

'Professional governance'

Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs

In opdracht van de Onderwijsraad

Oktober 2011

Prof.dr. Mirko Noordegraaf en drs. Bas de Wit MSc

Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)
Bijlhouwerstraat 6
3511 ZC Utrecht

****** Dit is een werkdocument. Gelieve dit document niet te verspreiden of te citeren ******

1. Inleiding en opdrachtanalyse

Achtergrond

In het najaar van 2011 brengt de Onderwijsraad een rapport uit over de complexiteit van het bestuurlijke speelveld in het onderwijs. Aanleiding is de constatering van de Raad dat er vaak onduidelijkheid bestaat over de taakverdeling en het mandaat van bij het onderwijs betrokken belanghebbenden. Er zou niet alleen sprake zijn van onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden. De Onderwijsraad geeft tevens aan dat vanuit het perspectief van schoolbesturen en individuele docenten sprake is van grote bestuurlijke drukte.

Deze vraagstukken hebben al geruime tijd de aandacht van de Onderwijsraad. Zo werd vastgesteld dat de rollen van verschillende spelers in het onderwijs, zoals (sector)organisaties, lang niet altijd helder zijn (Onderwijsraad 2008). Bovendien werd al eerder blijk gegeven van een behoefte en gevoelde noodzaak om bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs te verhelderen (Onderwijsraad 2006).

Het rapport dat dit najaar verschijnt, zal zich richten op de vraag op welke manier een optimale verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan worden bereikt. Op een meer conceptueel niveau heeft de Onderwijsraad deze vraag vertaald naar de verhouding tussen *governance*¹ en professionaliteit² in het onderwijs. De Onderwijsraad heeft aangegeven dat zij bij de start van het adviestraject behoefte heeft aan een gedegen en actueel overzicht van de wetenschappelijke stand van zaken op dit terrein. De Onderwijsraad heeft de USBO verzocht of zij voor de Raad een notitie zou willen maken over:

- a. de stand van het wetenschappelijk denken over effectief openbaar bestuur, waar mogelijk toegespitst op onderwijs (en eventueel andere sectoren);
- b. de empirische stand van zaken: wat is bekend over effectief openbaar bestuur?³

¹ Governance wordt door de Onderwijsraad gedefinieerd als het 'het creëren van een verdeling en deling van bevoegdheden met het doel het deskundig en zorgvuldig bestuurlijk handelen te waarborgen en mede hierdoor oneigenlijk gebruik van bevoegdheden door onderwijsinstellingen tegen te gaan'.

² Inzicht in modernere theorievorming over professionaliteit zou de Onderwijsraad in staat moeten stellen om na te denken over de manier waarop individuele beroepsbeoefenaren zich verhouden tot sturing van binnen en buiten de organisaties waar ze werkzaam zijn.

³ Bij effectiviteit denkt de Onderwijsraad aan uitkomsten op het niveau van leerlingen, de kwaliteit van professionals en de kwaliteit van instellingen en scholen.

De Onderwijsraad heeft expliciet aangegeven in eerste instantie vooral behoefte te hebben aan een notitie die *bouwstenen* levert, eerder dan aan een afgerond verhaal of advies.

In deze notitie zullen wij bouwstenen opvatten als wetenschappelijke inzichten die een conceptueel kader vormen voor de analyse van het door de Onderwijsraad zelf verzamelde onderzoeksmateriaal en beleidscases. Meer inzicht in de bestuurs- en organisatiewetenschappelijke stand van zaken over governance en professionaliteit kunnen de Onderwijsraad helpen om het onderzoeksmateriaal te analyseren. De door ons gepresenteerde inzichten kunnen daarmee als ‘bril’ of ‘mal’ worden gezien die als het ware over het empirisch materiaal heen gelegd kunnen worden.

Rode draad in deze notitie zal zijn dat er meerdere governance perspectieven zijn, en dat afhankelijk van het gekozen governance perspectief, de besturing en de verdeling van verantwoordelijkheden anders gewaardeerd en anders verbeterd worden. Hieronder onderscheiden we na inleidende verkenningen van de begrippen governance en in mindere mate professionaliteit (paragraaf 2), twee perspectieven: een *instrumenteel* en een *politiek* perspectief (paragraaf 3). We geven tevens aan op welke gronden meer voor het ene en meer voor het andere perspectief gekozen kan worden, en hoe vervolgens ‘professional governance’ kan ontstaan (paragraaf 4). We gebruiken de perspectieven om heersende opvattingen rond ‘educational governance’, vooral van de Onderwijsraad, te beoordelen (paragraaf 5) en om nieuwe wegen naar de toekomst te schetsen (paragraaf 6).

2. Governance: begripsverheldering

In veel Westerse landen kan niet alleen in het onderwijs, maar ook in sectoren als de gezondheidszorg en bij de politie, gedurende de jaren '90 een verandering ‘*van government naar governance*’ worden waargenomen (vergelijk Noordegraaf 2003; Bovens et al. 2007). Governance dient tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen te worden geplaatst, zoals de individualisering van de samenleving, de opkomst van technologie, veranderende gezagsrelaties (zo lijken sectororganisaties hun ‘oude’ legitimiteit verloren te hebben) en verwevenheid van relaties (doordat partijen in ketens en netwerken functioneren). Vanuit onvrede over de mate waarin traditionele manieren van probleemoplossing en besluitvorming er in slaagden om grote problemen in een complexer wordende samenleving te benaderen, kwam de overheid als centrum van effectieve politieke sturing onder vuur te liggen (Hajer et al. 2004). In plaats van een sterke greep vanuit een

gecentraliseerde overheid (*government*) op beleid en dienstverlening, moesten publieke sectoren worden bestuurd op een meer horizontale en interactieve, coöperatieve manier (Newman 2001; 2005). Als sturingstheorie heeft governance betrekking op fundamentele veranderingen in het denken over manieren waarop in de huidige maatschappij aan politieke en bestuurlijke processen vorm dient te worden gegeven (Kooiman 1993 en 2000 in Hajer et al. 2004).

