



AANSTUREN OP BETER ONDERWIJS

De harde en de zachte hand van bestuursakkoorden

Het Nederlandse onderwijssysteem is decentraal en gelaagd. De overheid voert het onderwijsbeleid steeds meer in samenwerking met andere bestuurlijke actoren, door convenanten en akkoorden af te sluiten. Uit een onderzoek naar de diverse bestuursakkoorden in de verschillende onderwijssectoren blijkt dat de akkoorden sterk van elkaar verschillen wat betreft de onderliggende sturingsparadigma's en de inzet van verschillende sturingsinstrumenten. Dit resulteert in (combinaties van) zogenoemde harde en zachte sturing in de verschillende onderwijssectoren, die meer en minder effectief zullen blijken.

Anje Margreet Woltjer en Edith Hooge

Vanuit het toenemend besef dat er in het onderwijs veel belangen spelen en er veel geld mee gemoeid is, heeft het wereldwijd een hoge plek op de politiek-maatschappelijke agenda veroverd. Ook in Nederland komt onderwijs steeds prominenter in beeld als een belangrijke factor bij sociaal-economische ontwikkeling. Tegelijkertijd is de overheid niet meer in de positie om het onderwijs direct te kunnen aansturen. Als gevolg van decennialange verzelfstandiging, decentralisatie en autonomievergroting is de macht verdeeld en gespreid over verschillende actoren in het onderwijs-systeem (Frissen, et al., 2015; Hooge, et al., 2015). De, relatief zeer, autonome schoolbesturen vormen een belangrijk centraal knooppunt, en daarmee ook de brancheorganisaties waarin zij verenigd zijn: de PO-Raad, VO-raad, MBO raad, Vereniging Hogescholen en de VSNU (Waslander, 2010).

Anno 2015 is het Nederlandse onderwijssysteem te typeren als decentraal en gelaagd (Ibid). Hoe kan de overheid effectief sturen in dit complexe decentrale onderwijssysteem? Zij heeft hiervoor verschillende strategieën en sturingsinstrumenten tot haar beschikking. De afgelopen jaren is het afsluiten van een zogenoemd bestuursakkoord in zwang, niet alleen in het onderwijs, maar ook in andere decentrale en gelaagde publieke sectoren.

In 2013 heeft het Kabinet een Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) afgesloten met werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs. De overheid wil extra investeren in onderwijs, maar zich er daarbij van verzekeren dat de beleidsdoelen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. In het NOA zijn daartoe op hoofdlijnen afspraken gemaakt om het onderwijs in alle onderwijssectoren verder te verbeteren. Deze afspraken zijn vervolgens verder uitgewerkt in afzonderlijke sectorale bestuursakkoorden met de brancheorganisaties in het onderwijs, waarna er door de overheid extra middelen voor de sector zijn vrijgemaakt. Hiermee wordt duidelijk dat de overheid een nieuwe vorm gevonden heeft om te sturen op haar beleidsdoelen, namelijk met behulp van bestuursakkoorden die worden gesloten met de brancheorganisaties in het onderwijs.

Maar wat zijn die bestuursakkoorden nu eigenlijk? Hoe bindend zijn ze en voor wie? Hoe worden de

resultaten gemonitord? Zijn er sancties als deze resultaten niet gehaald worden? En wat voor gevolgen heeft dit voor de effectiviteit van deze akkoorden? In dit artikel zoeken we antwoord op deze vragen door een diepgaande kwalitatieve analyse van de totstandkoming en werking van de bestuursakkoorden.

In de volgende paragraaf gaan we daartoe eerst in op de manier waarop er door de jaren heen over effectieve overheidssturing wordt gedacht en welke sturingsinstrumenten daarbij passen. Hierop volgt een beschrijving van de vraagstelling en aanpak van het uitgevoerde onderzoek. Daarna worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek weergegeven. Het artikel sluit af met een aantal conclusies die wij uit de resultaten van het onderzoek trekken.

