



Bestuur Beleid Beschouwing

Sietske Waslander

Sietske Waslander is hoogleraar Sociologie bij TIAS School for Business and Society van de Universiteit van Tilburg.

E-mail: s.waslander@tias.edu

NPO: gecompliceerd beleid in een complex stelsel

De pandemie legt structurele problemen onder een vergrootglas. Dat is het afgelopen jaar al vaak gezegd en gebleken. Een beschamend voorbeeld zijn de oplopende wachttijden voor hulp aan jongeren in psychische nood. Niet alleen de pandemie zelf, ook de aanpak ervan legt van alles bloot. Bijvoorbeeld hoe lastig de moderne mens met risico's kan leven. Ook de reactie op de gevolgen van de pandemie is onthullend. Zo legt het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) de grote kloof tussen beleid en uitvoering bloot.

Laat ik beginnen met het goede nieuws: dat met het NPO veel extra middelen beschikbaar komen voor onderwijs is verheugend en belangrijk. Verheugend omdat het leerlingen en studenten echt gaat helpen. En belangrijk omdat het erkent dat de pandemie - soms grote - impact heeft op leerlingen, studenten en onderwijsprofessionals.

Het NPO zorgt ook voor ongemak: 8,5 miljard euro is heel veel publiek geld. Met dat geld komt vanzelfsprekend de verantwoordelijkheid om het verstandig te besteden. Maar ... wie bepaalt wat meer of minder verstandig is? En hoe weten we of het geld goed terecht is gekomen? Precies die vragen zetten de schijnwerpers op de kloof tussen beleid en uitvoering, met name in het funderend onderwijs. Want er is een

groot verschil tussen het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs aan de ene kant, en het funderend onderwijs aan de andere. In mbo en ho heeft het NPO een haakje gevonden in de reeds ingevoerde kwaliteitsafspraken. Dat werkt als volgt: de Minister benoemt thema's waar onderwijsinstellingen aan moeten werken; instellingen maken daarvoor hun eigen plannen, in samenspraak met medezeggenschap en intern toezicht; een extern gremium beoordeelt de plannen en de uitvoering; en de Minister besluit uiteindelijk over de toekenning van middelen. Die werkwijze om geld te verdelen en verantwoorden is overigens niet zonder kritiek. Instellingen hebben het gevoel door hoepels te moeten springen om aanspraak te maken op financiële middelen die hen eerder rechtstreeks toekwamen. Ze hekelen de beperkte blik op meetbaarheid en klagen over bureaucratie. Dat gezegd hebbend, is men in mbo en ho blij dat het NPO geïncorporeerd wordt in iets wat er al is. Dat biedt bovendien flexibiliteit, door in de tijd enigszins met budgetten te schuiven. In dat deel van het onderwijsveld is men vooral blij met het NPO. Hoe anders is dat voor het funderend onderwijs. De Minister zet voor het NPO een apart traject op, met aparte gremia en een strakke planning. Om het geld te verdelen moet iedere school in april een scan uitvoeren, in mei maatregelen kiezen uit een voorgeschreven menukaart, waarna ze in juni horen hoeveel geld ze krijgen, zodat ze rond de zomer een school-specifiek programma kunnen maken. Voor twee schooljaren, want dat is de looptijd van het programma. Verantwoording loopt via het jaarverslag, volgens een nog onbekend maar uniform format. De Minister hecht eraan dat besturen weliswaar verantwoordelijk zijn, maar dat de regie op schoolniveau ligt. Er is een rol voorzien voor samenwerkingsverbanden, gemeenten

en de Inspectie. De Minister kondigde ook een aparte implementatiemonitor, een aparte commissie met wetenschappers en een maatschappelijke begeleidingscommissie aan.

Deze aanpak roept veel reacties op. De Algemene Rekenkamer waarschuwt alvast dat het onmogelijk is vast te stellen of beoogde doelen worden gerealiseerd. Het CPB twijfelt aan de uitvoerbaarheid omdat er onvoldoende mensen zijn. Sectorraden en profielorganisaties pleiten o.a. voor een langere looptijd, ruimte voor maatwerk en een focus op structurele problemen. Bestuurders en schoolleiders vinden de aanpak betuttelend en zien deze als een gebrek aan vertrouwen. Onderzoekers vrezen dat deze grote investering niet gaat leiden tot duurzame verbetering van het onderwijs. En velen zijn er beducht voor dat een aanzienlijk deel van de publieke middelen belandt bij private dienstverleners.

De aanpak en de reacties daarop zijn veelzeggend. Kort samengevat: het introduceren van een gecompliceerde aanpak in een complex systeem is vragen om moeilijkheden. De NPO-aanpak is gecompliceerd door het aparte traject met scans, menukaarten, schoolplannen en een reeks bestaande en specifiek opgezette organisaties en gremia die dat allemaal in goede banen moeten leiden. Het is een manier van sturen die we in ons onderzoek naar sturingsdynamiek steeds weer zagen: voor ieder beleidsvraagstuk ontstaan aparte sturingsnetwerken die eigen, additionele vormen van sturing ontwikkelen.¹ Dit gebeurt in het Nederlandse onderwijsbestel dat te karakteriseren als een complex systeem: verschillende partijen zijn op verschillende niveaus betrokken bij de sturing van onderwijs. Van rijksoverheid tot Inspectie, van besturen tot belangengroepen, van scholen tot sectorraden, en van

ondersteunende organisaties tot een hele verzameling commissies. De combinatie van gecompliceerd beleid en een complex systeem is problematisch. Het leidt tot sturingsoverload in instellingen, gaat ten koste van effectiviteit en ondermijnt de legitimiteit van de overheid.

In beginsel zijn er twee routes om een oplossing te zoeken: de complexiteit van het systeem reduceren of het beleid versimpelen. Terugkerende oproepen om sectorraden, schoolbesturen en/of allerlei ondersteunende organisaties af te schaffen zijn voorbeelden van het eerste. Er spreekt een begrijpelijk verlangen naar eenvoud uit. Echter, in de context van een moderne geïndividualiseerde samenleving is het een nostalgische illusie te denken dat de kloof tussen beleid en uitvoering langs die route te dichten valt. De zoektocht naar alternatieven voor centrale sturing door de overheid komt niet uit de lucht vallen en bij uitvoeringsorganisaties zijn niet voor niets grote problemen. De andere route, het beleid versimpelen, heeft meer kans van slagen. Het vereist dat de rijksoverheid focus aanbrengt, heldere doelen formuleert en middelen inzet om instellingen te ondersteunen die doelen te realiseren. Het vereist dat instellingen de ruimte krijgen om eigen werkwijzen te ontwikkelen. Het vereist een goed functionerende kennisinfrastructuur, zodat expertise beschikbaar komt en scholen van elkaar leren. Het belangrijkste is misschien wel dat er *feedback loops* ontstaan zodat het beleid daadwerkelijk kan leren van ervaringen in de praktijk. En het vereist tijd omdat het even duurt voordat een complex systeem zich herschikt, de tijd en energie van velen in dezelfde richting gaat wijzen (*alignment*) zodat inspanningen elkaar versterken in plaats van tegenwerken. Het NPO onthult de bestaande dysfunctionele kloof tussen beleid en praktijk. Het biedt ook een uitgelezen kans om dat serieuze vraagstuk duurzaam op te lossen. ■

¹Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). Zicht op sturingsdynamiek. Tilburg: TIAS School for Business and Society. <https://tinyurl.com/3fv4hsk5>ndere mythes over leren en onderwijs, Lannoo van Duuren Culemborg, 2013