De opkomst van governance, met een aantal alternatieve politiek-bestuurlijke arrangementen zoals *netwerken* – heeft een herdefiniëring met zich meegebracht van zowel de rol van de overheid (Hajer et al. 2004; De Bakker et al. 2007) als de rol van uitvoering en uitvoerders, inclusief professionals. In plaats van het direct sturen van beleidsprocessen komt de rol van de overheid vaker neer het coördineren en faciliteren van politieke processen (Pierre en Peters 2000; Hajer et al. 2004). Niet alleen de overheid stuurt; governance impliceert een diversiteit aan sturende actoren. De rol van overheid is veeleer een *variabele* dan een constante geworden (Pierre en Peters in Hajer et al. 2004). In plaats van het direct via bureaucratische systemen en heldere richtlijnen aansturen van uitvoering, dienen de autonomie en ruimte van uitvoerders van beleid en vooral van professionals – zoals leerkrachten en docenten – in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen te worden onderkend (bijvoorbeeld WRR 2006)

In essentie verwijst governance naar de groeiende vermenging en wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid (Mayntz 1999 in Hajer et al. 2004). Governance heeft betrekking op de gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen tussen actoren op verschillende bestuurlijke niveaus, die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn in de formatie en implementatie van beleid (Van Tatenhove en Leroy 1995; Kickert *et al.* 1997; Rhodes 2000 in Hajer et al. 2004). Staat, markt en het maatschappelijk middenveld werken bijvoorbeeld met elkaar samen in georganiseerde en van elkaar afhankelijke beleidsnetwerken (Pierre en Peters 2000; Rhodes 2000; Hajer et al. 2004). Professionaliteit sluit daar op aan, in die zin dat meer horizontale verhoudingen het mogelijk maken dat professionele (zelf)controle in ere wordt hersteld; tussen hiërarchie en markt in kan via netwerken, *communities* en beroepsgroepen gepresteerd worden (Kickert et al. 1997; WRR 2006).

Zowel in de wetenschap als in de praktijk zijn ideeën ontwikkeld over hoe governance in het publieke domein georganiseerd en gemanaged zou moeten worden (zie voor overzicht onder andere Hajer et al. 2004), mede met het oog op professionele beroepsuitoefening. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar

veranderingen in de *aard* en *locatie* van politieke en bestuurlijke processen (Hajer et al. 2004). Governance heeft daarbij betrekking op de verschuiving van politieke instituties en formele vraagstukken omtrent bestuur en beleid instituties (overheid) naar netwerken en naar interacties tussen netwerkpartners en burgers/cliënten. En ook op de verschuiving van stabiele naar meer fluïde beleids- en uitvoeringsprocessen (Hajer et al. 2004).

Governance ideeën

Uit onze literatuurstudie blijkt dat de termen governance en professionaliteit veelvormige en meerduidige begrippen zijn (vergelijk De Bakker et al. 2007). De invulling die de begrippen krijgen, verschilt per wetenschappelijke discipline (onder meer Hajer et al. 2004). Voor meer algemene overzichten van governance willen we verwijzen naar Rhodes (1997); Pierre (2000); Pierre en Peters (2000); Kjær (2004); Hajer et al. (2004), Bovaird en Löffler (2009), Osborne (2009) en Bevir (2011). Voor algemene overzichten van professionaliteit verwijzen we naar Schön (1983), Larson (1977), Lipksy (1980), Abbott (1988), Freidson (2001), Kirkpatrick et al. (2005), De Bruijn en Noordegraaf (2010), Noordegraaf (2004; 2007; 2008; 2012).

In deze analyses komen uiteenlopende definities, visies en modellen voor (vergelijk Hajer et al. 2004). Denk als het om governance gaat bijvoorbeeld aan:

- *network governance* (afhankelijkheden, interacties, coalities);
- *socio-political governance* (complexiteit);
- *multi-level governance* (interbestuurlijke verhoudingen);
- *good governance* (transparantie, procedures);
- *deliberative governance* (onderhandelen, framing).

Bij professionaliteit kan gedacht worden aan:

- professionaliteit als vak (technische basis);
- professionaliteit als vaardigheid (ambachtelijkheid, interactie);
- professionaliteit als vereniging (associaties, opleidingen);
- professionaliteit als vernieuwing (discours);
- professionaliteit als verzet (strijd om autonomie)

Elk van de definities en visies kent specifieke disciplinaire achtergronden, assumpties en ijkpunten, en verschillende praktische gevolgen. Sommige ideeën zijn sterk bedrijfskundig van aard, andere meer politicologisch, bijvoorbeeld. Soms benadrukken ze uitkomsten, in de zin van effecten en resultaat, terwijl in andere gevallen processen meer op de voorgrond staan. Soms benadrukken onderzoekers

effectiviteit om de werking van governance te kwalificeren, soms leggen ze meer de nadruk op legitimiteit.

Zonder deze variëteit geweld aan te doen, brengen we de definities en visies in de volgende paragraaf terug tot twee basisperspectieven op governance en de rol van professionaliteit.

3. Twee perspectieven op governance

Op basis van de genoemde auteurs en werken en onder meer het overzicht van Hajer et al. (2004), en aansluitend bij bestuurs- en organisatiewetenschappelijke discoursen over beleidsvorming en uitvoering (bijvoorbeeld Stone 2002; Bovens et al. 2007), kunnen verschillende elementen uit de governance-literatuur opnieuw worden geclassificeerd. Uitgaande van de assumpties, maatstaven en praktische gevolgen van specifieke governance-ideeën, kunnen we twee perspectieven op governance, en op de rol van professionaliteit, onderscheiden: een instrumenteel en een politiek perspectief. We werken deze perspectieven uit door stap voor stap de assumpties, maatstaven en gevolgen te bespreken.