Drie sturingsparadigma's

Gedurende de afgelopen drie decennia zijn er drie manieren van overheidssturing te identificeren; Klassieke sturing, New Public Management (NPM) en een sturingstheorie die New Public Governance (NPG) wordt genoemd (Osborne, 2006). Klassieke sturing vond in de meest ontwikkelde westerse landen zijn oorsprong in de eerste helft van de 20e eeuw en is sterk hiërarchisch. De overheid speelt een centrale rol in het ontwikkelen en implementeren van beleid en goederen. In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw ontstond er een andere visie op de rol die de overheid zou moeten spelen in de samenleving. De kosten van de overheid werden te hoog en in de manier waarop de overheid zijn diensten aanbood was weinig mogelijkheid tot variëren (van Thiel & Leeuw, 2002). Veel publieke taken werden overgedragen aan marktpartijen en publieke diensten werden teruggebracht tot hun meest basale taken, met de gedachte dat dit zou leiden tot kostenbesparingen voor de overheid (Osborne, 2006). Deze sturingstheorie wordt New Public Management (NPM) genoemd.

Ook op de NPM theorie kwam, aan het begin van de 21e eeuw, de nodige kritiek. Er zou sprake zijn van een doorgesloten focus op meetbare outputs en dit zou leiden tot allerlei ongewenste bijeffecten. Als reactie op deze kritieken werd wederom gezocht naar een andere sturingsbenadering, waarmee de overheid de doelen van haar beleid het beste zou kunnen bewerk-

stelligen: dit werd New Public Governance (NPG) (Osborne, 2006). NPG combineert elementen van klassieke sturing met NPM en steunt op het uitgangspunt van gedeelde sturing.

Sturingsinstrumenten

De manier waarop er gestuurd wordt heeft ook gevolgen voor de sturingsinstrumenten die de overheid hanteert. Verschillende sturingsparadigma's vragen om verschillende instrumenten. Bij klassieke sturing wordt er vooral top-down gestuurd met wetten, regels en richtlijnen. Vanuit het NPM perspectief stuurt de overheid vooral op output, via contracten en prestatie indicatoren. NPG kenmerkt zich door een mix van sturingsinstrumenten van klassieke sturing (Noordegraaf et al., 2012) en van NPM, en voegt hier zogenoemde 'zachte' sturingsinstrumenten aan toe (Zehavi, 2012), in de Engelstalige literatuur aangeduid als *soft governance* of *soft law*. Sturingsinstrumenten die passen bij *soft governance* zijn bijvoorbeeld (Brandsen et al., 2006; Hooge, 2013; Lobel, 2012; Zehavi, 2012) het ontwikkelen van een vertoog (discourse, convenanten en 'good practices'. *Soft governance* is niet minder effectief dan sturen met behulp van geboden en verboden of economische prikkels. Kwaliteitsontwikkeling in een sector kan worden gestimuleerd door het inzetten van zachte sturingsinstrumenten, zoals het vrijblijvend verspreiden van inzichten over 'wat werkt'. Het sluiten van een convenant met een organisatie met een zeker draagvlak in de sector, waarin overeenstemming is bereikt over 'wat goed' is of 'hoe het beter kan' is ook een voorbeeld van effectieve *soft governance*. Het brengt focus aan in de sturing in een sector en dempt tegenstrijdigheden (Brandsen et al., 2006).

Vraagstelling en aanpak

In dit artikel analyseren we hoe de afgesloten bestuursakkoorden met de brancheorganisaties van het primair, voortgezet, middelbaar beroeps en hoger onderwijs de verschillende sturingsparadigma's reflecteren.

We hebben hiertoe een onderzoek uitgevoerd, waarin de volgende vraagstelling centraal stond: *Hoe zijn de bestuursakkoorden in de sectoren primair onderwijs,*

voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs te typeren en hoe werken ze?

Het onderzoek richtte zich op de vijf onderwijssectoren: primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo), middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Per onderwijssector is een inhoudsanalyse uitgevoerd en er zijn per sector twee semi-gestructureerde interviews afgenomen. In de inhoudsanalyse zijn, naast relevante (beleids)documenten, de bestuursakkoorden per sector bestudeerd. De semi-gestructureerde interviews zijn afgenomen bij de vijf (adjunct) directeuren van de brancheorganisaties en bij vijf sleutelfiguren van het Ministerie van OCW die nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de bestuursakkoorden. De uitgeschreven verslagen van de interviews zijn allereerst geanalyseerd, gecodeerd en geordend in een matrix per onderwijssector. Deze zijn teruggelegd bij de respondenten. Uiteindelijk is dit uitgewerkt in één overzicht (matrix) voor alle onderwijssectoren. Aan de hand hiervan is systematisch gezocht naar de rol van de actoren in de bestuursakkoorden en de werking van de akkoorden in de verschillende sectoren en de overeenkomsten en verschillen daarin.

Resultaten

De hier onderzochte bestuursakkoorden zijn op verschillende momenten gesloten. In alle sectoren was er, voor het aantreden van de regering Rutte 2, al sprake van akkoorden tussen de sector en de overheid. De akkoorden verschillen fundamenteel van structuur. In de sectoren po en vo zijn alleen afspraken op sectorniveau gemaakt. In de sectoren mbo, hbo en wo zijn, na het afsluiten van het hoofdlijnenakkoord met de brancheorganisaties, ook afspraken gemaakt met de individuele instellingen over de kwaliteitsverbetering. Uit de interviews bleek dat de keuze om in het po en vo alleen afspraken op sectorniveau te maken vooral pragmatisch was. In het PO en VO is het aantal schoolbesturen zo groot, dat het maken van individuele afspraken bijna onmogelijk is. In Tabel 1 is weergegeven door wie het akkoord gesloten is, welke strategische documenten leidend zijn geweest voor de inhoud van het akkoord en wat de structuur is van het akkoord.

Tabel 1: Achtergrondvariabelen akkoorden.

Sector	PO	VO	MBO	HBO	WO
Wanneer	2014	2014	2014	2011	2011
Door	PO-Raad en OCW	VO-raad en OCW	MBO Raad en OCW	Vereniging Hogescholen (destijds de HBO-Raad) en OCW	VSNU en OCW
Aanleiding en leidende agenda's	Regeerakkoord, NOA en lerarenagenda, Techniepact. Bouwt voort op Bestuursakkoord 2012-2015. Strategische beleidsagenda van de PO-Raad, 'Om de leerling'.	Regeerakkoord, NOA en lerarenagenda, Techniepact. Bouwt voort op 'Bestuursakkoord 2012-2015' en 'Actieplan Beter Presteren 2011'. 'VO 2020 Tour'.	Regeerakkoord, NOA, Lerarenagenda, Techniepact, Actieplan mbo: Focus op Vakmanschap 2011-2015, het bestuursakkoord professionalisering mbo (2011) + addendum.	Advies van de Commissie Veerman, Strategische agenda Hoger Onderwijs. Beleidsagenda van de HBO-Raad.	Advies van de Commissie Veerman, Strategische agenda Hoger Onderwijs van OCW.
Structuur akkoord	Afspraken op sectorniveau	Afspraken op sectorniveau	Akkoord op hoofdlijnen Kwaliteitsafspraken met individuele instellingen	Akkoord op hoofdlijnen Prestatieafspraken met individuele instellingen	Akkoord op hoofdlijnen Prestatieafspraken met individuele instellingen

Inhoud, monitoring, sancties en aard van de bestuursakkoorden

De inhoudelijke thema's en doelstellingen van de akkoorden zijn in grote lijnen vergelijkbaar; kwaliteitsverbetering bewerkstelligen in de betreffende onderwijssector door onder andere in te zetten op professionalisering van het onderwijzend personeel en meer differentiatie in het onderwijsaanbod. Veel groter zijn de verschillen in de aard van de akkoorden. De akkoorden in het funderend onderwijs zijn sterk inhoudelijk met afspraken op sectorniveau, waarbij sprake is van een zekere 'inspanningsvergoeding'. OCW stelt geld beschikbaar, in ruil daarvoor zal de sector zich inspannen bepaalde doelen te bereiken. De monitoring vindt (vooral) op sectorniveau plaats. Voor een individueel schoolbestuur zijn er geen sancties als zij niet aan de doelen van het akkoord werken. Op sectorniveau zijn er ook geen harde sancties afgesproken, maar alle respondenten geven aan dat het gesprek over de wijze waarop de middelen in de toekomst aan de sector beschikbaar worden gesteld, dan een ander

karakter zal krijgen dan als de doelen uit het akkoord wel worden gehaald. Welke effecten dat exact zal hebben blijft echter ongewis.

In het Hoger Onderwijs ligt de situatie anders, daar zijn met individuele instellingen afspraken gemaakt over de prestaties die geleverd moeten worden. Aan de hand van vooraf vastgestelde indicatoren wordt op instellingsniveau bepaald of de doelen gehaald zijn. Als de instellingen de doelen niet halen kan als ultieme sanctie voor de toekomstige jaren een deel van de bekostiging ingetrokken worden. In het MBO zijn, net als in het Hoger Onderwijs, afspraken gemaakt met individuele instellingen, maar een belangrijk verschil is dat de middelen in het MBO extra middelen zijn. Instellingen ontvangen dus bij het niet halen van de doelen in de toekomst minder extra middelen. In Tabel 2 staat beknopt de inhoud van de akkoorden, de manier van monitoring en de gevolgen die het niet halen van de doelen voor de sector en individuele instellingen heeft, weergegeven. In de onderste rij van de tabel worden de akkoorden met betrekking tot monitoring en realisatie getypeerd.

Tabel 2: Inhoud, monitoring, sancties en aard akkoorden

Sector	PO	VO	MBO	HBO	WO
Inhoud	Kwaliteits-ontwikkeling door meer differentiatie, professionalisering en meer aandacht voor doorgaande leerlijnen	Kwaliteits-ontwikkeling door meer maatwerk en professionalisering	Kwaliteits-ontwikkeling en meer studiesucces door professionalisering, verbetering taal en reken onderwijs, beroeps-praktijkvorming, terugdringen voortijdig schoolverlaten en meer aandacht voor excellentie	Kwaliteits-ontwikkeling door verhogen rendement en meer profilering in het onderwijs en zwaartepuntvorming in het onderzoek	Kwaliteits-ontwikkeling door verhogen rendement en meer profilering in het onderwijs en zwaartepuntvorming in het onderzoek
Monitoring	Soft	Soft	1/2 hard, 1/2 soft	Hard	Hard
	Schoolbesturen via jaarverslag Landelijke monitor over voortgang op sectorniveau	Schoolbesturen via zelfscan, landelijke monitor gebaseerd op onder andere zelfscan	Instellingen via geïntegreerde jaardocumenten, kwalitatief assessment door MBO in Bedrijf op kwaliteitsafspraken. Evaluatie op sectorniveau gebaseerd op kwalitatieve assessments	KPI's Jaarverslagen Hogescholen en Reviewcommissie	KPI's Jaarverslagen Universiteiten en Reviewcommissie
Sancties individuele instellingen	Nee	Nee	Ja (50%)	Ja	Ja
Sancties sector	Gesprek geopend over andere beleidsinstrumenten ((deel van de) middelen niet in lumpsum).	Gesprek geopend over andere beleidsinstrumenten ((deel van de) middelen niet in lumpsum)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Aard akkoord	Symbolisch inhoudelijk Inspanningsvergoeding op sectorniveau	Symbolisch inhoudelijk Inspanningsvergoeding op sectorniveau	Mengvorm Zowel resultaatverplichting als inspanningsvergoeding op sectorniveau	'No cure no pay' Resultaatverplichting op instellingsniveau	'No cure no pay' Resultaatverplichting op instellingsniveau

Meest prominente beleidsinstrumenten binnen de bestuursakkoorden

Binnen de akkoorden zijn verschillende beleidsinstrumenten te onderscheiden, die worden ingezet om de beleidsdoelen van het akkoord te verwezenlijken. In het po en vo wordt vooral ingezet op stimuleringsprogram-

ma's en andere ondersteuningsmaatregelen voor instellingen. Ook wordt er veel gebruik gemaakt van het verspreiden van goede voorbeelden en andere communicatieve activiteiten die (sterk) normerend zijn, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van een 'besliswijzer zittenblijven'. Deze activiteiten worden overigens vaak

uitgevoerd door de brancheorganisaties. In het Hoger Onderwijs wordt er juist voornamelijk gestuurd door middel van de prestatieafspraken. Als deze prestaties door de instellingen niet worden gehaald dan worden zij gekort op hun bekostiging. In het MBO wordt ook gestuurd door middel van kwaliteitsafspraken, maar daar zijn, in tegenstelling tot het Hoger Onderwijs,

extra middelen gemoeid met de kwaliteitsafspraken. Dit betekent dat daar gesproken kan worden over sturing via een doelsubsidie. Als een instelling in het MBO de afspraken niet haalt verliest het immers extra bekostiging en geen reguliere bekostiging. In Tabel 3 staan de sturingsinstrumenten weergegeven die binnen de akkoorden het meest prominent aanwezig zijn.

Tabel 3: Meest prominente beleidsinstrumenten binnen de akkoorden

	PO	VO	MBO	HBO	WO
Meest prominente beleidsinstrumenten binnen het akkoord	Sturing via stimulerings-programma's en communicatie (middelen in prestatiebox)	Sturing via stimulerings-programma's en communicatie, (middelen in prestatiebox)	50% sturing via kwaliteitsafspraken (doelsubsidie), 50% sturing via 'prestatiebox'	Sturing via prestatieafspraken (heffing bij niet behalen prestaties)	Sturing via prestatieafspraken (heffing bij niet behalen prestaties)

Conclusies

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de bestuursakkoorden in het onderwijs sterk van elkaar verschillen. In het primair en voortgezet onderwijs is ervoor gekozen alleen afspraken op sectorniveau te maken. In het hoger onderwijs zijn juist individuele prestatieafspraken met de instellingen gemaakt. In het MBO is gekozen voor een mengvorm. Afspraken met individuele instellingen, waar voor 50% resultaatafhankelijke bekostiging aan gekoppeld is. En afspraken waar geen sprake is van resultaatafhankelijke bekostiging. Door het ontbreken van sancties sluit dit deel juist meer aan bij sectorsturing. Door de respondenten van OCW wordt aangegeven dat de keuze voor afspraken op sectorniveau voornamelijk pragmatisch is. Het sluiten van individuele afspraken met meer dan 1000 schoolbesturen in het primair onderwijs is voor OCW niet werkbaar. De vraag is of dit de enige en belangrijkste oorzaak is. De historie en cultuur van de sector zou ook een rol kunnen spelen. De PO-Raad en VO-raad zijn relatief jonge organisaties. Zij hebben een minder lange traditie in hun verhouding tot het Rijk dan de VSNU en de Vereniging Hogescholen. Het zou zo kunnen zijn dat de brancheorganisaties in het hoger

onderwijs door deze lange traditie bewuster kiezen voor een meer onafhankelijke positie met als gevolg dat zij het maken van concrete afspraken met het Rijk graag aan de instellingen zelf overlaten.

In het primair en voortgezet onderwijs is binnen de akkoorden vooral gekozen voor zachte sturingsinstrumenten die passen binnen het New Public Governance paradigma. In de akkoorden wordt met name via ondersteuningsprogramma's en communicatie gestuurd. Er zijn daarbij geen sancties voor individuele instellingen als de doelen niet gehaald worden. Het ontwikkelen van een discourse, het sluiten van een overeenkomst en het ondersteunen, stimuleren en aanmoedigen van een sector via verspreiding van goede voorbeelden en handreikingen zijn sturingsinstrumenten die feilloos passen bij de *soft governance* benadering die eerder in dit artikel is toegelicht. Ondanks dat er minder dwingend gestuurd wordt en er meer ruimte wordt gelaten voor eigen betekenis en invulling kan sturing via dit soort 'zachte' instrumenten zeer effectief zijn.

De lens van de (neo-) institutionele theorie (DiMaggio, P.J. & Powell, W.W., 1983; Scott, W.R., 1995) helpt om de effectiviteit van *soft governance* nog beter te begrijpen. In

IN HET MBO AKKOORD ZIJN TWEE STURINGSPARADIGMA'S GECOMBINEERD: OUTPUTSTURING EN SOFT GOVERNANCE

de (neo) institutionele theorie worden drie manieren onderscheiden waarop institutionele druk invloed kan hebben op organisaties. De overheid stuurt op macro-niveau, dit kan met wet- regelgeving, maar ook door het sluiten van een convenant of een akkoord met een aantal partijen in de sector. Dit wordt *regulatieve druk* genoemd in de (neo-)institutionele theorie. De actoren waarmee een akkoord is afgesloten voelen zich verantwoordelijk voor de gemaakte afspraken en gaan deze implementeren. Zij stellen bijvoorbeeld op sectorniveau kaders en richtlijnen op voor de organisaties in de sector. Organisaties zijn niet verplicht deze kaders en richtlijnen te volgen, maar er ontstaat in een sector wel vaak een beeld over wat 'goed' is en individuele organisaties voelen daardoor vaak druk om deze richtlijnen te volgen. Vanuit (neo-)institutioneel perspectief wordt hiervoor de term *normatieve druk* gebruikt. Doordat er binnen een sector vaak ook nog benchmarks ontwikkeld worden om bijvoorbeeld de afspraken uit het akkoord te monitoren kan er naast deze regulatieve en normatieve druk ook nog druk ontstaan om elkaar na te bootsen. Een organisatie wil immers in de landelijke benchmark niet negatief opvallen. Deze vorm van druk wordt vanuit (neo-)institutioneel perspectief *mimetische druk* genoemd. Juist de onderwijssector is extra gevoelig voor normatieve en mimetische druk. Omdat het heel lastig is daadwerkelijke onderwijskwaliteit aan te tonen (Waslander & Van der Weide, 2009), behalen onderwijsorganisaties hun legitimiteit door te voldoen aan de verwachtingen van politiek, overheid en samenleving. Als deze verwachtingen worden neergelegd in een sectorakkoord en er vervolgens breed over wordt gecommuniceerd én onderwijsorganisaties worden toegerust en gefaciliteerd om zich in de gewenste richting te ontwikkelen, dan bevorderen mechanismen van normatieve en mimetische druk de effectiviteit van de sturing.

In het hoger onderwijs is binnen het bestuursakkoord juist gekozen voor een sturingsinstrument dat past binnen het New Public Management paradigma. Er worden afspraken gemaakt met individuele instellingen door volledig te sturen op outputindicatoren. Ook deze manier van sturen kan effectief zijn, omdat er duidelijke afspraken zijn over wat er van de instellingen verwacht wordt en welke sancties er zijn als de resultaten niet worden gehaald. Instellingen zullen dan genegen zijn de afspraken na te komen. Het nadeel van deze manier van sturen is dat, omdat de focus vooral op output indicatoren ligt, er een grote gerichtheid op deze indicatoren ontstaat, terwijl het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs daar niet altijd bij gebaat is en het op termijn zelfs ondermijnend kan uitpakken voor onderwijskwaliteit. Dit wordt in de literatuur ook wel '*the performance paradox*' genoemd. De discussies die in het hoger onderwijs ontstaan zijn over het zogenoemde rendementsdenken zijn daar exemplarisch voor. Binnen dit denken ontstaat het risico van bijvoorbeeld diplomadeflatie, omdat een goede marktpositie door het 'afleveren' van veel studenten met een diploma voor een instelling zwaarder weegt dan het geven van goed onderwijs.

In het mbo akkoord zijn twee sturingsparadigma's gecombineerd: wat betreft 50% van de middelen geldt outputsturing (NPM) en voor de overige 50% *soft governance* op basis van 'een beeld wat goed zou zijn' (NPG). Het akkoord zelf wordt niet gebruikt voor het communiceren en verspreiden van het discours over goed (beroeps)onderwijs: uit de inhoudsanalyse blijkt dat de tekst van het mbo vooral juridisch van aard is. Daarmee is dit akkoord het minst inhoudelijk van alle akkoorden. De mix van het sturingsparadigma en -instrumenten kan op verschillende manieren uitpakken. Het is denkbaar dat de *soft governance* de effectiviteit van de outputsturing inhoud geeft en kracht bij zet en

vice versa. Anderzijds zou de resultaatafhankelijke bekostiging een ‘*performance paradox*’ teweege kunnen brengen: de energie die uitgaat naar het sturen op (smalle kwantitatieve) output indicatoren waar sancties voor gelden, kan brede inhoudsrijke kwaliteitsontwikkeling op basis van zachte sturing in de weg gaan zitten.

Het is interessant dat de gekozen sturingsparadigma’s in de bestuursakkoorden sterk van elkaar verschillen, terwijl er een Nationaal Onderwijsakkoord aan ten grondslag ligt dat gesloten is met de partijen in alle sectoren. In hoeverre de afzonderlijke akkoorden daadwerkelijk zullen bijdragen aan het versterken van de onderwijskwaliteit is nog afwachten. Onze analyse maakt duidelijk dat zachte sturing niet minder effectief hoeft te zijn dan het maken van ‘harde’ prestatie-afspraken met individuele instellingen. De zachte sturing in het primair en voortgezet onderwijs zou zelfs wel eens tot meer daadwerkelijke kwaliteitsverbetering van de primaire processen in de klassen kunnen leiden dan de harde afspraken die met de instellingen in het hoger onderwijs zijn gemaakt.

Literatuurlijst

- Boivard, T. (2006). Developing New Forms of Partnership with the ‘Market’ in the Procurement of Public Services, *Public Administration*. 84: 1.
- Brandsen, T., Boogers, M., Tops, P. (2006). Soft Governance, Hard Consequences: The Ambiguous Status of Unofficial Guidelines. *Public Administration Review*, 64(4): 546-553.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Frissen, P., van der Steen, M., Peeters, R., Frankowski, A., De Jong, I., Chin-A-Fat, N. Scherpenisse, J. & Schram, J. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenissen en kwaliteit*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hooge, E.H., Janssen, S.K., Look, van K., Moolenaar, N. & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Hooge, E. H. & Leenhouts, J. (2007). Van overacting naar

method acting in (onderwijs)beleid. In: *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*. Studie. Den Haag: Onderwijsraad.

- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie: over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Tilburg: Tilburg University.
- Lobel, O. (2012). New governance as regulatory governance. In: Levi-Faur, D. (Ed.). (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press. 65 - 82.
- Noordegraaf, M., Schillemans, T. & Yesilkagit J. (2012). *Tussen autonomie en sturing: Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*. Utrecht: USBO Advies, Universiteit Utrecht.
- Osborne, S. P., (2006). *The new public governance? Public Management Review*, 8 (3): 377-387.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Teicher, J., Alam, Q. & Gramberg, van B. (2006). Managing Trust and Relationships in PPP’s: Some Australian Experiences, *International Review of Administrative Sciences*, 72 (1): 595-603.
- Thiel, van S. & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & Management Review*, 25 (3): 267-281.
- Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy, and Legitimacy: Why the Dutch Government is Adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent Schools. *Journal of School Choice*, 4(4), 398-417.
- Waslander, S. & Weide, van de M., (2009). *Politiek, Pers en Praktijk. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren*. Durven, delen, doen. Utrecht: VO-raad.
- Zehavi, A. (2012). New governance and policy instruments: are governments going soft? *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press, 242-254.

Over de auteurs

Anje Margreet Woltjer is beleidsadviseur bij de PO-Raad.

Edith Hooge is hoogleraar ‘Boards and Governance in Education’ bij TIAS, Tilburg University

