

Welke overheid voor welk onderwijs? Een kritische studie van Vlaamse beleidsdocumenten¹

A. Verckens, M. Simons en G. Kelchtermans

Samenvatting

Reeds geruime tijd is er in de onderwijs-beleidsliteratuur sprake van een veranderde relatie tussen overheid en onderwijsveld, die vaak wordt geduid als de overgang van een welvaartsstaat naar een voortgezet liberale vorm van beleid voeren. Hierbij worden een bepaald type overheid en een bepaald type onderwijsveld verondersteld. Aan de hand van een kritische analyse van diverse officiële beleidsdocumenten van de Vlaamse (onderwijs)overheid, gaan we na welk type overheid en type onderwijsveld vandaag in de Vlaamse beleidsteksten verschijnen. Dit blijkt een terugtrekkende en faciliterende overheid te zijn met het onderwijsveld als 'klant' van de overheid en een belangrijke rol voor informatie en communicatie tussen overheid en onderwijsveld. We typeren de relatie tussen de huidige overheid en het onderwijsveld in Vlaanderen als een 'coachingsrelatie'.

1 Inleiding

In de internationale literatuur over onderwijsbeleid vormt de veranderde relatie tussen de (onderwijs)overheid en het onderwijsveld reeds verschillende jaren een centraal thema. Veelgebruikte termen om deze 'nieuwe' overheid te duiden zijn een terugtrekkende overheid (De Kam & De Haan, 1991), een post-welvaartsstaat (Klaassen, 1996; Larner, 2000b; Tomlinson, 2005), een competitiestaat (Bonal 2003; Cerny 1997), een neoliberale staat (Dale, 1997; Larner & Walters, 2004; Olssen, O'Neill, & Codd, 2004; Wielemans, 1996-1997), of voortgezet liberalisme (Dean, 1999; Haahr, 2004; Rose, 1996; Rose & Miller, 1992). De meeste van deze studies zijn echter eerder theoretisch van aard, vertrekkend vanuit een bepaald sociologisch of politiek-filosofisch denkkader en zelden expliciet gebaseerd op concrete beleidsteksten

(bijvoorbeeld Larner, 2000a; Olssen et al., 2004; Rose & Miller, 1992; Tomlinson, 2005). Andere studies focussen vanuit beleidsteksten op specifieke lokale contexten en inhoudelijke onderwijs- of beleidsproblematieken (bijvoorbeeld Bonal, 2003; Gewirtz & Ball, 2000; Karsten, 1999; Popkewitz & Lindblad, 2000; Robertson & Dale, 2002). Weinig studies gaan dieper in op de relatie tussen de overheid en het onderwijsveld op zich, in een lokale context, en met als basis de kritische analyse van beleidsteksten (enkele voorbeelden zijn Ball, 1994; Lindblad & Popkewitz, 2000).

In deze studie werd onderzocht hoe de overheid en het onderwijsveld, specifiek in Vlaanderen, vandaag verwacht worden zich te gedragen en zich te verhouden tot elkaar. Aan de hand van een kritische analyse van verschillende officiële beleidsdocumenten werd geanalyseerd welke taken de overheid en het onderwijsveld vandaag zouden moeten opnemen en hoe ze tot elkaar in relatie staan. Hierbij was het niet de bedoeling om louter 'types' uit de literatuur toe te passen, maar wel om de (beleids)teksten 'te laten spreken' en zo na te gaan hoe er in het huidige Vlaamse onderwijsbeleid over de rol van de overheid en het onderwijsveld gedacht wordt. In een eerste deel gaan we kort in op de achtergrond voor deze onderzoeksinteresse, namelijk de vaststelling in beleidsonderzoek van een overgang van een welvaarts- of verzorgingsstaat naar een 'voortgezet liberale' staat. Vervolgens bespreken we de keuze voor een kritische analyse van beleidsdocumenten en het onderzoekszopzet, waarna het type overheid en het type onderwijsveld dat in deze beleidsteksten verschijnt wordt geconcretiseerd. Dan worden beide typeringingen met elkaar verbonden en gaan we na welke relatie tussen beide er verondersteld wordt. Tenslotte bespreken we enkele kritische punten en aanzetten voor verder onderzoek.

2 Een veranderde relatie tussen overheid en onderwijsveld

De onderzoeksvraag naar welk type overheid en type onderwijsveld we vandaag in Vlaanderen kunnen waarnemen, is geïnspireerd door de internationale onderwijsbeleidsliteratuur. Daarin wordt een veranderde relatie tussen overheid en maatschappij beschreven, namelijk de overgang van een welvaarts- of verzorgingsstaat naar een neoliberale staat of voortgezet liberalisme.² In wat volgt worden er enkele algemene kenmerken van beide bestuursvormen besproken, zonder in detail te willen treden en zonder hiermee uitspraken te willen doen over bepaalde lokale fenomenen. Het gaat om ‘typen’ van overheid, maatschappij en burgers die een globale verschuiving in taken, rollen en wederzijdse verhoudingen aangeven, en die in de literatuur vaak als gemeenschappelijke algemene kenmerken worden beschreven.

2.1 De welvaarts- of verzorgingsstaat

In een welvaartsstaat is de kerntaak van de overheid om de sociale ongelijkheid in de maatschappij zoveel mogelijk te verminderen en de uitbuiting van de zwakste leden van de maatschappij te voorkomen (Hartman, 2005). “The idea was to construct a ‘great society’, in which life was good for everyone, ... a society in which power, knowledge and income was equitably distributed.” (Karsten, 1999, p. 306). Hiervoor kan of moet de overheid twee mechanismen aanwenden: enerzijds voor iedereen welvaart blijven verzekeren, en anderzijds welvaart herverdelen (Dean, 1999). Daarom worden allerlei instituties en welvaartsprogramma’s geïnstalleerd op het vlak van gezondheidszorg, werkloosheidsuitkeringen, sociaal zekerheidssysteem, behuizing, enzovoort (Hartman, 2005; Larner, 2000a), die uitdrukking zijn van het ‘risicomanagement’ waarvoor de overheid verantwoordelijk wordt geacht (Peters, 2001). Dit ingrijpen van de overheid in het leven van de burgers werd verantwoord door te verwijzen naar de plicht tot onderlinge solidariteit en burgerschap (Simons, 2003). Ook het onderwijs werd gezien als een belangrijk instrument om de sociale ongelijkheid te verminderen en als middel voor het herverdelen

van kansen en welvaart in de maatschappij (Olssen et al., 2004; Simons, 2003). Het organiseren van gratis publiek onderwijs werd door de overheid aangegrepen om deze doelstellingen te verwezenlijken. Samengevat, een welvaartsstaat “with its mass, free public education, universal franchise and social security policies, promises to guarantee the welfare of the nation” (Tomlinson, 2005, p. 5).

In de jaren 80 werd de welvaartsstaat echter steeds meer geproblematiseerd. Enkele kritieken waren de hoge kosten voor de sociale voorzieningen en het lage rendement van de investeringen in bijvoorbeeld het onderwijs of de gezondheidszorg (Hartman, 2005; Simons, 2003). Maar ook het paternalisme van de overheid door de herverdeling van de middelen van de werkenden was een pijnpunt, terwijl de niet-actieven steeds afhankelijker leken te worden van overheidssteun (Peters, 2001; Rose, 1996; Tomlinson, 2005). Ondanks al deze maatregelen bleef de sociale ongelijkheid immers bestaan. Vanuit deze kritieken op de welvaartsstaat groeide de visie dat het beter is voor de algemene economische welvaart en het sociaal welzijn om elke individuele burger en organisatie aan te spreken op de verantwoordelijkheid voor zijn eigen levenskwaliteit, en de overheid minder verantwoordelijk te houden voor de welvaart van de maatschappij (Tomlinson, 2005).

2.2 De post-welvaartsstaat of voortgezet liberalisme

In de post-welvaarts- of neoliberale staat gaat men uit van een ‘ideologie van de markt’ (Ball, 1998). De werking van de (vrije) markt is vanuit dit perspectief de beste manier om welvaart in de samenleving te creëren (Lauglo, 1996; Olssen et al., 2004). Dit wil niet zeggen dat er een ‘laissez-faire’-beleid gevoerd wordt, zoals in een klassieke liberale staatsopvatting. Klassieke liberalen veronderstellen immers dat de staat enkel mag ingrijpen om de fundamentele basisrechten op eigendom en lichamelijke veiligheid te verzekeren, maar gaan er verder van uit dat de maatschappij door individuele vrijheid (ten goede) gereguleerd zal worden (Gordon & Whitty, 1997). In het voortgezet liberalisme daarentegen wordt de werking van de markt

juist gestimuleerd, of gecreëerd, door competitie en concurrentie aan te moedigen (Larner, 2000a). Er heerst dus zowel een specifieke opvatting over de taken en verantwoordelijkheden van het individu, als van de overheid in deze marktomgeving.

Van elke individuele burger wordt verwacht dat hij/zij zelf de verantwoordelijkheid opneemt voor de eigen levenskwaliteit, en zich niet afhankelijk maakt van de overheid (Larner, 2000a). Elk individu moet 'investeren' in zichzelf (bijv. door levenlangleren) en keuzes maken over waar men met zijn leven naar toe wil, welke noden en behoeften er zijn en hoe deze ingevuld kunnen worden (Peters, 2001). Een belangrijke waarde in het voortgezet liberalisme is dus "consumer sovereignty, which holds that each individual is the best judge of his or her needs and wants and of what is in their best interests" (Gordon & Whitty, 1997, p. 455). Er wordt een *autonomous, choosing, free self* verondersteld, met ondernemingszin en innovatiebereidheid (Peters, 2001, p. 67; zie ook Olssen et al., 2004).

