



Omgevingsverandering en het strategisch management binnen publieke organisaties:

Een kwalitatief onderzoek naar het strategisch management van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als reactie op leerlingendaling.

Roxanne S.C. Austin

Masterscriptie Bestuurskunde – Publiek Management

Masterscriptie Bestuurskunde – Publiek Management

De relatie tussen omgevingsverandering en het strategisch management binnen publieke organisaties:
Een kwalitatief onderzoek naar het strategisch management van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschap als reactie op leerlingendaling.

21 september 2018

R.S.C. Austin

Studentnummer: 373275

Erasmus Universiteit Rotterdam – Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

Begeleider: Dr. B.R.J. George

Tweede lezer: Dr. S. Keulen

Stageplek: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Middelbaar Beroeps Onderwijs
Stagebegeleiders: Selma van Westen en Bram van der Kroon



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Voorwoord

Dit afstudeeronderzoek is geschreven in opdracht van de directie mbo van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Graag bedank ik mijn stagebegeleiders Selma van Westen en Bram van der Kroon voor de fijne begeleiding tijdens mijn stage en het schrijven van dit onderzoek. Mijn stageperiode bij het Ministerie van OCW was mede dankzij deze begeleiding prettig en leerzaam. Ook spreek ik mijn dank uit aan alle respondenten die deel hebben genomen aan het onderzoek en voor de interessante gesprekken die zijn gevoerd.

Daarnaast bedank ik Dr. Bert George voor zijn kritische blik en intensieve begeleiding tijdens het schrijven van het onderzoek. Zijn geduld, humor en motiverende behulpzaamheid, zorgden ervoor dat de scriptiekringen niet alleen leerzaam, maar ook gezellig waren. Daarnaast bedank ik de tweede lezer, Dr. Sjoerd Keulen, voor zijn kritische blik, wat bijdraagt aan de kwaliteit van dit afstudeeronderzoek.

Tot slot bedank ik mijn moeder en zus, Astrid Zweevel en Stella Zweevel, voor de emotionele steun gedurende de afgelopen maanden. Ook mijn andere familieleden en vrienden ben ik dankbaar voor alle steun, wat motiverend heeft gewerkt.

Samenvatting

Probleemstelling

Dit onderzoek richt zich op het strategisch management van de directies primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroeps onderwijs (mbo) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) als reactie op de leerlingendaling die zich voordoet binnen de drie onderwijssectoren. Tijdens de stageperiode bij de directie mbo, viel op dat de directies een verschillende aanpak kiezen met betrekking tot de problematiek. Dit was opvallend, aangezien de directies te maken hebben met dezelfde vorm van omgevingsverandering. De nieuwsgierigheid naar de achterliggende verklaringen en de verschillen die optreden, ontstond. Deze nieuwsgierigheid heeft geleid tot de volgende wetenschappelijke onderzoeksvraag: *Welke verschillende vormen van strategisch management zien we terug bij de drie beleidsdirecties (po, vo en mbo) van het Ministerie van OCW in reactie op de leerlingen- en studentendaling die zich voordoet?*

Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de theorieën verkend die ten grondslag liggen aan het onderzoek. De definities, antecedenten en relevantie voor de publieke sector worden besproken. ‘Omgevingsverandering’ staat in dit onderzoek centraal als de onafhankelijke variabele. Dess & Beard (1984) operationaliseren deze variabelen aan de hand van drie indicatoren, namelijk een verandering in de *vrijgevigheid, dynamiek en complexiteit*. De variabele ‘strategisch management’ staat centraal als de afhankelijke variabele. De theorie die hierop wordt toegepast is afkomstig van Miles & Snow (1978). Zij operationaliseren deze variabele aan de hand van vier typologieën, namelijk de prospector, defender, reactor en analyzer. De verwachting is gebaseerd op de contingentietheorie (Donaldson, 2001). Deze theorie stelt dat elke (publieke) organisatie een ‘misfit’ met de omgeving zo veel mogelijk probeert te voorkomen. Een turbulente omgeving leidt volgens de theorie tot een organisatie waarin innovatie centraal staat, terwijl een stabiele omgeving tot een organisatie leidt waarin routines en efficiëntie een belangrijke rol innemen. Op basis van de bovengenoemde theorieën eindigt het hoofdstuk met vier hypothesen.

