

HET IS DE INHOUD DIE BINDT! HOEKSTENEN VOOR EEN STRATEGISCHE ICT-AGENDA VOOR HET ONDERWIJSDOMEIN

Essay ten behoeve van de Informatiekamer d.d. 17 juni 2010

Prof. Dr. V. Bekkers¹

Verweesde kinderen

De verbetering van de onderwijskwaliteit is een thema dat de gemoederen in Nederland zowel in politieke als maatschappelijke zin al ruime tijd bezighoudt. Om deze kwaliteit op een hoger plan te brengen is een effectieve en efficiënte uitwisseling van informatie en informatie- en communicatietechnologie (ICT) een noodzakelijke voorwaarde. Het probleem is echter dat informatie - en ICT vraagstukken - in strategische zin vaak- binnen het onderwijsdomein een verweesd bestaan te leiden. Dat geldt niet alleen voor de overheid maar dat geldt ook voor het onderwijsveld. Het onderwijsdomein staat daarin echter niet alleen. Ook binnen andere overheidssectoren is dit vaak het geval, ook al zien we daarin wel verandering optreden, bijvoorbeeld door de instelling van een Chief Information Officer. Daarmee is een belangrijke stap in de goede richting gezet.

Toch is het verwonderlijk dat informatie en ICT-vraagstukken nog steeds stiefmoederlijk worden bejegend. Immers, in menig beleidsdocument wordt verwezen naar de aard van onze hedendaagse samenleving waarin kennis, informatie en moderne technologie worden gezien als belangrijke bronnen van vooruitgang, innovatie en concurrentie. Begrippen als kennissamenleving, kenniseconomie en netwerksamenleving illustreren dit. Deze bevreemding neemt toe, als we bedenken dat veel organisaties in de publieke sector gekenmerkt worden door kennis- en informatie-intensieve processen - daarbij gaat het om zowel het bedrijfsvoeringproces als het primaire proces. Dit geldt zeker voor de organisaties die werkzaam zijn binnen het onderwijs – het ministerie, de uitvoeringsorganisaties, de inspectie en de instellingen zelf. Binnen het veld en binnen het ministerie worden deze processen steeds meer gedigitaliseerd. Toch zouden we kunnen stellen dat informatie en ICT vraagstukken (sec) in bestuurlijke zin onvoldoende binden, waardoor ze enigszins een verweesd bestaan lijken te leiden. Waarom is dit het geval?

Ten eerste hebben beleidsmakers vaak naïeve opvattingen over de rol en beschikbaarheid van informatie en ICT. Informatie is, in hun ogen, in principe aanwezig of kan worden gecreëerd, en uitgerust met de juiste instrumenten kan deze ook worden verzameld, bewerkt en uitgewisseld. Extra aandacht in de vorm van het ontwikkelen van strategisch informatiebeleid is daarom ook niet nodig. De aandacht richt zich vooral op de werking en inrichting van deze instrumenten. Operationele en technische vraagstukken en uitdagingen, zoals administratie & registratie, en beheer & beveiliging, overheersen.

Ten tweede worden informatie en ICT vraagstukken vooral gezien als een vraagstuk van de bedrijfsvoering en dienen dan ook binnen dat domein te worden aangepakt. Het is slechts een aspect van de PIOFACH functie. Tegelijkertijd zien we echter dat de toenemende penetratie van ICT in zowel het primaire proces als de bedrijfsvoering gevolgen heeft voor zowel de inhoud, het verloop als de vormgeving van deze processen. Bovendien worden deze processen door technologie steeds meer met elkaar verbonden.

¹ Prof. Dr. Victor Bekkers is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ten derde worden informatie en ICT-vraagstukken, en dan gaat het vooral om de inzet van technologie, gezien als vraagstukken die complex zijn, vaak alleen maar geld kosten.... met alle (afbreuk)risico's van dien. Met als het gevolg dat sommige beleidsmakers met een grote boog om deze vraagstukken heen lopen.

Ten vierde impliceert het beschikbaar stellen en uitwisselen van informatie dat processen, resultaten en organisaties transparanter worden. Ook daarop zit niet iedereen te wachten. Met als gevolg dat de discussie over de uitwisseling van informatie vooral wordt gevoerd in termen van eigendom en eigenaarschap.

Ten vijfde is er sprake van een soort multiplier effect. Omdat informatie en ICT-vraagstukken binnen elke organisatie een relatief verweesd bestaan leiden, zorgt dit ervoor dat deze vraagstukken op sectoraal of intersectoraal niveau extra pijnlijk worden, te meer als een sector zelf sterk gefragmenteerd is of de verschillen tussen sectoren groot zijn. Tegelijkertijd worstelen al deze verschillende partijen deels met dezelfde problemen, ook al is de context vaak verschillend.

Het gevolg van dit alles is dat in veel organisaties een kloof bestaat tussen informatie en ICT vraagstukken enerzijds en de wereld van beleid en bestuur anderzijds. Tegelijkertijd zien we de roep om samenwerking, de roep om gedeelde infrastructurele voorzieningen, alsmaar luider wordt. Hoe kan deze samenwerking dan worden georganiseerd? Wat zijn dan relevante overwegingen om binnen het onderwijsveld de onderlinge informatiehuishouding en -stromen beter en meer in samenhang te organiseren? Deze vraag wordt nog interessanter, in het licht van voorgaande constatering, dat ICT en informatievraagstukken lange tijd een verweesd karakter hadden.

Kantelen en verbindingen

Een van de belangrijkste uitdagingen voor de publieke sector is het ontwikkelen van een strategische informatiebeleid dat nauw verbonden is met de maatschappelijke en politieke vraagstukken waarmee we als Nederland worstelen. Hoe kunnen de mogelijkheden die moderne ICT biedt om informatie en kennis te verzamelen, verwerken, bewerken en verspreiden verbonden worden met de beleidsdoelstellingen die bijvoorbeeld het ministerie van OCW zich samen met het veld heeft gesteld op de terreinen van (primair, voortgezet, beroeps en hoger) onderwijs? Welke zaken moeten dan worden aangepakt? En hoe pak je die dan aan?

De ervaring leert dat het 'de inhoud is die bindt'. Informatie en ICT binden onvoldoende. Daarom is het belangrijk om de verbinding tussen informatie en ICT-vraagstukken en de beleidsopgaven waarvoor de verschillende onderwijssectoren staan, tot stand te brengen. Maar hoe ziet die verbinding er dan uit?

Belangrijk is dat die 'inhoud' waarop de verbinding tussen inhoudelijke beleidsopgaven en informatie en ICT-vraagstukken gezamenlijk wordt ontwikkeld, en dat die gedeeld wordt en niet een 'eenzijdig gegeven' is. Essentieel daarin is dat het ministerie en de betrokken belanghebbende partijen in kaart brengen hoe ze inhoudelijk van elkaar en op welke thema's afhankelijk zijn en hoe die afhankelijkheden zich ook uitstrekken tot de uitwisseling van informatie en de inzet van ICT. Een voorbeeld is de doorlopende leerlijn die wordt gezien als een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van onderwijs, waardoor de leerling veel meer centraal komt te staan. Als partijen het hierover eens zijn, dan is de volgende vraag wat dit betekent voor de noodzakelijke uitwisseling van informatie en hoe vervolgens ICT dan kan worden ingezet om dit proces te kunnen ondersteunen.

De ontwikkeling van doorlopende leerlijnen kunnen we zien als een voorbeeld van een kanteling binnen het denken over de organisatie van het onderwijs. Binnen het onderwijsdomein zien we een aantal

kantelingen die het belang van samenwerking tussen de instellingen onderling en tussen het ministerie en de instellingen, alsmede andere partijen zoals het bedrijfsleven en andere overheden vergroten. Hierdoor ontstaan ook andere afhankelijkheidsrelaties die gevolgen zullen hebben voor de wijze waarop informatie en kennis kunnen en moeten worden uitgewisseld. Deze kantelingprocessen zouden daarom ook kunnen worden meegenomen als uitgangspunt voor de ontwikkeling van een strategische informatie en ICT-agenda. Relevant zijn onder meer:

- De eerder genoemde kanteling van een op de instelling gericht beleid naar het centraal stellen van leerlingen en hun ouders in termen van 'klant';
- De kanteling van een aanbodgericht gericht beleid naar een vraaggericht beleid waarbij de behoeften en wensen van afnemers zoals het beroepsveld centraal komen te staan;
- De kanteling van een meer op beheer gericht beleid binnen de instelling naar een beleid waarbij de docent en zijn loopbaan centraal komt te staan;
- De kanteling van een organisatiegerichte, locatiegerichte benadering naar een meer op ketens- en netwerken gerichte benadering, de interfaces en de stromen daarbinnen; ketens, stromen en interfaces die vaak een sectoroverstijgend karakter hebben;
- De kanteling van verticale vormen van verantwoording (gericht op politiek en bestuur) naar meer horizontale, op de samenleving gerichte vormen van verantwoording;
- De kanteling van de aandacht voor de inputzijde (aantal leerlingen) en de inhoud van het onderwijs naar de opbrengsten van het onderwijs (output en outcomes) en naar daarmee samenhangende feedback- en leerprocessen en de gevolgen die dit heeft voor bekostiging, verantwoording, en toezicht;
- De kanteling van louter op onderwijsgericht beleid naar maatschappelijke vraagstukken waarbij het onderwijs gezien wordt als een belangrijk aangrijpingspunt voor integrale aanpakken (zie bijvoorbeeld de relatie onderwijs-kinder- en naschoolse opvang, de relatie onderwijs-zorg (bijv. aanpak zwaarlijvigheid, vroegtijdige signalering), de relatie onderwijs-jeugdcriminaliteit (bijv. spijbelen, overlast).

Kortom, de aanpak van bepaalde politieke opgaven – die vaak in het teken staan van bovenstaande kantelingprocessen – moet worden gezien als een gezamenlijke uitdaging tussen het ministerie en de instellingen. Het raakt beiden, omdat het nieuwe afhankelijkheden genereert terwijl oude werkwijzen hierdoor ter discussie worden gesteld. Deze opgaven kunnen alleen maar succesvol zijn als samenhang wordt gezien en vervolgens samenspel wordt georganiseerd. Echter, samenhang en samenspel strekken zich ook uit tot vraagstukken van informatie en ICT. Deze zijn immers onlosmakelijk verbonden met de aanpak van deze opgaven. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat per sector op grond van de strategische beleidsagenda's die de afgelopen twee jaren zijn verschenen, wordt nagedacht welke eisen de realisatie van deze agenda's betekent voor een nader op te stellen ICT-agenda. Welke eisen worden vanuit deze beleidsopgaven gesteld aan de inrichting van de informatievoorziening per sector (bijv. standaardisatie, interoperabiliteit, toegankelijkheid)? Wat zijn daarmee samenhangende processen, zoals bijvoorbeeld het proces van inschrijving en examinering, hoe en waar verschillend die processen per type school of per sector maar ook waar lijken ze op elkaar? En, tot welke concrete voorzieningen zou dit vervolgens moeten leiden, bijvoorbeeld in termen van data, databases, netwerken en allerlei interfaces?

Op deze manier wordt duidelijk dat een adequate informatiehuishouding een noodzakelijke voorwaarde is voor de beleidsopgaven die de beleidsmakers zich in deze agenda hebben gesteld. Op grond van een dergelijke exercitie zouden de contouren van gemeenschappelijke infrastructuurvoorzieningen langzamerhand zichtbaar kunnen worden. Toch is er nog veel werk aan de winkel. Wat is namelijk het geval? Uit een eerdere verkenning naar de sturingsconcepties die zichtbaar zijn in deze strategische beleidsagenda's bleek bijvoorbeeld dat de vertaling van de beleidsopgaven in deze agenda in termen van

sturing in schril contrast stond ten opzichte van de vertaling van deze sturingsopgaven naar informatie- en ICT vraagstukken. Hiervoor was maar mondjesmaat aandacht.² Tegelijkertijd moet echter worden gewaakt dat een dergelijke exercitie leidt tot een nieuwe 'blauwdruk' waarin allerlei grootschalige initiatieven worden gelanceerd. Vandaar dat, parallel aan bovenstaande exercitie, overwogen zou kunnen worden een bottom-up benadering te gebruiken. Wanneer duidelijk is, welke onderwerpen in ieder geval geadresseerd zouden moeten worden, zou geïnventariseerd kunnen worden waar binnen het brede onderwijsdomein interessante clusters van samenwerking en vernieuwing te vinden zijn, hoe hiervan kan worden geleerd, dan wel hoe deze eventueel kunnen worden opgeschaald of overgedragen.

Immanente technologische druken mogelijkheden

De maatschappelijke en politieke noodzaak om samenhang te zien en deze organiseren, wordt ook versterkt door de technologische mogelijkheden die er thans zijn en waarvan een immanente druk uitgaat. Het gaat namelijk - per definitie - om technologie die in zijn aard een verbindend karakter heeft waardoor het steeds eenvoudiger is om (steeds meer realtime) kennis en informatie uit te wisselen, te delen en communicatie te faciliteren. Hierdoor zijn per definitie andere vormen van organisatie mogelijk. Het denken in termen van ketens heeft bijvoorbeeld binnen de publieke sector een hoge vlucht genomen door de mogelijkheden die ICT op dat terrein biedt. Niet voor niets zien we dat ook binnen het onderwijsdomein gesproken wordt over de onderwijsketen – die overigens ook in allerlei soorten en maten voorkomen. Toch biedt een dergelijk concept ook mogelijkheden. Denk daarbij aan de mogelijkheid om gegevens voor alle partijen in een keten beschikbaar te stellen, waardoor ze vaak maar eenmalig hoeven te worden verstrekt. Een andere ontwikkeling is dat - daar waar vroeger werd gewezen op het bestaan van vele standaarden om vooral samenwerking tegen te houden - thans meer gewerkt kan worden met flexibele en open standaarden dan wel met standaarden die algemeen geaccepteerd zijn. Ook dit vergemakkelijkt de uitwisseling en verwerking van gegevens. Kortom, in technologische zin, en met in achtname van alle mitsen en maren, hoeft het organiseren van samenwerking daarom dan ook geen probleem te zijn. Het is deze immanente druk die ervoor zorgt dat organisaties maar ook bepaalde sectoren steeds meer zullen worden aangesproken op het benutten van deze mogelijkheden. Het zegt iets over hun legitimiteit.

Deze immanente druk wordt zeker in het onderwijsdomein, nog meer voelbaar omdat leerlingen en studenten (in toenemende mate ook hun ouders); een generatie is die 'always on' is. Dit betekent dat het vertrouwen dat deze groep heeft in de kwaliteit van de instelling mede wordt beïnvloed door de mate waarin instellingen hun informatiehuishouding hebben georganiseerd die tegemoet komt aan de eisen van 'always on'.

Vertrouwen

Het organiseren van samenhang en samenspel is geen vanzelfsprekendheid. Het zoeken naar een gemeenschappelijke inhoud is niet gegeven. Eerder is gesteld dat het belangrijk is zichtbaar te maken hoe partijen in de aanpak van een bepaalde beleidsopgave van elkaar afhankelijk zijn en wat dat betekent voor de uitwisseling van kennis, informatie en de inzet van ICT. De mate waarin deze afhankelijkheid wordt onderkend wordt sterk beïnvloed door de kwaliteit van de relaties tussen de betrokken partijen. Vertrouwt men elkaar? Wat bepaalt dan het vertrouwen dat partijen in elkaar hebben?

² Bekkers, V. Essay ten behoeve van de Kenniskamer van het ministerie van OCW, getiteld: Sturing van het onderwijs: variëteit, stabiliteit en adaptiviteit d.d. november 2009.

Wanneer een partij een andere partij vertrouwt dan is hij bereid zich open en meer kwetsbaar op te stellen. Hij verwacht dan ook dat een andere partij daar dan ook geen misbruik van maakt. De noodzaak om zich kwetsbaar op te stellen, neemt toe wanneer het gaat om beleidsopgaven die vaak complex en ambigue zijn en dus risicovol kunnen zijn. Daarin spelen de verwachtingen die partijen van elkaar hebben wel een grote rol. Vaak spelen eerdere ervaringen (oud zeer) daarin een belangrijke rol. Dit vertaalt zich ook vaak terug in de wijze waarop en de condities waaronder partijen bereid zijn om kennis, ervaringen en informatie met elkaar te delen of een gemeenschappelijke ICT-agenda op te stellen. Is er sprake van wantrouwen, dan wordt de bijvoorbeeld discussie hierover ook vaak gevoerd in termen van eigendom, eigenaarschap en of eigenlijk en oneigenlijk gebruik. Is er sprake van vertrouwen, dan wordt eerder gesproken over het delen van kennis en informatie, de bereidheid om te denken in termen van eenmalige verstrekking van gegevens die voor meerder doeleinden kunnen worden gebruikt. Vandaar dat het vermogen om binnen een beleidssector samenwerking te organiseren rondom ICT-vraagstukken iets zegt over het sociale kapitaal dat binnen een sector voorhanden is. Als dit onvoldoende is, dan is het belangrijk om hierin te investeren. Vertrouwen kan zich dan gaan ontwikkelen, omdat men elkaar beter leert kennen. Vandaar dat in sommige gevallen wenselijk is om 'klein' te beginnen en te kiezen voor een meer evolutionaire ontwikkelingsstrategie: kleine weloverwogen stappen waarbij leerervaringen tussentijds worden vastgelegd en worden geëvalueerd, waardoor vervolgens een nieuwe stap kan worden gezet. Een ander optie is te kijken waar samenwerking reeds tot stand is gekomen, hoe hiervan kan worden geleerd en hoe dit proces kan worden verbreed. Daarnaast is het goed om dit vertrouwen om te zetten in een aantal, basale spelregels voor de wijze waarop partijen met elkaar omgaan. Hoe gaan partijen om met bijvoorbeeld het spanningsveld tussen enerzijds relatieve autonomie en anderzijds afhankelijkheid en verantwoording etc.? Het vermogen om deze spelregels te maken zegt iets over het vertrouwen dat partijen in elkaar hebben. Tegelijkertijd is dat ook een kwestie van maatvoering, omdat niet alleen het vermogen om geen spelregels met elkaar te kunnen formuleren iets zegt over de kwaliteit van dit vertrouwen (in termen van wantrouwen). Ook het formuleren van zeer veel spelregels zegt iets over dit vertrouwen (weer in termen van wantrouwen).

Interessant is in dit verband de vraag, in hoeverre de meer dan forse bezuinigingen en heroverwegingen die door de financiële crisis voor de komende jaren op stapel staan dit vertrouwen onder druk zetten en die dus ook gevolgen kunnen hebben voor de samenwerking rondom de ontwikkeling van een gemeenschappelijke ICT-agenda. Geleerd moet worden van de ervaringen uit het begin van de jaren '80. Ervaringen die de verhouding tussen met name de universiteiten en het ministerie voor lange tijd op scherp zetten en de informatie-uitwisselingvraagstukken lange tijd tot een zeer gevoelig onderwerp maakten. De informatie die de universiteiten toentertijd niets vermoedend verstrekten aan het ministerie werden even later gebruikt voor ingrijpende heroverwegingsoperaties. Vandaar dat het denk ik belangrijk is om te bekijken hoe de aanstaande bezuinigingen en heroverwegingen binnen de verschillende onderwijssectoren juist de aanzet kunnen vormen voor een gemeenschappelijke ICT-investeringsagenda, vanuit het besef dat de ontwikkeling van een aantal gedeelde infrastructuurvoorzieningen een bijdrage kan leveren aan bepaalde bezuinigingsvoorstellen, bijvoorbeeld in termen van efficiency winst.

Een ander factor die bijdraagt aan vertrouwen is dat niet op voorhand een discussie wordt gestart over wie waarvoor verantwoordelijk is op grond van welke taken en bevoegdheden. Deze discussie moet worden gevoerd maar het is belangrijk om eerst bij de inhoud van de beleidsopgave te beginnen. Dat zelfde geldt ook voor de discussie over kosten en baten. Een discussie op voorhand wie gaat wat betalen, draagt er vaak aan bij dat samenwerking moeizaam van de grond komt. Dit betekent niet dat een dergelijke kwestie uit de weg moet worden gegaan, maar deze discussie kan beter worden gevoerd wanneer partijen vertrouwen in elkaar hebben. Belangrijk daarin is dat gestreefd moet worden naar een evenredige verdeling van kosten en baten over de partijen; dat moet worden voorkomen dat een of enkele partijen de kosten voor hun rekening moeten nemen terwijl andere partijen alleen maar de baten mogen incasseren. Mocht

dit niet het geval zijn, dan is het belangrijk om te kijken naar compensatiemechanismen. Een andere optie is dat een bepaalde partij die in belangrijke mate baat heeft bij de ontwikkeling van een bepaalde, gemeenschappelijke applicatie, (een deel van) de initiële investeringen voor zijn rekening neemt.

Bestuurlijke betrokkenheid

Om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van een strategisch ICT-beleid, gericht op de creatie van een meer gemeenschappelijke informatiehuishouding binnen het onderwijsdomein, niet geïsoleerd plaats vindt maar gevoed wordt vanuit met elkaar gedeelde beleidsopgaven, is het mijns inziens belangrijk dat binnen het departement maar ook binnen de instellingen, er sprake is van bestuurlijke betrokkenheid dan wel betrokkenheid op topmanagementniveau. Dit voorkomt dat ICT-vraagstukken als geïsoleerde vraagstukken worden behandeld. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat dit niet binnen elke organisatie vanzelfsprekend is. ICT managers hebben vaak onvoldoende toegang tot bestuurders en beleidsmakers en spreken niet altijd hun 'taal'. Op hun beurt hebben bestuurders vaak weinig affiniteit met informatiehuishouding- en ICT-vraagstukken en hebben ze (zie mijn eerdere overwegingen) onvoldoende in de gaten dat de organisatie van de informatiehuishouding, de inzet van ICT en de vormgeving van de informatierelaties met andere partijen in hun omgeving van vitale betekenis zijn voor enerzijds de strategische ontwikkeling van hun eigen organisatie en anderzijds voor de institutionele ontwikkeling van de sector waar van ze deel uitmaken. Dit vereist dat het bewustzijn hieromtrent steeds belangrijker wordt.

In dit essay heb ik geen inhoudelijke ICT-agenda gepresenteerd met onderwerpen die aandacht verdienen in de inrichting van een gezamenlijke informatievoorziening voor het onderwijs. Belangrijker is dat de partijen die een taak en een verantwoordelijkheid hebben in de vormgeving van het onderwijs binnen de verschillende sectoren deze onderwerpen gezamenlijk formuleren. In dit essay heb ik getracht handreikingen te doen die kunnen dienen als mogelijk kompas voor deze zoektocht.