De overheid moet zorgen dat er voldoende marktvrijheid is voor de autonome en ondernemende individuen (en organisaties) die zich in deze ruimte bewegen. Het gaat er om de juiste (markt)omstandigheden te stimuleren en mogelijkheden te creëren waar nodig. De overheid moet vanop afstand faciliteren en sensibiliseren zonder te veel rechtstreeks in te grijpen (Ball, 1998; Gordon & Whitty, 1997). Meer concreet wil dit zeggen dat de centrale overheid meer verantwoordelijkheden zal delegeren naar lagere (bestuurs)niveaus en een meer metacoördinerende taak zal vervullen (Karsten, 1999). Beschrijvingen in de zin van een terugtrekkende overheid (De Kam & De Haan, 1991), *the co-ordination of meta governance* (Dale, 1997) en *controlled de-control* (Ball, 1998) moeten we hier situeren. Dean (1999) spreekt over *government without government* en Rose (1996, 1999; Rose & Miller, 1992) over *governing at a distance*. Door een terugtrekkende overheid ontstaat er meer ruimte voor lokale actoren om een eigen beleid te voeren. Dit proces wordt ook beschreven als meer autonomie voor en responsabilisering van het lokale beleid (Kelchtermans,

2004; Lauglo, 1996; Verhoeven & Elchardus, 2000).

Dit alles wil echter niet zeggen dat de centrale overheid niet langer een belangrijke actor is in het beleid. Integendeel, volgens Dale (1997) is de algemene controle van de centrale overheid op bijvoorbeeld het onderwijs juist toegenomen, met een grotere nadruk op 'outputcontrole' aan de hand van standaards, *benchmarks* en *performance targets* (zie ook Karsten, 1999). De rol van de overheid is wel grondig gewijzigd, namelijk van het zelf nemen van alle beslissingen en initiatieven tot het coördineren en controleren van anderen: "True, the nature of the work it does has changed, very broadly speaking, from carrying out most of the work of the co-ordination of education itself to determining where the work will be done and by whom" (Dale, 1997, p. 274). Of zoals Larner (2000a, p. 12) het stelt: "Less government, it does not follow that there is less governance."

2.3 Onderwijs onder het voortgezet liberalisme

Deze specifieke visie op de verhouding tussen overheid en burgers heeft ook gevolgen voor de opvattingen over de taak van onderwijs in de samenleving. Vanuit de logica dat individuen zelf verantwoordelijk (en bekwaam) zijn voor hun levenskeuzes en zelf moeten investeren in hun levenskwaliteit, wordt van het onderwijs verwacht dat er een ruim, divers en kwaliteitsvol aanbod verzekerd wordt dat inspeelt op de noden en behoeften (Olssen et al., 2004). De centrale overheid moet hiertoe mogelijkheden creëren en omstandigheden faciliteren. Ook in het onderwijs wordt er een 'quasi-markt' gecreëerd, vanuit de idee dat competitie en concurrentie tussen scholen voor een kwaliteitsvol aanbod op maat zal zorgen en de vrije keuze van de ouders kan waarborgen (Ball, 1998; Dean, 1999; Gordon & Whitty, 1997; Karsten, 1999; Marginson, 1997; Miller & Rose, 2007; Peters, 2001; Vandenberghe, 1996).

Scholen worden voortdurend opgeroepen om zich niet langer afhankelijk van de centrale overheid op te stellen, maar zelf de verantwoordelijkheid voor hun lokaal school-

beleid te dragen. Ze worden gevraagd om *self-managing schools* te worden (Ball, 1998) die via zelfevaluatie hun eigen onderwijskwaliteit bewaken (Bonal, 2003; Karsten, 1999). De centrale overheid focust bovendien steeds meer op de effectiviteit van de processen in de scholen (de ‘output’) en de resultaten of het rendement dat ze behalen. Scholen moeten zich permanent verantwoorden over wat ze doen. Om deze output te kunnen controleren, is het noodzakelijk dat de resultaten meetbaar zijn. Audits en peilingen zijn instrumenten en procedures die vandaag gebruikt worden om de geboden onderwijskwaliteit te kwantificeren en controleerbaar te maken (Dean, 1999). Enerzijds geeft de overheid aan de scholen dus meer autonomie en verantwoordelijkheid om marktmechanismen te laten werken, maar anderzijds wordt de autonomie ook begrensd met meer controle en een toenemende verantwoordingsplicht naar de overheid en de maatschappij toe (Verhoeven & Elchardus, 2000).

2.4 Informatie en communicatie als sturingstechniek

Een overheid die ‘van-op-afstand’ wil besturen en controleren, heeft nood aan andere strategieën en technieken dan voorheen. Eerder onderzoek wees uit dat informatie en communicatie steeds belangrijker wordt in de relatie tussen overheid en maatschappij (Simons, 2007; Simons & Masschelein, 2007). Het gaat hier om een specifieke vorm van informeren, namelijk het permanent ter beschikking stellen van feedbackinformatie. Deze informatie geeft aan hoe men presteert – meestal in vergelijking met anderen – en wordt aangewend voor het stimuleren van de (output)kwaliteit. Feedbackinformatie neemt concreet de vorm aan van bijvoorbeeld de resultaten uit internationaal vergelijkende studies zoals TIMSS en PISA, maar ook de Vlaamse periodieke peilingen, doorlichtingsverslagen of *examples of good practice* leveren deze feedback. Zowel overheden als scholen lijken steeds meer beroep te doen op dergelijke informatie om zichzelf te kunnen vergelijken met en positioneren tegenover anderen. Ze willen weten waar ze staan (Simons & Masschelein, 2007). Daar-

naast gebruikt de centrale overheid dit soort informatie vandaag steeds meer om de scholen aan te zetten tot een permanente evaluatie en optimalisatie van hun eigen functioneren en om hen op te roepen beter te doen dan de anderen. Bovendien gaan er recent stemmen op om deze feedbackinformatie niet enkel voor de overheid of de scholen voor te behouden, maar ook aan de ouders door te geven zodat ze als ‘klanten’ een beter geïnformeerde schoolkeuze kunnen maken.³ Deze tendens naar een toenemend gebruik van feedbackinformatie illustreert hoe de centrale onderwijsoverheid probeert om scholen te responsabiliseren om voortdurend aan hun output te werken, om deze resultaten ter controle voor te leggen, en om met elkaar in competitie te treden ten gunste van de leerlingen en de ouders.

2.5 Besluit

Uit de internationale literatuur kunnen we besluiten dat er sprake is van een terugtrekkende overheid die enerzijds een eerder faciliterende en anderzijds een controlerende rol opneemt. Van scholen wordt verwacht dat ze in de competitie om de leerlingen hun concurrentiepositie permanent verbeteren en zelf hun onderwijskwaliteit bewaken. En elke individuele burger wordt gevraagd voortdurend te investeren in de eigen noden en behoeften en hiervoor de juiste keuzes te maken. Met het voortgezet liberalisme kunnen we dus spreken van “the active reconstruction of the relation between government and self-government” (Peters, 2001, p. 67). Deze vaststellingen uit internationaal onderzoek hebben ons geïnspireerd tot de onderzoeksvraag of we in de Vlaamse onderwijscontext eveneens tekenen kunnen zien van deze ‘nieuwe’ relatie tussen onderwijsoverheid en onderwijsveld, maar vooral op welke wijze de rol van de overheid en het onderwijsveld in Vlaanderen nu getypeerd wordt. Hiervoor gingen we op zoek naar het ‘discours’ over de relatie tussen de overheid en het onderwijsveld in beleidsteksten van de Vlaamse (onderwijs)overheid.

3 Theoretisch kader en onderzoekspopzet

3.1 Beleidsteksten als discours en vormen van problematisering

Wanneer we beleidsdocumenten bestuderen met als doel iets te kunnen zeggen over de relatie tussen de overheid en het onderwijsveld, gaan we uit van een specifieke opvatting over wat een (beleids)tekst is en doet. Er zijn immers verschillende manieren om een beleidsstudie op te zetten, waarbij telkens andere vooronderstellingen aan de basis liggen (zie Howlett & Ramesh, 2003).

In bepaalde vormen van beleidsonderzoek wordt verondersteld dat een beleidstekst de intenties van de beleidsmakers weergeeft: “The meaning of a literary text corresponds to what the author intended, that is, the text is taken as being evidence of what the author intended to express” (Olssen et al., 2004, pp. 60-61). Het document in kwestie wordt dan beschouwd als louter een instrument voor het communiceren van bepaalde ideeën door de beleidsmakers aan het publiek (Codd, 1999). Vanuit deze visie zal beleidsonderzoek bestaan uit het interpreteren van wat de beleidsmaker wilde overbrengen.

Wij sluiten ons aan bij de auteurs die een ander perspectief hanteren om de concrete werkzaamheid van beleidsteksten te begrijpen. We benadrukken niet de relatie tussen de tekst en de weergegeven ideeën of intenties, maar juist deze tussen taal en de werkelijkheid (Codd, 1999; Olssen et al., 2004). Vanuit dit perspectief veroorzaakt elk taalgebruik steeds effecten in de werkelijkheid. Dit geheel van betekenis en effecten wordt aangeduid met de term *discourse* (Codd, 1999). Wanneer we spreken over discours willen we de aandacht vestigen op hoe spreken en taal altijd ook een bepaalde werkelijkheid creëert.

Meer concreet roept het beleid(sdiscours) volgens ons bepaalde beleidsproblemen in het leven en creëert het een specifieke beleidswerkelijkheid. In het beleid worden er immers bepaalde problemen op een specifieke wijze geformuleerd. Het gaat er niet enkel om dát bepaalde zaken als een probleem worden aanzien maar ook hoe dit probleem omschreven wordt. We spreken dan ook van ‘vormen van problematisering’ (Foucault,

1984; Gottweis, 2003; Simons & Kelchtermans, 2008). Volgens Foucault is net dit creëren van (beleids)problemen – met hun mogelijke oplossingen – cruciaal: “This development of a given into a question, this transformation of a group of obstacles and difficulties into problems to which the diverse solutions will attempt to produce a response, this is what constitutes the point of problematization” (Foucault, 1984, p. 389). Ook al schrijft het beleidsdiscours niet rechtstreeks voor wat er moet gebeuren en hoe, door iets op een bepaalde wijze als een probleem te beschrijven, wordt tegelijk ook een specifieke ruimte gecreëerd waarin bepaalde oplossingen denkbaar, mogelijk of vanzelfsprekend zijn en andere niet: “Policies do not normally tell you what to do, they create circumstances in which the range of options available in deciding what to do are narrowed or changed, or particular goals or outcomes are set” (Ball, 1999, p. 8).

In een kritische analyse van beleidsteksten stellen we dus niet de vraag naar wie bepaalde uitspraken heeft gedaan en wat daarmee bedoeld werd. Wel willen we op zoek gaan naar het discours, of welke (beleids)werkelijkheid in het leven geroepen wordt door ‘wat er gezegd wordt’. Vanuit het idee dat de antwoorden die gegeven worden eveneens iets zeggen over hoe het probleem geformuleerd werd, kunnen we alle beleidsuitingen (wetgeving, beleidsverklaringen, maatregelen, toespraken, vernieuwingsprojecten, enzovoort) bekijken als zichtbare antwoorden op een bepaalde vorm van problematisering (Miller & Rose, 2007). Onze aandacht gaat dus uit naar de gegeven beleidsopties, en de (impliciet of expliciet) veronderstelde (beleids)problemen die eraan ten grondslag liggen. We gaan op zoek naar het type overheid, type onderwijsveld en het type relatie tussen beiden zoals die tot uitdrukking komen in het gevoerde beleidsdiscours.

3.2 Onderzoekspopzet

Om de onderzoeksvraag naar de huidige relatie tussen de onderwijsverheid en het onderwijsveld in Vlaanderen te beantwoorden, werden een aantal officiële beleidsdocumenten kritisch geanalyseerd. Deze beleidsinstrumenten zijn bedoeld om de burger te in-

formeren over het (overheids)beleid met betrekking tot onderwijs. Ook de eigen rol en die van het onderwijsveld wordt in deze documenten voortdurend geïmplementeerd. Het gaat er ons niet om het beleid van de verschillende onderwijsministers met elkaar te vergelijken, na te gaan of hun beleidsintenties gerealiseerd zijn, of de legitimiteit van bepaalde informatie-instrumenten te beoordelen. Wel willen we nagaan 'wat er gezegd wordt' en welk type overheid en onderwijsveld er verondersteld wordt in deze documenten.

Hiervoor analyseerden we in de eerste plaats de regeringsverklaringen van de Vlaamse regering vanaf 1989, het moment waarop de Vlaamse Gemeenschap de volledige bevoegdheid over onderwijs kreeg. Sinds 1995 wordt door elke minister bij zijn/haar aantreden bovendien een beleidsnota geschreven, waarin de situatie in het beleidsdomein geanalyseerd wordt en het beleid voor de komende jaren uiteengezet wordt. Vaak volgen er tussentijds, bij het begin van het parlementair jaar, nog beleidsbrieven die ingaan op de reeds verwezenlijke elementen uit de beleidsnota en de plannen voor het komende werkjaar toelichten. Ook deze beleidsnota's en beleidsbrieven van de ministers van onderwijs werden geanalyseerd, samen met de beleidsnota en -brief over overheidscommunicatie (2004 en 2006).

Daarnaast analyseerden we de Jaarverslagen van de informatie-ambtenaar van de Vlaamse overheid van 1993 tot 2005. Hierdoor kregen we enerzijds een beeld van het algemene communicatiebeleid van de hele Vlaamse overheid en de verantwoording hiervoor, en anderzijds een overzicht van de initiatieven die het Departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap specifiek

genomen heeft om in deze periode over het beleid te communiceren.

Tot slot gingen we in de verslagen van de zittingen van het Vlaams Parlement (1989-2005) na of en hoe er over de relatie tussen de onderwijsoverheid en het onderwijsveld gesproken wordt door de volksvertegenwoordigers en ministers. Door het Vlaams Parlement worden immers regelmatig kritische vragen gesteld bij overheidsinitiatieven met betrekking tot de burger. In het parlement leveren de ministers dan verantwoording bij deze initiatieven. Hiervoor deden we een search⁴ in de pdf-bestanden van de Handelingen van de Plenaire Vergadering, de Handelingen van de Commissie Onderwijs, de schriftelijke vraag-en antwoordbulletins en de parlementaire stukken (ontwerpen voor decreten, verslagen van Commissies, enzovoort).

Deze diversiteit aan beleidsteksten vormde de dataset op basis waarvan we de verhouding tussen overheid en onderwijsveld in kaart konden brengen. Hierbij werd in de eerste plaats nagegaan of de veranderingen beschreven in de internationale literatuur ook in de Vlaamse beleidsdocumenten te onderscheiden zijn. Er werd echter vooral gelet op hoe deze veranderingen, die in de literatuur meestal in algemene begrippen omschreven worden, zich specifiek in de Vlaamse context manifesteren. Daarnaast werd een grote openheid bewaard voor bijkomende of andere taken en relatiepatronen die de Vlaamse beleidscontext typeren, net door de teksten te lezen met als focus de veronderstelde taken en plichten voor de overheid naar het onderwijsveld toe, en de veronderstelde taken en plichten voor het onderwijsveld naar de overheid toe. De typeringen uit de internationale literatuur werden dus als inspiratiebron gebruikt, en niet als een vast kader dat over de

Tabel 1

Overzicht van de geanalyseerde documenten

Regeringsverklaringen en Regeerakkoorden Vlaamse Raad/Regering	1989, 1992, 1995, 1999, 2004
Algemene beleidsverklaring van de Vlaamse Regering	2005
Beleidsnota's van de minister van onderwijs	1995, 2000, 2004
Beleidsbrieven van de minister van onderwijs	2001, 2002, 2003, 2005, 2006, 2007
Beleidsnota en beleidsbrief over overheidscommunicatie	2004, 2006
Jaarverslagen van de informatie-ambtenaar van de Vlaamse overheid	1993 t/m 2005
Verslagen van de zittingen van het Vlaams Parlement	1989 t/m 2005

Vlaamse beleidsteksten werd gelegd. Ook expliciete fragmenten over de relatie tussen de overheid en het onderwijsveld werden meegenomen. Alle geselecteerde fragmenten werden geordend tot een exploratieve beschrijving of typering van de relatie tussen de overheid en het onderwijsveld vandaag (zoals bijvoorbeeld Simons & Kelchtermans, 2008).

In wat volgt bespreken we eerst het type overheid dat uit de beleidsteksten naar voor komt. Daarna gaan we in op het type onderwijsveld. Tot slot bespreken we hoe de relatie tussen beide in de beleidsdocumenten geproblematiseerd wordt.

4 Het type overheid vandaag

4.1 Een terugtrekkende overheid: faciliteren, sensibiliseren, stimuleren en coördineren

Sinds het begin van de jaren 90 is dereguleren, het verminderen of vereenvoudigen van de regelgeving, een belangrijke prioriteit voor de (onderwijs)overheid. In elke beleidsnota en beleidsbrief van de verschillende ministers wordt hier een aparte paragraaf aan besteed. Men wilde minder “gedetailleerde, vaak ingewikkelde, regelgeving” zodat ze transparanter zou worden en er meer ruimte zou overblijven voor de beslissingsbevoegdheid van de scholen zelf (Vanderpoorten, 1999, p. 5). In plaats van alles zelf te bepalen wordt nu voorgesteld te werken met algemene regulerende kaders, die zoveel mogelijk autonomie aan de scholen laten. Binnen de Vlaamse overheid werd zelfs een Kennis- en Reguleringsmanagement opgericht om deze processen te ondersteunen en in goede banen te leiden (Vanderpoorten, 2000, 2001). De overheid denkt nu dat via indirecte sturingsmethoden die veel overlaten aan de vrijwillige participatie van het onderwijsveld, meer en beter effect bereikt kan worden (zie bijvoorbeeld Van den Bossche, 1995, p. 27). In recente overheidsdocumenten verschijnt dus een overheid die opteert voor minder directe regelgeving en planning van het onderwijsveld. De Vlaamse onderwijsoverheid profileert zich hierdoor als een terugtrekkende overheid.

Om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen blijven sturen, wordt er de laatste decennia door de overheid naar andere mechanismen en strategieën gezocht dan het gebruik van regels en wetten. Een typisch kenmerk van de overheid vandaag is dat men door te sensibiliseren en te stimuleren probeert het onderwijsveld duidelijk te maken dat het niet verplicht, maar wel gewenst is om bepaalde maatregelen te nemen, in de hoop dat scholen vrijwillig een ‘mentaliteitswijziging’ zullen doormaken. Een “gericht stimuleringsbeleid” wordt aanzien als een “noodzakelijke aanvulling op de garanties die de regelgeving biedt.” (Vanderpoorten, 2002, p. 18). Om het onderwijsveld te proberen stimuleren en sensibiliseren werden de voorbije jaren allerlei maatregelen in het leven geroepen. We kennen in Vlaanderen bijvoorbeeld de voorwaardelijke financiering voor brede scholen (Vandenbroucke, 2004) of de vorming van de scholengemeenschappen in het basisonderwijs (Vandenbroucke, 2004; Vanderpoorten, 2001). Scholen die een bepaald beleid voeren krijgen hierdoor extra financiële stimuli. Ook het inrichten van proeftuinen⁵ voor onderwijsvernieuwing is een strategie om scholen aan te zetten tot het werken aan onderwijsvernieuwing in verband met prioritaire thema’s van de overheid (zie Vandenbroucke, 2004, 2005, 2006). Daarnaast probeert de overheid sinds enkele jaren het onderwijsveld te stimuleren door goede praktijkvoorbeelden bekend te maken en te verspreiden (bijv. Vandenbroucke, 2004). Door scholen te laten zien dat andere scholen met succes bepaalde vernieuwingen uitwerkten, hoopt men de praktische haalbaarheid ervan aan te tonen en op die wijze een gedragsverandering bij het onderwijsveld te verwezenlijken (Kelchtermans & Labbe, 2005). Een recent fenomeen zijn de Lerarenkaart (sinds 2001) en Leerlingenkaart (sinds 2004), waarmee respectievelijk leerkrachten en leerlingen uit het secundair onderwijs allerlei aanbiedingen en kortingen krijgen voor culturele, sportieve en andere evenementen. Het aanbod aan acties wordt verzorgd door de redactie van het onderwijstijdschrift Klasse, die deel uitmaakt van de overheidsadministratie. Het doel van deze kaarten is om leerkrachten en leerlingen te bewegen tot “*een actief onderwijs dat deu-*

ren en vensters opent voor alles wat buiten de muren van de klas gebeurt” (www.klasse.be/leraren/over.php). Ook dit is een vorm van stimulering van het onderwijsveld, vooral wat betreft de vakoverschrijdende eindtermen.⁶

De overheid wil ook steeds meer een coördinerende rol vervullen, door ervoor te zorgen dat andere (lokale) partners afspraken maken, door dialoog en besluitvorming op gang te brengen en te ondersteunen. Daarbij probeert ze wel steeds zelf het overzicht te bewaren. Enkele voorbeelden zijn de oprichting van scholengemeenschappen, Regionale Expertisenetwerken voor technologische nascholing voor leerkrachten, of de Regionale Technologische Centra waarbinnen technische secundaire scholen en bedrijven afspraken maken met betrekking tot het gebruik van het machinepark (bijvoorbeeld Vandembroucke, 2004; Vanderpoorten, 2000).