Methodologie

Dit is een kwalitatief onderzoek in de vorm van een meervoudige casestudie. De directies po, vo en mbo van het Ministerie van OCW, vormen de drie cases. De dataverzameling vindt plaats door middel van interviews, een documentenanalyse en een vragenlijst onder de respondenten. De data worden geanalyseerd volgens een codeerschema. De methodentriangulatie draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met een toelichting van de betrouwbaarheid, validiteit en de implicaties van het onderzoek.

Resultaten

Uit de resultaten blijkt dat alle drie de directies te maken hebben met een grote vorm van omgevingsverandering. Wel verschilt de vorm van omgevingsverandering per onderwijssector. Zo is de afname van de vrijgevigheid typerend voor het primair onderwijs, terwijl de complexiteit in het voortgezet onderwijs centraal staat. Met betrekking tot het strategisch management, zijn de prospector en de reactor strategie het sterkst zichtbaar bij de beleidsdirecties. De analyzer strategie is bij de directie middelbaar beroeps onderwijs de tweede dominante strategie. De defender strategie komt bij geen van de directies nadrukkelijk naar voren. Het hoofdstuk eindigt met een vergelijking van de resultaten tussen de directies.

Analyse

Aan de hand van het theoretisch kader, wordt er op de gevonden resultaten gereflecteerd. De indicatoren van de variabele ‘omgevingsverandering’ staan met elkaar in verband. Uit de resultaten blijkt bijvoorbeeld dat een toename van de dynamiek kan leiden tot een toename van de complexiteit. Deze indicatoren kunnen niet onafhankelijk van elkaar worden beschouwd. Verder blijkt dat de typologieën ‘prospector’ en ‘reactor’ met elkaar in verband staan. Uit de resultaten blijkt dat de prospector strategie bij de directies optreedt als gevolg van de reactor strategie. Ook wordt duidelijk dat de institutionele kenmerken, zoals het mandaat van de organisatie bepalend zijn voor het strategisch management. Omgevingsverandering en de institutionele kenmerken zijn twee determinanten die met elkaar in verband staan. Daarnaast is het moment van onderzoek van invloed op het strategisch management dat zichtbaar wordt. Alle hypothesen worden aangenomen

Conclusie

In de conclusie worden de deelvragen en de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord. Concluderend kan gesteld worden dat de reactor en prospector typologie een dominante positie innemen bij de directies. Wel moet hier een kanttekening bij worden geplaatst, namelijk dat de institutionele kenmerken van het Ministerie van OCW zo van invloed zijn, dat het moeilijk is om de directe invloed van de omgevingsverandering op het strategisch management van de beleidsdirecties vast te leggen. Hier dient in vervolgonderzoek rekening mee te worden gehouden. Het hoofdstuk eindigt met wetenschappelijke en beleidsaanbevelingen.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Probleemstelling	8
1.1. Inleiding	8
1.2. Public Administration (PA)	9
1.3. New Public Management (NPM).....	9
1.4. New Public Governance (NPG).....	10
1.5. De problematiek omtrent leerlingendaling.....	10
1.6. Vraagstelling- en doelstelling	11
1.7. Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.8. Maatschappelijke relevantie	14
Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	16
2.1. Het strategisch management conceptueel model	16
2.1.1. Determinanten	17
2.1.2. Strategisch management.....	17
2.1.3. Uitkomsten	17
2.2. De link met het conceptueel model en de (on)afhankelijke variabelen	18
2.3. Onafhankelijke variabele: leerlingendaling (omgevingsverandering).....	18
2.4. Afhankelijke variabele: Strategisch management.....	19
2.4.1. Planformulering.....	19
2.4.2. Strategie inhoud	22
2.4.2.1. Strategische houding.....	22
2.4.2.2. Strategische acties.....	23
2.4.3. Strategie implementatie.....	25
2.5. De relatie tussen omgevingsverandering en het strategisch management	26
2.5. Hypothesen en conceptueel model	28
Hoofdstuk 3: Methodologie	30
3.1. Dataverzameling.....	30
3.2. Data analyse	32
3.3. Validiteit, betrouwbaarheid en tekortkomingen van het onderzoek	33
Hoofdstuk 4: Context en feitelijke bevindingen.....	36
4.1. Het primair onderwijs.....	36
4.1.1. Resultaten Directie primair onderwijs.....	37
4.2. Het voortgezet onderwijs.....	45
4.2.1. Resultaten Directie Voortgezet Onderwijs.....	46
4.3. Het Middelbaar Beroeps Onderwijs	51

