

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Voor bureaucratiebestrijding is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling nodig

Er moet weer meer ruimte komen voor particulier initiatief en een grotere mate van betrokkenheid van de burger bij publieke voorzieningen die voor hem van belang zijn. De overheid ziet vervolgens alleen streng toe op de toegankelijkheid en de kwaliteit, en laat de interne bedrijfsvoering over aan de maatschappelijke instellingen zelf.

door *Leo Lenssen*

Lector maatschappelijk ondernemerschap aan de Hogeschool InHolland.

INLEIDING

Wie zich tot doel stelt om overbodige en contraproductieve overheidsbureaucratie te bestrijden, doet er goed aan niet alleen het verschijnsel zelf te bestuderen en op zijn merites te beoordelen, maar vooral ook te kijken naar de maatschappelijke mechanismen en patronen die bureaucratisering veroorzaken en bevorderen. Het is daarbij niet zinnig om de overheid louter te beschouwen als een autonome factor die van nature bureaucratie produceert.¹ Het is dan ook de vraag of er zonder meer sprake is van slachtoffers (met name gecategoriseerd als ‘het veld’) en verantwoordelijken (c.q. het ambtelijk apparaat). Het onderwijsdomein leent zich er bij uitstek voor om de genoemde dynamiek waar te nemen. Ik zal dit toelichten aan de hand van drie verschijnselen: bureaucratisering als gevolg van de onderwijspaceficatie, bureaucratisering die het gevolg is van de strijd om behoud van verworven rechten en bureaucratisering die samenhangt met ideologische opvattingen over de gewenste inrichting van de samenleving en de rol van onderwijs daarbij. Met betrekking tot het derde verschijnsel zullen we met name ingaan op de achtergronden en neveneffecten van de roc-vor-

ming. In alle gevallen blijkt dat de bureaucratisering niet primair ten dienste staat van de belangen van de genietters en gebruikers van de publieke voorziening onderwijs, maar van die van maatschappelijke groeperingen en instituties en overheidsdoelstellingen.² We sluiten af met het schetsen van een benadering die overheidsbureaucratie niet zozeer uitbant, als wel in een nieuw perspectief plaatst.

BUREAUCRATIE EN PACIFICATIE

De onderwijspacificatie van 1917 borgde niet alleen het recht op het stichten van scholen, de vrijheid van richting en inrichting daarvan en het recht op gelijkbesteding, maar legde ook de basis voor een explosie aan wet- en regelgeving om die rechten in goede banen te leiden.³ De groei van het departement van onderwijs hield hiermee gelijke tred. Het op rechtvaardige wijze verdelen van middelen werd het belangrijkste doel van onderwijswetgeving, met een accent op de belangen van besturen en instituten. Onderwijswetgeving verwerd hiermee tot wetgeving die eerder gericht was op institutionele belangen dan op de belangen van individuen (de gebruikers); een vorm van belangensubstitutie. Het recht van het individu op onderwijs is bijvoorbeeld niet vastgelegd in de Grondwet.⁴ De belangen van individuen werden geacht te worden gediend door het belang van het instituut: de school en het schoolbestuur. Deze ontwikkeling leidde in de loop der tijd tot een omvangrijk bureaucratisch geheel aan regels en uitvoeringsmaatregelen. De belangrijkste factor hierbij was echter niet een overheid die op autonome wijze een bureaucratie in stand hield, maar de wens van maatschappelijke partijen die als 'eigenaar' van onderwijsinstellingen vroegen om een verfijnd geheel van regels dat de gelijke rechten op besteding en subsidiëring zou waarborgen.

BUREAUCRATIE EN DE ONDERWIJSARENA

De 'schoolstrijd' kreeg van lieverlee in het interbellum en na de Tweede Wereldoorlog een ander karakter, namelijk dat van een concurrentiestrijd tussen verschillende levensbeschouwelijk georiënteerde scholen en hun besturen. Van de overheid werd verwacht dat zij die concurrentiestrijd zou reguleren en partijen wettelijk in een gelijkwaardige positie zou brengen. Hierdoor ontstond een nieuw type regelgeving, dat tot doel had de negatieve effecten van concurrentie, zoals ongebreidelde aanbodvergroting en kapitaalvernietiging in de sfeer van huisvesting, te beperken. Ook in dit geval kan niet gesproken worden van een slachtofferrol van 'het veld'. Integendeel, dat 'veld' vroeg via de aan de verschillende denominaties

gelieerde politieke partijen zelf voortdurend om extra maatregelen en voorzieningen.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstond het inzicht dat door de toegenomen complexiteit van de samenleving en de omvang van het onderwijsdomein de overheid niet langer in staat kon worden geacht om de rol van ‘verdelende rechtvaardigheid’ te blijven vervullen. De ‘autonome school’ werd het nieuwe paradigma, wat – samen met demografische ontwikkelingen en begrotingsproblemen – leidde tot de schaalvergrotingsoperaties die de afgelopen veertig jaar dominant zijn geweest in het onderwijs. Dit proces bracht echter op zijn beurt een grote hoeveelheid regelgeving en reguleringsbehoefte met zich mee, juist vanwege de grote belangentegenstellingen in het onderwijsveld.

Het overheidsbeleid met betrekking tot het onderwijs was in de periode tussen beide wereldoorlogen vooral volgend. De rol van het particulier initiatief, ook van de zijde van het bedrijfsleven, was dominant bij de ontwikkeling van nieuwe schooltypen en onderwijsvormen, en de overheid sanctioneerde die ontwikkeling in de regel pas achteraf met regelgeving (vooral met betrekking tot de bekostiging). Het gevolg daarvan was een onderwijsstelsel dat eerder kan worden getypeerd als ‘een stel scholen’, dan als een samenhangend onderwijsbestel.⁵ Dat veranderde dramatisch na de Tweede Wereldoorlog. Toen ging de overheid zich actief bezighouden met het onderwijs: dit was de periode van het constructief onderwijsbeleid, waarvan bijvoorbeeld de Mammoetwet het gevolg was.

BUREAUCRATIE EN IDEOLOGIE

Door de gewijzigde politieke constellatie – met name onder invloed van het sociaaldemocratische denken – en de enorme vraag naar onderwijs vanwege demografische ontwikkelingen (de babyboom) wenste de overheid meer greep krijgen op het onderwijs. Onderwijs was immers bij uitstek het domein waarop het concept van de ‘maakbare samenleving’ van toepassing leek. Twee nieuwe trends werden zichtbaar: de behoefte om een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen te creëren (het onderwijsbestel) en de expliciete invloed die politiek-ideologisch inzichten kregen op de inrichting en vormgeving van het onderwijs. Onderwijs werd een instrument van sturend overheidsbeleid, zowel qua vormgeving als qua ideologie. Deze combinatie zou leiden tot een cumulatie van regelgeving en wetgeving, en daarmee tot een nieuw type bureaucratie, namelijk een die niet primair gericht was op het borgen van de pacificatie, maar vooral op het realiseren van eigen overheidsdoelstellingen. Het onderwijs werd zodoende een instrument waarmee de overheid kon sturen op maatschap-

pelijke ontwikkelingen: er was sprake van constructief overheidsbeleid. Deze twee trends zijn duidelijk zichtbaar in twee substantiële en ingrijpende stelsel Fenomenen: de Mammoetwet in het voortgezet onderwijs (1963) en de roc-vorming in het (middelbaar) beroepsonderwijs (1996).

De Mammoetwet en de roc-vorming zijn bij uitstek voorbeelden van de wijze waarop een overheid een belangrijk maatschappelijk domein zodanig herordent dat het dienstbaar wordt aan overheidsdoelstellingen. Opge merkt moet worden dat deze grootschalige herordeningen deels, althans in theorie, werden gelegitimeerd door het belang van de individuele gebruiker. De systeemwijzigingen beoogden nadrukkelijk, als aspect van het ideologisch gedachtegoed, de toegankelijkheid van het onderwijs en daarmee gelijke kansen te bevorderen en uitval en ongeletterdheid tegen te gaan. De geschiedenis heeft inmiddels echter laten zien dat deze doelstellingen niet of onvoldoende zijn gerealiseerd.⁶ Beide genoemde systemen worden als onderdelen van het onderwijsbestel gekenmerkt door hun 'gesloten' karakter. Het zijn opzichzelfstaande systemen met een sterke interne samenhang en een eigen bestuurlijke en onderwijskundige logica. Dat is bijvoorbeeld met name door de commissie-Boekhoud in 2001 geconstateerd, toen deze pleitte voor het (opnieuw) met elkaar in verband brengen van het voorbereidend, middelbaar en hoger beroepsonderwijs.⁷ Deze expliciete ideologische benadering van het onderwijs door de overheid heeft een even permanente als omvangrijke stroom aan wet- en regelgeving opgeleverd en een bijbehorende bureaucratie. Let wel: er is hier dus niet zozeer sprake van een autonoom zichzelf (her)producerend proces van bureaucrativering, als wel van de bureaucratische gevolgen van politiek en beleid. Zolang overheidsbeleid het verlengstuk is van specifieke partijpolitieke en ideologische preoccupaties en er sprake is van periodieke wisseling van de politieke wacht, zal regelgeving op regelgeving gestapeld blijven worden. Vergelijk het dossier 'schaalvergroting'. In de afgelopen decennia is veel regelgeving gebaseerd op de wens van de overheid om de schaal van instellingen te vergroten. Inmiddels is er een tegengestelde politieke beweging op gang gekomen, die heeft geresulteerd in een wet die schaalvergroting moet tegengaan. Dit leidt tot tegenstrijdige uitvoeringspraktijken, omdat er tegelijkertijd nog veel regelgeving is die schaalvergroting stimuleert.

BUREAUCRATIE IN PERSPECTIEF

Het perspectief van waaruit het thema bureaucratie wordt benaderd, is van groot belang voor de beoordeling van de effecten daarvan. Tot aan de introductie van het principe van de 'autonome school' was er wel degelijk sprake van zeer gedetailleerde voorschriften die wekelijks werden gepu-

bliceerd in circulaire, maar voor de betrokken schoolleiders en schoolbestuurders betekende dit geen bureaucratische last. Integendeel: het leven van een schoolleider was in die periode vrij eenvoudig; hij had slechts beperkte verantwoordelijkheden. Ook voor de docent was er sprake van een grote mate van autonomie: men was ‘koning in eigen klas’. Dit veranderde paradoxaal genoeg met de introductie van de ‘autonome school’ in combinatie met het ideologisch gefundeerde constructieve overheidsbeleid. Deze combinatie leidde tot zowel meer eigen verantwoordelijkheid en meer eigen beleidsruimte voor bestuurders en schoolleiders, maar wel binnen strakkere formele

De bureaucratie verplaatste zich van de overheid naar de school en de klas

kaders, als tot de introductie van een nieuw type regelgeving, meer gericht op controle, verantwoording, prestaties en geleverde kwaliteit. De bureaucratie verplaatste zich van metaniveau, de overheid, naar meso- en microniveau, de school en de klas. Door de toegenomen eigen verantwoordelijkheid en de toename van de complexiteit van schoolorganisaties nam ook de noodzaak tot interne regelgeving en nieuwe interne sturingsmechanismen toe. Dit complex van factoren heeft geleid tot een toename van de beleefde en de feitelijke bureaucratische druk, zowel op het niveau van schoolleiders en -bestuurders als op dat van de docenten. In het eerste geval kan dat worden samengevat met de uitspraak ‘autonomie leidt tot meer vrijheid om te kiezen uit minder opties’, in het tweede geval met de kreet ‘het management heeft me mijn vak afgenomen.’⁸

BUREAUCRATIE EN HET ROC

De mechanismen die een rol spelen laten zich in het proces van rocvorming goed identificeren. De regionale opleidingscentra werden in 1996 door de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) geïntroduceerd als instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Hierin werden onder andere de scholen voor middelbaar beroepsonderwijs, de voormalige streekscholen, het kort middelbaar beroepsonderwijs en allerlei voorzieningen voor volwassenenonderwijs, zoals het vavo, ondergebracht. Andere voorzieningen verdwenen, zoals het vormingswerk en oriëntatie- en scholingsprogramma's. Vele honderden scholen en instellingen fuseerden tot grootschalige instituten, waarvan er een kleine vijftig overbleven. Deze ingrijpende fusie- en herschikkingsoperatie maakte zichtbaar dat de overheid streefde naar beheersing en controle van het onderwijsbestel door maatregelen van normalisering, standaardisering

en uniformering in te voeren.⁹ Dat uitte zich in eisen en voorschriften met betrekking tot de organisatorische inrichting van een roc. Door het in één instituut onderbrengen van een groot aantal voorheen afzonderlijke onderwijsvoorzieningen is sturing van de zijde van de overheid eenvoudiger geworden. Dat betekent dat vanuit het perspectief van de wetgever de roc-vorming leidt tot een lagere beheerslast, maar voor de desbetreffende bestuurders tot een toename daarvan, omdat veel nieuwe regelgeving in de WEB een enorme invloed kreeg op de bedrijfsvoering van het roc. Roc's zijn daardoor inmiddels buitengewoon complexe organisaties geworden. De bureaucratische last vloeit in dit geval rechtstreeks voort uit een verandering van het besturingsparadigma, zoals geschetst, samenhangend met een ideologisch gefundeerde bestelwijziging.¹⁰ Deze laatste factor is hierbij essentieel. Door het instituut roc te introduceren, trachtte de overheid zowel greep te krijgen op een belangrijk deel van de onderwijskolom (namelijk het volwassenenonderwijs en het beroepsonderwijs), als op (de werking van) de arbeidsmarkt. Nadrukkelijk beoogde de WEB een sturingsmogelijkheid te creëren met betrekking tot de opleiding en allocatie van toekomstige werknemers. Het belangrijkste principe daarbij was dat van de macrodoelmatigheid: beroepsopleidingen moesten zowel wat betreft niveau als wat betreft kwantiteit nauw kunnen aansluiten bij de behoeften van de arbeidsmarkt. De dominante rol van overheidsdoelstellingen bij de inrichting van het onderwijssysteem, in dit geval het roc, leidde tot bureaucratische effecten die met name op het niveau van de onderwijsorganisaties zichtbaar en vooral voelbaar werden.

BEVINDINGEN

Het mechanisme dat in het onderwijsdomein bureaucratie 'produceert' blijkt een divers karakter te vertonen. Historisch gezien had aanvankelijk niet de overheid, maar juist het veld belang bij de bureaucratische component van wet- en regelgeving. Na de Tweede Wereldoorlog is er niet zozeer sprake van een autonome groei van de (overheids)bureaucratie, als wel van de bureaucratische gevolgen van de dominante trends in overheidssturing, samenhangend met de ideologische doelstellingen van overheidsbeleid.

De ervaringen van de afgelopen decennia zouden kunnen leiden tot de overweging dat het principe van de 'maakbare samenleving' als sturingsprincipe van overheidsbeleid zeer kritisch moet worden beoordeeld, en dat de maatschappij-ideologische ambities van de overheid met betrekking tot het publieke domein blijvend van bescheiden aard zouden moeten zijn – ook en met name vanuit het oogpunt van de bureaucratische neveneffecten van dergelijke ambities. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat het

geschetste overheidsbeleid met betrekking tot het onderwijs heeft geleid tot een legitimiteitscrisis. Het onderwijs is van niemand meer en burgers voelen zich er steeds minder bij betrokken.¹¹

Het is vooral van belang dat we ons realiseren dat de inrichting van de samenleving niet langer in eendimensionale domeinen plaatsvindt – zorg, onderwijs, huisvesting –, maar dat vanuit het belang van de burger/gebruiker gezien allerlei tussenvormen en netwerken van instellingen tot stand komen die tegemoetkomen aan de multidimensionale vraag en behoeften van de burger. Maatschappelijke ontwikkelingen komen voort uit de samenleving en worden geïnitieerd door groeperingen in de samenleving. Dit proces zou door de overheid moeten worden gestimuleerd en bevorderd. Essentieel daarbij is de notie van verantwoordelijk burgerschap en, op het niveau van publieke voorzieningen, maatschappelijk ondernemerschap. Het maatschappelijk middenveld krijgt hiermee een minder institutioneel en temporeel duurzaam karakter. Het krijgt meer netwerkachtige kenmerken, is meer incidenteel en meer verbonden aan actuele behoeften en onmiddellijke gemeenschappelijke belangen. De rol van de overheid daarbij is om het verantwoordelijk burgerschap inhoud en kracht te geven (empowerment) en om richting te geven aan de herdefiniëring van

De overheid bemoeit zich niet meer tot in de kleinste details met de inrichting van een onderwijsbestel, maar stuurt op het toegankelijkheidsprincipe

het middenveld. De wijze waarop individuele burger en maatschappelijke onderneming zich tot elkaar verhouden, bepaalt de checks-and-balances. Netwerken en instituties die zich in het maatschappelijk krachtenveld bewegen, dienen de bestuurlijke opdracht en ruimte te krijgen om in interactie met burgers de samenleving in te richten.

Burgers dienen daarom niet beschouwd te worden als consumenten van publieke voorzieningen, maar als zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop ze met anderen gebruikmaken van de geboden voorzieningen. Vertaald naar het onderwijs houdt dat in dat wet- en regelgeving niet langer vooral betrekking heeft op het behoud van de historisch gegroeide status quo en bijbehorende institutionele oriëntatie, dan wel op ideologische opvattingen, maar op het voorzien in behoeften van burgers. De overheid bemoeit zich dan niet tot in de kleinste details met de inrichting van een onderwijsbestel, maar stuurt op het toegankelijkheidsprincipe. Scholen dienen leerlingen in staat te stellen hun capaciteiten te exploreren en hun ambities te realiseren. Hoe ze dat doen mogen ze zelf weten; de middelen ervoor worden primair ter beschik-

king gesteld aan de gebruiker en niet aan de schoolbesturen. Gedacht kan worden aan trekkingsrechten voor burgers die in de loop der jaren kunnen worden uitgeoefend, wat ook bijdraagt aan de bevordering van 'een leven lang leren'. Anders gezegd: de overheid faciliteert en regelt de backoffice en laat de inrichting van de frontoffice over aan maatschappelijk partijen die zich hiervoor willen inzetten. Dat beeld heeft wel wat weg van de situatie van vóór de invoering van het constructief onderwijsbeleid: meer ruimte voor particulier initiatief en een grotere mate van betrokkenheid van de burger bij publieke voorzieningen die voor hem van belang zijn.

Er moet dan ook een nieuwe balans komen in het publieke domein, waarin overheid, maatschappelijke ondernemingen en burgers nieuwe rollen vervullen. De burger dient via de maatschappelijke ondernemingen weer in staat te worden gesteld zijn eigen leven vorm te geven. De overheid ziet vervolgens alleen streng toe op toegankelijkheid en de kwaliteit en laat de interne bedrijfsvoering over aan de maatschappelijke instellingen zelf. De aldus ingeperkte overheidsbureaucratie kan zegenrijk zijn, omdat het duidelijkheid schept en ruimte laat.

Noten

- 1 We beschouwen 'bureaucratie' als de doelrationele inzet van middelen om controle uit te oefenen door een orgaan dat daartoe bevoegd is.
- 2 Al in 1996 formuleerden In 't Veld e.a. het principe dat niet primair maatschappelijke en doelmatigheidsdoelstellingen de kern dienen te vormen van het toegankelijkheidsbeleid van de overheid, maar de individuele mogelijkheden en behoeften van gebruikers (Roel in 't Veld, Hans de Bruijn en Mirjam Lips, *Toekomst voor het funderend onderwijsbeleid. Een studie*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1996).
- 3 Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs*, [Kunsten] en *Wetenschappen*, 1918-1993. Assen: Van Gorcum, 1993.
- 4 J. Sperling, 'Het recht op onderwijs en toelating tot een school', *School en Wet*, 2009, nr. 6, pp. 5-9.
- 5 Ph.J. Idenburg, *Schets van het Nederlandse schoolwezen* (tweede, geheel herziene druk). Groningen: Wolters, 1964.
- 6 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2008; Nicole Tieben, *Transitions, Tracks and Transformations. Social inequality in transitions into, through and out of secondary education in the Netherlands for cohorts born between 1914 and 1985*. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen, 2009.
- 7 Commissie-Boekhoud, *Doorstroomagenda beroepsonderwijs. Advies commissie Boekhoud*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002.
- 8 Zie Pieter Hetteema en Leo Lenssen (red.), *Van wie is het onderwijs. De veranderende rol van leraar, manager en minister*. Amsterdam: Balans, 2007.
- 9 Deze tendensen worden door Weber al beschreven als behorend bij rationaliseringsprocessen. J.C. Scott beschrijft in *Seeing like a state* (1998) tot welke perverse effecten ver doorgevoerde overheidsrationalisatie kan leiden.
- 10 Jeroen Heijs e.a., *Geknipt en geschoren. Hoe een kleinere overheid bijdraagt aan een effectievere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt*. Z.p. z.j. [2008].
- 11 Hetteema en Lenssen 2007.