Kortom, de onderwijsoverheid probeert vandaag een aanbod te creëren en randvoorwaarden op te zetten in de hoop dat het onderwijsveld hierop zal ingaan. Volgens de huidige centrale overheid kan het onderwijsveld dus het best gestuurd en beïnvloed worden via een faciliterend beleid, waarbij de overheid stimuleert, sensibiliseert en coördineert van-op-afstand. Het type overheid dat zich aftekent is een overheid die niet te veel wil plannen en niet direct wil ingrijpen, maar wel kaders en grenzen wil aangeven, voorwaarden wil stellen en wil aanmoedigen, opdat de onderwijspraktijk alle mogelijke faciliteiten ter beschikking heeft om zelf kwaliteitsvol onderwijs uit te bouwen (zie bijvoorbeeld Vandembroucke, 2004; Vanderpoorten, 1999).

4.2 Een controlerende overheid: klemtoon op effectiviteit en meta-evaluatie

Ofschoon de centrale overheid wil terugtreden, betekent dit geenszins dat ze haar greep op het onderwijsveld wil lossen. De huidige onderwijsminister verwoordt duidelijk dat deregulering en facilitering vandaag hand in hand moeten gaan met nieuwe vormen van controle op de kwaliteit van het onderwijs: “Meer autonomie moet kunnen worden verzoend met duidelijke verwachtingen

inzake verantwoording door scholen, het kunnen beschikken door de overheid over de nodige beleidsinformatie en de ontwikkeling van afstandelijke maar doeltreffende vormen van sturing en toezicht” (Vandembroucke, 2004, p. 48). Hierbij aansluitend leggen de beleidsteksten een grote nadruk op de effectiviteit van het onderwijs. Vermits de Vlaamse overheid een groot deel van het gemeenschapsbudget (ongeveer 40%) in het onderwijs investeert, zo wordt in de documenten herhaaldelijk gesteld, is het de taak van de centrale overheid om te controleren of er naar verwachting met de middelen wordt omgesprongen. In Vlaanderen gebeurt de overheidscontrole van het schoolbeleid door de inspectieteams, die door middel van een auditprocedure een school doorlichten. In de beleidsdocumenten zien we dat er voor deze controle steeds meer gefocust wordt op ‘outputindicatoren’. Hiermee wil de overheid nagaan “of de beslissingen van scholen doelmatig en effectief zijn, of ze met andere woorden ook daadwerkelijk resulteren in de maatschappelijke resultaten en effecten waarvoor ze zijn bedoeld” (Vandembroucke, 2004, p. 49).

Er wordt vandaag echter niet enkel gecontroleerd of de scholen de vooropgestelde doelstellingen bereiken. Scholen worden ook steeds meer aangespoord om zelf de verantwoordelijkheid voor de evaluatie van hun beleid op te nemen en niet te wachten tot de inspectie hen vertelt wat ze goed doen en wat beter kan. Door de grote nadruk op zelfevaluatie en interne kwaliteitszorg kan de overheid via de externe kwaliteitszorg steeds meer overgaan tot een “meta-evaluatie van de interne kwaliteitszorg van de school” (Vanderpoorten, 1999, p. 28).

Kortom, ook in de wijze waarop men in beleidsteksten vandaag over de controle van het onderwijsveld spreekt – als controle op de effectiviteit/output en als meta-evaluatie – zien we een type overheid dat meer op de achtergrond aanwezig wil zijn en meer verantwoordelijkheid bij de scholen zelf wil leggen, zonder de greep op het onderwijsveld te verliezen. Ook hier zien we dus een bepaalde invulling van hoe de Vlaamse overheid zich tot het onderwijsveld wil verhouden.

4.3 Het belang van informatie voor het beleid

Voor de faciliterende en controlerende overheid stelt er zich een specifieke problematiek aan de orde. Een grotere autonomie voor de scholen kan ervoor zorgen dat de overheid niet voldoende kennis kan verzamelen die de beleidsvoorbereiding moet ondersteunen of de beleidseffecten evalueren. “Wij stellen vast dat het vergroten van de vrijheidsmarges van scholen in het kader van autonomie vaak resulteert in het droogvallen van informatiestromen. (...) Heel wat informatie die de onderwijsinstellingen moeten aanleveren, is echter cruciaal om analyses te maken en beleidsvoorbereidend werk te kunnen doen” (Vandenbroucke, 2004, pp. 48-49). Deze probleemformulering in de beleidsdocumenten maakt duidelijk dat dergelijke overheid de behoefte voelt tot permanente informatieverzameling en aan diverse methoden om deze informatie te bekomen. We bespreken hier enkele voorbeelden.

Informatieverzameling aan de hand van de statistische verwerking van school- en maatschappelijke gegevens blijft een belangrijke rol spelen, zoals ook voordien reeds het geval was. Men probeert vandaag echter op basis van deze gegevens sluitende indicatoren te ontwikkelen om de effecten van het beleid te meten. Het gaat hier om meetbare kenmerken van scholen en leerlingen (bijvoorbeeld in verband met de context van de school, de zorgbehoeften van leerlingen) “om beleidsrelevante simulaties te maken” (Vandenbroucke, 2005, p. 21). Deze cijfergegevens kunnen dan bijvoorbeeld een gedifferentieerde financiering van scholen verantwoorden, aangepast aan de specifieke noden en behoeften van de leerlingen en de schoolcontext (Vandenbroucke, 2007).

Om de algemene kwaliteit van het onderwijs, en meer specifiek het behalen van de minimumdoelstellingen te onderzoeken, worden door de Vlaamse overheid sinds 2002 periodieke peilingsproeven georganiseerd. Deze toetsen de kennis en vaardigheden van leerlingen op een bepaald leerstofonderdeel en willen zo nagaan of de minimumdoelstellingen van de overheid (eindtermen en ontwikkelingsdoelen) door de scholen bereikt worden (Vandenbroucke, 2007). Uit deze

methodiek haalt de overheid dus eveneens “noodzakelijke informatie over de opbrengsten van het onderwijs in termen van wat de leerlingen nu werkelijk geleerd hebben” die enerzijds het beleid evalueert (de bestaande eindtermen) en anderzijds richting kan geven aan de beleidsvoorbereiding, bijvoorbeeld wijzigingen aan de eindtermen. Kortom, deze informatie is volgens de Vlaamse overheid “essentieel voor het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van het onderwijssysteem” (Vanderpoorten, 2002, p. 9).

Ook de schooldoorlichting door de inspectie wordt vandaag door de centrale overheid aangewend om niet enkel informatie over de onderwijskwaliteit van individuele scholen te verzamelen, maar om een zicht te krijgen op “de reële effecten en eventueel neveneffecten van beleidsmaatregelen” (Vanderpoorten, 1999, p. 28). De inspectie focust zich regelmatig op specifieke thema’s, zoals taalbeleid of gezondheidsbeleid, en gaat dan na hoe (goed) de scholen in het algemeen op dit vlak beleid voeren. Een overzicht van deze goede praktijken en beleidsknelpunten in het hele Vlaamse onderwijs wordt jaarlijks gepresenteerd in De Onderwijsspiegel.⁷

Nog een andere methodiek om evidentie te verzamelen voor de beleidsvoering, is een rechtstreeks debat met de betrokkenen uit het onderwijsveld zelf. Immers, “de overheid kan het onderwijs niet alleen vanuit Brussel besturen, maar moet voeling houden met wat er in het onderwijsveld leeft” (Vanderpoorten, 1999, p. 3). De term maatschappelijk debat wordt vandaag veelvuldig gebruikt in beleidsdocumenten. Deze *face-to-face* informatieverzameling bij het onderwijsveld kan plaatsvinden onder de vorm van hoorzittingen in het Vlaams Parlement, door elektronische communicatie te stimuleren, door de ‘Rondes van Vlaanderen’ waarbij medewerkers van het Departement Onderwijs gesprekken met het onderwijsveld organiseren (bijvoorbeeld Vanderpoorten, 2000), of door schoolbezoeken (Van den Bossche, 1995; Vanderpoorten, 1999).

Tenslotte informeert de overheid zichzelf over de resultaten van het onderwijsbeleid door deel te nemen aan internationale vergelijkingen (bijvoorbeeld de PISA- en TIMSS-onderzoeken). Op deze wijze kan de overheid

het gevoerde onderwijsbeleid en de algemene onderwijskwaliteit afmeten aan internationale maatstaven of aan de resultaten van andere landen. Immers, “andere landen kunnen leren van ons maar wij kunnen ook leren van andere lidstaten van de EU” (Vandenbroucke, 2004, pp. 24-25). Deze vorm van beleidsinformatie wordt tegenwoordig steeds meer vermeld in de beleidsdocumenten en dient ook steeds explicieter als leidraad voor het onderwijsbeleid: “(We moeten) samen nadenken hoe de Europese doelstellingen en voorbeelden kunnen inspireren bij het uittekenen van een eigen Vlaams beleid voor onderwijs en opleiding” (Vandenbroucke, 2004, p. 8).

We zien dus dat de centrale overheid vandaag voortdurend feedback zoekt over de impact van beleidsmaatregelen, de kwaliteit van het onderwijs en de noden en behoeften van de betrokken doelgroepen. De huidige overheid wil een *evidence-based policy* voeren, een beleid gestoeld op (cijfermatige) bewijzen.⁸

4.4 Het belang van overheidscommunicatie

Door het type overheid dat de maatschappij minder rechtstreeks wil sturen, maar veeleer via sensibilisering en stimulering, wordt ook “externe communicatie en het optimaliseren van de boodschap naar verschillende doelgroepen als belangrijke strategische doelstelling voorop gesteld.” Of anders gezegd, “de overheid betracht participatie via het proces mee-weten, mee-denken, mee-doen” (Vlaams Parlement, 1999, p. 291). We onderscheiden drie wijzen waarop deze nadruk op informatie en communicatie duidelijk wordt. Ten eerste wordt er in beleidsdocumenten gesproken over het informeren van het onderwijsveld over het beleid, ten tweede wil de overheid aan de hand van goede communicatie en informatie haar imago verbeteren, en ten derde zien we een recente aandacht voor het informeren van het onderwijsveld over de effectiviteit en kwaliteit van het geboden onderwijs.

Sinds het begin van de jaren 90 merken we in de beleidsteksten een verhoogde interesse voor meer en betere communicatie met het onderwijsveld. In elke beleidstekst is de communicatie met de burger één van de cen-

trale aspecten, als reactie op het verwijt van ondoorzichtigheid en bureaucratie (Leterme, 2004; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1992, 1999b). Hiervoor werden ook verschillende structurele maatregelen genomen, zoals de functie van Informatie-ambtenaar van de Vlaamse Overheid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1992, 2.1.), verschillende decreten in verband met de ‘Openbaarheid van Bestuur’ (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1992, 1999a), en de verplichting voor ministers om een beleidsnota te publiceren (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1992; Van den Bossche, 1995). In de recente beleidsnota over overheidscommunicatie (Leterme, 2004, p. 7) wordt het belang van communicatie voor een moderne overheid als volgt verwoord: “Communicatie kan nooit een doel op zich zijn, maar dient tegemoet te komen aan de behoeften en de vragen van de ontvangers. (...) Dat betekent dat de overheidscommunicatie gericht moet zijn op enerzijds een makkelijke toegang tot (de informatie van) de overheid en anderzijds een grote betrokkenheid van de burgers bij het beleid.”

Ook het Departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap hecht veel belang aan de informatie voor en communicatie met het onderwijsveld, en heeft hier volgens de *Jaarverslagen van de informatie-ambtenaar* (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1999a, 2000) zelfs steeds een voortrekkersrol in gespeeld. Sinds 1990 bestaat bijvoorbeeld het onderwijstijdschrift *Klasse*, dat gratis bezorgd wordt aan alle personeelsleden uit het onderwijsveld.⁹ *Klasse* groeide uit tot een door het onderwijsveld veel gelezen tijdschrift en een belangrijk informatie-instrument van de onderwijsoverheid in verband met beleidsmaatregelen (zie het onderzoek van Devos, Verhoeven, Kuhk, & Rots, 2002). Het communicatieproject van het Departement Onderwijs werd nadien stelselmatig uitgebreid met speciale uitgaven voor de ouders (*Klasse voor Ouders*), de oudste leerlingen (*Maks!* voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs) en voor jongere leerlingen (*Yeti*, voor de derde graad van het basisonderwijs), die gratis via de scholen verspreid worden. De onderwijsoverheid communiceert ook met het onderwijsveld via de

website www.klasse.be, via elektronische nieuwsbrieven voor directies en leerkrachten en via de vele acties en aanbiedingen voor leerkrachten en leerlingen via de Lerarenkaart en Leerlingenkaart. Zo bereikt men – naar eigen zeggen – 1,2 miljoen participanten uit het Vlaamse onderwijsveld.¹⁰

Men verantwoordt deze verspreiding van informatie naar alle onderwijsbetrokkenen als volgt: “Ouders en leerlingen, maar ook vaak leerkrachten zijn doorgaans minder vertrouwd met de materies van het schoolbeleid, de geldende reglementering, de procedures en de ingewikkelde onderwijsterminologie, dan directeurs en schoolbesturen. Daarom is het noodzakelijk dat scholen en ook centrale overheden via verschillende en aangepaste kanalen, de diverse actoren tijdig en adequaat daarover informeren” (Vlaams Parlement, 2004, p. 5). Daarnaast informeert en communiceert de onderwijsoverheid nog met het onderwijsveld en de bredere maatschappij via de Infolijn Onderwijs, de website www.ond.vlaanderen.be, toespraken op lokale evenementen of schoolbezoeken (bijvoorbeeld de vele toespraken van minister Vandenbroucke¹¹; Vanderpoorten, 1999). Ook de discussienota’s die tegenwoordig in de beleidsvoorbereiding gebruikt worden om met het onderwijsveld een dialoog te voeren over de aangekondigde maatregelen, kunnen we hier vermelden (Vandenbroucke, 2005, 2006; Vanderpoorten, 2001, 2002).

We kunnen besluiten dat een professioneel en effectief communicatiebeleid voeren nu blijktbaar tot de kerntaken van de overheid behoort: “Wie aan beleid en dienstverlening doet, moet er dus ook over communiceren, dat is niet enkel een bevoegdheid maar ook een opdracht” (Leterme, 2004, p. 10). Men heeft nu wel steeds meer aandacht voor een balans tussen enerzijds vraaggestuurde en anderzijds pro-actieve communicatie en informatie, waar deze vroeger massaal en preventief was (Leterme, 2004). Andere tendensen zijn dat de overheid zich meer afvraagt of de communicatie en informatie wel het beoogde effect bereikt, maar ook een toenemend belang van een doelgroepenbeleid waarbij communicatie en informatie afgestemd wordt op de noden en behoeften van de verschillende gebruikersgroepen (bijvoor-

beeld Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2002). Toch blijft men ook het belang van pro-actieve communicatie en informatie beklemtonen, om vanuit de centrale overheid bepaalde maatschappelijke waarden te stimuleren en te versterken. De huidige onderwijsminister verwoordt bijvoorbeeld de missie van het tijdschrift Klasse als volgt: “Het communicatieconcept achter ‘Klasse’ reikt immers veel verder dan alleen maar het verstrekken van informatie. (...) ‘Klasse’ wil, in de lijn van de overheidscommunicatie van de Vlaamse Regering, vooral bijdragen tot de vorming van meer betrokken, geëngageerde en participatieve burgers, tot democratie, gelijke kansen, active citizenship, welzijn en preventie van probleemgedrag” (Vlaams Parlement, 2005, p. 11-14).

Naast het sensibiliseren en stimuleren van het onderwijsveld via informatie, hecht de centrale overheid vandaag eveneens veel belang aan haar imago. Dit lezen we onder andere in de beleidsnota over overheidscommunicatie: “Doel van de overheidscommunicatie is ook het imago van de overheid te verbeteren” (Leterme, 2004, p. 7). De samenleving mag de overheid zeker niet als oubollig, bureaucratisch, slecht georganiseerd of ver weg van de echte maatschappij ervaren (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1992). Zo probeert de overheid de geloofwaardigheid van haar beleid te versterken, wat cruciaal geacht wordt voor een beleidsstrategie die gebouwd is op sensibilisering en stimulering (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1999a). De overheid wil dat haar prestaties goed zichtbaar zijn en tonen dat er een “open, klantvriendelijke en op efficiëntie gerichte (overheids)cultuur” heerst (Leterme, 2004, p. 11).

Een laatste – meer recente – dimensie van informatie en communicatie door de overheid is het informeren van het onderwijsveld over de eigen prestaties. Ook dit is een vorm van sensibilisering: door scholen “een spiegel voor te houden waarmee ze hun prestaties kunnen evalueren en nagaan of ze hun beleid al dan niet dienen bij te sturen”, probeert de overheid hen aan te zetten tot een permanente optimalisering van de onderwijskwaliteit (Vandenbroucke, 2005, p. 48). Het is hier van belang dat deze spiegel een vergelijkende

spiegel is. Scholen moeten zich niet enkel vergelijken met zichzelf, bijvoorbeeld de vooruitgang ten opzichte van eerdere prestaties, maar vooral met andere scholen. Door zich te vergelijken met anderen komt men te weten ‘waar men staat’ en aan welke zwakke punten er nog gewerkt moet worden. Naast het feit dat ze een bron van beleidsfeedback zijn voor de overheid, krijgen de eerder genoemde periodieke peilingen precies ook een informerende functie voor de scholen zelf (Vandenbroucke, 2005).

We kunnen besluiten dat de overheid communicatie en informatie over het beleid, over zichzelf en over schoolprestaties als een kerntaak beschouwt. De Vlaamse overheid wil een open huis zijn, waar iedereen terecht kan voor kwalitatieve dienstverlening en waarvan het beleid doorzichtig is voor de maatschappij. Kortom, het huidige type overheid ziet het als een plicht zich permanent te verantwoorden naar de maatschappij toe. Deze klemtoon op informatie en communicatie als beleidsstrategie lijkt specifiek verbonden met een terugtrekkende en faciliterende overheid. Vanuit de vraag naar hoe men het best kan besturen, geeft dit type overheid het antwoord “via informatie en communicatie”.

5 Typering van het onderwijsveld in beleidsdocumenten

Tot nu toe hebben we geanalyseerd welk type overheid er vandaag verschijnt in beleidsdocumenten en welke kerntaken dit met zich meebrengt. Hierdoor wordt er echter ook een bepaald onderwijsveld in het leven geroepen. We zullen nu concretiseren welk type onderwijsveld in deze beleidsdocumenten verondersteld wordt.

5.1 Een terugtrekkende en faciliterende overheid: autonomie, responsabilisering en beleidsvoerend vermogen

In beleidsdocumenten wordt er reeds geruime tijd aangegeven dat de overheid “een radicale versterking van de autonomie en verantwoordelijkheid van (en in) de lokale schoolomgeving” voor ogen heeft (Van den Bossche, 1995, p. 12). Hiermee bedoelt de

overheid dat het onderwijsveld in toenemende mate een eigen beleid zou moeten voeren, aangepast aan de lokale noden en ideeën over goed onderwijs. “In deze visie staat de school zelf centraal” (Van den Bossche, 1995, p. 12). Wanneer de overheid van-op-afstand processen wil faciliteren, moeten scholen zich immers ook onafhankelijker opstellen van de overheid. “Deregulering en autonomie leiden er toe dat de school geen louter uitvoerder is van gedetailleerde regels en instructies van de Minister en zijn departement of van het net waartoe de school behoort” (Van den Bossche, 1995, p. 12). Er is echter ook een keerzijde: in beleidsdocumenten wordt voortdurend gehamerd op het feit dat meer autonomie wil zeggen dat scholen ook de verantwoordelijkheid moeten opnemen om deze vrijgekomen beleidsruimte goed in te vullen en de kwaliteit van hun onderwijs te bewaken en te stimuleren.

De laatste jaren is er tevens een nieuw concept in omloop om deze grotere autonomie voor de scholen te duiden, namelijk het ‘beleidsvoerend vermogen’ of (recenter) de ‘beleidskrachtige scholen’: “De overheid moet kunnen fundamentele beleidskeuzes en heldere doelstellingen en ambities formuleren, maar scholen moeten de noodzakelijke beleidskracht hebben om de voorwaarden te creëren om die doelen te realiseren (...). Beleidskracht is een positieve invulling van het begrip autonomie” (Vandenbroucke, 2005, p. 28, zie ook Vandenbroucke, 2007). Het gaat er dus opnieuw om dat scholen voldoende beleidscapaciteiten moeten hebben om de vrijgekomen beleidsruimte op effectieve wijze te kunnen invullen. Met dit concept wordt de nadruk gelegd op samenwerking tussen overheid en onderwijsveld om de nodige onderwijskwaliteit te verzekeren.

Kortom, de leuze van het Regeerakkoord van 2004, “vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen”, duidt goed aan hoe het onderwijsveld vandaag verwacht wordt zich te gedragen: als autonome scholen die veel vertrouwen krijgen, maar die wel hun verantwoordelijkheid moeten opnemen en hun beleidsvoerend vermogen moeten optimaliseren.

5.2 Een controlerende overheid: verantwoordingsplicht, zelfevaluatie en interne kwaliteitszorg

Zoals reeds werd aangegeven, moet de overheid vandaag nieuwe strategieën en methodieken ontwikkelen om die autonome scholen te kunnen blijven controleren op de geboden onderwijskwaliteit en de efficiënte en effectieve inzet van het gemeenschapsbudget. Van het onderwijsveld wordt dan ook verwacht dat het zelf meer de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit opneemt en deze permanent evalueert en bijstuurt (interne kwaliteitszorg). Immers, “iedere onderwijsinstelling draagt de eerste verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van haar onderwijs” (Vanderpoorten, 1999, p. 11). Anderzijds moet het onderwijsveld bereid zijn om onderwijsprocessen en -resultaten voortdurend te verantwoorden aan de overheid en de maatschappij (‘verantwoordingsplicht’): “In de mate dat scholen meer mogelijkheden tot zelfsturing krijgen, mag van die scholen ook meer worden verwacht dat ze zich verantwoorden voor de beslissingen die ze nemen” (Vandenbroucke, 2004, p. 48).

Ook hier probeert de overheid geen bepaalde invulling van deze interne kwaliteitszorg of verantwoordingsplicht op te leggen, maar wel “goede voorbeelden te stimuleren en bekendheid te geven” (Vanderpoorten, 1999, p. 11). Het feit dat de inspectie deze zelfevaluatie van de scholen wel controleert in een meta-evaluatie, is echter een belangrijke impuls voor scholen om terdege met deze ‘stimulans’ van de overheid rekening te houden. Het ontbreken van een beleid over interne kwaliteitszorg wordt immers niet getolereerd. Op het vlak van verantwoordingsplicht merken we op dat er verantwoording verwacht wordt over alle beleidsdomeinen (niet enkel financieel) en dat er een permanente bereidheid toe moet zijn (niet enkel in functie van de doorlichting door de inspectie): “De verantwoording moet, tegelijk met het vergroten van de autonomie, echter ook een meer structureel en permanent gegeven worden. Publieke verantwoordelijkheid opnemen voor je beslissingen beperkt zich niet tot het beantwoorden van vragen wanneer die door de inspectie of een overheid worden gesteld” (Vandenbroucke, 2004, p. 48).

Een type overheid dat gericht is op output, effectiviteit en meta-evaluatie, veronderstelt dus een onderwijsveld dat zichzelf permanent evalueert en hiervoor ook *accountable* is naar de overheid en de maatschappij toe.

5.3 Het belang van informatie voor het beleid: communicatie en (beleids)participatie van het onderwijsveld

Dat de overheid het als een belangrijke taak ziet om haar beleid goed te onderbouwen en te evalueren, brengt ook duidelijke verwachtingen naar het onderwijsveld met zich mee. Voor dit type overheid is het immers belangrijk om enerzijds voldoende informatie over de onderwijskwaliteit te verzamelen en om anderzijds voortdurend te kunnen aftoetsen wat er leeft in het onderwijsveld bij de verschillende doelgroepen.

Zoals we reeds eerder aangaven, moet het onderwijsveld vandaag volgens de centrale overheid *accountable* zijn en voortdurend rekenschap afleggen. Dit is echter niet enkel noodzakelijk opdat de overheid de kwaliteit van de individuele scholen kan controleren. Het is vandaag minstens even belangrijk dat het onderwijsveld de schoolprocessen en -resultaten zichtbaar maakt voor de overheid (door bijvoorbeeld deelname aan peilingsproeven, internationale onderzoeken, overheidsprojecten zoals proeftuinen, enzovoort; Van den Bossche, 1995; Vandenbroucke, 2004, 2007). Op die wijze kan de overheid de nodige informatie verzamelen om het beleid vorm te geven en te evalueren. Een type overheid dat voortdurend op zoek is naar evidentie voor het beleid, roept een type onderwijsveld in het leven dat permanent informatie moet willen aanleveren over de prestaties van de school.

Ten tweede moeten leerkrachten, directies, leerlingen en ouders vandaag ook zelf de eigen noden en behoeften communiceren aan de centrale overheid, want “bij een democratische samenleving hoort een democratische onderwijscultuur” (Vanderpoorten, 1999, p. 14). Men vult democratie dan in als de mogelijkheid tot het communiceren van de eigen behoeften. Diverse instrumenten en gelegenheden werden door de overheid in het leven geroepen om deze democratische communi-

catie tussen onderwijsveld en overheid mogelijk te maken en te stimuleren. In de Vlaamse Onderwijsraad zijn bijvoorbeeld alle betrokkenen bij het onderwijs vertegenwoordigd. Er worden regelmatig rechtstreekse ontmoetingen met de minister van onderwijs of de onderwijsadministratie georganiseerd. Over de resultaten van de periodieke peilingen wordt het onderwijsveld bovendien niet enkel breed geïnformeerd, maar krijgt het tevens de mogelijkheid om hierover zelf in gesprek te treden tijdens zogenaamde consensusconferenties die de overheid organiseert: “Leerkrachten en directies, pedagogische begeleidingsdiensten, onderwijsinspecteurs, lerarenopleiders, leerplanmakers, nascholers en vertegenwoordigers van de overheid zullen er overleggen over een actieplan waarin de verschillende partners hun verantwoordelijkheid opnemen” (Vandenbroucke, 2006, p. 32; zie ook Vandenbroucke, 2007).

Kortom, het onderwijsveld móet participeren aan het centrale onderwijsbeleid, het wordt hier voortdurend toe opgeroepen. Deze democratische communicatie is bovendien de wijze waarop de centrale overheid aan voldoende gegevens (*evidence*) voor een gefundeerde beleidsvoorbereiding en -evaluatie geraakt.

5.4 Het belang van overheidscommunicatie: doelgroepenbeleid

We hebben reeds uitgebreid beschreven dat de huidige centrale onderwijsverhouding vooral wil sensibiliseren en stimuleren, en hiervoor strategisch gebruik maakt van informatie en communicatie. Van het onderwijsveld wordt met andere woorden verwacht dat het zich permanent wil informeren over alles wat met onderwijs en onderwijsbeleid te maken heeft, opdat het actief kan participeren aan en meedenken over de voortdurende optimalisering van het school- en onderwijsbeleid. In de beleidsdocumenten wordt dan ook op alle mogelijke manieren beargumenteerd dat het onderwijsveld deze beleidsinformatie ook echt wil, bijvoorbeeld: “Een overweldigende meerderheid (89%) van de respondenten vindt het van groot tot zeer groot belang dat de overheid haar burgers informeert” (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003, p. 59).

Intussen wordt in beleidsdocumenten ook sterk de nadruk gelegd op het feit dat enkel het aanbieden van informatie, geen garantie biedt dat deze ook gelezen wordt door het onderwijsveld. Daarvoor is het belangrijk dat deze informatie op maat is en gericht op elke specifieke doelgroep. De overheid blijft geloven én verwachten dat het onderwijsveld geïnformeerd wil worden – “er is blijkbaar een ontzettende behoefte aan informatie en communicatie over onderwijs” – en probeert hier met telkens nieuwe en vooral aangepaste communicatie-instrumenten aan te voldoen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2002, p. 54). Kortom, een faciliterende en terugtrekkende overheid roept een type onderwijsveld in het leven dat permanent geïnteresseerd is in (beleids)informatie.

5.5 Het onderwijsveld als klant van de overheid

Wanneer we het type onderwijsveld, dat in de beleidsteksten wordt verondersteld, samenvatten, dan zien we een onderwijsveld dat autonoom is en zich (beleids)verantwoordelijk gedraagt, dat zich informeert en laat informeren en dat de eigen behoeften communiceert aan de beleidsmakers. Kortom, het type onderwijsveld in de beleidsdocumenten is een onderwijsveld dat zich gedraagt als de kritische en bewuste klant van de dienstverlenende overheid. Het Departement Onderwijs werd in het begin van de jaren 90 (en in 2006 opnieuw) ook daadwerkelijk hervormd met als doel een betere dienstverlening aan de klanten uit het onderwijsveld. Het onderwijsveld werd daarbij expliciet opgeroepen om zichzelf als klant te bekijken. “Het is vooral een kwestie van bouwen aan een nieuwe cultuur, waarin de burger ernstig genomen wordt als klant en behandeld wordt als de meebeslisser die hij in een democratische staat hoort te zijn” (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2000, p. 7).

Intussen is het denken in termen van de klanten van de overheid vanzelfsprekend geworden. De hele dienstverlening van de overheid is erop gericht te voldoen aan de behoeften van de kritisch-bewuste consumenten uit het onderwijsveld en dit weerspiegelt zich ook duidelijk in het discours in de beleidsdocumenten. We lezen bijvoorbeeld in

de beleidsnota over overheidscommunicatie: "(...) het loket vormt de brug tussen de overheid enerzijds, en de klant anderzijds. Een interactieve brug, waarbij de klant het initiatief neemt om met de overheid in contact te komen, maar ook een proactieve brug, waarbij de overheid een gepersonaliseerde, doelgerichte dienstverlening voorziet" (Leterme, 2004, p. 8).

6 Conclusie en discussie: een coachingsrelatie tussen de onderwijsverheid en het onderwijsveld in Vlaanderen

Samenvattend kunnen we stellen dat, wanneer we het discours in de officiële beleidsdocumenten van het laatste decennium bestuderen, er een welbepaald type overheid en een welbepaald type onderwijsveld verschijnen, die op specifieke wijze onderling in relatie staan. De overheid verschijnt als een faciliterende en coördinerende overheid, met als kerntaken het zich informeren over de noden en behoeften van het onderwijsveld, het opstellen van de onderwijsdoelstellingen, het communiceren van beleidsmaatregelen, het sensibiliseren en stimuleren van het wenselijk gedrag van het onderwijsveld, en het controleren en evalueren van de effecten van het onderwijsbeleid. Van het onderwijsveld wordt verwacht dat het zich gedraagt als de klant van de overheid: verantwoordelijkheid opnemen, bewuste keuzes maken, zich voortdurend informeren, en zowel over de kwaliteit van het verzorgde onderwijs als over de eigen (beleids)behoefte permanent communiceren aan de overheid. Daarnaast moet het onderwijsveld ook permanent de eigen inspanningen evalueren.

Zo lijken de overheid en het onderwijsveld – paradoxaal – enerzijds dicht bij elkaar te staan door de vele informatie- en communicatiemiddelen en door de voortdurende feedback op elkaars functioneren, maar ontstaat er anderzijds ook een grotere afstand door de duidelijk afgebakende en verdeelde verantwoordelijkheden en door het feit dat de overheid het onderwijsveld probeert los te laten én te controleren. Het type overheid vandaag lijkt een 'coach' te zijn voor het on-

derwijsveld. Analooq aan hoe in de huidige onderwijscontext over 'de leraar als coach' gesproken wordt, kunnen we 'de overheid als coach' immers omschrijven als degene die (leer- of beleids)processen van-op-afstand faciliteert en controleert. De coach is degene die de nodige voorwaarden creëert, krachtige (leer)omgevingen organiseert (coördineert) en permanent feedback geeft over hoe ver men reeds in het proces gevorderd is (controleert en informeert). De coach houdt voortdurend de efficiëntie en effectiviteit van het proces voor ogen: hij wil anderen laten presteren en wordt zelf ook afgerekend op de behaalde resultaten. Er moet door de coach rekening gehouden worden met een individueel (leer)traject, aangepast aan de individuele (leer)noden en behoeften. Bovendien verwacht de coach dat men het eigen (leer)proces autonoom en zelfstandig (maar wel onder begeleiding) in de hand neemt en bewaakt. De coach is dan de figuur die helpt om het (leer)potentieel te ontwikkelen, de 'wil tot prestatie' te voeden (motiveren, sensibiliseren, stimuleren) en te zorgen dat elk talent gebruikt en ontwikkeld wordt (zie ook Maschelein & Simons, 2003). Kortom, dit zijn de taken, mechanismen en processen die uit onze analyse van de beleidsdocumenten naar voor komen en waarmee we het type overheid en type onderwijsveld vandaag geduid hebben.

Met deze resultaten van de kritische analyse van Vlaamse beleidsdocumenten, kunnen we ook de tendensen beschreven in de internationale onderwijsbeleidsliteratuur bijtreden. We zien inderdaad hoe de overheid zich vandaag op afstand houdt (Rose, 1996), een eerder faciliterende en coördinerende rol wil opnemen (Dale, 1997), veel aandacht heeft voor de controle van de beleidsoutput (Dean, 1999) en voor het strategisch gebruik van informatie en communicatie (Simons, 2007). We stellen bovendien vast dat van de individuen en organisaties in de maatschappij verwacht wordt dat ze zelf hun verantwoordelijkheid opnemen, effectief en efficiënt handelen en keuzes maken (Olssen et al., 2004). We hebben aan de hand van concrete voorbeelden beschreven hoe deze tendensen zich in Vlaanderen op specifieke wijze manifesteren in bepaalde beleidsstrategieën en

sturingsinstrumenten. Onze beschrijving van de relatie tussen de overheid en het onderwijsveld in Vlaanderen moet dan ook als een contextgebonden interpretatie van de recente beleidssituatie beschouwd worden. Het kan interessant zijn om dergelijke kritische analyse ook voor andere (lokale of internationale) beleidscontexten uit te voeren, of om beleidsdocumenten over een langere periode te analyseren zodat verschuivingen in types van overheid en onderwijsveld zichtbaar worden.

Wat vooral opvalt in deze beschrijving van de relatie tussen overheid en onderwijsveld, is de cruciale (strategische) rol van communicatie en informatie voor deze coachende overheid. Daarom is het interessant om voor verder onderzoek van deze relatie tussen overheid en onderwijsveld niet enkel gebruik te maken van beleidsdocumenten (en dus officiële beleidsdaden). Ook de – minder vanzelfsprekende – analyse van initiatieven die niet direct met beleid voeren geassocieerd worden, zoals bijvoorbeeld de informatie- en communicatie-instrumenten van de overheid (zoals het onderwijstijdschrift Klasse), kunnen ons verder helpen bij het in kaart brengen van welk type overheid en onderwijsveld er vandaag in het leven worden geroepen. Het zwaartepunt van de huidige beleidsvoering lijkt zich immers in toenemende mate te situeren in deze communicatie- en informatie-instrumenten.

Noten

- 1 Het doctoraatsonderzoek waarvan verslag wordt gedaan, maakt deel uit van het onderzoeksproject *On education and the public*, gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen en een Onderzoekstoelage van de KULeuven.
- 2 De term voortgezet liberalisme ontleen we vooral aan Rose (1996, 1999). We gebruiken deze term omdat *voortgezet liberalisme* volgens ons een meer neutrale inhoud heeft dan bijvoorbeeld (het vaak negatief gebruikte) *neo-liberalisme*.
- 3 Zie bijvoorbeeld Van Hoof & van Petegem (2006), het themanummer van het tijdschrift *Impuls voor Onderwijsbegeleiding* (2007, 38) en het discussie-artikel van Guy Tegenbos in

De Standaard, 21/05/2008.

- 4 Er werd gezocht op enkele specifieke zoektermen afgeleid uit de literatuurstudie, zoals *relatie overheid onderwijs(praktijk)*, *communicatie overheid onderwijs*, en op de verschillende communicatie-instrumenten van de onderwijsoverheid met het onderwijsveld (bijv. Klasse, Schooldirect, infolijn, enz.).
- 5 Het project Proeftuinen voor onderwijsvernieuwing geeft aan groepen van scholen (zowel uit het basis- als secundair onderwijs) de kans om in een regelluwe omgeving vernieuwingsprojecten rond bepaalde prioritaire beleidsthema's op te zetten (bijv. rond technologie, talen, brede school, overgang tussen onderwijsniveaus, enzovoort). Na de evaluatie van deze vernieuwingsprojecten kunnen eventueel elementen ervan ingevoerd worden voor het hele onderwijs, al dan niet na een aanpassing of versoepeling van de bestaande regelgeving. Zie ook <http://www.ond.vlaanderen.be/proeftuinen/>.
- 6 In Vlaanderen gelden er voor het leerplichtonderwijs ontwikkelingsdoelen en eindtermen. De eerste zijn bedoeld voor het kleuteronderwijs en geven aan welke leerdoelen de leraar moet nastreven. Binnen de eindtermen maakt men een onderscheid tussen de vakgebonden en de vakoverschrijdende eindtermen. De vakgebonden eindtermen zijn minimumdoelen op het vlak van kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes die de onderwijsoverheid als noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie. Of deze minimumdoelen bereikt worden, wordt nagegaan in de vakgebonden peilingsproeven georganiseerd door de overheid. De vakoverschrijdende eindtermen kunnen eigenlijk eerder beschouwd worden als ontwikkelingsdoelen, vermits de school moet aantonen dat alle (vak)leerkrachten hieraan werken (inspanningsverplichting). Deze vakoverschrijdende eindtermen hebben vooral betrekking op algemeen maatschappelijke thema's en waarden, zoals cultuur, milieu, burgerschap, sociale opvoeding, technologie, enzovoort. Voor meer informatie, zie <http://www.ond.vlaanderen.be/DVO/secundair/faq/faqvoe.htm>.
- 7 De Onderwijsspiegel is het publieke jaarverslag van de inspectiediensten, waarin belangrijke tendensen en thema's uit het Vlaamse onderwijs ook meer diepgaand besproken

worden. Zie <http://www.onderwijsinspectie.be/onderwijspiegel/onderwijspiegel.htm>.

- 8 De thematiek van *evidence based policy* staat centraal in het doctoraatsonderzoek van Lise-lotte Vande Perre en is eveneens een deel-onderzoek van het onderzoeksproject *On education and the public*.
- 9 Ook voordien werd reeds gedurende 25 jaar het Informatieblad van het Ministerie van Onderwijs verspreid. Dit was echter weinig aantrekkelijk: enkele geniete vellen papier in zwart-wit met informatie over recente beleidsmaatregelen. We zouden kunnen zeggen dat het toen voor de overheid minder belangrijk was dat deze beleidsinformatie ook door een breed publiek gelezen en gewaardeerd werd.
- 10 Zie <http://www.klasse.be/template.php?page=watisklasse>.
- 11 Zie http://www.vlaanderen.be/servlet/Satellite?c=Page&cid=1142511947285&lyt=1141721285950&p=1100806249017&pagename=minister_frank_vandenbroucke%2FPage%2FPublicatiesPageMIN&startvalue1&subtype=Toespraak.

Literatuur

- Ball, S. (1994). *Education reform. A critical and poststructural approach*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Ball, S. (1998). Big policies/Small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34, 119-130.
- Ball, S. (1999). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In J. Marshall & M. Peters (Eds.), *Education policy. The international library of comparative public policy* (pp. 3-18). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bonal, X. (2003). The neoliberal educational agenda and the legitimization crisis: Old and new strategies. *British Journal of Sociology of Education*, 24, 159-175.
- Cerny, P. G. (1997). Paradoxes of the competition state: The dynamic of political globalisation. *Government and Opposition*, 32, 251-271.
- Codd, J. A. (1999). The construction and deconstruction of educational policy documents. In J. Marshall & M. Peters (Eds.), *Education policy. The international library of comparative public policy* (pp. 19-31). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Dale, R. (1997). The state and the governance of education: an analysis of the restructuring of the state-education relationship. In A.H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, & A. Stuart Wells (Eds.), *Education. Culture, economy and society* (pp. 273-282). Oxford: Oxford University Press.
- Dean, M. (1999). *Global governmentality. Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Devos, G., Verhoeven, J.C., Kuhk, A., & Rots, I. (2002) *Overheidscommunicatie over onderwijsbeleid naar het onderwijsveld*. Leuven, België: Garant.
- Foucault, M. (1984). Polemics, politics and problematizations. An interview with Michel Foucault. In P. Rabinow (Ed.), *The Foucault reader* (pp. 381-390). New York: Pantheon Books.
- Gewirtz, S., & Ball, S. (2000). From 'welfarism' to 'new managerialism': Shifting discourses of school headship in the education marketplace. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21, 253-268.
- Gordon, L., & Whitty, G. (1997). Giving the 'hidden hand' a helping hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand. *Comparative Education*, 33, 453-467.
- Gottweis, H. (2003). Theoretical strategies of poststructuralist policy analysis: towards an analytics of government. In M.A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society* (pp. 247-265). Cambridge, UK: University Press.
- Haahr, J. H. (2004). Open co-ordination as advanced liberal government. *Journal of European Public Policy*, 11, 209-230.
- Hartman, Y. (2005). In bed with the enemy: Some ideas on the connections between neoliberalism and the welfare state. *Current Sociology*, 53(1), 57-73.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* (2nd ed.). Toronto: Oxford University Press.
- Kam, C. A. de, & Haan, J. de. (red.) (1991). *Terugtrekkende overheid. Realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*. Schoonhoven, Nederland: Academic Service.
- Karsten, S. (1999). Neoliberal education reform in

- the Netherlands. *Comparative Education*, 35, 303-317.
- Kelchtermans, G. (2004). Effectief en legitiem sturen in onderwijs: een inleiding. In G. Kelchtermans (red.), *De stuurbaarheid van onderwijs. Tussen kunnen en willen, mogen en moeten* (pp. 9-17). Leuven, België: Universitaire Pers Leuven.
- Kelchtermans, G., & Labbe, J. (2005). De problematische vanzelfsprekendheid van "voorbeelden van goede praktijk": een kritische analyse. *Pedagogische Studiën*, 82, 470-477.
- Klaassen, C. (1996). Education and citizenship in a post-welfare state. *Curriculum*, 17, 62-73.
- Larner, W. (2000a). Neo-liberalism: Policy, ideology, governmentality. *Studies in Political Economy*, 63, 5-25.
- Larner, W. (2000b). Post-welfare state governance: Towards a code of social and family responsibility. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 7, 244-265.
- Larner, W., & Walters, W. (2004). Introduction. Global governmentality: governing international spaces. In W. Larner & W. Walters (Eds.), *Global governmentality. Governing international spaces* (pp. 2-20). London: Routledge.
- Lauglo, J. (1996). Forms of decentralisation and their implications for education. In J.D. Chapman, W. L. Boyd, R. Lander, & D. Reynolds (Eds.), *The reconstruction of education: quality, equality and control in education* (pp. 18-49). London: Cassells.
- Leterme, Y. (2004). *Beleidsnota 2004-2009. Overheidscommunicatie*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Lindblad, S., & Popkewitz, T. (2000). *Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in European contexts. Uppsala reports on education*. Uppsala, Zweden: Department of Education.
- Marginson, S. (1997). *Markets in education*. Sydney: Allen and Unwin.
- Masschelein, J., & Simons, M. (2003). *Globale immuniteit: een kleine cartografie van de Europese ruimte voor onderwijs*. Leuven, België: Acco.
- Miller, P., & Rose, N. (2007). *Governing the present*. Paper presented at conference 'The state of governmentality: Current issues and future challenges'. Leipzig, 14-15 September.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (1992). *Regeerakkoord. Krachtlijnen en prioriteiten van het beleid van de Vlaamse Regering*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1999a). *Jaarverslag 1998 van de informatie-ambtenaar*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1999b). *Regeerakkoord. Een nieuw project voor Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2000). *Jaarverslag 1999 van de informatie-ambtenaar*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2002). *Jaarverslag van de informatie-ambtenaar 2001*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2003). *Jaarverslag van de informatie-ambtenaar 2002*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004). *Regeerakkoord. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Olssen, M., O'Neill, A.M., & Codd, J.A. (2004). *Education policy: globalization, citizenship and democracy*. London: Sage.
- Peters, M. (2001). Education, enterprise culture and the entrepreneurial self: A Foucauldian perspective. *Journal of Educational Enquiry*, 2 (2), 58-71.
- Popkewitz, T., & Lindblad, S. (2000). Educational governance and social inclusion and exclusion: Some conceptual difficulties and problematics in policy and research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21 (1), 5-44.
- Robertson, S., & Dale, R. (2002). Local states of emergency: The contradictions of neo-liberal governance in education in New Zealand. *British Journal of Sociology of Education*, 23, 463-482.
- Rose, N. (1996). Governing "advanced" liberal democracies. In Barry, A., Osborne, T., & Rose, N. (Eds.), *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of*

- government (pp. 37-64). London: University College London Press.
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 43, 173-205.
- Simons, M. (2003). *De school in de ban van het leven. Een cartografie van het moderne en actuele onderwijsdispositief*. Dissertatie. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, België.
- Simons, M. (2007). 'To be informed': understanding the role of feedback information for Flemish/European policy. *Journal of Education Policy*, 22, 531-548.
- Simons, M., & Kelchtermans, G. (2008). Teacher professionalism in Flemish policy on teacher education. A critical analysis of the Decree on Teacher Education (2006) in Flanders (Belgium). *Teachers and Teaching: Theory & Practice*, 14, 283-294.
- Simons, M., & Masschelein, J. (2007). Spiegeltje, spiegeltje aan de wand: over onderwijsbeleid en informeren. *Impuls voor Onderwijsbegeleiding*, 38, 67-76.
- Tomlinson, S. (2005). *Education in a post-welfare society* (2nd ed.). Berkshire, UK: Open University Press.
- Vandenbergh, V. (1996). *Functioning and regulation of educational quasi-markets*. Louvain-la-Neuve, België: CIACO.
- Van den Bossche, L. (1995). *Beleidsbrief 1995: School maken in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vandenbroucke, F. (2004). *Beleidsnota 2004-2009 onderwijs en vorming: Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vandenbroucke, F. (2005). *Goed voor de sterken, sterk voor de zwakken. Een beleid gesteund op een ambitieus realisme. Beleidsbrief onderwijs en vorming 2005-2006*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vandenbroucke, F. (2006). *Voortbouwen en vooruitzien. Beleidsbrief onderwijs en vorming 2006-2007*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vandenbroucke, F. (2007). *Gelijke kansen op de hele onderwijsladder. Een tienkamp. Beleidsbrief onderwijs en vorming 2007-2008*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vanderpoorten, M. (1999). *Beleidsnota 2000-2004 onderwijs en vorming*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vanderpoorten, M. (2000). *Beleidsbrief onderwijs en vorming 2000-2001*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vanderpoorten, M. (2001). *Beleidsbrief onderwijs en vorming 2002-2003*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vanderpoorten, M. (2002). *Beleidsbrief onderwijs en vorming 2003-2004*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Van Hoof, J., & Van Petegem, P. (2006). *Kwaliteit van scholen (openbaar) vergelijken? Het zwart-witdenken voorbij*. Mechelen, België: Wolters Plantyn.
- Verhoeven, J.C., & Elchardus, M. (2000). *Onderwijs, een decennium Vlaamse autonomie*. Kapellen, België: Pelckmans.
- Vlaams Parlement (voorheen Vlaamse Raad). (1999). Stuk 13-1, Toelichtingen bij de midden- en de algemene uitgavenbegroting 2000 deel 2, 20/10/1999. Opgehaald op 10 september 2007, van www.vlaamsparlement.be (parlementaire documenten - archief).
- Vlaams Parlement (voorheen Vlaamse Raad). (1999). Stuk 1955-20, Ontwerp van decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, Verslag namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid, 12/03/2004. Opgehaald op 10 september 2007, van www.vlaamsparlement.be (parlementaire documenten - archief).
- Vlaams Parlement (voorheen Vlaamse Raad). (1999). Handelingen Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie nr.275, 30/06/2005. Opgehaald op 10 september 2007, van www.vlaamsparlement.be (parlementaire documenten - archief).
- Wielemans, W. (1996-1997). Onderwijsbeleid tussen sociaal-democratie en neoliberalisme. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 7, 347-354.

Manuscript aanvaard: 24 september 2008

Auteurs

Anneleen Verckens is als doctoraatsstudent werkzaam bij het Centrum voor Onderwijsbeleid en -vernieuwing van de Katholieke Universiteit Leuven.

Maarten Simons en **Geert Kelchtermans** zijn respectievelijk als universitair docent en hoogleraar verbonden aan hetzelfde centrum.

Correspondentieadres: Anneleen Verckens, Centrum voor Onderwijsbeleid en -vernieuwing, Vesaliusstraat 2, Postbus 3771, 3000 Leuven.
E-mail: anneleen.verckens@ped.kuleuven.be.

Abstract

Which government for which education? A critical study of Flemish policy documents

In the international educational policy literature, a lot of studies are indicating that the relationship between government and education has changed. This process is often labelled as a transition from a welfare state to an advanced liberal way of governing. In this descriptions a specific type of government and education are presupposed. Using a critical analysis of official policy documents from the Flemish (education) government, we investigate whether these tendencies are manifesting themselves in the Flemish context, and which type of government and education field appear in the policy documents. We conclude that we can indeed recognise a withdrawing and facilitating government, with an education field as the critical customer of government and an important role for communication and information strategies. We label this new relationship as a coaching relation.