Eén opmerking vooraf: bij het ‘politieke’ perspectief gebruiken we de term politiek niet in de betekenis van politieke partijen en politici, maar in de zin van belangen, macht en strijd. Conform bestuurswetenschappelijke ‘politieke’ opvattingen (bijvoorbeeld Allison 1971; Stone 2002) wordt de bestuurlijke wereld als arena of strijdperk gezien, waarin actoren met (tegengestelde) belangen gemeenschappelijke actie moeten zien te creëren.

a. Assumpties rond governance

Hoek (2007, 23) heeft een aantal veronderstellingen over governance geformuleerd. Veel van deze veronderstellingen kunnen onder de instrumentele visie op governance worden geschaard. Deze veronderstellingen zien governance als een spel, waarvoor een ontwerp van spelregels en omgangsvormen gewenst is.

Het *instrumentele* perspectief op governance gaat er van uit dat er overeenstemming is over de aard van het spel, waarvoor spelregels en omgangsvormen gewenst zijn. Bovendien is de noodzaak van een dergelijk stelsel van spelregels en omgangsvormen geaccepteerd. Het is duidelijk welke doelen gediend worden door het stelsel en waar het gebruik van het stelsel toe moet leiden (Hoek 2007). Actoren kennen hun rollen en proberen op basis van inzicht en informatie, bij voorkeur objectieve informatie – via evaluatie, monitoring, *evidence* –

gemeenschappelijke prestaties te leveren. Professionals hebben een eigen plek in de besturing: zij voeren zaken uit, maar wel op basis van hun vakmanschap. Het *wat* kan worden onderscheiden van het *hoe*; professionals weten vooral hoe ze zaken goed moeten uitvoeren.

Het *politieke* perspectief daarentegen lijkt er vanuit te gaan dat governance als spel moeilijk is 'vast te zetten'. Hajer et al. (2004) spreken van een *institutional void*: '*there are no pre-given rules that determine who is responsible, who has authority over whom, what sort of accountability is to be expected*' (Hajer en Wagenaar 2003, 9). Beleidsvoering in de 'institutional void' is niet alleen gericht op het oplossen van problemen (effectiviteit), maar tevens op onderhandeling over de spelregels, de zogenaamde *rules of the game* (Van Tatenhove *et al.*, 2000 in Hajer et al. 2004). Actoren die elk uiteenlopende belangen en logica's vertegenwoordigen, zijn lastig op één lijn te brengen. Vooral politieke, professionele en publieke logica's strijden (Noordegraaf et al. 2011; zie ook de logica's van de WRR 2004).⁴ Wie precies professionals zijn, is onduidelijk aangezien 'professioneel' ook strategisch kapitaal is; wie over het werk van professionals gaat is omstreden; wat en hoe zijn niet zuiver te scheiden.

⁴ Deze typen ijkpunten worden bijvoorbeeld beschreven aan de hand van drie logica's: de provisie-, de professionele en de institutionele logica (vergelijk WRR 2004, *Bewijzen van goede dienstverlening*). Deze logica's vallen niet per se samen met de bij het onderwijs betrokken belanghebbenden en leiden tot spanningen.

Tabel 1. Veronderstellingen over governance

| | Instrumenteel | Politiek |
|---------------------------|--|--|
| Governance | Stelsel van spelregels en omgangsvormen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording | ' <i>Institutional void</i> '; onduidelijkheid over spelregels |
| | Systeem van gecontroleerde belangenafweging | Belangen behartiging |
| | Systeem van belangenafweging, maken van keuzen, het realiseren van gemaakte keuzes en het afleggen van verantwoording hierover | |
| | Middel om macht van het bestuur te beperken en om het bestuur te corrigeren | |
| Veronderstellingen | Geloof in (bestuurbare) maakbaarheid | Gebrek aan maakbaarheid |
| | Er bestaat overeenstemming over de aard van het spel, waarvoor spelregels en omgangsvormen gewenst zijn. | Er bestaat geen overeenstemming over de aard van het spel. Aard van het spel is onzeker. Spelregels en omgangsvormen worden tijdens het spel bepaald. |
| | De noodzaak van zo'n stelsel van spelregels en omgangsvormen is geaccepteerd. | De noodzaak van een stelsel van spelregels en omgangsvormen is niet geaccepteerd. Het is niet zeker dat alle betrokkenen bereid zijn zich aan de spelregels te houden. |
| | Het is duidelijk welke doelen gediend worden door het stelsel en waar het gebruik van het stelsel toe moet leiden. | Het is onduidelijk welke doelen gediend worden door het stelsel en waar het gebruik van het stelsel toe moet leiden. Doelen hoeven niet door alle betrokkenen gedeeld te worden. |

b. *Maatstaven voor de waardering van governance*

Op basis van door Hajer et al. (2004) beschreven vormen van governance (zij baseren zich op onder meer Rhodes 2000, Van Kersbergen en Van Waarden 2001 en Pierre en Peters 2000) kunnen twee typen *maatstaven* worden beschreven met betrekking tot de waardering van governance-praktijken.

Doorgaans hanteert het *instrumentele* perspectief op governance *effectiviteit* als maatstaf voor het beoordelen van governance. De nadruk wordt vooral gelegd op resultaat, prestaties, en vooral het probleemoplossend vermogen van bijvoorbeeld netwerken, al dan niet als 'ketens'. Het risico van deze aanpak is dat de essentie van politiek op deze wijze al snel wordt gereduceerd tot enkel '*problem-solving*' (Hajer et al. 2004). Als het vervolgens om professionaliteit gaat, dan kan de kwaliteit van professioneel handelen worden afgemeten aan resultaat ofwel opbrengst.