4.3.1. Resultaten Directie Middelbaar Beroeps Onderwijs.....	53
4.4. Vergelijking resultaten directie PO, VO en MBO.....	59
Hoofdstuk 5: Analyse.....	64
5.1. Reflectie.....	64
5.2. Hypothesen	67
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen	69
6.1. Conclusies.....	69
6.2. Terugblik en beperkingen.....	72
6.3. Wetenschappelijke aanbevelingen	74
6.4. Beleidsaanbevelingen.....	75
Literatuurlijst	78
Bijlage 1: Vragen- en topiclijst	

Hoofdstuk 1: Probleemstelling

1.1. Inleiding

Publieke organisaties worden gekenmerkt door de turbulente omgeving waarin ze zich bewegen. Innovatieve trends zoals de digitalisering doen zich voor, maar ook de samenleving verandert. Zo hebben we momenteel te maken met vergrijzing. Dit zijn voorbeelden van veranderingen die zich voordoen en kansen of uitdagingen kunnen vormen voor publieke organisaties. De vraag is hoe publieke organisaties omgaan met deze kansen of uitdagingen. Ook de omgeving van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) verandert. In het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) dalen momenteel de leerlingenaantallen of heeft de daling zich, zoals in het primair onderwijs, al ingezet. Tijdens mijn stage op de directie mbo van het Ministerie van OCW verwonderde ik mij over het feit dat de reactie op de leerlingendaling vanuit het Ministerie van OCW per directie verschilt, ondanks dat de drie directies te maken hebben met dezelfde omgevingsverandering. Zo bleek tijdens een verkennend gesprek met een beleidsmedewerker van de directie vo over leerlingendaling, dat zij al voor langere tijd anticiperen op de problematiek, terwijl de directie mbo aan het begin staat van de aanpak. Het is dus niet alleen zo dat er tussen publieke organisaties verschillen op kunnen treden in het strategisch management als reactie op omgevingsverandering: ook binnen een publieke organisatie kan dit voorkomen. Deze gewaarwording tijdens mijn stage, maakt mij nieuwsgierig naar de achtergrond van de verschillen in het strategisch management van de drie beleidsdirecties binnen het Ministerie van OCW.

Het Ministerie van OCW is echter niet de enige publieke organisatie die wordt uitgedaagd door haar turbulente omgeving. De omgeving is continu in verandering en de invloed hiervan op publieke organisaties weerspiegelt zich binnen de bestuurskunde. Zo staan de drie golven Public Administration (PA), New Public Management (NPM) en New Public Governance (NPG) symbool voor de transitie binnen de bestuurskunde die de veranderende omgeving teweeg heeft gebracht.

In dit hoofdstuk worden de bovengenoemde drie stromen ter verduidelijking van de invloed van de veranderende omgeving binnen de bestuurskunde, eerst kort toegelicht. Deze drie stromen vormen het vertrekpunt naar de koppeling van de bestuurskunde met de problematiek omtrent leerlingendaling in het onderwijs. Deze problematiek wordt geschetst in de context van het Ministerie van OCW. Dit leidt tot de centrale onderzoeksvraag- en doelstelling. De wetenschappelijke- en maatschappelijke relevantie komen daarna aan bod. Tot slot wordt de opbouw van het onderzoek toegelicht.

1.2. Public Administration (PA)

PA of ook wel ‘ het traditionele model’ ontwikkelde zich aan het eind van de negentiende eeuw met Woodrow Wilson (1887) als grondlegger, bereikte het hoogtepunt in het Verenigd Koninkrijk rond het post-1945-tijdperk (Osborne, 2006) en wordt gekenmerkt door de focus op het standaardiseren van regels en richtlijnen. *The Rule of Law* neemt een dominante positie in. Deze hervorming binnen de bestuurskunde ontstond als reactie op uitdagingen zoals de industrialisatie, urbanisatie, geloof in wetenschap en de bezorgdheid over tekortkomingen van de markt (Bryson et al., 2014). Deze ontwikkelingen in de omgeving zorgden voor een behoefte aan stabiliteit en structuur binnen het overheidssysteem. Kenmerkend voor PA is daarnaast een scheiding tussen politiek en de uitvoering van het beleid binnen publieke organisaties. Door dit verticale verband, ontstond er een hiërarchisch karakter. PA werd beschouwd als het instrument om aan alle sociale en economische verwachtingen van de maatschappij te voldoen. Dit mede dankzij het succesvolle optreden van de overheid naar aanleiding van WO I en WO II (Bryson et al., 2014). Op lange termijn kwamen echter zowel de verzorgingsstaat als PA onder vuur kwamen te staan door academici en de politieke elite (Osborne, 2006). Zo werd de onschendbare positie van politici als onrechtvaardig beschouwd en zou efficiëntie de norm moeten vormen bij de evaluatie van beleid (Ostrom & Ostrom. 1971). De veranderende omgeving werd gekenmerkt door deze golf van protest en nieuwe behoeften binnen de samenleving. Een hervorming werd noodzakelijk.

1.3. New Public Management (NPM)

De behoefte aan efficiëntie in het beleid, leidde in de jaren '80 tot de intrede van New Public Management (NPM) in verschillende OECD landen. Binnen deze verandering stond de verschuiving naar technieken die tot dan toe binnen de private sector werden toegepast centraal. Daarnaast werd er meer op de resultaten gestuurd dan op het proces (Hood, 1995). Dit moest leiden tot meer effectiviteit en efficiëntie van de diensten die door de publieke organisaties werden aangeboden. Er ontstond een ‘hands on’ mentaliteit, waarbij politiek en beleidsuitvoering niet meer los van elkaar werden beschouwd en de focus kwam te liggen op de controle van input en output. Prestatiemeting speelt hierbij een belangrijke rol (Osborne, 2006). De rol van publieke managers bestond uit het sturen op het behalen van vooraf opgestelde doelen (Bryson et al., 2014). Ook op deze stroom ontstond kritiek. NPM zou te gelimiteerd- en één dimensionaal zijn. In een sector waar verschillende publieke waarden een rol spelen en waarin doelen abstract zijn, is het lastig en soms onwenselijk om deze doelen meetbaar te maken (Hood, 1991). Daarnaast maakte de veranderende omgeving dat het governance systeem steeds complexer werd. Er ontstonden meer wederzijdse afhankelijkheden, zowel binnen als buiten de organisatie. De behoefte aan nieuwe manieren van governance werd daarom groter en NPM gaf hiervoor onvoldoende dekking (Bryson et al., 2014).

1.4. New Public Governance (NPG)

Dit resulteerde in de intrede van New Public Governance. Een steeds complexer wordende omgeving, vroeg om een andere aanpak. New Public Governance verwijst naar het sociale proces van besluitvorming binnen het institutionele geraamte, waarin de overheid en de maatschappij in samenspraak doelen en uitdagingen formuleren (Osborne, 2010). NPG benadrukt de fragmentatie en onzekerheid die heerst binnen publieke organisaties als gevolg van wederzijdse afhankelijkheden tussen publieke organisaties (Osborne, 2006). Dit vereist een andere manier van sturing, waarbij een bottom-up benadering centraal staat. De nadruk ligt op het vinden van nieuwe manieren om samen te werken (Stoker, 2006). Dit dankzij de wederzijdse afhankelijkheid van actoren die bijdraagt aan het leveren van openbare diensten en de meervoudige processen die van invloed zijn op de besluitvorming. Verder ligt de nadruk op het ontwerp en het behoud van de relaties tussen de actoren (Osborne, 2006).

