

Margriet van der Sluis

Margriet van der Sluis is als senior adviseur verbonden aan BMC Advies. Voorheen werkte zij bij de Inspectie van het Onderwijs. Ze promoveerde begin 2015 aan de Maastricht University. E-mail: margrietvandersluis@bmc.nl.

New public management

Ruimte laten aan het mbo

**In het onderwijsbeleid van de overheid gericht op het mbo zijn elementen van *New Public Management* terug te vinden, een besturingsfilosofie die nogal eens wordt ver-
guisd. Op basis van haar proefschrift laat Margriet van der Sluis in dit artikel zien hoe
NPM wel kan bijdragen aan beter mbo.**

Kenmerkend voor de wijze waarop de Nederlandse overheid het onderwijs aanstuurt, is de focus op de output van scholen in combinatie met relatief weinig voorschriften. Scholen moeten ervoor zorgen dat voldoende leerlingen een bepaald niveau bereiken, maar kunnen zelf beslissen hoe ze de financiering inzetten en het onderwijsproces inrichten. In de bestuurskunde wordt dit besturingsmodel aangeduid als *New Public Management* (NPM). In veel landen heeft NPM als leidraad gediend bij de hervorming van de publieke sector. Bij bestudering van het beleid gericht op het middelbaar beroepsonderwijs merkte ik dat het NPM-model soms wel, maar soms ook niet wordt gevolgd. In de periode 2000-2010 investeerde de overheid namelijk flink in de output en het zelfbestuur van mbo-instellingen; tegelijkertijd introduceerde de overheid beleids-

programma's die het onderwijsproces van scholen beïnvloedden, ongeacht hun resultaten. Deze mix van beleidslijnen komt niet altijd tegemoet aan de belangen en waarden van de instellingen, wat kan leiden tot een gebrek aan vertrouwen. Het verschil in belangen tussen instellingen en de overheid kan echter ook helpen bij een effectiever inzet van het NPM-model. Meer inzicht in de betekenis van kwaliteit voor beide partijen en op welke punten dit verschilt of juist overeenkomt, kan de overheid helpen gerichter beleid in te zetten en de autonomie van scholen meer te respecteren.

New Public Management in het Nederlandse onderwijs

Vanaf de jaren '80 zijn onder de noemer New Public Management in landen over de hele wereld



hervormingen in het onderwijs ingevoerd. Er werden ideeën uit de private sector overgenomen en toegepast in de publieke sector. Resultaten werden belangrijker dan de wijze waarop die waren behaald. Ook het denken werd bedrijfsmatiger. Vanwege politieke en economische verschillen waren de hervormingen in deze landen weliswaar verschillend in tijd en context, maar het doel was hetzelfde: het onderwijsbeleid effectiever en efficiënter maken.

Onder invloed van NPM is in Nederland de relatie tussen het ministerie van OCW en de onderwijsinstellingen veranderd: van een traditioneel input-georiënteerd model met gedetailleerde overheidsbemoeienis ging het naar een veel minder voorschrijvend en output-georiënteerd model. Om de kwaliteit te bewaken is de overheid het onderwijs gaan monitoren met outputindicatoren. Verschillende beslissingsbevoegdheden zijn neergelegd bij scholen, die zo meer autonomie kregen en vrijer werden om te bedenken hoe ze hun onderwijs willen inrichten, zolang ze voldeden aan de outputeisen die de overheid heeft gesteld. Deze veranderingen beoogden een

meer efficiënte en effectieve regulering van het onderwijs.

NPM is in de afgelopen jaren niet altijd even populair geweest. Er is veel kritiek op de bedrijfsmatige manier van denken, die niet zou passen bij het onderwijs, en de neveneffecten daarvan. Ik stel ik NPM als zodanig niet ter discussie, maar ben ik geïnteresseerd in hoeverre de uitgangspunten van NPM terug te zien zijn in het overheidsbeleid en op welke punten daarvan wordt afgeweken. Vervolgens ga ik in op mogelijkheden om NPM effectiever in te zetten voor de kwaliteit van het beroepsonderwijs.

NPM in de praktijk

In wetenschappelijke studies naar de uitwerking van NPM wordt vaak gewezen op de ingewikkelde combinatie van autonomie en departementale controle. Het loslaten van de traditionele controle en het stimuleren van een zekere zelfstandigheid blijkt een moeilijke opgave voor overheden. In de praktijk blijkt dat de deregulering in sommige gevallen gepaard gaat met zwaardere regelgeving en meer toezicht en controle door de nationale regeringen. Uit sommige studies blijkt dat bij

beleidsprogramma's waar autonomie van scholen een doel was, het initiatief van de scholen eerder werd weggenomen dan dat scholen nieuwe verantwoordelijkheden werden toevertrouwd. Ook in het Nederlandse mbo is deze spanning tussen de autonomie van scholen en de overheidsbemoeienis voelbaar: aan de ene kant zijn instellingen voor beroepsonderwijs grote zelfstandige instituten, vergelijkbaar met die voor hoger onderwijs, die voor een groot deel hun eigen processen inrichten; aan de andere kant hebben deze instellingen te maken met leerlingen die nog vallen onder de leer- en kwalificatieplicht, wat extra verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Om te zien hoe deze spanning tot uiting komt in beleidsprogramma's heb ik in mijn proefschrift (Van der Sluis, 2014) gekeken naar de uitvoering van het onderwijsbeleid in de periode 2000-2010. Dit heb ik gedaan door te kijken naar de jaarverslagen van OCW voor het mbo, rapporten van de Inspectie van het Onderwijs over het mbo en gevraagde adviezen over het mbo van de Onderwijsraad. Ik heb gekeken welke onderwerpen aan bod komen en hoeveel aandacht en geld er relatief naar deze onderwerpen gaat. In lijn van NPM was mijn hypothese dat het onderwijsbeleid zich zou moeten concentreren op de output van scholen en de verantwoording hierover, en niet langer op het onderwijsproces van scholen. Daarnaast wilde ik weten of en wanneer de overheid van deze lijn afwijkt.

Resultaten: herkenning maar ook inconsistentie

De NPM-lijn is goed terug te zien in het beleid op het mbo. Ten eerste laten de documenten een focus zien op de output van het beroepsonderwijs: het bestrijden van voortijdig schoolverlaten krijgt veel aandacht, de examinering is een hoofdonderwerp in de jaarverslagen en de overheid ontwikkelt in deze periode nieuwe outputmaten zoals taal- en rekenstandaarden. Ten tweede is er aandacht voor het zelfbestuur van scholen. De Onderwijsraad vraagt in haar rapporten aandacht

voor de ontwikkeling van governancecodes en de verdere ontwikkeling van verticale en horizontale verantwoording van scholen. Ten derde laten rapporten van de Inspectie van het Onderwijs zien dat de overheid vooral intervenueert in scholen die op grond van hun output worden gezien als risicovol of scholen waarvan de kwaliteitszorgsystemen niet naar behoren functioneren. Met andere woorden, veel elementen uit het onderwijsbeleid op het mbo sluiten aan bij de uitgangspunten van NPM.

Ik ben echter ook inconsistenties tegengekomen. Een daarvan is dat de overheid ook beleidsprogramma's introduceert die expliciet zijn gericht op onderwijsprocessen. Competentiegericht onderwijs is daar een voorbeeld van. Terwijl de overheid aan de ene kant scholen probeert te stimuleren een professioneel niveau van *self-governance* te bereiken en verantwoordelijk te zijn voor hun eigen onderwijsprocessen, bemoeit zij zich tegelijkertijd met de inhoud van die processen door die aan regels te binden. Zo'n stap kan rationeel zijn als de output van scholen niet voldoende is. De overheid kan zich in dergelijke gevallen verplicht voelen in te breken op falende scholen en de processen die leiden tot de onvoldoende output. De beleidsmaatregelen die de overheid stelt, gelden echter voor alle scholen, ongeacht de hoogte van hun output. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor wettelijke vereisten ten aanzien van bijvoorbeeld klachtenprocedures en het minimum aan klokuren. Als gevolg hiervan kunnen scholen het gevoel krijgen dat hun vrijheid om het onderwijs in te richten wordt belemmerd. De overheid kan duidelijker zijn over de redenering achter dit soort beleidsprogramma's; het liefst verschilt de overheidsbemoeienis afhankelijk van de output van de scholen.

Verschillende belangen

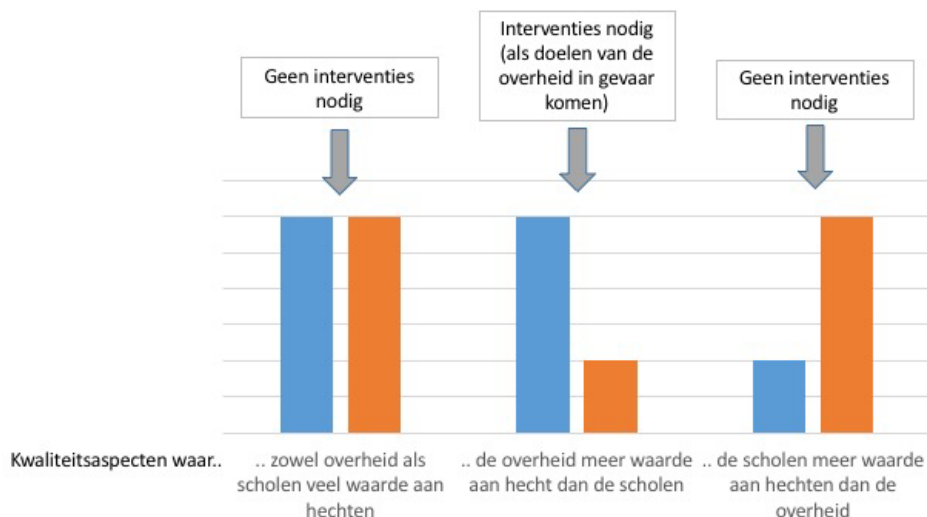
Een aandachtspunt dat ik graag aan discussies over NPM wil toevoegen, is dat de nationale doelen die de overheid wil bereiken niet altijd

overeenkomen met doelen van individuele scholen. De overheid en de scholen zijn verschillende actoren, elk met hun eigen set van waarden en belangen die met elkaar kunnen conflicteren. Een school zou bijvoorbeeld studenten die het niveau van een opleiding niet kunnen halen, niet door willen laten gaan, terwijl de overheid erop hamert dat elke student een diploma moet hebben voor hij de school verlaat. Als gevolg van de mogelijk conflicterende belangen kan het moeilijk zijn voor de overheid om te vertrouwen op de juiste inzet van scholen voor de nationale doelen en willen interveniëren.

In mijn promotieonderzoek vroeg ik aan meer dan 500 betrokkenen in en rond het mbo om gewicht te hangen aan verschillende kwaliteitsaspecten van het mbo. Uit de resultaten bleek dat het kwaliteitsbeeld van de medewerkers van scholen (docenten en managers) en medewerkers van de overheid (beleidsmakers en inspecteurs) verschilt. Zo vonden inspecteurs en beleidsmakers reductie van voortijdig schoolverlaten en verbe-

tering van de rekenvaardigheid van studenten belangrijker dan docenten en managers, die op hun beurt meer waarde hechtten aan procesvariabelen zoals de vorm van instructie. Het was echter ook weer niet zo dat belangen altijd tegengesteld waren: de kwaliteit van de examinering en werkgeverstevredenheid kregen van beide groepen hoge prioriteit. Bij het presenteren van de resultaten aan de deelnemende respondenten bleken de resultaten voor henzelf ook verrassend. Ook al gaan we er van uit dat we weten hoe verschillende partijen in het onderwijs denken, is dat dus blijkbaar niet altijd zo.

Inzicht in de waarden van scholen en de punten waarop deze al dan niet overeenstemmen met die van de overheid kan heel nuttig zijn. De overheid zou bij het nastreven van de nationale doelen rekening kunnen houden met deze waarden. Idealiter weet de overheid dan wanneer interventies nodig zijn - bij zaken waar uiteenlopende opinies het behalen van nationale doelen in de weg staan - en wanneer niet - als scholen



Figuur 1

dezelfde doelen hebben als de overheid en daar ook naar handelen zodat de autonomie van scholen zo veel mogelijk gewaarborgd blijft. In figuur 1 heb ik dit schematisch aangegeven.

In mijn studie vond ik aanwijzingen dat de overheid ook hoog inzet op onderwerpen waar de scholen al veel waarde aan hechten. Dit was het geval bij examinering. Bij dergelijke onderwerpen (met hoge beleidsaandacht en dus een hoge investering van de kant van de overheid) zou het goed zijn na te gaan hoe de betrokken partijen er tegenaan kijken.

Meer consistentie en gericht ingrijpen - percepties in beeld brengen

Om NPM effectiever in te zetten om de kwaliteit van het mbo te bevorderen zou de overheid zich allereerst kunnen concentreren op de continue verbetering van de twee belangrijkste kenmerken van NPM: de output en autonomie van scholen. Zowel de output zelf als de outputmaten zijn nog niet op niveau. Ondanks de daling van het aantal voortijdig schoolverlaters verlaat nog steeds een vijfde van de studenten het mbo zonder diploma. De outputmaten waarop scholen voor beroeps-onderwijs worden beoordeeld, zoals slagingspercentages, percentages voortijdig schoolverlaten (vsv) en percentages doorstroom, zeggen echter vooralsnog niet veel over de competenties van de studenten. Het zou goed zijn als hier op termijn meer betekenisvolle maten aan worden toegevoegd. Ook is het zelfbestuur van scholen nog niet op niveau. Volgens de Inspectie van het Onderwijs had meer dan de helft van de instellingen in de periode 2012-2014 de kwaliteitsborging niet op orde. Deze thema's verdienen nog veel aandacht.

Een volgende punt voor een effectief NPM-beleid is dat de overheid meer onderscheid kan maken in onderwerpen waarop veel beleidsinspanning nodig is (omdat aangenomen kan worden dat scholen daar niet vrijwillig aandacht aan besteden) en onderwerpen waarop minder investering

nodig is (omdat ze belangrijk zijn voor scholen zelf en scholen daar zelf al in investeren of niet gerelateerd zijn aan de output). Op deze manier kan de autonomie van scholen zoveel mogelijk intact blijven.

Hiervoor is het ten eerste wel nodig dat de overheid in beeld heeft wat de percepties zijn. Als belanghebbenden een bepaald aspect van het onderwijs heel hoog waarderen, maar dit aspect maakt geen onderdeel uit van het huidige kwaliteitsbeleid, kan dit leiden tot reflectie bij de overheid: is het nodig de definitie van kwaliteit uit te breiden op dit punt of heeft het aspect op een andere manier al een plek in de regulering van het beroepsonderwijs?

Een tweede mogelijkheid is dat de overheid gericht aandacht besteedt aan die aspecten waarbij haar belangen niet overeenkomen met die van de scholen. Weerstand uit het onderwijsveld kan de effectiviteit van beleid van de overheid immers in de weg staan.

Een derde mogelijkheid is dat de overheid de betrokkenen in het onderwijsveld aan zet laat en zelf een stapje terug doet. In mijn proefschrift laat ik zien dat er ook kwaliteitsaspecten zijn die door alle betrokkenen hoog gewaardeerd worden. De overheid zou op deze onderwerpen ruimte aan het onderwijsveld kunnen geven om de onderwijspraktijk zelf in te richten en te reguleren. Met beleid dat consistent is en meer is afgestemd op de waarden van scholen, zou de overheid meer kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het beroepsonderwijs. ■

Literatuur

- Sluis, M. van der (2015). *The quality of vocational education. Differing values, behaviour and policy*. Maastricht: Maastricht University (academisch proefschrift).
- Sluis, M. van der (2015). Implementing New Public Management in *Educational Policy*. In: *Educational Policy* (augustus 2015).