In tegenstelling tot de meer instrumentele benaderingen, die zich vooral richten op vragen van effectiviteit, verbindt het *politieke* perspectief effectiviteit nadrukkelijk met gezag en *legitimiteit*, dat wil zeggen met draagvlak, steun, doorwerking en democratische kwaliteit van bestuur. Overigens wordt onderkend dat het complex is om de democratische kwaliteit van alternatieve (governance-)processen te bepalen, onder meer omdat empirisch onderzoek beperkt blijft (Hajer et al. 2004). Ook wordt binnen dit perspectief (bijvoorbeeld onder de vlag van *deliberative governance*) debat gevoerd over ‘input legitimiteit’ (is het ontstaan van bestuur democratisch verlopen?) versus ‘output legitimiteit’ (wordt de besturing door betrokkenen als legitiem en effectief ervaren?) (Hajer et al. 2004). Wat betreft professionaliteit geldt niet dat de waarde van professionaliteit op basis van resultaat sec kan worden aangetoond; professionaliteit draait ook en vooral om gezag: worden professionals vertrouwd, zijn ze aanspreekbaar, en leren ze?

Tabel 2: Maatstaven

| | Instrumenteel | Politiek |
|-------------------|---|---|
| Maatstaven | Effectiviteit | Legitimiteit |
| | Effecten en aantoonbare resultaten van goed bestuur | Legitimiteit van bestuurlijk handelen en afzonderlijke actoren (draagvlak; mandaat) |
| | Probleemoplossend vermogen van beleidsproces en netwerken | Democratische waarde van besluitvorming en beleidsproces |
| | Consensus Creëren van continuïteit | Legitimiteit van input en output |
| | | Interactie, inhoudelijke uitwisseling van argumenten en visies; argumentatie, transparantie, openheid, wederkerigheid |
| | Oplossen en voorkomen van maatschappelijke problemen | Scheppen van maatschappelijk vertrouwen |
| Risico's | Politiek gereduceerd tot <i>problem solving</i> | |
| | Democratisch gehalte van genomen beslissingen | |

c. *Praktische gevolgen*

Instrumentele en politieke perspectieven zijn niet zonder praktische gevolgen. Beide perspectieven hebben uiteenlopende implicaties voor het handelen van bestuurlijke spelers en de vormgeving van governance.

Het *instrumentele* perspectief op governance vertrekt vanuit een idee van (bestuurbare) maakbaarheid en systeemdenken. Governance krijgt in deze opvatting grotendeels vorm aan de tekentafel: door het helder definiëren en vastleggen van

taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is een heldere positionering van bestuurlijke spelers mogelijk. Besturing kan geoptimaliseerd worden door bestuurlijke systemen en verhoudingen goed te ontwerpen. Uitgangspunt is een rationele oplossing van problemen aan de hand van doelen en middelen; beleidsprocessen kunnen worden doorlopen in opeenvolgende fasen (vergelijk Bovens et al. 2007).

Bij het *politieke* perspectief wordt niet zozeer gezocht naar een optimaal ontwerp van bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden, maar domineert een zoektocht naar *werkbaar* verhoudingen en legitiem bestuur. Governance moeten niet worden ontworpen, maar (permanent) worden georganiseerd. Rolzuiverheid wordt beschouwd als een illusie, aangezien de wijze waarop bestuurlijke spelers operen ook wordt bepaald door minder grijpbare factoren als posities, belangen, ideologieën en emoties. Spelregels liggen niet vast, maar zijn onderwerp van voortdurende onderhandeling. Beleids- en uitvoeringsprocessen worden gekenmerkt door een permanente strijd, terwijl beleid wordt gevormd in een incrementeel proces van onderhandeling en coalitievorming (vergelijk Bovens et al. 2007).

Tabel 3. Praktische gevolgen

| | Instrumenteel | Politiek |
|-------------------|--|---|
| Praktijken | Ontwerp (design) van systeem | Zoektocht naar legitimiteit |
| | Bestuurskundige ontwerp vragen | Organiseren van governance, via: relaties en verhoudingen; processen |
| | Vormgeving van politieke en bestuurlijke processen | Onderhandeling over <i>rules of the game</i> |
| | Rolzuiverheid: taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden; heldere positionering | Rolzuiverheid is een illusie Posities, belangen, ideologie, emoties |
| | | Praktische oriëntatie, bottom-up participatie, sluiten van nieuwe coalities; formuleren van alternatieve probleemdefinities en oplossingsrichtingen; herformulering van regels en normen van besluitvormingsprocessen |

Twee perspectieven

De twee perspectieven zijn hierboven als 'alles of niks'-perspectieven gepresenteerd: het is of de één, of de ander. In het bestuderen en het verbeteren van praktijken lopen ze vanzelfsprekend meer door elkaar. Sterker, ze kunnen elkaar aanvullen.

Bovendien zullen 'puzzling' (instrumenteel) en 'powering' (politiek) (vergelijk Wildavsky 1979) elkaar in ieder bestuurlijk stelsel in evenwicht moeten houden. Toch is het onderscheid zinnig, om twee redenen:

- vaak domineert het instrumentele perspectief;
- vaak zijn er omstandigheden die de waarde van strikte instrumentele perspectieven beperken.

Voordat we analyseren hoe het er qua governance in het onderwijs voorstaat, besteden we eerst aandacht aan hoe we weten wanneer welk perspectief eigenlijk waarde heeft.

4. Conditie en randvoorwaarden

Wanneer er meerdere perspectieven zijn, is er keuze mogelijk. En dat roept de vraag op, op welke gronden kies je (meer) voor het ene en niet (of minder) voor het andere perspectief? Op grond van de literatuur moet allereerst worden geconcludeerd dat het zoeken naar governance en rolzuiverheid niet alleen een bestuurlijk, maar ook een *maatschappelijk* vraagstuk is; governance is maatschappelijk ingebed en dat wordt vaak 'vergeten'. Omdat bestuur over *echte* onderwerpen, partijen en middelen gaat, is het niet automatisch gegarandeerd dat de besturing systematisch en 'clean' is; omdat de echte onderwerpen onzuiver, 'messy' en 'wicked' kunnen zijn, is onzuiverheid vaak eerder een gegeven dan het omgekeerde, zuiverheid. Besturing kan dan hoogstens *minder onzuiver* worden.

Om de 'messiness' beter te begrijpen bestaan allerlei schema's en modellen die de echte wereld in termen van onderwerpen, vraagstukken en omgevingen in kaart brengen. Daarbij wordt naar twee aspecten gekeken (zie voor overzicht o.a. Noordegraaf 2004):

- *Inhoudelijke* condities (aard van *issues*)
 - aard van de problematiek
 - eenduidig of *ambigu*?
 - technische/ ethische ambiguïteit?
 - o bij minder complexe, politiek minder gevoelige onderwerpen is het logisch/ gepast dat de analytische visie domineert, en ligt rolzuiverheid meer voor de hand

- moeilijke, politiek gevoelige onderwerpen kunnen duiding vanuit politiek perspectief logischer maken; 'rolonzuiverheid' ligt meer voor de hand
- *Institutionele* condities (*inbedding* van issues)
 - eigenaarschap (wettelijk, statutair, symbolisch)
 - complexiteit speelveld/spelers, inclusief aantallen en grootte van spelers, toezichthouders, financieringsregimes, et cetera
 - risico's/ incidenten, inclusief media-aandacht

Samengenomen leidt dit tot schema's zoals hieronder weergegeven: wanneer er bestuurd wordt, bestaan er uiteenlopende dossiers, met verschillende issues en verschillende institutionele dynamieken, en die bepalen of je meer instrumenteel richting zuiverheid organiseert, of dat je meer politiek probeert om onzuiverheid te verminderen. In bijgaande tabel worden vier dossiers onderscheiden en geïllustreerd: productie dossiers, expert dossiers, controversiële dossiers en explosieve dossiers. De grootste tegenstelling bestaat tussen linksboven en rechtsonder – productie dossiers en explosieve dossiers: daar waar de eerste relatief overzichtelijk is en goed '*manageable*', is de laatste in veel opzichten *unmanageable*, terwijl er wel veel verwachtingen leven dat de dossiers krachtig worden aangepakt.

Tabel 4. Typen issues en illustraties uit het onderwijs

| | Technisch weinig complex | Technisch complex |
|-------------------------------|--|--|
| Ethisch weinig complex | <p><i>Productie dossiers</i></p> <p>Bijv. : Schoolmelk Striktere regels voor het registreren van spijbelaars en voortijdige uitvallers Afstemmen met vervolgoopleidingen</p> | <p><i>Expert dossiers</i></p> <p>Bijv.: Taal en rekenmethoden Invoeren van doorlopende leerlijnen voor taal en rekenen, inclusief het invoeren van referentieniveaus en toetsen (Commissie Meijerink); Wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' waardoor sommige scholen hun bestuursvorm moeten wijzigen</p> |
| Ethisch complex | <p><i>Controversiële dossiers</i></p> <p>Bijv.: Introductie van 'gratis' schoolboeken (ouderbijdragen; aanbesteding) Invoering van de maatschappelijke stage</p> | <p><i>Explosieve dossiers</i></p> <p>Bijv.: Ieder wijs Passend onderwijs Opbrengstgericht werken in het onderwijs (nadruk op taal- en rekenen; kwaliteit lerarenopleiding; introductie aanvullende toetsen; bezuinigingen) Striktere handhaving van de urennorm (leerlingenstakingen, boetes, instellen van de commissie Cornielje en aanpassing van de norm) De 'menselijke maat', onwenselijke gevolgen van schaalvergroting en het introduceren van een 'fusietoets' voor scholen Grootschalige onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem)</p> |

Op basis van Noordegraaf (2004); onderwijsspecifieke voorbeelden op basis van Waslander et al. (2011)

In praktische zin leidt dit schema tot twee soorten bestuurlijke actie:

1. Een bij een dossier *passende* bestuurlijke aanpak.
Als het dossier meer linksboven zit, meer instrumenteel perspectief en dus meer analytische aanpak; als het dossier meer rechtsonder zit, meer politiek perspectief en dus meer procesgerichte aanpak.

2. Een aanpak om het dossier *van gedaante* te veranderen. Bijvoorbeeld om een explosief dossier minder explosief te maken. De aanpak zal dan meer randvoorwaardelijk zijn: meer geld vrijmaken, nieuwe arena's openen (of arena's sluiten), etc., in het geval van bijvoorbeeld Passend onderwijs.

5. De Raad over governance in het onderwijs

Tegen de achtergrond van de onderscheiden perspectieven, de keuzen voor of tegen een perspectief en de gevolgen voor praktisch handelen, bespreken we in de komende paragrafen de wijze(n) waarop de Onderwijsraad governance en professionaliteit beschouwt. Op basis van eerdere vooral papieren uitlatingen verkennen we de assumpties van de Raad, de maatstaven die ze aanlegt en de praktische gevolgen. We verkennen tevens of en in hoeverre de (impliciete?) keuze voor een perspectief passend is, gegeven de dossiers die via de Onderwijsraad besproken worden.

a. Assumpties rond governance

De vraag die de Onderwijsraad in haar rapportage in het najaar van 2011 wil beantwoorden, richt zich op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en onderwijsinstellingen: *Hoe kunnen verantwoordelijkheden in het onderwijsveld zo worden belegd dat de kwaliteit van het onderwijs optimaal wordt bevorderd?*

Deze vraag sluit aan bij het instrumentele perspectief op governance. Verondersteld wordt dat er een verband is tussen enerzijds hedendaagse processen en structuren van besturing en anderzijds de kwaliteit van onderwijs, met specifieke nadruk op de toegevoegde waarde van professionals.

Bovendien lijken de definitie van governance en de uitwerking daarvan een voorbeeld te zijn van de nadruk die het instrumentele perspectief op governance legt op governance als een stelsel van spelregels en omgangsvormen voor goed bestuur. Governance wordt door de Onderwijsraad gedefinieerd als het 'het creëren van een verdeling en deling van bevoegdheden met het doel het deskundig en zorgvuldig bestuurlijk handelen te waarborgen en mede hierdoor oneigenlijk gebruik van bevoegdheden door onderwijsinstellingen tegen te gaan'. Daarbij gaat het om het waarborgen van de onderlinge samenhang van het sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van

beleidsdoelstellingen.⁵ Het opvatten van governance als een set van spelregels komt ook naar voren in de beschrijving die de Onderwijsraad van governance geeft als een 'systeem van verdeling en deling van bevoegdheden' ('checks and balances'). Controlemechanismen (*checks*) moeten daarbij de balans tussen belangen van de machten (*balances*) waarborgen (Onderwijsraad 2006). Professionals moeten beter in staat gesteld worden hun werk te doen (onder meer Onderwijsraad 2007).

b. Maatstaven voor de beoordeling van governance

Deze vraag die hierboven is genoemd sluit aan bij het instrumentele perspectief op governance. Met het accent dat wordt gelegd op de kwaliteit van het onderwijs lijkt de zoektocht naar effectieve(re) vormen van bestuur in het onderwijs vooral te worden beoordeeld vanuit effectiviteit, met nadruk op output legitimiteit. Daarbij gaat het onder meer om de realisatie van een goede onderwijskwaliteit, de verhoging van onderwijsopbrengsten – ook via leerkrachten – en/ of het doeltreffend aangaan van maatschappelijke opgaven (vergelijk Onderwijsraad 2006; 2011).

Behalve de kwaliteit van het onderwijs, wordt governance ook gerelateerd aan (effect)doelen als toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid, sociale cohesie. Governance lijkt doelgericht te moeten zijn: gericht op het verbeteren van het onderwijs, waarbij de aandacht vooral gericht moet worden op het primaire proces en de dragers ervan (professionals). In het systeem moet een centrale plaats worden toebedeeld aan de onderwijsprofessional: de positie van leerkrachten en docenten moet helder gemarkeerd zijn (onder meer Onderwijsraad 2007).

Het denken in effectiviteit lijkt de boventoon te voeren in de uitwerking van governance in het onderwijs. *Legitimiteit* komt overigens wel aan de orde: bestuurlijke praktijken zouden moeten kunnen rekenen op het vertrouwen van docenten, leerlingen, studenten, ouders, vervolgscholen, toekomstige werkgevers, en andere belanghebbenden. Bovendien zou de aanspreekbaarheid van onderwijsinstellingen moeten bijdragen aan maatschappelijk draagvlak (bijvoorbeeld Onderwijsraad 2006). Maar dat staat vooral ten dienste van probleemoplossing.

c. Praktische gevolgen

Vanuit de twee gepresenteerde perspectieven op governance kan worden gesteld dat de vraag die de Raad stelt, vooral aansluit bij het instrumentele perspectief op governance. Vertrekpunt lijkt te zijn dat een optimale

⁵ Overigens komen ook elementen uit de politieke visie terug. Het waarborgen van deskundig en zorgvuldig bestuurlijk handelen wordt het ook van belang geacht dat er op een open wijze wordt gecommuniceerd en verantwoording wordt afgelegd ten behoeve van belanghebbenden.

verantwoordelijkheidsverdeling kan worden vastgesteld. Die vraag lijkt te resulteren in typisch bestuurstechnische ontwerp vragen, met een stevige analytische inslag: hoe kan tot heldere posities en verantwoordelijkheden worden gekomen? En hoe kan met zo min mogelijke ‘bestuurlijke drukte’ de kwaliteit van het onderwijs optimaal gewaarborgd worden? (Onderwijsraad 2006; 2011).

In de uitwerking van de eerder behandelde definitie van governance door de Onderwijs (in besturen, toezicht houden en verantwoording afleggen; Onderwijsraad 2006) komt het instrumentele perspectief sterk naar voren. Kenmerken van het instrumentele perspectief zijn dikgedrukt (zie tabel 5).

Tabel 5. Kenmerken van het instrumentele perspectief

| Aspect van governance | Aandachtsgebieden | Uitwerking/ criteria |
|--------------------------------|---|--|
| Besturen | Bestuurlijke verhoudingen & duurzame (onderwijs)relaties | Bestuurlijke relaties tussen belanghebbenden in en rond onderwijsinstellingen zijn gebaseerd op wederkerigheid en duurzaamheid; wederzijdse verantwoordingsrelaties Invloed van externe belanghebbenden op het bestuur van de onderwijsinstelling is afgestemd Versterken van medezeggenschap; klachtenprocedures Positioneren van de sector- en brancheorganisaties Uitwerking van codes voor goed bestuur |
| | Bestuurlijke inrichting | Hanteerbaar en uitvoerbaar voor bestuur en directie van onderwijsinstellingen Uitvoeringslast; bestuurslast Draagkracht van instellingen |
| | Verdeling en deling van bevoegdheden (‘checks and balances’) | Wijze waarop sectoren zichzelf hebben georganiseerd in sector- en brancheorganisaties Verhouding tot de minister/ het ministerie |
| Toezicht houden | (doelmatige en doeltreffende) inrichting intern en extern toezicht | Funciescheiding tussen bestuur en intern toezicht Evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording |
| Verantwoording afleggen | Passende verantwoordingsstructuur | Sturen op resultaten (incl. proces- en structuurindicatoren) |

Ook veel elementen uit de startnotitie lijken blij te geven van een instrumenteel perspectief op governance, zie tabel 6.

Tabel 6. Instrumentele aandachtspunten in de analyse van de Onderwijsraad

| Instrumentele aandachtspunten | Analyse Onderwijsraad van: |
|-------------------------------|--|
| Verantwoordelijkheden | (Formeel juridische) bevoegdheden en verantwoordelijkheden ⁶ Capaciteit om sectoroverstijgende verantwoordelijkheden (te dragen) |
| Taken | Taakverdeling Kerntaken (welke kerntaken horen bij de overheid) |
| Rollen en posities | Bijv. welke rol speelt de bestuurlijke tussenlaag? Rollen van diverse organisaties zijn lang niet altijd helder |
| Bestuurlijke drukte | Nut en noodzaak van bestuurlijke tussenlagen |

Op basis van *Onderwijsraad* (2006; 2011)

Perspectieven en condities

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de Onderwijsraad vooral instrumenteel kijkt; er is beperkte aandacht voor elementen die vanuit politiek perspectief op aandacht zouden kunnen rekenen:

- strijd om verantwoordelijkheden, door uiteenlopende betrokkenen, en vooral strijd om eigenaarschap (van wie is het onderwijs – en vooral het onderwijsproces – nu precies?);
- onheldere rol van kennis en expertise, en vooral weinig directe doorwerking van nieuwe (pedagogische, didactische en onderwijskundige) kennis;
- conflicten rond ethisch beladen en emotioneel gevoelige issues; politiek-normatieve scheidslijnen, die nog steeds deels levensbeschouwelijk en/ of religieus zijn;
- et cetera

Tegelijkertijd is het zo dat de Onderwijsraad adviseert over vaak meer ‘*wicked*’ issues en – vergelijk het eerder toegelichte schema – over expert-, controversiële en explosieve dossiers (onderwijs van de toekomst, profielen, toetsing, onderwijskwaliteit, excellentie, et cetera). Dan kan verondersteld worden dat minder

⁶ De analyse van de Onderwijsraad richt zich op a) een onderlinge vergelijking van formele verantwoordelijkheden tussen organisaties, b) een vergelijking per organisatie van formeel vastgelegde verantwoordelijkheden met ervaren verantwoordelijkheden, en c) een vergelijking van visies op de verantwoordelijkheden van andere organisaties; bijvoorbeeld: doen sommige organisaties te weinig naar de ervaring van anderen? Zijn sommige wellicht overbodig?

analytisch en meer proces- en machtsgericht te werk dient te worden gegaan, in lijn van het politieke perspectief. In het onderwijs draait het in die dossiers veelal om lastige inhoudelijke en institutionele afwegingen:

- Wat is 'goed onderwijs' eigenlijk? (*inhoud*)
- Van wie is het onderwijs? (vergelijk ook Hetteema en Lenssen 2007). Ofwel, wie bepaalt wat 'goed onderwijs' is? (*institutioneel*)

Omdat de collectieve vormgeving van governance, inclusief de invulling van verantwoordelijkheden en rollen, gestalte krijgt in een samenspel van verschillende bij het onderwijs betrokken actoren, speelt niet één ijkpunt van kwaliteit een rol, maar meerdere ijkpunten, en zijn er meerdere eigenaren, in plaats van één.

6. Professional governance?

Wanneer we de inzichten rond governance en professionaliteit terugbrengen tot twee basisperspectieven, zoals we hierboven deden door een *instrumenteel* en een *politiek* perspectief te onderscheiden, dan worden enkele zaken duidelijk.

Ten eerste worden de verschillen tussen governance-ideeën duidelijk. In het *instrumentele* perspectief willen partijen met elkaar optimale besturing vormgeven, ten dienste van probleemoplossing. Ijkpunt is effectiviteit, en in praktische zin ligt de nadruk op analyse, *evidence*, planvorming, design, afspraken, wettelijke inkadering en effectmeting.

In het *politieke* perspectief wordt daarentegen onderkend dat partijen nooit zuiver met elkaar vorm kunnen geven aan besturing, omdat er te veel emoties, belangen en opvattingen doorheen lopen. Partijen strijden met en tegen elkaar, ten dienste van 'de goede zaak': ze willen greep krijgen op inhoud en eigenaarschap, en staan daar heel verschillend tegenover. Ijkpunt is dan legitimiteit; in praktische zin ligt de nadruk op proces-aanpakken: netwerken vormgeven, interacties met stakeholders verbeteren, (vitale) coalities bouwen, symbolische interventies plegen (onder andere via de media), en het bevorderen van gemeenschappelijk leren.

Ten tweede wordt duidelijk hoe gekozen kan worden voor of tegen een perspectief. Het ene perspectief is 'beter' dan het andere perspectief; ze belichten verschillende realiteiten van het complexe fenomeen 'governance'. Condities zijn bepalend, en dan

vooral de kenmerken van issues en de institutionele inbedding van issues in bijvoorbeeld wettelijke of budgettaire structuren. Afhankelijk van het type dossier – productie-dossier, expert-dossier, controversieel dossier, explosief dossier – kan meer of minder instrumenteel dan wel politiek worden geacteerd. Tevens wordt duidelijk dat beide perspectieven elkaar kunnen aanvullen. In gezonde besturingssystemen wordt zowel geanalyseerd (*'puzzling'*) als strijd gevoerd en politiek bedreven (*'powering'*).

Ten derde wordt duidelijk wat dit betekent voor het omgaan met dossiers. Dossiers zoals passend onderwijs zullen in het licht van hun specifieke, onzuivere of *'messy'* karakteristieken, op eigen wijze aangepakt moeten worden (zie Noordegraaf en De Wit 2011 voor een voorbeeld van het dossier Passend Onderwijs). Niet vanuit de idee dat rolzuiverheid is te creëren, maar vanuit de idee dat minder rolzuiverheid georganiseerd zal moeten worden. Niet vanuit de idee dat spanningen *'weg'* ontworpen moeten worden, maar vanuit de idee dat spanningen productief gemaakt worden. Daarbij spelen de proces-aanpakken en hun kenmerken waarover gesproken werd een rol:

- krachtige (*re*)*framing* van het vraagstuk;
- *symbolische* interventies, ook via de pers;
- goed *getimed*e bestuurlijke actie;
- betrekken van partijen;
- *coalities* van stakeholders;
- *uitruil* organiseren;
- overleg en *deliberatie* gaande houden;
- et cetera

'Juist daar, waar problemen gevoelig van aard zijn en waar de uitwisseling van argumenten niet plaats vindt op basis van wederzijds vertrouwen, krijgt deliberatie een dubbele betekenis. Het richt zich tevens op het herdefiniëren van wederzijds vertrouwen' (Hajer en Laws 2003 in Hajer et al. 2004, 19).

Dit alles betekent dat de relatie tussen governance en professionaliteit verandert. Het is niet alleen zo dat de betekenis van professioneel handelen verschilt per perspectief; het gebruik van de perspectieven zélf kan ook meer of minder professioneel plaatsvinden. Professioneel bestuur of *professional governance* gaat daarover (vergelijk Noordegraaf 2008). Het suggereert bestuurlijke actie die mede afhankelijk van de situatie zowel inzet op effectiviteit als legitimiteit en die zowel over ontwerp als

onderhandelen gaat. Het suggereert bestuurlijke verhoudingen waarbij betrokkenen – politici, beleidsmakers, bestuurders, managers, professionals, toezichthouders, burgers – weten waar ze voor staan en waar ze over gaan, maar tevens onderkennen dat betrokkenen niet precies weten waar ze voor staan en waar ze overgaan.

Professional governance draait niet zozeer om het vermeerderen van rolzuiverheid (of het verminderen van rolonzuiverheid), maar om het werkbaar maken van bestuurlijke systemen, te midden van maatschappelijk emoties, conflicten en strijd.

Bronvermelding

- Abbott, A. (1988). *The Systems of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Bakker, E. de, Oude Vrielink, M.J., & Brandsen, T. (2007). Grenzen aan governance : Een analyse van toezicht op controle. *Bestuurskunde*, 16(4), 63-74.
- Bevir, M. (ed.) (2011) *The SAGE Handbook of Governance*. Los Angeles: Sage.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Understanding Public Management and Governance* [2nd ed.]. Abingdon: Routledge.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (6^e druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bruijn, H. de, & Noordegraaf, M. (2010). Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken. *Bestuurskunde*, 3, 6-20.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism. The Third Logic*. Cambridge: Polity.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een esaaay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Bilthoven: RIVM.
- Hajer, M. A., & Laws, D. (2003). *Food for Thought: Organizing Deliberative Governance*, paper presented at ECPR Joint Sessions, Edinburgh, 28th March – 2nd April 2003.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hettema, P., & Lenssen, L. (2007). *Van wie is het onderwijs? De veranderende rol van leraar, manager en minister*. Amsterdam: Balans.
- Hoek, H. (2007). *Governance & gezondheidszorg: private, publieke en professionele invloeden op zorgaanbieders in Nederland*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Kersbergen, C. van, & Waarden, F. van (2001). *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability* Den Haag: NWO.
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn et al. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.
- Kirkpatrick, I., Ackroyd, S., & Walker, R.M. (2005). *The New Managerialism and Public Service Professions: Change in Health, Social Services, and Housing*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Kjær, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
- Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction, in Pierre, J. (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage
- Larson, M.S. (1977). *The Rise of Professionalism*. Berkeley: University of California Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor de governance theory. *Beleid en Maatschappij*, 26(1) 2-12.
- Newman, J. (Ed.) (2005). *Remaking Governance. Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol: Policy Press.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Noordegraaf, M. (2012). Risky Business. How Professionals and Professional Fields Must Deal with (Organizational) Issues. *Organization Studies*, to be published.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Noordegraaf, M. (2007). From 'Pure' to 'Hybrid' Professionalism. Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.

- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2003) *From government to organised governance. The study of public administration's changing identity*. Unpublished paper. Utrecht: Utrecht School of Governance.
- Noordegraaf, M., Geuijen, K., & Meijer, A. (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma.
- Noordegraaf, M., & Wit, B. de (2011). Passend onderwijs in impasse. Een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke reconstructie van het Passend onderwijsbeleid. In *Passend Onderwijs – Passend beleid? Drie visies op de beleidsvorming rondom Passend onderwijs* (pp. 41-67). Den Haag: Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs.
- Onderwijsraad (2011) *Rolzuiverheid. Naar een optimale verdeling van verantwoordelijkheden in het onderwijs*. Concept startnotie (niet gepubliceerd).
- Onderwijsraad. (2008). *Richtpunten bij onderwijsagenda's. Een commentaar op de uitgebrachte beleidsagenda's voor de onderwijssectoren, de beroepsgroep en een leven lang leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2007). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen. Drie adviezen over onderwijsbestuur: degelijk onderwijsbestuur, doortastend onderwijstoezicht en duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Osborne, S.P. (2009). *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J., & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration, in J. Pierre *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books.
- Stone, D.A., 2002, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: Norton.
- Tatenhove, J. van, Arts, B., & Leroy, P. (eds.) (2000). *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht/ Boston/ London: Kluwer Academic Publishers.
- Tatenhove, J. van, & Leroy, P. (1995). Beleidsnetwerken: een kritische analyse, in *Beleidswetenschap*, 9(2) 128-145.
- Waslander, S., Weide, M. van der, & Pater, C. (2011). *Het debat over onderwijskwaliteit. Politiek, pers en praktijk deel II*. Utrecht: VO-Raad.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2006, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wildavsky, A.B. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown.