in WSNS-verband met de mogelijkheden van LGF en de open einde financiering van het speciaal onderwijs in REC-verband. De “weglekeffecten” moeten dan wel politiek-bestuurlijk worden geaccepteerd.

Alternatieven zijn andere combinaties van budgettering en open einde financiering, al dan niet in samenhang met een onderbrenging van het SBO als vijfde cluster REC. De door sommige actoren bepleite invoering van een regionale autoriteit zou de uitkomst van netwerkvorming en samenwerkingsverbanden kunnen zijn. Het ligt niet voor de hand deze centraal op te leggen.

11.

Laat LGF zich verder ontwikkelen maar probeer indicatiestelling minder bureaucratisch en minder langdurig te maken. Laat een praktijk van rechtsbescherming zich ontwikkelen.

LGF past in een proces van autonomievergroting en terugtrekkende sturing. In het perspectief van checks and balances is dan een versterking van de positie van ouders en leerlingen gewenst. Alternatief voor formele bevoegdheden op het gebied van zeggenschap is dan vergroting van consumentensoevereiniteit.

Indicatiestelling moet dan in administratieve zin lichtvoetig en in tijd snel kunnen zijn. Tegelijkertijd moeten zowel ouders als school mogelijkheden van rechtsbescherming hebben. Gelet op de aard van LGF is het verstandig hier voorlopig terughoudend te zijn en het bestaande systeem van ACTB en onderwijsconsulenten en natuurlijk de onafhankelijke rechtspraak de ruimte voor de ontwikkeling van “best practices” te geven.

Van de ontwikkeling van LGF valt te leren hoe ook in de reguliere financiering meer vraagsturing te realiseren is.

Afsluitend zijn deze aanbevelingen als volgt te resumeren:

Matig de idee van maakbaarheid, vergroot de autonomie van scholen en professionals en laat in publieke domeinen duizend gevarieerde bloemen bloeien.

9. Literatuur¹

Abma, T.A. (1996), **Responsief evalueren**. Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne. Erasmus Universiteit, Rotterdam

Algemene Rekenkamer (2001), **Bestrijding van onderwijsachterstanden**. Rapport nr. 22. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27020

Baakman, N.A.A. (1993), De sociogenese van theorievorming over beleidsinstrumenten. In: J.Th.A. Bressers, P. de Jong, P.-J. Klok, A.F.A. Korsten (red.), **Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd**. Van Gorcum, Assen/Maastricht: 173-189

Bekkers, V.J.J.M. (1993), **Nieuwe vormen van sturing en informatisering**. Eburon, Delft

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1991), **Sturingsinstrumenten voor de overheid**. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/Antwerpen

Frissen, P.H.A. (1995), Duurzaamheid van betrekkingen. Sturingsrelaties in het hoger onderwijs. **Tijdschrift voor hoger onderwijs**, 13(1995)3: 157-172

Frissen, P.H.A. (2002), **De Staat**. Een drieluik. De Balie, Amsterdam

Heffen, O. van (1993), **Beleidsontwerp, resultaat en omgeving**. De problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten. Universiteit Twente, Enschede

Karsten, S., E. van Eck, M. Robijns (2001), **Decentralisatie van onderwijsbeleid**. Een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS. SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam

¹ Voor de drie beleidslijnen zijn beleidsdossiers met documenten samengesteld en in de case study in Dordrecht zijn documenten verzameld. Deze zijn in deze lijst van literatuur niet opgenomen.

Knaap, P. van der (2004), Theory-based Evaluation and Learning: Possibilities and Challenges. **Evaluation**, 10(2004)1: 16-34

Knaap, P. van der, A. Korsten, K. Termeer, M. van Twist (red.) (2004), **Trajectmanagement**. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering. Lemma, Utrecht

Koster, M., E.J. van Houten-van den Bosch, H. Nakken, S.J. Pijl (2004), **Integratie onder het Rugzak-beleid**. Conceptrapport van een onderzoek naar de eerste ervaringen met leerlinggebonden financiering in het regulier basisonderwijs. Instituut voor Orthopedagogiek/GION, Groningen

Lincoln, Y.S., E.G. Guba (1985), **Naturalistic Inquiry**. Sage Publishers, Beverly Hills

Meijer, C.J.W. (red.) (2004), **WSNS welbeschouwd**. Garant, Antwerpen/Apeldoorn

Meijnen, W. (red.) (2003), **Onderwijsachterstanden in basisscholen**. Garant, Antwerpen/Apeldoorn

Meijnen, W. (red.) (2004) **Onderwijsachterstanden. Update van een review**. Recente ontwikkelingen inzake onderwijsachterstanden. SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam

Onderwijsraad (2001), **De rugzak gewogen...** Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs. Onderwijsraad, Den Haag

Ringeling, A.B. (1983), **De instrumenten van het beleid**. Samsom, Alphen aan den Rijn

Veld, R.J. in 't (1978), **Over grenzen van bestuur**. VUGA-Boekerij, 's-Gravenhage

Veld, R.J. in 't (red.) (1999), **Sturingswaan & ontzuivering**. Lemma, Utrecht

Vergeer, M., H. Blok, T. Peetsma, E. Roede (2004), **De positie van ouders binnen de Regeling Leerlinggebonden Financiering**. Ervaringen in de eerste maanden van het schooljaar 2003-2004. Concept-rapport ten behoeve van BOPO/NWO. SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam