



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Een ROC presteert niet alleen. Beschouwing over het nieuwe besturingsmodel uit Koers BVE II.

Hooge, E.H.; van der Sluis, Margriet

**Publication date**

2006

**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Hooge, E. H., & van der Sluis, M. (2006). *Een ROC presteert niet alleen. Beschouwing over het nieuwe besturingsmodel uit Koers BVE II*. Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwassenen.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

|

## **Een ROC presteert niet alleen**

**Beschouwing over het nieuwe besturingsmodel uit  
Koers BVE II**

**Edith Hooge & Margriet van der Sluis**

## Colofon

Een ROC presteert niet alleen; Beschouwing over het nieuwe besturingsmodel uit Koers BVE II  
December 2005

**Uitgave** Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie

Wibautstraat 4

1091 GM Amsterdam

Telefoon 020 525 12 45

**Druk** Grafisch Project Management

Spui 21

1012 WX Amsterdam

**Prijs** € 12,50

**ISBN** 90-75743-661

**Bestellen** Bestellingen kunnen geschieden bij MGK bve,

Postbus 94208

1090 GE Amsterdam

per e-mail: [MGKinfo@fmg.uva.nl](mailto:MGKinfo@fmg.uva.nl)

telefonisch: 020 525 12 45

per fax: 020 525 12 70

of via het bestelformulier op de website:

<http://www.maxgoote.nl>

onder vermelding van uw naam en het verzendadres

en bestelnummer MGK.05-77

# Inhoudsopgave

	<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Een nieuw besturingsmodel</b>	<b>9</b>
1.1	Inleiding	9
1.2	Een nieuwe bestuurlijke weg	9
1.3	Het nieuwe besturingsmodel in schema	13
<b>2</b>	<b>Spoor 1: Regionalisering</b>	<b>16</b>
2.1	Meervoudige publieke verantwoording	17
2.2	Stakeholderbenadering	18
2.3	Afstemming en samenwerking	20
2.4	Spoor 1 en de drie doelen van het nieuwe besturingsmodel	22
<b>3</b>	<b>Spoor 2: Sturen op regionale beleidsprestaties</b>	<b>25</b>
3.1	Monitoren van organisatieprestaties	25
3.2	Benchmarken	27
3.3	Prestatiemeting en sturing	28
3.4	Spoor 2 en de drie doelen van het nieuwe besturingsmodel	33
<b>4</b>	<b>De dynamiek binnen het nieuwe besturingsmodel en de invloed van het bestaande besturingsmodel daarop</b>	<b>36</b>
<b>5</b>	<b>Tot slot</b>	<b>38</b>
5.1	Samenvattend	38
5.2	Conclusies en aanbevelingen	41
	<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>46</b>
	<b>Bijlage</b>	<b>49</b>
	<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>52</b>
	<b>Over de auteurs</b>	<b>53</b>

|

## Woord vooraf

Het Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneducatie (MGK bve) heeft als doelstellingen:

- het toegankelijk maken van nationale en internationale kennis op het terrein van bve;
- het analyseren van deze kennis;
- het bevorderen van kennisproductie;
- het stimuleren van discussies over de kennisproductie en kennisbenutting.

**De resultaten van het werk van het MGK bve worden op verschillende manieren ter beschikking gesteld aan de actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het bve-systeem.**

‘Sturing en verantwoording’ is de titel van een van de programmalijnen van het Max Goote Kenniscentrum. Kernvraag in deze programmalijn is: wat zijn eigentijdse, efficiënte en effectieve vormen van governance in en rond het beroepsonderwijs? Door de verzelfstandiging van de instellingen voor beroepsonderwijs veranderen niet alleen de sturingsrelaties met de overheid, maar ook de interne sturingsrelaties en de sturingsrelaties met de maatschappelijke (veelal regionale) omgeving. Een veelgebruikte term in dit verband is het ‘maatschappelijk ondernemerschap’ dat van de instellingen gevraagd wordt. Deze ontwikkeling in de ‘governance’ staat niet op zichzelf, maar vormt onderdeel van de bredere dynamiek in de relaties tussen de instelling en de relevante omgeving onder invloed van recente maatschappelijke ontwikkelingen.

Met het verschijnen van *Koers BVE II* (Min. OCW, 2004a) kreeg deze nieuwe besturingsfilosofie ook een beleidsmatige vertaling voor het veld van het beroepsonderwijs. Het idee dat een regionaal opleidingscentrum (ROC), een agrarisch opleidingscentrum (AOC) of een vakinstelling alleen aan beleidsdoelbereiking werkt, is verlaten. In plaats daarvan moet uitdrukkelijk in de regio, met verschillende partners worden samengewerkt om beleidsdoelen te bereiken. Daarbij hoeft niet binnen elke regio aan dezelfde beleidsdoelstellingen te worden gewerkt. Elke regio kan zichzelf profileren aan de hand van een specifieke set van beleidsdoelstellingen en maakt hierover (prestatie)afspraken met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

In grote lijnen streeft de overheid drie doelen na met het nieuwe besturingsmodel: het bieden van ruimte voor regionale variatie, het stimuleren van een proces waarbij ROC's leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering te komen en het verder bevorderen van de autonomie van ROC's. In de woorden van OCW: voorwaarde voor een terugtrekkende overheid, met minder regels en proportioneel toezicht is dat de sector het interne toezicht op orde heeft, het regionale netwerk betreft, innovatief is, zich transparant verantwoordt en van elkaar wil en kan leren.

Om deze doelen te bereiken wordt ingezet op twee sporen; regionalisering en sturen op regionale beleidsprestaties. In deze beschouwing is nagegaan hoe dit concreet wordt uitgewerkt en wat de bijdrage van de twee sporen is aan het bereiken van de drie beleidsdoelen.

Uit de beschouwing blijkt dat het nieuwe besturingsmodel wordt gekenmerkt door een paradox. Er is erkenning voor het feit dat een ROC niet alleen presteert en dat regionale afstemming en samenwerking om die reden moeten worden gestimuleerd. Maar door de prestatiemeting ten behoeve van het benchmarkproces worden ROC's toch weer als losse organisaties beschouwd en beoordeeld. Sturen op regionale beleidsprestaties belemmert daarmee de realisatie van het nieuwe besturingsmodel. Er is behoefte aan een benchmarksysteem dat juist de organisatieoverstijgende inspanningen en prestaties zichtbaar kan maken. Meer in het algemeen worden er kanttekeningen geplaatst bij het geloof in de heilzame effecten van prestatiemeting en worden er voorstellen gedaan voor subtielere vormen op dit gebied.

Wat betreft het spoor van de regionalisering stellen de auteurs dat ROC's zich niet alleen moeten richten op stakeholders die een direct instrumenteel belang hebben bij de activiteiten van het ROC, maar zich ook moeten richten op stakeholders die belang hebben bij het realiseren van bredere maatschappelijke effecten. En voor alle vormen van regionale samenwerking geldt dat er echte bereidheid moet zijn om een bijdrage te leveren, een heldere regievoering en afbakening van verantwoordelijkheden en een goed beheer van de investeringen. Om dergelijke stakeholderrelaties aan te gaan, moet er daadwerkelijk sprake zijn van autonome instellingen.

We hebben deze publicatie een beschouwing genoemd, om aan te geven dat het deels gaat om (beargumenteerde) veronderstellingen die nog om een empirische toetsing vragen en deels om de resultaten van onderzoek die het betoog ondersteunen. In die zin is deze beschouwing ook te beschouwen als

|

een programma voor verder empirisch onderzoek naar de uitwerking, meetbaarheid en effectiviteit van deze nieuwe besturingsfilosofie. We houden u van de verdere voortgang van dit conceptualiserings- en onderzoeksproces graag op de hoogte.

Drs. Willem Houtkoop  
Directeur Max Goote Kenniscentrum bve

|

# 1 Een nieuw besturingsmodel

## 1.1 Inleiding

In 2004 lanceert het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in de beleidsnotitie *Koers BVE II* enkele opvallende wijzigingen in de aansturing van de regionale opleidingscentra<sup>1</sup> (ROC's) (Min. OCW, 2004a). Het hoofddoel van deze notitie is de richting voor het beroeps- en de volwasseneneducatie (bve) aan te geven voor de middellange termijn. In de beleidsnotitie wordt het realiseren van een sterke kenniseconomie als dé centrale doelstelling gepresenteerd, met als minstens zo belangrijke tweede doelstelling het versterken van de sociale cohesie (Honingh & Hooge, 2004).

Het meest vernieuwende -en daarmee meest opvallende- onderdeel van de beleidsnotitie is de introductie van een nieuw besturingsmodel dat kan worden getypeerd als 'regionalisering'. *Koers BVE II* is in dit opzicht vergelijkbaar met de belangrijke sturingsnota's uit het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw zoals *Minder regels, meer ruimte* (Min. O&W, 1985a), de 'HOAK-nota' (Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit, Min. O&W, 1985b) en de nota *De school op weg naar 2000* (Min. O&W, 1988).

In deze beschouwing nemen we het nieuwe besturingsmodel onder de loep en gaan we na hoe deze kan uitwerken in de praktijk. In de volgende twee paragrafen beschrijven we eerst preciezer wat het nieuwe sturingsmodel inhoudt en brengen we het in schema. Aan het eind van dit hoofdstuk lichten we de opbouw van deze beschouwing toe.

## 1.2 Een nieuwe bestuurlijke weg

De nieuwe bestuurlijke weg die met *Koers BVE II* wordt ingeslagen, wordt bevestigd en nader uitgelegd in een brief die alle ROC's ontvangen van de staatssecretaris van OCW. Hierin wordt aangegeven dat de overheid wil sturen op regionale ambities. In de brief wordt dit als volgt toegelicht:

*“Doel van het sturen op ambities is het verkrijgen van transparante doelstellingen en prestaties van regionale netwerken, en het van elkaar leren. Het bestuurlijke proces in de regio wordt hiermee gestimuleerd. Sturen op ambities is een onderdeel*

---

1 Daar waar van ROC's wordt gesproken, worden ook AOC's (agrarische opleidingscentra) en vakscholen bedoeld.

van een bredere visie op sturen. Elementen uit deze visie zijn:

- a de regio en de instellingen in beeld: sturen op een stelsel betekent dat de ambities en de prestaties van de individuele instellingen en hun regio bekend zijn;
- b meervoudige publieke verantwoording en regionalisering: regionale actoren dienen vooraf (bij het formuleren van ambities), tijdens en na het behalen van prestaties betrokken te zijn en een bijdrage te leveren;
- c sturen op het 'wat' en niet op het 'hoe'. Het sturen op ambities wordt vergezeld van een traject van deregulering, waarbij zoveel mogelijk administratieve lasten van de instellingen en hun regionale netwerk worden beperkt.  
[...]
- d de rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de kaderstelling. Deze kaderstelling heeft in ieder geval betrekking op de wet- en regelgeving en op het bepalen van de nationale ambities voor de instellingen.”

(Min. OCW, 2004b, p. 2).

De brief maakt duidelijk dat elk ROC zich, samen met belanghebbende organisaties in de eigen regio, moet gaan profileren aan de hand van een aantal regionale beleidsdoelstellingen.<sup>2</sup> Het is de bedoeling dat de ROC's over de regionale beleidsdoelstellingen prestatieafspraken met het ministerie maken. Daarbij hoeft niet binnen elke regio aan dezelfde regionale beleidsdoelstellingen te worden gewerkt. Integendeel, het is uitdrukkelijk de bedoeling dat er per regio een accent komt te liggen op een combinatie van beleidsdoelstellingen die een antwoord vormen op de specifieke behoeften en vraagstukken binnen de regio.

De rijksoverheid blijft -zoals hierboven aangegeven onder punt d- verantwoordelijk voor de kaderstelling van het stelsel en neemt daarbij beleidsprestaties op twee niveaus als aangrijpingspunt om op te sturen. Deze niveaus zijn weergegeven in tabel 1. De tabel laat zien dat het sturen op regionale beleidsdoelstellingen nieuw is en iets anders dan het sturen op het waarborgen van het stelsel. De kern van de nieuwe sturingsfilosofie is dus dat het sturen op beleidsdoelstellingen en -prestaties op regionaal niveau (niveau II) als tweede aangrijpingspunt wordt toegevoegd aan waarborging van het stelsel (niveau I).

---

2 Deze regionale beleidsdoelstellingen worden in *Koers BVE II* en in de brief 'ambities' genoemd.

## **Tabel 1**

### **Sturen op beleidsprestaties op twee niveaus**

---

#### **Niveau I Sturen op beleidsprestaties op instellingsniveau**

Beleidsprestaties op instellingsniveau worden bepaald op basis van de stelselindicatoren. De stelselindicatoren hebben betrekking op de rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, kwaliteit en continuïteit. Voorbeelden van stelselindicatoren zijn gegevens over instroom, uitstroom, oordeel van deelnemers, leeftijdsopbouw van het personeel, enz. De toezichthouders (Inspectie, Accountantsdienst, Cfi) volgen de ROC's met behulp van deze indicatoren. Wanneer een instelling op de indicatoren onvoldoende presteert, kan bestuurlijk handelen plaatsvinden. De basiskwaliteit van het stelsel wordt zo bewaakt, op het niveau van de individuele instellingen.

---

#### **Niveau II Sturen op beleidsprestaties op regionaal niveau**

ROC's bepalen zélf met hun regionale partners de regionale beleidsdoelstellingen. ROC's zorgen voor invloed en inbreng van deze regionale partners bij het formuleren en behalen van de beleidsprestaties. ROC's maken hierover vervolgens prestatieafspraken met het Ministerie van OCW. Een voorbeeld van een regionale doelstelling is het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, een doelstelling die niet alleen door een ROC kan worden gerealiseerd, maar waarvoor ook de inzet van andere organisaties zoals een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), jeugdzorg, politie en justitie, enz. nodig is.

De overheid gaat met behulp van maatschappelijke beleidsindicatoren (de bve-barometer) zichtbaar maken wat de regionale beleidsdoelstellingen en -prestaties van individuele instellingen en hun regionale netwerken zijn. Dit zichtbaar maken van regionale beleidsdoelstellingen en -prestaties wordt als 'benchmarkproces' gekarakteriseerd, waarbij afrekenen "niet aan de orde is, niet financieel en niet op andere wijze." Openbaarmaking van de resultaten zal pas dan gebeuren als OCW en de ROC's het erover eens zijn dat een goed en betrouwbaar beeld is ontstaan. Met instellingen die onder het gemiddelde presteren gaat OCW het gesprek aan; dit wordt een bestuurlijke dialoog genoemd (Min. OCW, 2004b, p. 75).

Omdat het sturen op beleidsprestaties op regionaal niveau nieuw is, wordt er gewerkt met een groeimodel zodat de ROC's en het ministerie zelf aan het systeem kunnen wennen. Er wordt gestart met twee regionale beleidsdoelstellingen: 'aanval op de uitval' en 'een leven lang leren'. Vier indicatoren moeten zicht geven op de beleidsprestaties per regionale beleidsdoelstelling: 1) gediplomeerde uitstroom (per niveau); 2) doorstroom vmbo-mbo; 3) herplaatsing vanuit het RMC-netwerk; 4) deelname aan leeractiviteiten van 25- tot en met 64-jarigen.

---

|

Samenvattend zetten we de rollen en activiteiten van de ROC's en van de landelijke overheid die het nieuwe sturingsmodel met zich meebrengt op een rij:

#### ROC's:

- formuleren hun doelstellingen en maken hun prestaties zichtbaar op twee niveaus, namelijk op instellingsniveau en op regionaal niveau; dit regionale niveau is nieuw;
- betrekken en activeren regionale actoren vooraf bij het stellen van de regionale doelen, tijdens en na het behalen van de regionale beleidsprestaties;
- leggen samen met regionale actoren een eigen accent bij het stellen van de regionale beleidsdoelen met als doel een passend antwoord te geven op de specifieke behoeften en vraagstukken van de regio;
- leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen;
- maken afspraken met het Ministerie van OCW over de te behalen regionale beleidsprestaties.

#### De landelijke overheid:

- werkt met twee aangrijpingspunten om ROC's te sturen: 1) het instellingsniveau en 2) het regionale niveau; dit tweede aangrijpingspunt is nieuw;
- maakt de regionale beleidsdoelstellingen en -prestaties van individuele instellingen en hun regionale netwerken zichtbaar met behulp van indicatoren (bve-barometer);
- maakt de regionale beleidsdoelstellingen en -prestaties van individuele instellingen en hun regionale netwerken pas zichtbaar via de bve-barometer als de ROC's en OCW het erover eens zijn dat de gegevens goed en betrouwbaar zijn;
- gaat een bestuurlijke dialoog met de ROC's aan wanneer zij ondergemiddeld presteren gezien op de bve-barometer;
- werkt met een groeimodel; dit gebeurt door te starten met het zichtbaar maken van de regionale beleidsprestaties op in eerste instantie twee indicatoren van de bve-barometer.

### 1.3 Het nieuwe besturingsmodel in schema

In figuur 1 (zie bijlage) is het nieuwe besturingsmodel in schema gebracht. Bovenin is aangegeven dat het nieuwe besturingsmodel is gebaseerd op het uitgangspunt dat een ROC veel beleidsdoelstellingen niet alleen kan realiseren, maar is aangewezen op samenwerking met regionale partners. Dit uitgangspunt is nieuw en vormt een antwoord op een maatschappelijke tendens dat vragen en wensen van burgers lang niet altijd meer passen binnen één sector of bij één organisatie, maar op het grensvlak van de doelstellingen van verschillende organisaties liggen of er zelfs bovenuit stijgen. Zo kan een jonge schoolverlater zonder diploma te maken krijgen met leerplichtinstanties, CWI, buurtwerk, een welzijnsinstelling en wellicht een werkgever. In veel gevallen is dus de inzet van diverse organisaties vereist. Met het nieuwe besturingsmodel wordt getracht ROC's aan te zetten om op organisatieoverstijgende vragen in te spelen en samen te werken.

In figuur 1 zijn in de ovaal rechts de drie doelen genoemd die de overheid voor ogen heeft met de introductie van het nieuwe besturingsmodel. Het eerste doel noemen we 'regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties'. Met het nieuwe besturingsmodel wordt gedeeltelijk afgestapt van een generiek, landelijk beleid dat voor alle ROC's geldt. Weliswaar stelt de overheid vanuit haar 'stelselverantwoordelijkheid' nog steeds eisen aan de prestaties van individuele instellingen (zie de rechthoek linksonder: bestaand besturingsmodel), maar ROC's krijgen daarnaast de ruimte om samen met regionale partners in te spelen op de wensen en behoeften in de regio. Daardoor kunnen de beleidsprestaties per regio verschillen. Ten tweede geeft het nieuwe besturingsmodel een impuls aan wat we noemen "ROC's leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen" (zie de middelste ovaal rechts). Dit houdt in dat ROC's van zowel elkaars goede als elkaars slechte ervaringen en praktijken kunnen leren om zo tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen. Het derde doel van het nieuwe besturingsmodel is 'autonomiebevordering van ROC's' (onderste ovaal rechts). De overheid doet dit door niet meer te sturen op hoe regionale beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd, maar op wát wordt gerealiseerd: de regionale beleidsprestaties.

De drie doelen van het nieuwe besturingsmodel sluiten naadloos op elkaar aan. De staatssecretaris verwoordt dit in de eerdergenoemde brief als volgt: "Voorwaarde voor een terugtrekkende overheid, met minder regels en proportioneel toezicht, is dat de sector het interne toezicht op orde heeft, het

regionale netwerk betreft, innovatief is, zich transparant verantwoordt, te vergelijken is en van elkaar wil en kan leren” (Min. OCW, 2004b). Het nieuwe besturingsmodel is te beschouwen als een antwoord op de nieuwe ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid, maatschappelijke organisatie en maatschappij die de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in het advies *Bevrijdende Kaders* (2003) noemt. Twee ontwikkelingslijnen vormen daarbij de kern:

- 1 *Kaderstelling*. Dit houdt in dat de overheid zich terugtrekt op essentiële kaders en zich van daaruit actief maar op hoofdlijnen met de samenleving bemoeit. De overheid stuurt met enkele kernregels, die enerzijds ruimte bieden aan instellingen, professionals en burgers maar die anderzijds streng worden bewaakt.
- 2 *Horizontalisering*. Dat wil zeggen dat instellingen, bedrijven en burgers zich veel meer gaan richten op burgers en op elkaar dan op de overheid. De verantwoording wordt zo ingericht dat burgers actief betrokken raken bij het functioneren van de instellingen en er vindt veel meer onderlinge vergelijking van instellingen en professionals plaats. (RMO, 2003).

Om de drie doelstellingen te bereiken wordt ingezet op twee sporen, die links in figuur 1 in de bovenste twee rechthoeken zijn weergegeven. Het eerste spoor noemen we *regionalisering*: ROC's betrekken en activeren regionale partners bij het bepalen van regionale beleidsdoelstellingen en bij het behalen van regionale beleidsprestaties. Het tweede spoor noemen we *sturen op regionale beleidsprestaties*: de overheid maakt de regionale beleidsprestaties zichtbaar met behulp van indicatoren (bve-monitor) en maakt deze -na overleg met de ROC's- openbaar.

In deze beschouwing gaan we na wat de bijdrage van de twee sporen is aan de realisatie van de drie doelstellingen 'regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties', 'horizontale oriëntatie en leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen' en 'autonomiebevordering van ROC's'. Om de doelstellingen van het nieuwe besturingsmodel te bereiken wordt op de inzet van verschillende actoren gerekend. Bij het eerste spoor zijn de ROC's en hun regionale partners de belangrijkste actoren, bij het tweede spoor zijn dat de landelijke overheid en de ROC's. Door in het schema pijlen van de twee sporen links naar de drie doelen rechts te trekken met in het midden een vraagteken geven we aan dat we willen nagaan wat de invloed is van de twee sporen op het bereiken van de drie doelen.

|

Links onderin is het bestaande besturingsmodel opgenomen met daarbij een pijl die verwijst naar de dunne pijlen van links naar rechts. Dit betekent dat we ons ook afvragen in hoeverre het bestaande besturingsmodel van invloed is op de dynamiek van het nieuwe besturingsmodel.

De opbouw van deze beschouwing is als volgt. In hoofdstuk 2 onderzoeken we wat de betekenis is van spoor 1: ‘regionalisering’. Aan het eind van hoofdstuk 2 gaan we in op de vraag wat het mogelijke effect is van regionalisering op de drie doelen van het nieuwe besturingsmodel. In hoofdstuk 3 vervolgens ontrafelen we spoor 2: ‘sturen op regionale beleidsprestaties’. Ook hoofdstuk 3 besluiten we met de vraag wat het mogelijke effect is van ‘sturen op regionale beleidsprestaties’ op de drie doelen van het nieuwe besturingsmodel. In hoofdstuk 4 gaan we in op de onderlinge relaties binnen het nieuwe besturingsmodel en op de relaties tussen het nieuwe en het al bestaande besturingsmodel. We besluiten deze beschouwing in hoofdstuk 5 met conclusies en aanbevelingen.

## 2 Spoor 1: Regionalisering

In het nieuwe besturingsmodel wordt van ROC's nadrukkelijk gevraagd andere organisaties te betrekken en te activeren. Niet alleen vooraf bij het stellen van de regionale doelen, maar ook tijdens en na het behalen van de regionale beleidsprestaties. ROC's leggen samen met andere organisaties een eigen accent bij het stellen van de beleidsdoelen met als doel een passend antwoord te geven op de specifieke behoeften en vraagstukken van een regio.

Regionalisering, als onderdeel van het nieuwe besturingsmodel, is niet nieuw en past in een ontwikkeling die al langer gaande is (RMO, 2003; Algemene Rekenkamer, 2004). Begrippen als 'verbreding', 'horizontalisering', 'ontgrenzing' of 'ontketening' verwijzen allemaal naar deze ontwikkeling, ondanks onderlinge nuanceverschillen in betekenis. Deze ontwikkeling raakt niet alleen onderwijsinstellingen, maar ook woningcorporaties, welzijnsinstellingen, zorginstellingen, politie en justitie, en andere maatschappelijke organisaties.

De algemene achterliggende gedachte is dat organisaties met een maatschappelijke opdracht steeds meer een brede verantwoordelijkheid moeten nemen bij het beantwoorden en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Daarbij wordt als cruciaal beschouwd dat zij dit in overleg en samenwerking met andere organisaties doen, én dat zij aan 'de omgeving' verantwoording afleggen over de gekozen strategie en aanpak. Het is daarmee niet langer de nationale overheid die op grond van maatschappelijke signalen (lees: via nationaal georganiseerde belanghebbenden) de concrete doelstellingen formuleert en aan de instellingen oplegt. In plaats daarvan is het de taak van instellingen zelf om die signalen te vertalen in actie. De organisaties kunnen niet meer volstaan met de traditionele oriëntatie op eigen taakvervulling en interne besluitvorming maar gaan verbindingen aan met elkaar en met hun omgeving. Hiermee begeven zij zich (deels) op elkaars werk-domein.

Het is een ingrijpender verandering dan het op het eerste gezicht lijkt en deze gaat niet zonder slag of stoot. Het impliceert dat instellingen een andere, veel actievere relatie met hun omgeving zullen moeten ontwikkelen. Deze omgeving heeft een 'gezicht' -of, beter, vele gezichten- in de vorm van verschillende belanghebbenden ofwel stakeholders (Hooge, Van der Sluis & De Vijlder, 2004).

Het impliceert ook dat instellingen veel scherper hun eigen identiteit en strategie moeten definiëren, zodat daarmee ook duidelijk is welke stakehol-

ders uit de omgeving belangrijk zijn voor de organisatie en waarover wordt gecommuniceerd of verantwoording wordt afgelegd.

Regionalisering komt dus niet zomaar uit de lucht vallen, maar is ingebed in een bredere maatschappelijke ontwikkeling. In de volgende paragrafen belichten we drie aspecten van regionalisering:

- 1 meervoudige publieke verantwoording (2.1);
- 2 stakeholderbenadering (2.2);
- 3 afstemming en samenwerking (2.3).

## 2.1 Meervoudige publieke verantwoording

Meervoudige publieke verantwoording (MPV) is een proces waardoor de omgeving van een ROC kennis kan nemen van wat een ROC doet en zich daarover een oordeel kan vormen. Andersom kan een ROC door het afleggen van MPV draagvlak in en vertrouwen van de omgeving verwerven voor beleidskeuzen en daaraan verbonden activiteiten. MPV biedt een ROC ook de mogelijkheid te leren van de reactie van de omgeving zodat de organisatieprestaties verbeterd kunnen.

In *Koers BVE* (Min. OCW, 2000) stond een summiere verwijzing naar het begrip MPV. Op verzoek van het Ministerie van OCW brengen het Max Goote Kenniscentrum en het Cinop in 2002 een gezamenlijke “aanzet tot conceptualisering en verkenning van de praktijk van meervoudige publieke verantwoording” uit (De Vijlder & Westerhuis, 2002).

In deze publicatie wordt MPV gedefinieerd als: “Het samenstel van activiteiten dat een ROC ontplooit om naar de omgeving (de stakeholders) verantwoording af te leggen over de eigen visie, over de vervulling van de maatschappelijke opdracht, over de mate waarin en de kwaliteit waarmee het ROC daarin succesvol is en over de eigen bedrijfsvoering. Het belangrijkste kenmerk van MPV is dat er een gesprek wordt gevoerd en dat er argumenten uitgewisseld kunnen worden” (De Vijlder & Westerhuis, 2002, p. 10).

Veel ROC's zijn zoekende om gestalte te geven aan MPV. De Vijlder en Westerhuis signaleren draagvlak maar ook koudwatervrees bij de ROC's om werk te maken van MPV: “Het idee om met de omgeving te communiceren over de invulling van de educatieve taak en de educatieve prestaties van de instelling vindt brede ondersteuning [...] [en] is er de angst van sommigen dat MPV meer problemen oproept dan oplost; de publieke taak van een instelling kan niet worden ingevuld door de wensen van alle (denkbare) stakeholders bij elkaar op te tellen” (De Vijlder & Westerhuis, 2002, p. 22). Het

rapport laat zien dat de visie op de wijze waarop je als ROC je taak wilt vormgeven de kurk is waarop MPV drijft. Aan de hand van deze invulling gaat het ROC op zoek naar gesprekspartners. De Vijlder en Westerhuis erkennen dat een ROC met MPV ‘de complexiteit van de omgeving in huis haalt’. “Deze openheid naar de omgeving en de spanningen die dit oproept hebben echter niet alleen waarde als ze niet in een afrekencultuur worden gepositioneerd, maar wordt gebruikt om de identiteit van de instelling beter te onderbouwen, de prestaties te verbeteren en de publieke opdracht van de instelling optimaal te behartigen” (De Vijlder & Westerhuis, 2002, p. 95).

## 2.2 Stakeholderbenadering

In 2004 rapporteerde MGK over de resultaten van een empirisch onderzoek naar de relaties tussen ROC’s en hun stakeholders in de publicatie *Stakeholders in beeld* (Hooge, Van der Sluis & De Vijlder, 2004). Het rapport is te beschouwen als een nadere uitwerking van MPV. Immers, om werk te kunnen maken van MPV, dient de omgeving geen abstractie te blijven, maar concreet vorm te krijgen door stakeholders in beeld te brengen.

Volgens de definitie van Freeman (1984, p. 46) is een stakeholder van een organisatie elke groep of persoon die de doelbereiking van die organisatie kan beïnvloeden of door die doelbereiking van de organisatie zelf beïnvloed wordt. Het is een brede definitie en als zodanig niet omstreden. Tegelijk is de definitie weinig praktisch. Er is verdere invulling nodig om er iets mee te kunnen. Hooge, Van der Sluis en De Vijlder laten in hun rapport zien dat dit kan door op verschillende organisatieniveaus stakeholders in kaart te brengen aan de hand van een specifiek vraagstuk of beleidsonderwerp. Voorwaarde is wel dat de instelling de eigen identiteit en strategie invult, zodat duidelijk is welke vraagstukken of beleidsonderwerpen relevant zijn voor het ROC. Pas dan komen de stakeholders goed in beeld. (Hooge et al., 2004).

Het rapport doet verslag van een onderzoek waarin wordt nagegaan wie nu eigenlijk stakeholders van de ROC’s zijn en hoe de onderlinge relaties eruit zien. Daarbij worden enkele methoden ontworpen en getoetst om stakeholders te identificeren en te positioneren.

Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk stakeholders meestal niet vanzelf op de deur van een ROC kloppen. Misschien nog vaker gebeurt het omgekeerde, namelijk dat de instellingen zelf op de deur van de stakeholders kloppen met het verzoek het belang te ‘verzilveren’: meedenken en meewerken.

|

Bestuurders en managers van ROC's zijn vooral gericht op stakeholders die direct belang hebben bij (de resultaten van) het onderwijsleerproces zoals bedrijven en werkgevers die goed opgeleid personeel willen hebben, overheid en inspectie die middelen verschaffen en toezicht houden, andere ROC's als concurrenten of samenwerkingspartners.

Stakeholders die direct belang hebben bij secundaire processen (zoals de bedrijfsvoering en het sociaal beleid) zijn ook wel in beeld, maar niet prominent.

Stakeholders die belang hebben bij de realisering van de maatschappelijke effecten van beroepsonderwijs (outcomes) komen het minst vaak en het minst spontaan in het vizier. En het zijn juist deze stakeholders waarover het gaat bij regionalisering, bij het behalen van bredere, organisatieoverstijgende vraagstukken. Voor zover deze stakeholders al de instellingen voor beroepsonderwijs op het netvlies hebben, beschouwen ze deze als een onderdeel van een geheel netwerk dat nodig is om bepaalde effecten te bereiken.

Bijvoorbeeld: deelname aan een cursus Nederlands door moeders wordt alleen bewerkstelligd als er ook kinderopvang is. Of: preventie van voortijdig schoolverlaten werkt alleen in samenwerking met scholen, politie, justitie en jeugdzorg-, welzijns- en gezondheidsinstellingen.

De bestuurders en managers van de onderzochte ROC's geven aan het lastig te vinden stakeholders die belang hebben bij bredere maatschappelijke effecten te betrekken. Ze constateren dat ze niet veel merken van deze stakeholders en vermoeden zelf dat dit deels te wijten is aan de onbekendheid van instellingen voor beroepsonderwijs en de rol die instellingen kunnen spelen bij bovengenoemde zaken. Om die reden geeft een aantal bestuurders en managers aan zelf de stakeholders te betrekken en te activeren.

Het onderzoek gaat ook in op de vraag hoe ROC's met hun stakeholders omgaan. De ROC's zijn duidelijk zoekend naar de positionering van de stakeholders. Is er sprake van gelijkwaardige relaties? In het onderhouden van de relaties zoeken de onderzochte ROC's naar de positionering van zichzelf en de stakeholders met wie zij relaties onderhouden. Hierbij speelt steeds de vraag van macht en gelijkwaardigheid. Gegroeide verhoudingen en de macht van het geld spelen hierbij een vertoebelende rol.

Er blijkt geen vast receptuur te zijn voor hoe een instelling de relaties met stakeholders vormgeeft. Sterker nog, de onderzochte instellingen hebben een geheel verschillende stijl in de omgang met stakeholders. Het blijkt sterk afhankelijk van de organisatieopbouw van de ROC's, hun marktpositie en hun missie en strategie.

## 2.3 Afstemming en samenwerking

Afstemming en samenwerking is een belangrijk aspect van regionalisering. In de praktijk wordt al uitdrukkelijk samengewerkt door ROC's met verschillende partners om bepaalde ROC-overstijgende beleidsproblemen aan te pakken. Er zijn netwerken, platforms en andere structuren gevormd waaraan verschillende partijen deelnemen. ROC's werken samen met besturen van scholen voor voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), hogescholen, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, het midden- en kleinbedrijf (MKB) van hun regio, de Kamer van Koophandel, de gemeente, enz.

**Tabel 2**  
**Vier vormen van interorganisatiele samenwerking**

Vorm	Platform	Netwerk	Keten	Traject
<b>Kenmerken</b>	Agendavorming	Visieontwikkeling	Handelingen	Persoonsgebonden
	Strategie	Koers	Samenwerking	Maatwerk
	Informatie	Kennis	Afstemming	Coproductie met cliënten
	Prioriteiten	Besluitvorming	Transparantie	Vraaggericht
	Consultatie	Gemeenschappelijkheden	Afhankelijkheden	Sluitende aanpak
	Planning	Convenant	Contracten	Trajectplan
<b>Doel</b>	Maatschappelijke oriëntatie	Beleidsmatig en ICT-gericht	Operationeel gericht	Rond de persoon georganiseerd

Bron: Van der Aa & Konijn, 2001, p. 19.

Een belangrijke vraag bij afstemming en samenwerking is met welk doel het gebeurt. In tabel 2 zien we dat samenwerking tussen organisaties verschillende doelen kan hebben (Van der Aa & Konijn, 2001, p. 19). Afhankelijk van het doel van de samenwerking kan voor een vorm van institutionalisering worden gekozen. In tabel 2 worden daarbij het platform, het netwerk, de keten en het traject onderscheiden.

|

De keten als vorm van interorganisationele samenwerking wordt de laatste jaren vaak als dé oplossing gebracht voor het vraagstuk van regionale samenwerking tussen uiteenlopende partijen (Van Duivenboden et al., 2000; Van der Aa & Konijn, 2001). In de praktijk komt het natuurlijk ook voor dat de samenwerking niet of nauwelijks is geïnstitutionaliseerd of geformaliseerd.

Voor goede samenwerking blijken de volgende voorwaarden van belang:

- 1 Er moet transparantie zijn over de rolverdeling tussen de betrokken organisaties.
- 2 Alle betrokken organisaties moeten het maatschappelijke probleem waar de samenwerking zich op richt onderkennen en van belang vinden. Belangrijke voorwaarden voor de samenwerking zijn dat de organisatie de urgentie van een bepaald maatschappelijk probleem onderkent, onderkent dat het 'organisatieoverstijgend' is en vervolgens ook een rol voor zichzelf ziet bij de oplossing ervan. Hiertoe moet de organisatie zich scharen achter de 'breder' doelstelling van de samenwerking en nagaan in hoeverre die raakt aan of vervlochten is met de eigen opdracht of taak.
- 3 Alle betrokken organisaties moeten vanuit hun eigen kerntaak een bijdrage willen leveren aan de oplossing van het maatschappelijke probleem op de wijze waarop dat binnen het samenwerkingsverband gebeurt.
- 4 Er moet regie zijn met een passende mate van coördinatie en beheersing, waarbij de menselijke factor niet over het oog moet worden gezien.

(Bakker & Hoogduin, 2002; Belt et al., 2003; Lambriex, 2003; Min. BZK, 2003; Van der Aa & Konijn, 2001; Van Duivenboden et al., 2000).

Goede samenwerking tussen verschillende organisaties -bijvoorbeeld in een keten- blijkt in de praktijk geenszins vanzelfsprekend. "Een veelheid aan hardwerkende hulp- en zorgverleners en casemanagers hebben last van niet goed samenwerkende organisaties. Het gaat om organisaties die verschillend georganiseerd en gefinancierd zijn, opereren vanuit verschillende geografische indelingen, werken aan verschillende doelstellingen, verschillende informatiesystemen gebruiken en eigen gescheiden registraties opzetten, uitgaan van verschillende doelgroepen en samenwerken in vele verschillend vormgegeven en samengestelde fora voor overleg" (Belt et al., 2003, p. 4). Twee belangrijke struikelblokken hierbij blijken de verantwoordelijkheid en de financiering te zijn.

Wat betreft de verantwoordelijkheid geldt dat het niet eenvoudig is een probleem eigenaar aan te wijzen bij een algemeen organisatie overstijgend maatschappelijk vraagstuk dat vele beleidsterreinen raakt en tegelijkertijd ook specifiek is. Dit komt ten eerste omdat er veel verschillende sectoren bij betrokken zijn en de oplossing ervan voor géén van de partijen een primair doel is. Ten tweede kunnen vaak verschillende inhoudelijke beleidsonderdelen onderscheiden worden bij het vraagstuk, bijvoorbeeld in een preventief en een curatief element, waardoor niet zonder meer duidelijk is welke organisatie op welk onderdeel of in welke fase een rol speelt bij de oplossing. Behalve de vraag over wie er formeel verantwoordelijk is of zou (den) zijn voor het realiseren van en aanpakken van organisatie overstijgende beleidsdoelstellingen en vraagstukken, blijkt het in de praktijk heel belangrijk te zijn wie zich verantwoordelijk voelt (informele verantwoordelijkheid). Diegenen die formeel verantwoordelijk zijn -waarschijnlijk in gezamenlijkheid- hoeven niet dezelfde te zijn als diegenen die 'er 's nachts wakker van liggen'. Wat betreft de financiën zijn voor het realiseren van brede en organisatie overstijgende beleidsdoelstellingen niet altijd brede en organisatie overstijgende budgetten beschikbaar; integendeel. Bij interorganisatorische samenwerking zijn organisaties en overheden betrokken die, vanuit hun eigen sector, opereren onder verschillende bekostigingsregimes. De verschillende geldstromen, subsidiepotjes en daarmee gepaard gaande wettelijke kaders zijn vaak moeilijk te overzien en kunnen een belemmering zijn bij het efficiënt en effectief uitvoeren van regionaal beleid. Ook kunnen er meer principiële vragen spelen over 'wie betaalt wat'. Als een ROC zich bijvoorbeeld inspant en extra investeert om het voortijdig schoolverlaten te verminderen door de ontwikkeling van een naschools programma waarbij docenten worden ingezet en ruimte en faciliteiten beschikbaar worden gesteld, kan dit zodanig preventief werken dat er minder leerlingen uitvallen dan voorheen. Andere organisaties en instanties zoals het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC), de jeugdzorg of misschien zelfs wel justitie, maken hierdoor minder kosten. Anders gezegd: door de inspanning van het ROC hebben andere organisaties een 'inverdieneffect'. De vraag is dan wie het ROC tegemoet komt bij de extra investering.

## **2.4 Spoor 1 en de drie doelen van het nieuwe besturingsmodel**

In hoeverre draagt regionalisering bij aan de realisatie van de drie doelstellingen van het nieuwe besturingsmodel:

- 1 regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties;
- 2 ROC's leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen; en
- 3 autonomiebevordering van ROC's?

*Ad 1 Regionalisering bevordert regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties mits aan een aantal voorwaarden op het gebied van relaties met stakeholders en afstemming en samenwerking is voldaan.*

We mogen ervan uitgaan dat als ROC's relevante stakeholders betrekken en activeren bij het bepalen en behalen van regionale beleidsprestaties, er regionale verschillen in beleid ontstaan. Als ROC's hierbij werk maken van MPV, benutten zij de kans om draagvlak bij en vertrouwen van de omgeving te verwerven voor gemaakte beleidskeuzen en daaraan verbonden activiteiten. Als ROC's zich langs deze weg gesteund en gelegitimeerd weten door hun omgeving, geeft dat een mandaat om regionaal het verschil te maken en bepaalde beleidsdoelstellingen juist wel of niet te kiezen.

Om het bovenstaande te realiseren moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- ROC's moeten zich ook richten op stakeholders die belang hebben bij het realiseren van bredere maatschappelijke effecten (outcome). Gebleken is dat zij nu nog vooral gericht zijn op stakeholders die direct belang hebben bij de uitkomsten van het onderwijsleerproces (output) (zie paragraaf 2.3).
- ROC's moeten samen met de omgeving de in paragraaf 2.3 genoemde 'hobbels op de weg' nemen om succesvol af te stemmen en samen te werken: een transparante rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, duidelijkheid over (in)formele verantwoordelijkheid en probleemeigenaarschap, en financiering.

*Ad 2 Regionalisering bevordert 'leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen' mits aan een aantal voorwaarden op het gebied van relaties met stakeholders en afstemming en samenwerking is voldaan en geen sprake is van een 'afrekencultuur'.*

MPV, maar ook het daadwerkelijk afstemmen en samenwerken met andere organisaties in de regio, biedt ROC's ruim de mogelijkheid om te leren van de eigen omgeving en de eigen organisatieprestaties te verbeteren. Ook kan er worden geleerd van andere ROC's op dit punt. Om dit te realiseren moet in elk geval zijn voldaan aan de voorwaarden zoals geschetst onder ad 1. Nog een voorwaarde is hier van belang. In paragraaf 2.3 wordt gesteld dat een 'afrekencultuur' niet bevorderlijk is voor de openheid van een ROC

naar de omgeving. Met andere woorden: een afrekencultuur staat het leren door ROC's in de weg.

*Ad 3 Benutting van de eigen autonomie bevordert regionalisering; regionalisering geeft de instelling autonomie op een ander niveau dan alleen instellingsniveau.*

Er blijkt geen vast recept te bestaan voor de selectie van stakeholders, voor de omgang met hen, noch voor de vormen en manieren van afstemming en samenwerking om regionale beleidsdoelstellingen te halen. Daarom is het heel belangrijk dat een ROC de eigen identiteit, visie en strategie voor zichzelf helder heeft, zodat de keuze voor, omgang met en vorm van samenwerking met relevante stakeholders in de omgeving daarvan kan worden afgeleid. Als de eigen plaatsbepaling en koers van het ROC niet duidelijk is, is er het risico dat er een 'woud' van belangen van verschillende stakeholders wordt binnengehaald, die complex zijn en onderling conflicteren. Het ROC kan immers niet iedereen tevreden maken en houden. Benutting van de eigen autonomie is zo beschouwd een voorwaarde voor regionalisering. Tegelijkertijd perkt -andersom geredeneerd- afstemming en samenwerking met andere organisaties de autonomie van een organisatie per definitie in (Hooge, 1998, p. 45). Immers, de autonomie in het bepalen van een strategie en het maken van beleidskeuzen moet worden gedeeld met andere organisaties. Beleidskeuzen en besluiten die (ook) de eigen (uitvoerings)organisatie raken worden -in samenwerking en afstemming met andere organisaties- op organisatieoverstijgend niveau genomen. Deze strikte redenering moet echter weer worden genuanceerd omdat als de onderwijsinstelling de eigen autonomie goed benut en zodoende ook goed afstemt en samenwerkt in een regionaal netwerk, er vrijheidsgraden op regionaal niveau terugkomen in de plaats van instellingsautonomie, die gedeeltelijk wordt ingeperkt als gevolg van die afstemming en samenwerking.

Bovenstaande relaties zijn weergegeven in figuur 2 (zie bijlage).

### 3 Spoor 2: Sturen op regionale beleidsprestaties

Het tweede spoor om de doelstellingen van het nieuwe besturingsmodel te realiseren is dat de overheid de regionale beleidsprestaties zichtbaar maakt met behulp van de ‘maatschappelijke indicatoren’ van de bve-monitor en hierover, indien nodig, de bestuurlijke dialoog met de ROC’s aangaat. Deze prestaties worden openbaar gemaakt, mits ze goed en betrouwbaar zijn weergegeven en er overleg is geweest met de ROC’s. OCW noemt dit tweede spoor zelf een ‘benchmarkproces’ (Min. OCW, 2004b).

Het sturen op regionale beleidsprestaties is te plaatsen in de traditie van New Public Management (NPM). NPM is een sterke beweging die begin jaren negentig zowel in de Verenigde Staten als in Europa op gang is gekomen en die veel heil verwacht van het sturen op prestaties met behulp van prestatiemeting (Osborne & Gaebler, 1992).

#### 3.1 Monitoren van organisatieprestaties

Er treedt snel verwarring op over de betekenis en bedoeling van prestatiemeting, indicatoren, prestatie-monitoring, prestatie-sturing, enz. Om enige ordening in deze veelheid van begrippen aan te brengen, nemen we als uitgangspunt dat al deze begrippen een vorm of een functie zijn van het ‘monitoren van organisatieprestaties (performance monitoring)’. Burgess, Propper en Wilson (2002) hebben de vormen en functies van het monitoren van organisatieprestaties in schema gebracht (figuur 3, zie bijlage), waarbij ervan uit wordt gegaan dat het monitoren van organisatieprestaties gebeurt door middel van het meten van prestaties via prestatie-indicatoren (performance indicators).

In figuur 3 (zie bijlage) is te zien dat het monitoren van organisatieprestaties zowel een intern als een extern doel kan dienen. Zijn de scores op de prestatie-indicatoren alleen bestemd voor intern gebruik (1), dan is het vooral een managementinstrument. Binnen de organisatie wordt dan zichtbaar hoe bestuurders en managers op verschillende niveaus presteren, hetgeen gevolgen kan hebben voor hun eigen reputatie en verdere loopbaan. Het hangt van de organisatie zelf af hoe dit managementinstrument wordt ingezet: worden de prestaties alleen zichtbaar gemaakt (transparantie), is het de bedoeling dat mensen binnen de organisatie van elkaar gaan leren, worden mensen erop beoordeeld, of, tot slot, worden mensen erop afgerekend? Zijn de scores op de prestatie-indicatoren ook bestemd voor extern gebruik

(2), dan kan het monitoren van organisatieprestaties worden gebruikt om organisaties met soortgelijke organisaties te vergelijken. Hierdoor kan concurrentiedruk tussen organisaties worden gecreëerd.

Burgess, Propper en Wilson (2002) maken voor het externe gebruik onderscheid tussen het monitoren van organisatieprestaties mét prestatieprikkels (2a) of zonder prestatieprikkels (2b).

Bij het monitoren van organisatieprestaties mét prestatieprikkels (2a) is er dan nog het onderscheid in een directe variant waarbij organisaties die goed presteren financieel worden beloond (2a1) en een indirecte variant waarbij organisaties hun imago kunnen opbouwen door goed te presteren (2a2).

Door dit goede imago weten zij zich beter gelegitimeerd en kunnen zodoende sneller en meer financiering en/of contracten krijgen via hun financiers (vaak de overheid) en/of via hun klanten en cliënten. De werking van deze indirecte variant 2a2 wordt versterkt als het gecombineerd wordt met vraaggestuurde financiering, hetgeen Burgess, Propper en Wilson (2002) een 'klassieke quasi-markt' noemen. Klanten/cliënten kunnen zichzelf informeren over de prestaties van de verschillende organisaties en op grond daarvan kiezen voor 'de beste' dienstverlener. Voor de dienstverlenende organisaties geldt: hoe meer klanten/cliënten worden aangetrokken door een goed imago, hoe groter het beschikbare budget.

Bij het monitoren zonder prestatieprikkels (2b) wordt van de werking van reputatie uitgegaan. Hoewel goede prestaties niet direct invloed hebben op het aantal contracten en/of de hoogte van het (overheids)budget (met andere woorden: er gaat geen prikkel uit van de 'quasi-markt'), wordt verwacht dat organisaties er toch eer in stellen goed te presteren in relatie tot andere vergelijkbare organisaties en bang zijn hun goede reputatie te verliezen. Dit wordt wel 'shaming and naming' genoemd.

Passen we het schema van Burgess, Propper en Wilson toe op de invoering van het nieuwe besturingsmodel, dan constateren dat wordt gestart met variant 1: intern gebruik. Pas wanneer de prestaties goed en betrouwbaar kunnen worden weergegeven worden zij -na overleg met het veld- openbaar gemaakt. Hierna wordt overgestapt op variant 2: extern gebruik. De vraag is nu of er sprake is van variant 2a1, 2a2, of 2b? OCW geeft in zijn beleidsdocumenten aan dat afrekenen "niet aan de orde is, niet financieel en niet op andere wijze." Er wordt dus niet met expliciete prestatieprikkels gewerkt: variant 2a1 is niet van toepassing.

De vraag is nu of het nieuwe sturingsmodel uitgaat van indirecte prestatie-

|

prikkels (2a2) of dat er niet met prestatieprikkels wordt gewerkt (2b). Als we ervan uitgaan dat ROC's functioneren in een quasi-markt (vrije keuze voor deelnemers, bekostiging op basisaantallen deelnemers), dan moeten we spreken van indirecte prestatieprikkels, variant 2a2. Echter, als in de praktijk blijkt dat ROC's, gezien hun schaalgrootte en soms monopoliepositie nauwelijks prikkels ondervinden vanuit deze quasi-markt, dan is het reëler de prestatiemeting te typeren als variant 2b: zonder prestatieprikkels.

### **3.2 Benchmarken**

In de beleidsstukken over de nieuwe sturingsfilosofie wordt het zichtbaar maken van regionale beleidsdoelstellingen en -prestaties als 'benchmark-proces' gekarakteriseerd.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) definieert benchmarken als het systematisch vergelijken van organisaties op basis van vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren waardoor 'best practices' opgesteld kunnen worden ten dienste van het verbeteren van de eigen organisatie (Rob, 2002). Ook anderen kennen aan het benchmarken vooral een leerfunctie toe: "De kracht van prestatiemeting of benchmarking is ook, kortom, dat het lerend vermogen wordt ontwikkeld" (Camp, 1992, p. 43). "Het proces van vergelijken, zoeken van beste voorbeelden en leren van elkaar noemen we benchmarking. Benchmarking is daarom bij uitstek een kwaliteitsinstrument. [...] Het hoofddoel van benchmarking is niet alleen als de (eenmalige) uitkomst van een vergelijking te zien, maar vooral het proces van verbetering. De momentopname en een afrekening op de resultaten zijn daarbij minder van belang. Het helpt om te zien welk doel weliswaar ambitieus, maar toch haalbaar is. Als maatregelen niet de gewenste gevolgen hebben, of als omstandigheden wijzigen, helpt benchmarking een partner te vinden die er wel in slaagde de prestaties op een hoger niveau te brengen" ([www.rekenschap.nl](http://www.rekenschap.nl)).

Hoewel bovenstaande passage laat zien dat aan de leerfunctie van het benchmarken grote waarde wordt gehecht, kunnen er ook andere functies aan benchmarken worden toegeschreven:

- bevorderen van het vertrouwen in en legitimeren van organisaties door verstrekken van informatie over de prestaties (transparantie);
- beoordelen en afrekenen van organisaties.

De functies die aan het benchmarken worden toegeschreven kunnen onderling conflicteren. Als benchmarken wordt ingezet om de transparantie over

het presteren van organisaties te bevorderen en/of om organisaties te beoordelen en af te rekenen, komt de leerfunctie daardoor in de verdrinking. De redenering hierachter is dat organisaties geneigd zijn strategisch gedrag te vertonen en creatief om te gaan met de aan te leveren cijfers en dat gegevens als transparantie, beoordelen en afrekenen voorop staan bij benchmarken. Dit strategische gedrag en ‘gaming’ staan de leerfunctie dan in de weg. Niet voor niets stelt de Rob dat benchmarken een leerfunctie heeft, en niet primair een informatiefunctie, laat staan een toezichtfunctie (Rob, 2002).

Of organisaties vrijwillig meedoen aan het benchmarken is ook van invloed op de werking ervan. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geeft in dit verband aan dat het openbaar maken van de resultaten van de benchmarkgegevens als kwaliteitsprikkel kan werken, mits hiervoor wel draagvlak is bij de betrokken instellingen (WRR, 2004). Naarmate het benchmarken met meer dwang wordt ingezet, is de kans op ongewenste effecten groter. Deze ongewenste effecten kunnen de gewenste effecten (leren en verbeteren) verdringen.

De werking van benchmarken is ook sterk afhankelijk van wie de primaire gebruikers zijn. Als de deelnemende organisaties zélf de primaire gebruikers zijn, is de kans het grootst dat de benchmark daadwerkelijk een leerfunctie heeft: prestaties worden onderling vergeleken om ‘best practices’ te ontdekken en hiervan te leren. Echter, als bijvoorbeeld de overheid de primaire gebruiker is en de benchmark wordt gebruikt als sturingsinstrument of als instrument voor het houden van toezicht, dan treden dezelfde ongewenste effecten op als hierboven beschreven.

Passen we bovenstaande inzichten over benchmarken toe op de invoering van het nieuwe besturingsmodel, dan constateren we ten eerste dat de resultaten van het benchmarken (op termijn) openbaar zijn, ten tweede dat deelname door de ROC's verplicht is, en ten derde dat de overheid de primaire gebruiker is. Door het benchmarken zó in te zetten, bestaat de kans dat ongewenste effecten optreden (gaming) die de gewenste effecten (leren en verbeteren) verdringen.

### **3.3 Prestatiemeting en -sturing**

Voor het monitoren van organisatieprestaties, al dan niet in de vorm van benchmarken, is het nodig prestaties te meten. Hoewel in het algemeen geldt dat prestatieprikkels minder goed kunnen worden ingezet in de

publieke sector dan in de private sector (Burgess et al., 2002), kunnen prestatie­meting en -sturing positieve effecten hebben op het functioneren van organisaties met een publieke taak (De Bruijn, 2002). De volgende drie effecten worden genoemd.

Ten eerste kunnen prestatie­meting en -sturing een organisatie prikkelen tot verbetering en van de kwaliteit van het primaire proces (vaak maatschappelijke dienstverlening).

Ten tweede geven prestatie­meting en -sturing beter zicht op de organisatie en daardoor kan de organisatie beter worden aangestuurd.

Ten derde kan het effect van prestatie­meting en -sturing zijn dat door de transparantie die ontstaat over het functioneren en presteren van organisaties het vertrouwen toeneemt in de organisaties/sector. Hierdoor wordt ook maatschappelijke legitimatie verkregen voor het doen en laten van de betreffende organisaties/sectoren. Met andere woorden: prestatie­meting kan een elegante vorm zijn om verantwoording vorm te geven (Burgess et al., 2002, p. 7).

De laatste jaren is in de literatuur steeds meer benadrukt dat indien onzorgvuldig wordt omgegaan met prestatie­meting, de kans groot is dat de positieve effecten ervan niet meer opwegen tegen de negatieve effecten (Power, 1994; De Bruijn, 2001, 2002, 2005; Burgess et al., 2002; Albeda, 2001; Koning et al., 2004; WRR, 2004). Naarmate organisaties sterker worden gestuurd op basis van uitkomsten van de prestatie­meting, nemen de negatieve effecten toe. Hieronder staan mogelijke negatieve effecten samengevat in zes punten:

*1 Prestatie­meting kan leiden tot armoedige, onvolledige en soms zelf onjuiste informatie.*

Veel organisaties met een publieke taak hebben te maken met complexe en kennisintensieve primaire processen die:

- zich kenmerken door bijzondere expertise en ‘tacit knowledge’;
- zich kenmerken door voortdurende afweging van meervoudige doelen en belangen;
- zich kenmerken door een voortdurend proces van aanpassen en leren;
- moeilijk overdraagbaar en te standaardiseren zijn.

(De Bruijn, 2001, p. 43).

Het is lastig om de resultaten van deze primaire processen te vatten in eenduidige prestaties. Als gevolg daarvan kan een prestatie­meting alleen de goed aangrijpbare en te definiëren processen en uitkomsten beslaan, waardoor andere processen buiten beeld raken en aan belang inboeten. Zeker als de prestatie­meting alleen uit gekwantificeerde gegevens bestaat

(cijfers), kan dit geen adequate weergave opleveren van dat wat zich in de primaire processen van zulke organisaties afspeelt.

De WRR stelt hierover het volgende: “In de praktijk is een eenzijdige nadruk op output en controle waarneembaar, zonder dat er een duidelijke visie is op wat die output zou moeten zijn en zonder dat er consensus is over wie de output zou kunnen en moeten definiëren. [...] Het effect van deze nadruk is een overdaad aan instrumenten aan de outputzijde, zoals prestatie-indicatoren, verplichte benchmarks enzovoort, zonder dat duidelijk is wat de norm is waaraan de maatschappelijke instellingen moeten voldoen. Dit leidt tot perverse effecten, zoals het sturen op diensten die wel meetbaar en kwantificeerbaar zijn en de productie van gegevens waar niets mee wordt gedaan. Daarin wordt weinig rekening gehouden met het professionele karakter van de dienstverlening zelf, dat zich niet in alle opzichten makkelijk laat vertalen in outputindicatoren” (WRR, 2004, p. 199).

2 *Prestatiemeting kan ertoe leiden dat het afleggen van verantwoording een hogere prioriteit krijgt dan het realiseren van de doelen van het primaire proces.*

Omdat het afleggen van verantwoording voor organisaties met een publieke taak heel belangrijk is voor hun voortbestaan (zeker stellen van financiering, legitimering verkrijgen), bestaat de kans dat het een hogere prioriteit krijgt dan het realiseren van de doelen van het primaire proces en zodoende een doel op zich wordt. Het aantrekkelijke van prestatiemeting is dat het een goede hulp is (of lijkt) bij de verantwoordingstaak binnen organisaties. De verleiding is groot om hierbij voor lief te nemen dat de prestatiemeting onvolledige of onjuiste informatie bevat. De kans bestaat dan dat werkprocessen en de interne organisatie gestructureerd worden met het oog op de te meten prestaties ten behoeve van de verantwoording in plaats van met het oog op het primaire proces. En de mensen werkzaam binnen die structuur zullen zich ook hiernaar gaan gedragen en het risico is er dat de ‘professionele habitus’ die nodig is voor het primaire proces in het gedrang komt.

3 *Prestatiemeting leidt tot strategisch gedrag.*

In paragraaf 3.2 is al aangekondigd dat benchmarken, waarbij prestaties worden gemeten, kan leiden tot ‘gaming’ ofwel strategisch gedrag. In de regel worden twee soorten strategisch gedrag onderscheiden. Ten eerste kan worden gemanipuleerd met de presentatie van de gegevens: ‘welgevallige’ informatie kan worden aangedikt terwijl ‘onwelgevallige’ informatie op een bedekte of verdoezelende manier wordt weergegeven. Ten tweede kan een

organisatie haar werkwijze aanpassen door op andere wijze diensten aan te bieden en klanten te selecteren. Een bekende vorm is ‘cherry picking’ (alleen de meest getalenteerde studenten toelaten zodat een goed onderwijsrendement wordt behaald).

#### 4 *Prestatiemeting remt vernieuwing.*

Innoveren houdt altijd in dat er risico’s worden genomen. Echter, risico’s zijn een gevaar voor de uiteindelijke prestaties: ze worden niet gehaald of het is onzeker welke prestaties worden behaald. Een risico van prestatiemeting is dan ook dat organisaties minder snel geneigd zijn tot innovatie.

#### 5 *Prestatiemeting leidt tot regressie naar het gemiddelde.*

Als de prestatiemeting tot doel heeft de prestaties van organisaties onderling te vergelijken, levert dat ook altijd een duidelijk gemiddelde op – zeker als de prestatiemeting kwantitatief is. Het risico is nu dat organisaties dat gemiddelde als streefpunt gaan nemen voor hun inspanningen en zij geen hogere of betere prestaties meer koesteren. Het uiteindelijke effect kan zijn dat een sector als geheel steeds ‘lager’ gaat presteren én dat de verschillen in prestatie tussen ROC’s afnemen.

#### 6 *Prestatiemeting is een discentive voor samenwerking.*

Prestatiemeting kan samenwerking belemmeren omdat prestatiemeting een organisatie dwingt om de eigen prestaties te optimaliseren. Dit kan leiden tot verkokering, versmalling van de taakopvatting en is daarmee een ‘discentive’ voor samenwerking.

In de regel geldt dat bij een systeem van prestatiemeting na verloop van tijd de negatieve effecten altijd overhand krijgen (De Bruijn, 2001). In de literatuur worden daarom verschillende aanbevelingen gedaan om de negatieve effecten te ‘dempen’ (De Bruijn, 2001, 2002, 2005; Burgess et al., 2002; Albeda, 2001; Koning et al., 2004). Wij vatten deze in twee aanbevelingen samen.

De eerste aanbeveling wordt het vaakst genoemd: maak een onderscheid tussen procesgerichte en productgerichte prestatiemeting (zie tabel 3). Bij procesgerichte prestatiemeting wordt ervan uitgegaan dat een prestatie vanuit verschillende gezichtspunten anders beoordeeld kan worden.

Procesgerichte prestatiemeting laat zodoende ruimte voor het hanteren van meerdere maatstaven. Werk dus niet met één alles omvattende indicator, maar met multidimensionale meting.

Door professionals aan het woord te laten en ruimte te geven, kan en hoeft er niet gekozen te worden tussen contrasterende maatstaven. Dit kan door gebruik te maken van alternatieve onafhankelijke informatiebronnen die ‘verstand’ hebben van de primaire processen van de betreffende organisatie. Visitatiecommissies zijn zo’n alternatief, zij kunnen tot een afgewogen oordeel komen en ook rekening houden met moeilijk meetbare factoren. Nu moet hierbij niet in de valkuil worden gestapt om volledig van productgerichte prestatiemeting af te stappen en over te gaan op alleen procesgerichte prestatiemeting. Want ook dan treden ongewenste effecten op. Zo hebben professionals een neiging tot defensief redeneren, willen zij liever niet te veel bemoeienis en ‘kijkjes in de keuken’. Als een kwantitatieve, objectiverende meting wordt uitgesloten, dan is de prestatiemeting te ‘zacht’ en weinig doortastend. De meest zorgvuldige aanpak lijkt te zijn dat de productbenadering de basis blijft en deze wordt ingevuld en geïllustreerd door procesgerichte prestatiemeting.

**Tabel 3**  
**Product- en procesgerichte prestatiemeting**

<b>Prestatiemeting gericht op product</b>	<b>Prestatiemeting gericht op proces</b>
Resultaat	Throughput
Lage tolerantie voor meer dan één maatstaf	Hoge tolerantie voor het gebruik van meer maatstaven
Oordeel van een expert	Dialogoog tussen professionals
‘Long distance’-methoden	‘Local’-methoden
Externe reviewer	Interne reviewer
Ex-post-controle	‘Real time’-beeldvorming
Alle functies ook afrekenen	Sterk accent op functie van leren
Zelfstandige naamwoorden	Werkwoorden
‘De-mystificatie’	Verwondering
Onderling vertrouwen laag	Onderling vertrouwen hoog

Bron: De Bruijn, 2001, p. 72.

De tweede aanbeveling luidt: meet ook gezamenlijke prestaties. Het uitgangspunt van deze aanbeveling is dat de prestaties bijna nooit afhankelijk zijn van één organisatie of zelfs één sector. Maar het is heel lastig, zo niet

onmogelijk, om zichtbaar te maken wie welke bijdrage heeft geleverd aan de prestatie. “De organisaties die een prestatie moeten leveren zijn hierin niet autonoom. Er is sprake van coproductie met derden. Om die reden is het niet fair een organisatie op de prestatie af te rekenen” (De Bruijn, 2001, p. 47).

Passen we bovenstaande inzichten over prestatiemeting toe op de invoering van het nieuwe besturingsmodel, dan constateren we dat het nieuwe besturingsmodel voorziet in een systeem van prestatiemeting op basis van vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren. De positieve effecten van deze prestatiemeting kunnen zijn dat ze prikkelen tot kwaliteit, dat het lerend vermogen van de ROC's kan worden ontwikkeld en dat de overheid de ROC's op basis van de gegevens uit de prestatiemeting beter kan aansturen.

Echter, op basis van het voorgaande weten we ook dat naarmate de ROC's sterker worden gestuurd op basis van uitkomsten van de prestatiemeting, de negatieve effecten van prestatiemeting (onjuiste en armoedige gegevens, verdringing van doelbereiking in het primaire proces, strategisch gedrag, rem op vernieuwing, regressie naar het gemiddelde en ontmoediging van samenwerking) kunnen toenemen. Bovendien is er sowieso het risico dat de negatieve effecten op den duur de overhand zullen krijgen. Het nieuwe besturingsmodel bevat geen elementen om de negatieve effecten te dempen: er is geen sprake van procesgerichte prestatiemeting noch worden er gezamenlijke prestaties in kaart gebracht.

### **3.4 Spoor 2 en de drie doelen van het nieuwe besturingsmodel**

In hoeverre draagt ‘sturen op regionale beleidsprestaties’ bij aan de realisatie van de drie doelstellingen van het nieuwe besturingsmodel:

- 1 regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties;
- 2 ROC's leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen; en
- 3 autonomiebevordering van ROC's?

*Ad 1 ‘Sturen op regionale beleidsprestaties’ heeft een negatief effect op regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties.*

We constateren dat ‘sturen op regionale beleidsprestaties’ niet bevorderlijk is voor verschillen in regionaal beleid op grond van drie redenen.

Ten eerste is in paragraaf 3.3 aangegeven dat de vergelijking van prestaties van organisaties altijd een duidelijk gemiddelde oplevert -zeker als de prestatiemeting kwantitatief is. Het risico hiervan kan zijn dat organisaties

dit gemiddelde als streefpunt gaan nemen voor hun inspanningen en zij geen hogere of betere prestaties meer koesteren. Een van de effecten hiervan is dat de verschillen in regionale beleidsprestaties tussen ROC's afnemen en al het regionale beleid op elkaar gaat lijken.

De tweede reden op grond waarvan we mogen verwachten dat de verschillen in regionaal beleid en -prestaties afnemen heeft te maken met de manier waarop OCW het nieuwe besturingsmodel invoert. Er wordt gewerkt met een groeimodel zodat zowel de instellingen als het Ministerie van OCW kunnen wennen (zie paragraaf 1.2). Het groeimodel houdt in dat een 'bescheiden start' wordt gemaakt door in 2006 de eerste resultaten te publiceren van een beperkt aantal prestatie-indicatoren die aansluiten op de Europese beleidsagenda (Min. OCW, 2004a, p. 75). Het feit dat gestart wordt met een beperkt aantal prestatie-indicatoren die de realisatie van slechts twee regionale beleidsdoelstellingen meten, kan ertoe leiden dat ROC's samen met hun regionale partners zich vooral gaan richten op het 'goed scoren' op die prestatie-indicatoren van de twee regionale beleidsdoelstellingen, zodat zij er bij de eerste resultaten van de benchmark in 2006 'goed op staan'. Deze bescheiden start loopt hiermee het risico een uniforme start te worden waarbij alle ROC's zich met hun regio's op dezelfde wijze zullen richten naar de Europese beleidsagenda, namelijk het realiseren van de beleidsregionale beleidsdoelstellingen: 'aanval op de uitval' en 'een leven lang leren'. Hiermee is er in feite weer sprake van generiek beleid en zullen er geen regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties ontstaan. De derde reden is gelegen in de spanning die er altijd is tussen overheidssturing en de autonomie van de ROC's (Hooge & Honingh, 2005). Als het nieuwe sturingsmodel wél volledig is ingevoerd kunnen ROC's inderdaad kiezen uit een set van regionale beleidsdoelstellingen. Het zou kunnen dat de ROC's samen met hun regionale partners juist die regionale beleidsdoelstellingen kiezen die makkelijk te realiseren zijn gezien het soort deelnemers in die regio (dit heet 'cherry picking' en is een vorm van strategisch gedrag, zie paragraaf 3.3). Strategisch gedrag is, zeker als het ertoe leidt dat ROC's op andere wijze onderwijs gaan geven en bepaalde deelnemers selecteren, gezien de (inter)nationale doelstellingen op onderwijsgebied zeer onwenselijk, echter voor het ROC en de regio wellicht een aantrekkelijke, en in ieder geval een legitieme optie. In *Koers BVE II* (Min. OCW, 2004a) is het antwoord hierop dat de landelijke beleidsdoelstellingen (regionale beleidsdoelstellingen) geen dictaat zijn, maar dat instellingen die er geen of weinig aansluiting bij zoeken, hierop worden aangesproken tijdens de bestuurlijke dialoog. Opvallend is hierbij het gebruik van de woorden 'aanspreken' en 'dialoog'. De vraag rijst hoe effectief dit als sturingsinstrument is, zolang er

geen sancties zijn. Doordát OCW slechts heel zachte sturingsinstrumenten heeft om de ROC's in samenwerking met hun regio te bewegen hun energie te steken in het realiseren van de landelijke regionale beleidsdoelstellingen, is het niet ondenkbaar dat de Minister, onder druk van de Tweede Kamer of 'Europa', tóch een aantal regionale beleidsdoelstellingen verplicht gaat stellen. Hiermee wordt dan het nieuwe besturingsmodel van autonomie en variatie in de regio verlaten en ontstaat er weer (gedeeltelijk) generiek beleid.

*Ad 2 'Sturen op regionale beleidsprestaties' heeft een negatief effect op 'leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen'.*

We veronderstellen dat 'sturen op regionale beleidsprestaties' niet bevorderlijk is voor 'leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen' op basis van twee bevindingen in deze beschouwing. Ten eerste is in paragraaf 3.2 vastgesteld dat, omdat de resultaten van het benchmarken (op termijn) openbaar zijn, de deelname door de ROC's verplicht is, en de overheid de primaire gebruiker van de benchmark is, er een gereede kans is dat het gewenste effect van leren en verbeteren wordt verdrongen door het ongewenste effect van strategisch gedrag ('gaming'). Ten tweede is in paragraaf 3.3 vastgesteld dat een negatief effect van prestatiemeting kan zijn dat organisaties minder snel geneigd zijn tot innovatie. Omdat er geen dempende maatregelen zijn getroffen bij de prestatiemeting, bestaat de kans dat dit negatieve effect (op den duur) optreedt.

*Ad 3 'Sturen op regionale beleidsprestaties' heeft geen invloed op de autonomie van de instelling.*

We veronderstellen dat 'sturen op regionale beleidsprestaties' noch een positieve noch een negatieve invloed heeft op de autonomie van de instelling. De autonomie van de instellingen lijkt weliswaar toegenomen doordat zij worden geacht zelf strategische beleidskeuzen te maken in samenspraak met regionale stakeholders. Maar deze autonomie wordt tegelijkertijd ingeperkt door twee bewegingen, beschreven onder ad 1. Ten eerste wordt de verkregen autonomie direct ingeperkt door te starten met twee beleidsdoelstellingen, ten tweede is de kans reëel dat op enig moment vanuit de landelijke overheid of zelfs vanuit Europa wordt ingegrepen als de strategische beleidskeuzen die de ROC's zelf maken niet passen in het (inter)nationaal gewenste beleid.

Bovenstaande relaties zijn weergegeven in figuur 2 (zie bijlage).

## 4 De dynamiek binnen het nieuwe besturingsmodel en de invloed van het bestaande besturingsmodel daarop

In het voorgaande hebben we de betekenis van de twee sporen van het nieuwe besturingsmodel ('regionalisering' en 'sturen op regionale beleidsprestaties') onderzocht en zijn we nagegaan wat het (mogelijke) effect ervan is op de drie doelen van het besturingsmodel. Figuur 1 (zie bijlage) brengt ook de onderlinge relaties binnen het nieuwe besturingsmodel in beeld (wat is de wisselwerking tussen 'regionalisering' en 'sturen op regionale beleidsprestaties?'), net als de relatie tussen het nieuwe en het bestaande besturingsmodel. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.

Wat betreft de onderlinge relaties binnen het nieuwe besturingsmodel verwachten we dat het 'sturen op regionale beleidsprestaties' een negatief effect zal hebben op 'regionalisering'.

In hoofdstuk 2 hebben we uitvoerig beschreven dat regionalisering niet alleen inhoudt dat een ROC verantwoording aflegt aan verschillende belanghebbenden in de omgeving, maar met een aantal ROC's ook daadwerkelijk strategische beleidskeuzen afstemt en samenwerkingsrelaties aangaat om de beleidsdoelen te realiseren.

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat 'sturen op regionale beleidsprestaties' kan worden getypeerd als een systeem van het monitoren van organisatieprestaties bedoeld voor extern gebruik. In paragraaf 3.3 is daarbij geconstateerd dat prestatiemeting samenwerking kan belemmeren omdat prestatiemeting een organisatie dwingt om de eigen prestaties te optimaliseren. Het kan leiden tot verkokering, versmalling van de taakopvatting en is daarmee een 'discentive' voor samenwerking. De prestatiesturing en -meting die komen kijken bij het 'sturen op regionale beleidsprestaties', hoe 'zacht' ook, lijken daarmee als negatieve prikkel voor samenwerking in de regio uit te pakken.

Het nieuwe besturingsmodel blijkt een paradox te zijn. Aan de ene kant wordt erkend dat een ROC 'niet alleen presteert'. Hiertoe worden regionale afstemming en samenwerking gestimuleerd. Aan de andere kant worden ROC's door middel van de prestatiemeting ten behoeve van het benchmarkproces wél als losse organisatie beoordeeld. Daarmee worden zij geprikkeld zich op de uitvoering van de eigen (wettelijke) kerntaak te richten in plaats van (ook) op de bredere 'doelstellingen' van de regio waarvan zij deel uitmaken.

|

Wat betreft het bestaande besturingssysteem constateren we dat ook de stel-indicatoren op grond waarvan ROC's worden beoordeeld, geen 'regionalisering' bevorderen. Zij bevorderen juist de interne gerichtheid en de prestaties van het ROC als 'stand alone'-organisatie.

Bovenstaande relaties zijn weergegeven in figuur 2 (zie bijlage).

## 5 Tot slot

### 5.1 Samenvattend

In 2004 lanceert het Ministerie van OCW via de beleidsnotitie *Koers BVE II* (Min. OCW, 2004a) een nieuw besturingsmodel dat kan worden getypeerd als ‘regionalisering’. Uitgangspunt van het nieuwe besturingsmodel is dat een ROC niet meer alleen presteert. Het moet zich, samen met andere organisaties in de eigen regio, gaan profileren aan de hand van een aantal regionale beleidsdoelstellingen en hierover prestatieafspraken maken met OCW. Daarbij hoeft niet binnen elke regio aan dezelfde regionale beleidsdoelstellingen te worden gewerkt. Integendeel, het is uitdrukkelijk de bedoeling dat er per regio een accent komt te liggen op een combinatie van beleidsdoelstellingen die een antwoord vormen op de specifieke behoeften en vraagstukken binnen de regio.

De rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de kaderstelling van het stelsel en neemt daarbij beleidsprestaties op twee niveaus als aangrijpingspunt om op te sturen. Beleidsdoelstellingen en -prestaties op regionaal niveau worden als tweede aangrijpingspunt toegevoegd aan waarborging van het stelsel.

Met het nieuwe besturingsmodel heeft de overheid drie doelen voor ogen:

- 1 regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties;
- 2 ROC's leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen;
- 3 autonomiebevordering van ROC's.

Om de drie doelstellingen te bereiken wordt ingezet op twee sporen:

- Spoor 1 *Regionalisering*: ROC's betrekken en activeren regionale partners bij het bepalen van regionale beleidsdoelstellingen en bij het behalen van regionale beleidsprestaties.
- Spoor 2 *Sturen op regionale beleidsprestaties* waarbij de overheid de regionale beleidsprestaties zichtbaar maakt met behulp van indicatoren (bve-monitor).

Bij het nieuwe besturingsmodel wordt op de inzet van verschillende actoren gerekend. Bij het eerste spoor ‘regionalisering’ zijn de ROC's en hun regionale partners de belangrijkste actoren, bij het tweede spoor ‘sturen op regionale beleidsprestaties’ zijn dat de landelijke overheid en de ROC's.

In deze beschouwing is nagegaan wat de bijdrage van de twee sporen is aan de realisatie van de drie doelstellingen ‘regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties’, ‘horizontale oriëntatie en leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen’ en ‘autonomiebevordering van ROC’s’. Ook zijn de onderlinge relaties binnen het nieuwe besturingsmodel en de relaties tussen het nieuwe en het al bestaande besturingsmodel nader geanalyseerd.

We constateren dat het eerste spoor van het nieuwe besturingsmodel (regionalisering) niet zomaar uit de lucht is komen vallen. Het is ingebed in een bredere maatschappelijke ontwikkeling en kent drie belangrijke aspecten: 1) meervoudige publieke verantwoording, 2) stakeholderbenadering, 3) afstemming en samenwerking. We schetsen in deze beschouwing kort de stand van zaken in de praktijk wat betreft deze drie aspecten -indien mogelijk op basis van empirische gegevens. Op basis hiervan geven we een aantal veronderstellingen omtrent de bijdrage van spoor 1 (regionalisering) aan de realisatie van de drie doelstellingen van het nieuwe besturingsmodel. Ten eerste constateren we dat spoor 1 (regionalisering) een positief effect kan hebben op het eerste doel van het nieuwe besturingsmodel (regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties). Er moet dan wel aan de volgende twee voorwaarden zijn voldaan:

- 1 ROC’s moeten zich ook richten op stakeholders die belang hebben bij het realiseren van bredere maatschappelijke effecten (outcome).
- 2 ROC’s moeten bij hun samenwerking met regionale partners zorgen voor een transparante rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, duidelijkheid over (in)formele verantwoordelijkheid en probleemeigenaarschap, en financiering.

We veronderstellen ook dat regionalisering het tweede doel ‘leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen’ bevordert, mits aan dezelfde twee voorwaarden als genoemd hierboven is voldaan en er geen sprake is van een ‘afrekencultuur’.

Ten derde veronderstellen we enerzijds dat -in omgekeerde zin- het derde doel ‘bevordering van de autonomie van een ROC’ een positief effect heeft op spoor 1: ‘regionalisering’, en ‘regionalisering’ tegelijkertijd zowel een positieve als negatieve uitwerking heeft op deze autonomie.

Het tweede spoor van het nieuwe besturingsmodel is dat de overheid de regionale beleidsprestaties zichtbaar maakt met behulp van de ‘maatschappelijke indicatoren’ van de bve-monitor en hierover, indien nodig, de bestuurlijke dialoog met de ROC’s aangaat. Deze prestaties worden open-

baar gemaakt, mits ze goed en betrouwbaar worden weergegeven en er overleg is geweest met de ROC's.

We typeren dit als 'het monitoren van organisatieprestaties', bedoeld voor extern gebruik (zie figuur 3 in de bijlage). Bij dit 'monitoren van organisatieprestaties' worden indirecte prestatieprikkels ingezet, die alleen werken onder de voorwaarde dat ROC's opereren in een quasi-markt en niet vanuit een monopoliepositie opereren.

Het monitoren van de organisatieprestaties van ROC's gebeurt door middel van een benchmarkproces. Het feit dat de resultaten van het benchmarken (op termijn) openbaar zijn, dat deelname door de ROC's verplicht is, en dat de overheid de primaire gebruiker is, vergroot de kans op ongewenste effecten zoals strategisch gedrag en manipulatie van gegevens. Deze ongewenste effecten verdringen de gewenste effecten van het benchmarkproces: leren en verbeteren.

Voor het monitoren van organisatieprestaties is het nodig prestaties te meten. Het nieuwe sturingsmodel voorziet in een systeem van prestatie-meting op basis van vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren. De positieve effecten van deze prestatiemeting kunnen zijn dat ze prikkelen tot kwaliteit, dat het lerend vermogen van de ROC's wordt ontwikkeld en dat de overheid de ROC's op basis van de gegevens uit de prestatiemeting beter kan aansturen.

Echter, we weten dat naarmate de ROC's sterker worden gestuurd op basis van uitkomsten van de prestatiemeting, de negatieve effecten van prestatie-meting (onjuiste en armoedige gegevens, verdringing van doelbereiking in het primaire proces, strategisch gedrag, rem op vernieuwing, regressie naar het gemiddelde en ontmoediging van samenwerking) kunnen toenemen. Bovendien is er sowieso het risico dat de negatieve effecten op den duur de overhand zullen krijgen. Het nieuwe besturingsmodel bevat geen elementen om de negatieve effecten te dempen: er is geen sprake van procesgerichte prestatiemeting, noch worden er gezamenlijke prestaties in kaart gebracht.

Wat betreft de bijdrage van spoor 2 ('sturen op regionale beleidsprestaties') aan de realisatie van de drie doelstellingen, hebben we geconstateerd dat 'sturen op regionale beleidsprestaties' een negatief effect kan hebben op regionale verschillen in beleidsdoelen en -prestaties.

We veronderstellen ten eerste dat 'sturen op regionale beleidsprestaties' niet bevorderlijk is voor verschillen in regionaal beleid op grond van drie redenen. We verwachten dat de verschillen in regionale beleidsprestaties tussen ROC's afnemen en al het regionale beleid juist op elkaar gaat lijken.

We verwachten ten tweede dat 'sturen op regionale beleidsprestaties' een

negatief effect zal hebben op ‘leren van elkaar om tot kwaliteitsverbetering en innovatie te komen’ omdat de kans er is dat de ongewenste effecten van benchmarken en prestatiemeting de gewenste effecten (verbeteren, leren en innoveren) zullen verdringen.

Ten derde veronderstellen we dat ‘sturen op regionale beleidsprestaties’ noch een positieve noch een negatieve invloed heeft op de autonomie van de instelling.

Wat betreft de onderlinge relaties binnen het nieuwe besturingsmodel verwachten we dat het ‘sturen op regionale beleidsprestaties’ een negatief effect zal hebben op ‘regionalisering’ omdat prestatiemeting een organisatie dwingt de eigen prestaties te optimaliseren en daarmee onderlinge afstemming en samenwerking kan belemmeren. Ook het bestaande besturingsmodel bevordert de gerichtheid van de organisatie op de eigen doelbereiking.

## **5.2 Conclusies en aanbevelingen**

De belangrijkste conclusie van deze beschouwing luidt dat het nieuwe besturingsmodel wordt gekenmerkt door een paradox die de uiteindelijke doelbereiking van het model belemmert.

De paradox houdt in dat hoewel juist wordt erkend dat een ROC ‘niet alleen presteert’ en regionale afstemming en samenwerking daarom worden gestimuleerd, de ROC’s door middel van de prestatiemeting ten behoeve van het benchmarkproces juist wél als losse organisaties worden beoordeeld. Hierdoor worden ROC’s geprikkeld zich op de uitvoering van de eigen (wettelijke) kerntaak te richten in plaats van (ook) op de bredere ‘doelstellingen’ van de regio waarvan zij deel uitmaken.

Bij deze paradox is het heel belangrijk voor ogen te hebben welke actoren bij welk proces betrokken zijn. De ROC’s en hun regionale partners zijn de belangrijkste actoren als het gaat om de totstandbrenging van regionale afstemming en samenwerking. Er wordt hierbij een beroep gedaan op het initiatief van de ROC’s zelf: de eigen autonomie moet worden aangewend om zich regionaal te profileren door middel van een aantal strategische beleidskeuzen. Verwacht wordt dat deze beleidskeuzen gelegitimeerd zijn door afstemming en samenwerking met regionale belanghebbenden. Voor de overheid is geen sturende of prikkelende rol ingeruimd bij dit proces, zij beschikt alleen over zachte sturingsinstrumenten zoals het ‘aanspreken van

ROC's' en 'bestuurlijke dialoog', in het geval dat de regionale profilering niet of onvoldoende aansluit bij de landelijke doelstelling of in het geval dat de regionale profilering niet van de grond komt.

De overheid dicht zichzelf wel een dominante rol toe bij het streven naar transparante verantwoording van de ROC's, onderlinge vergelijking en het 'van elkaar willen en kunnen leren' door te willen sturen op regionale beleidsprestaties. Echter, de regionale beleidsprestaties worden op instellingsniveau gemeten, niet op regionaal niveau. Bij het sturen op regionale beleidsprestaties zijn dus alleen het Ministerie van OCW betrokken en de ROC's. De regionale partners -met wie ROC's geacht worden af te stemmen en samen te werken- zijn hierbij niet in beeld, terwijl zij de regionale beleidsprestatie wél (mede) tot stand brengen.

Deze beschouwing wijst dus uit dat het tweede spoor 'sturen op regionale beleidsprestaties' de doelrealisatie van het nieuwe besturingsmodel belemmert. Deze belemmering is zowel direct (het heeft een negatief effect op het doel 'regionale verschillen' en op het doel 'ROC's leren van elkaar') als indirect (het heeft een negatief effect op het eerste spoor: regionale afstemming, samenwerking en verantwoording). Daarnaast is geconstateerd dat het bestaande besturingsmodel ook een negatieve bijdrage levert aan de doelen van het nieuwe besturingsmodel.

Om de paradox te doorbreken, verdient het aanbeveling spoor 2 ('sturen op regionale beleidsprestaties') aan te passen. Er zou een benchmarksysteem kunnen worden ontwikkeld dat de organisatieoverstijgende inspanningen en prestaties zichtbaar maakt. Het ROC kan dan samen met de regionale partners worden aangesproken op de inspanningen en geleverde prestaties. De gegevens voor zo'n benchmark moeten op het niveau van de samenwerking worden verzameld (netwerk, keten, traject, enz.). Zo'n benchmark valt of staat bij de volgende kenmerken:

- De prestatiemeting moet dynamisch zijn.
- Bij de prestatiemeting moet een productmatige en een procesmatige aanpak worden gecombineerd.
- Deelname aan de benchmark moet vrijwillig zijn.
- De deelnemers (samenwerkende organisaties: ketens, netwerken, trajecten) moeten de gebruikers zijn.

Deze manier van benchmarken vereist intersectorale samenwerking op alle niveaus. Dat betekent dat OCW en de ROC's niet meer de enige actoren zijn die betrokken zijn bij het 'sturen op regionale beleidsprestaties'. Een

|

belangrijke voorwaarde is dat van de kant van de overheid verschillende ministeries betrokken zijn bij de benchmark en de prestatiemeting. Zo'n ontkokerde aanpak doet recht aan de praktijk in de regio, die -als regionalisering echt tot stand komt- al ontkokerd is.

Het feit dat deelname aan de benchmark vrijwillig is en dat de deelnemende organisaties zelf de gebruikers zijn in plaats van de overheid, zal de kans op een lerend effect bij de samenwerkingsverbanden aanzienlijk vergroten en zodoende de regionalisering verder ondersteunen.

Een andere belangrijke conclusie is dat spoor 1 (regionalisering) weliswaar de doelrealisatie van het nieuwe besturingsmodel bevordert, maar er moet wel voldaan zijn aan twee belangrijke voorwaarden.

Ten eerste moeten ROC's zich bij afstemming, verantwoording en samenwerking ook richten op stakeholders die belang hebben bij het realiseren van bredere maatschappelijke effecten (outcome).

Uit deze beschouwing is gebleken dat zij nu nog vooral gericht zijn op stakeholders die direct belang hebben bij (de resultaten van) het onderwijsleerproces zoals bedrijven en werkgevers die goed opgeleid personeel willen hebben, overheid en inspectie die middelen verschaffen en toezicht houden, andere ROC's als concurrenten of samenwerkingspartners.

Stakeholders die belang hebben bij de realisering van de maatschappelijke effecten van beroepsonderwijs (outcomes) komen het minst vaak en het minst spontaan in het vizier. En het zijn juist deze stakeholders die voor het behalen van regionale beleidsdoelstellingen -organisatieoverstijgende vraagstukken- van cruciaal belang zijn. Bijvoorbeeld: deelname aan een cursus Nederlands door moeders wordt alleen bewerkstelligd als er ook kinderopvang is. Of: preventie van voortijdig schoolverlaten werkt alleen in samenwerking met scholen, politie, justitie, en jeugdzorg-, welzijns- en gezondheidsinstellingen.

De bestuurders en managers van ROC's geven aan het lastig te vinden stakeholders te betrekken die belang hebben bij bredere maatschappelijke effecten. Ze constateren dat ze niet veel merken van deze stakeholders en vermoeden zelf dat dit deels te wijten is aan de onbekendheid van instellingen voor beroepsonderwijs en de rol die instellingen kunnen spelen bij bovengenoemde zaken.

Ten tweede moet, om goed te kunnen afstemmen en samenwerken, aandacht worden besteed aan de condities hiervoor.

- Alle betrokken organisaties moeten het maatschappelijke probleem

waar de samenwerking zich op richt onderkennen en van belang vinden. Belangrijke voorwaarden voor de samenwerking zijn dat de organisatie de urgentie van een bepaald maatschappelijk probleem onderkent, onderkent dat het probleem ‘organisatieverstijgend’ is en vervolgens ook een rol voor zichzelf ziet bij de oplossing ervan. Hiertoe moet de organisatie zich scharen achter de ‘bredere’ doelstelling van de samenwerking en nagaan in hoeverre die raakt aan of vervlochten is met de eigen opdracht of taak.

- Alle betrokken organisaties moeten vanuit hun eigen kerntaak een bijdrage willen leveren aan de oplossing van het maatschappelijke probleem op de wijze waarop dat binnen het samenwerkingsverband gebeurt.
- Er moet regie zijn met een passende mate van coördinatie en beheersing, waarbij de menselijke factor niet over het oog moet worden gezien.
- Er moet duidelijkheid zijn over zowel de formele als de informele verantwoordelijkheden van de samenwerkende organisaties, waarbij er (een) duidelijke probleemeigena(a)r(en) moet(en) zijn.
- De investeringen in en financiering van afstemming en samenwerking moet expliciet zijn, goed beheerd worden en (contractueel) onderbouwd.

ROC’s en hun regionale partners hebben dus nog een weg te gaan op het gebied van het onderhouden van stakeholderrelaties, meervoudige publieke verantwoording en onderlinge afstemming en samenwerking. De aanbeveling hier luidt dan ook veel aandacht te besteden aan het bevorderen van deze praktijken. Dit kan gebeuren door het ontwikkelen en uitwisselen van instrumentatie en aanpakken verder te bevorderen (hoe breng ik stakeholders in beeld, op welke wijze kan ik mij verantwoorden, hoe geef ik regie vorm bij samenwerking, enz.). De ROC’s en hun regionale partners hebben hier zelf het voortouw, de overheid kan een faciliterende rol spelen.

Uit deze beschouwing is ook naar voren gekomen dat de autonomie van ROC’s en de benutting ervan niet alleen een doel, maar juist ook een heel belangrijke voorwaarde moet zijn voor de realisatie van het besturingsmodel. Daarbij moet het begrip ‘autonomie’ genuanceerd worden, omdat het zich op verschillende niveaus voordoet en kan worden benut. Een goede invulling van de autonomie van de eigen instelling is een heel belangrijke voorwaarde voor het vormgeven van meervoudige publieke verantwoording en het aangaan van stakeholderrelaties. Een duidelijke eigen visie en strate-

gie vormen de kurk waarop regionalisering drijft. Komt die regionale afstemming, samenwerking en verantwoording eenmaal goed op gang, dan wordt de autonomie op instellingsniveau hierdoor weliswaar ingeperkt, maar ontstaat er op een ander niveau -regionaal, organisatieoverstijgend- een grote mate van autonomie waardoor 'de regio' wordt versterkt.

Alles overziend concluderen we dat het nieuwe besturingsmodel een passend antwoord lijkt te zijn op de (organisatieoverstijgende) vraagstukken waarmee de bve-sector zich in de praktijk geconfronteerd ziet. Het bevorderen van regionale verschillen, het onderlinge leren en het bevorderen van (regionale) autonomie heeft goede kans van slagen, mits de overheid de prestatiebesturing hier 'slim' op aanpast. De belangrijkste aanpassingen zullen moeten liggen in het benchmarken van gezamenlijke beleidsprestaties, in plaats van prestaties van alleen ROC's. Om te voorkomen dat de prestatiebesturing op den duur alleen ongewenste effecten tot gevolg heeft, moet er zowel product- als procesmeting zijn. Pas dan is er de kans dat het sturen op beleidsprestaties écht een (stimu)lerend effect heeft op samenwerking, afstemming en verantwoording in de regio en een ROC niet meer alleen hoeft te presteren.

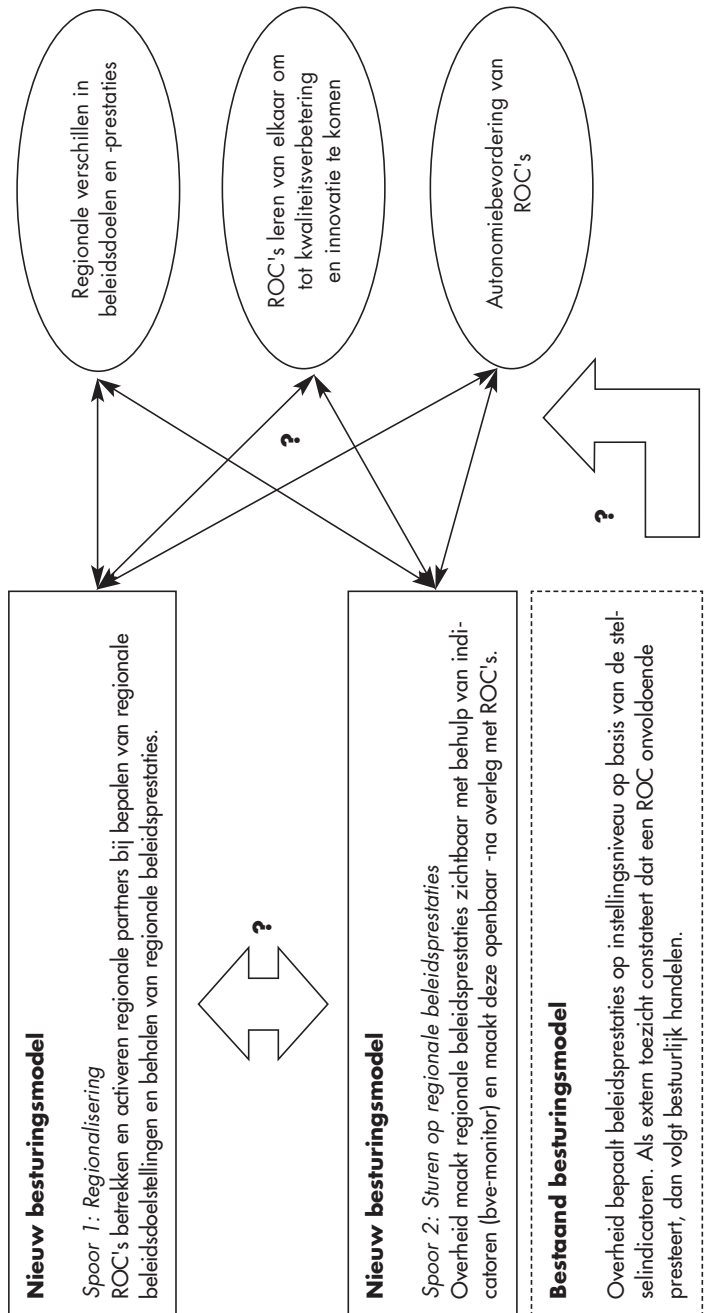
## Geraadpleegde literatuur

- Aa, A. van der (2003). Leren te presteren in netwerken. In A. Poorthuis, A. van der Aa, R. van Rheenen, T. Konijn & W. de Jager (red.). *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*, pp. 133-146. Utrecht: Lemma.
- Aa, A. van der & T. Konijn (2001). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*. Utrecht: Lemma.
- Albeda, H.D. (2001). *10 voor meten, 5 voor gebruik. Over prestatiemeting en monitoring*. Rapportage Rekenschap. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreding van de publieke verantwoording; Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Belt, K.J. van den, M. van den Ham, B.J. van der Pool & M.J. Redeman (2003). *Vroegtijdig schakelen en verbinden. Ketenregie bij Voortijdig Schoolverlaten in Amsterdam*. Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, H. de (2002). Outputsturing in publieke organisaties. *Maatschappij & Organisatie*, nr. 3, mei/juni 2002, pp. 5-21.
- Bruijn, H. de (2005). Maak spanningen management & professionals vruchtbaar. Beroepszeer. Waarom Nederland niet werkt. *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2005, pp. 143-154. Amsterdam: Boom.
- Burgess, S., C. Propper & D. Wilson (2002). *Does Performance Monitoring Work? A Review of the Evidence from the UK Public Sector, Excluding Health Care*. CMPO Working Paper Series No. 02/49.
- Camp, R.C. (1992). *Benchmarking: het zoeken naar de beste werkmethode die leiden tot superieure prestaties*. Deventer: Kluwer.
- Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen & R. in 't Veld (red.) (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Duivenboden, H. van & M. Veldhuizen (2001). Management van ketensamenwerking leidt tot klantgerichte overheidsprestaties. *Holland Management Review*, nr. 76, pp. 30-39.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Londen: Pitman.
- Honingh, M.E. & E.H. Hooge (2004). Koers BVE II ontbeert heldere lijn. *Profiel*, nr. 6, september 2004.
- Honk, H. van (2004). Meten is niet weten. In V. Bruins, W. Egberink & H. van Gansewinkel (red.). *Het kind en het badwater. Sturingsdilemma's in het onderwijs*. Utrecht: Lemma.

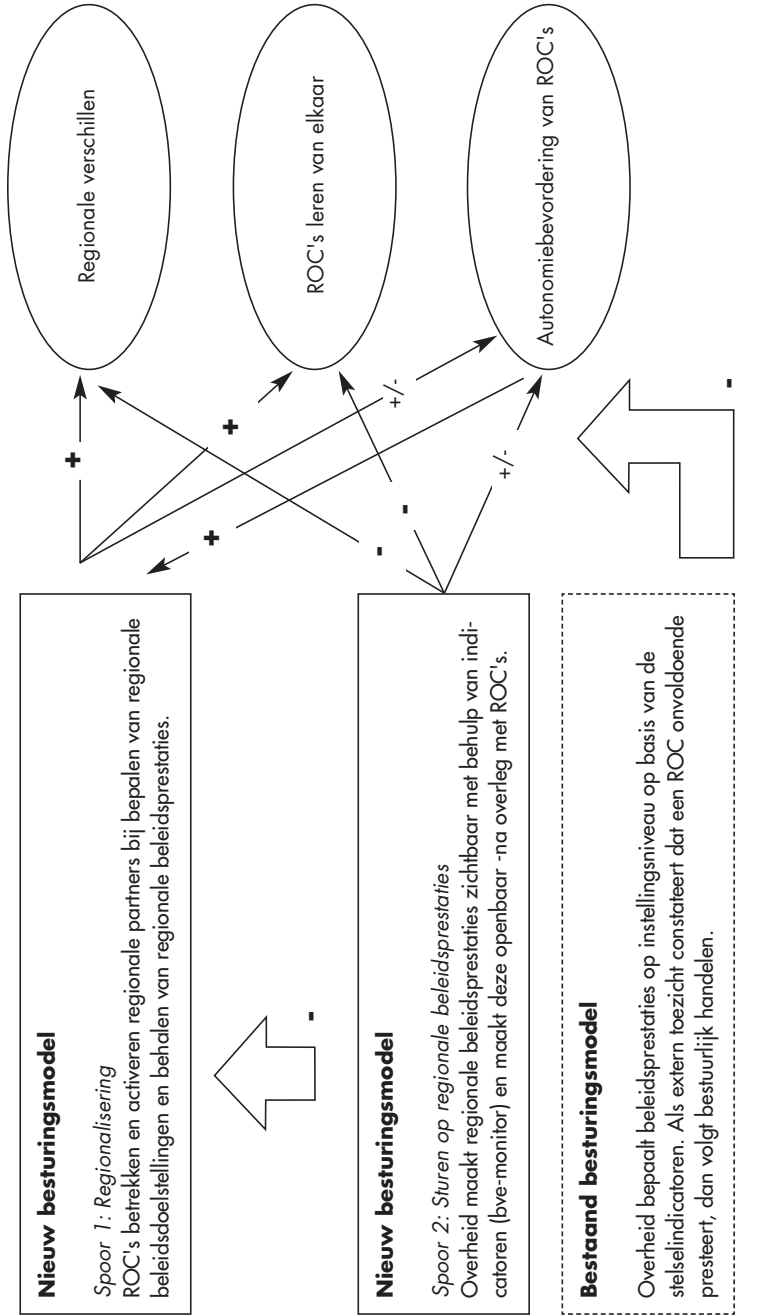
- Hooge, E.H. (1998). *Ruimte voor beleid. Autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*. Academisch Proefschrift. Amsterdam: Faculteit der Pedagogische en Onderwijskundige Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam.
- Hooge, E.H., M.E. van der Sluis & F.J. de Vijlder (2004). *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. MGK-rapport 04-70. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Hooge, E.H. & M.E. Honingh (2005). ROC's in een spagaat. Over de spanning tussen overheidssturing en maatschappelijk ondernemerschap. In D. Mentink & J.M.M. van de Ven (red.) (2005). *Jaarboek Onderwijsrecht 2002-2004*. Den Haag: Sdu Uitgevers/Stichting NTOR.
- Koning, P., E. Canton, M. Cornet, M. Pomp, J. van de Ven, R. Venniker, B. Vollaard & D. Webbink (2004). *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's and don'ts van prestatieprikkel voor semi-publieke instellingen*. CPB-document 45. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Lambriex, G. (2003). Sturen zonder macht: naar meer resultaatgerichte samenwerking in het lokaal sociaal beleid. In A. Poorthuis, A. van der Aa, R. van Rheenen, T. Konijn & W. de Jager (red.). *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*, pp. 161-170. Utrecht: Lemma.
- Min. BZK (2003). *Ruimte voor regie. Een handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Min. O&W (1985a). *Meer over Management. Versterking management onderwijsinstellingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985. 19132, nrs. 1-2. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen.
- Min. O&W (1985b). *Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986. 19253, nrs. 1-2. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen.
- Min. O&W (1988). *De school op weg naar 2000. Een besturingsmodel voor de negentiger jaren*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen.
- Min. O&W (1993). *Kernpuntennotitie*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Min. OCenW (2000). *Koers BVE*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Min. OCW (2004a). *Koers BVE II. Het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Min. OCW (2004b). *Brief 'Transparante regionale ambities', inclusief procesbeschrijving, indicatoren en toelichting*. BVE/BDI/2004/50527, 23 december 2004. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- |
- Onderwijsraad (2000). *Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*. Reading, Ma.: Addison-Wesley.
- Power, M. (1994). *The Audit Explosion*. London: Demos.
- RMO (2002). *Bevrijdende Kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Sdu.
- Rob (2002). *Presteren door te leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rutgers, E.P. (2001). Regisseren van lokaal onderwijs- en jeugdbeleid: samenwerking en samenhang tussen droom en daad. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsbeleid en Recht*, nr. 4, februari 2001, pp. 175-195.
- Vijlder, F. J. de & A. Westerhuis (2002). *Meervoudige Publieke Verantwoording; Een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. MGK-rapport 02-56. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

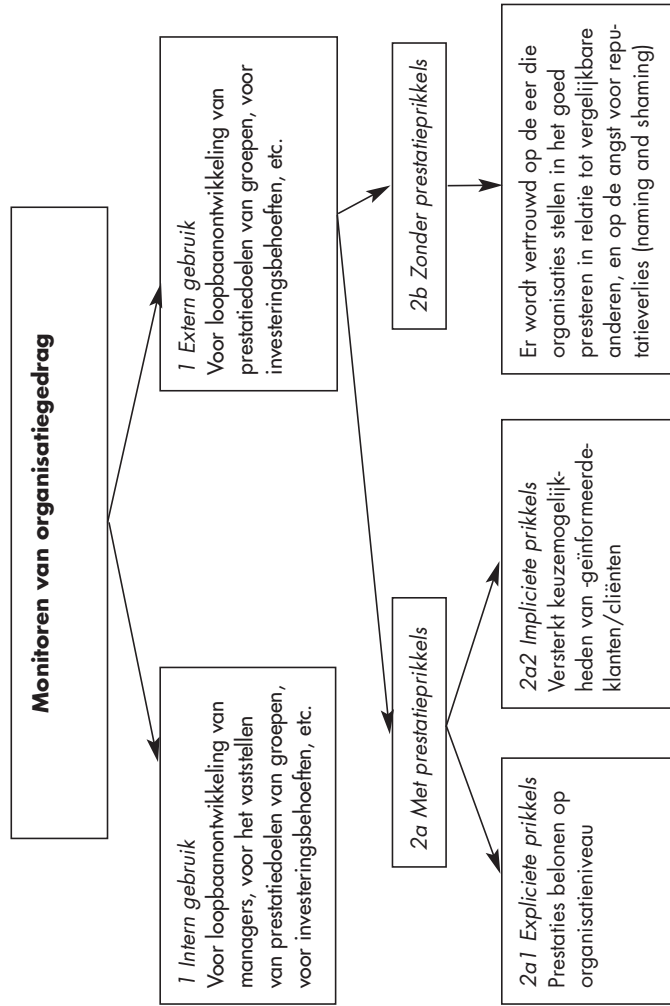
**Figuur 1** Uitgangspunt nieuw besturingsmodel



**Figuur 2** Uitgangspunt nieuw besturingsmodel



**Figuur 3 Vormen en functies van het monitoren van organisatiegedrag**



Bron: Burgess, Propper & Wilson, 2002, p. 26.

## Lijst van gebruikte afkortingen

AOC	Agrarisch opleidingscentrum
Bve	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
Cfi	Centrale Financiën Instellingen
Cinop	Centrum voor Innovatie van Opleidingen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
HOAK	Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit
ICT	Informatie en communicatietechnologie
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MGK bve	Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MPV	Meervoudige publieke verantwoording
NPM	New Public Management
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
RMO	Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
ROC	Regionaal opleidingscentrum
Vmbo	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

## Over de auteurs

**Dr. E.H. (Edith) Hooge** werkt bij het Max Goote Kenniscentrum aan de programmalijn ‘Sturing en verantwoording’. Zij doet onderzoek naar toezichts-, verantwoordings- en besturingsvraagstukken zoals het functioneren van toezichthouders van ROC’s en het aangaan en onderhouden van stakeholderrelaties door instellingen voor beroepsonderwijs.

Daarnaast werkt Edith als lector Corporate Governance bij Avans Hogeschool. Zij geeft leiding aan een kenniskring van docent-onderzoekers en voert met hen praktijkgericht onderzoek uit naar vraagstukken van ‘goed bestuur’ in het MKB, bij maatschappelijke ondernemingen in de non-profit-sector en bij de lokale overheid.

**Drs. M.E. (Margriet) van der Sluis** studeerde Onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam met als afstudeerrichting ‘Onderwijsbeleid en Lokaal Bestuur’. In 2005 studeerde zij af op een onderzoek naar de (historische) beleidscontext van voortijdig schoolverlaten.

In 2003-2004 volgde zij een deel van haar studie aan de Universiteit van Florence, Italië. Margriet werkte samen met Edith Hooge en Frans de Vijlder aan het MGK-rapport *Stakeholders in beeld*. Momenteel is zij betrokken bij het MGK-onderzoek naar het functioneren van toezichthouders van ROC’s.

|

|

|