Deze hervormingen binnen de Bestuurskunde kunnen echter niet los van elkaar worden beschouwd, maar vullen elkaar aan. Dit betekent dat NPM nog steeds bestaat in de huidige tijd, maar zich aanpast aan de maatregelen die NPG met zich meebrengt. Zo zien we bijvoorbeeld dat er vanuit de overheid nog steeds wordt gestuurd op resultaten binnen het onderwijs, waarbij tegelijk rekening wordt gehouden met de autonomie en de individuele belangen van de onderwijsinstellingen (Rijksoverheid, 2018). Het gevolg is een toename in de complexiteit binnen publieke organisaties en een turbulent systeem, gekenmerkt door continue verandering in de omgeving (Christensen & Leagrid, 2010). Om dit te verduidelijken wordt nu de complexiteit van het vraagstuk leerlingendaling geschetst.

1.5. De problematiek omtrent leerlingendaling

De veranderende omgeving valt te herkennen in de problematiek omtrent leerlingendaling in het onderwijs, en wel in de demografische krimp die zich voordoet. Deze krimp zorgt ervoor dat er zich een daling heeft voorgedaan in het aantal leerlingen in het primair onderwijs (po) en er zich momenteel een daling voordoet in het aantal leerlingen en studenten in het voorgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroeps onderwijs (mbo). Een andere verandering is dat de agrarische opleidingscentra per september 2017 onder het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) vallen in plaats van het Ministerie van Economische Zaken. Dit zijn mbo instellingen die zowel op vo niveau als op mbo niveau groen onderwijs aanbieden. Naast een nieuwe vorm van bekostiging, betekent dit ook dat de mogelijkheid is ontstaan dat roc's fuseren met aoc's of zelf groene opleidingen starten (Engelshoven, van & Schouten, 2017). De gevolgen die de problematiek omtrent leerlingendaling met zich meebrengt, is in individuele gevallen al zichtbaar. Een voorbeeld is aoc Edudelta. Deze mbo-instelling heeft per 1 augustus 2018 de deuren moeten sluiten. De leerlingen- en studentenaantallen liepen bij deze school zo sterk terug, dat de continuïteit van het onderwijs in het geding kwam (Rijksoverheid, 2018). Door de leerlingendaling ontstaat het gevaar dat er meer voorbeelden zoals Edudelta zullen volgen.

De leerlingendaling vormt een uitdaging voor het onderwijs op verschillende niveaus. Het Ministerie van OCW anticipeert hierop met als doel het behoud van een breed en divers opleidingsaanbod. Zij bezit als stelselverantwoordelijke immers een belangrijke positie in het speelveld.

Zowel de kenmerken van PA, NPM als NPG zijn herkenbaar binnen dit vraagstuk. Het Ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel en hiermee voor de wetgeving en de toekenning van financiële middelen aan het onderwijs. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het feit dat de onderwijsinstellingen per leerling worden bekostigd. Door de leerlingendaling, daalt ook de totale bekostiging die de onderwijsinstellingen ontvangen (Rijksoverheid, 2018). Dit is kenmerkend voor het traditionele model (PA). Daarnaast zien we in het geval van Edudelta dat het Ministerie van OCW geen financiële steun verleende aan het herstelplan met hoge transitiekosten, waarbij Edudelta zou fuseren met een ander aoc. Het faillissement van Edudelta werd door het Ministerie van OCW als beter houdbaar en toekomstbestendig geacht. Deze afweging sluit aan bij de aanbevelingen van de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MCVPB) uit 2014. Dit beleid houdt in dat de overheid bij een bedreiging van de financiële continuïteit van een instelling alleen financiële steun kan geven indien er een publiek belang in gevaar komt én de maatschappelijke kosten van ingrijpen na een faillissement hoger zijn dan bij ingrijpen voor een faillissement (Slob & Van Engelshoven, 2018). Deze afweging sluit aan bij het gedachtegoed van NPM. De kosten die gepaard gaan bij het ingrijpen worden afgewogen tegen de maatschappelijke baten en het publieke belang. Het Ministerie van OCW is echter wel afhankelijk van verschillende partijen om de gewenste output te kunnen leveren. Zo is het aan de onderwijsinstellingen om kwalitatief goed en bereikbaar onderwijs aan te bieden. Ook vindt er afstemming plaats met de sectorraden, aangezien zij de belangen van de onderwijsinstellingen behartigt. Dit maakt dat het Ministerie in afstemming met verschillende betrokken actoren dient te handelen, wat wijst op New Public Governance.

1.6. Vraagstelling- en doelstelling

Het Ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel. Hiermee heeft het Ministerie van OCW een indirecte verantwoordelijkheid om de negatieve gevolgen van leerlingendaling voor het onderwijsstelsel zo veel mogelijk te beperken. Het is van belang dat dat de managementstrategie die het Ministerie van OCW hanteert, aansluit op de complexiteit omtrent leerlingendaling. Zoals eerder omschreven, lijkt de aanpak van de andere directies te verschillen van de aanpak van de directie mbo. Aangezien de leerlingendaling binnen de drie onderwijssectoren voor een grote verandering zorgt, kan een analyse van het strategisch management van de drie beleidsdirecties als reactie hierop, waardevolle informatie bevatten. Hiermee moet worden meegenomen dat de drie onderwijssectoren van elkaar verschillen, waardoor er ook in de omgevingsverandering verschillen op kunnen treden.

De bovenstaande ontwikkelingen leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke verschillende vormen van strategisch management zien we terug bij de drie beleidsdirecties (po, vo en mbo) van het Ministerie van OCW in reactie op de leerlingen- en studentendaling die zich voordoet?

1. Wat zegt de literatuur over omgevingsveranderingen – en kenmerken?
2. Wat zegt de literatuur over strategisch management in een publieke context?
3. Wat zegt de literatuur over de relatie tussen de omgevingsveranderingen en strategisch management in een publieke context?
4. Hoe ziet de omgevingsverandering binnen het Primair Onderwijs, het Voortgezet Onderwijs en het Middelbaar Beroeps Onderwijs eruit?
5. Hoe ziet het strategisch management van de directies Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Middelbaar Beroeps Onderwijs van het Ministerie van OCW eruit als reactie op de leerlingendaling in de sector?
6. Wat is het empirische verband tussen een omgevingsverandering, namelijk leerlingendaling, en het strategisch management van de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW?
7. In hoeverre zien we het theoretisch veronderstelde verband terug bij de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW?

Hierbij hoort de volgende doelstelling:

Het doel van het onderzoek is het identificeren van de verschillende vormen van strategisch management die zich voordoen binnen de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW als reactie op de leerlingendaling door middel van een vergelijkende casestudie op basis van achttien interviews met (top)beleidsmedewerkers binnen de drie beleidsdirecties, een documentenanalyse en een vragenlijst.

1.7. Wetenschappelijke relevantie

Mede dankzij de opkomst van NPM, is strategisch management een populair concept binnen de bestuurskundige literatuur. De toepassing van strategische concepten binnen de publieke sector zou een manier zijn om de tekortkomingen van het traditionele model (PA), het gebrek aan langetermijnperspectief en externe focus, aan te pakken (Owen & Hughes, 2003). Toch bestaat er kritiek op het toepassen van strategisch management binnen de publieke sector. Zo zou het formele strategische planningsproces te langzaam zijn om adequaat te kunnen reageren op de snel veranderende en turbulente omgeving (Eadie, 1982). Het is van belang om bij de implementatie zorgvuldig rekening te houden met de verschillende belanghebbenden (Owen & Hughes, 2003). Brignall en Modell (2000) geven hier in hun onderzoek gehoor aan door een institutioneel perspectief los te laten op prestatie meting en management in de ‘nieuwe publieke sector’. Zij laten zien dat de aard van de onderlinge relaties

tussen verschillende belanghebbenden van invloed is op de mate waarin prestatie­meting en management wordt vormgegeven en geïntegreerd binnen publieke organisaties (Brignall & Modell, 2000).

Een beperking van de discussie is echter dat er weinig aandacht wordt besteed aan de vorming en interpretatie van de managementkeuzes in het licht van het sociaal constructivistisch denken (Brignall & Modell, 2000). Zij stellen dat meer empirisch onderzoek nodig is om beter begrip te krijgen van managementtechnieken en hun interactie met de omgeving (Brignall & Modell, 2000). Ring & Perry (1985) benadrukken in hun onderzoek dat publieke organisaties veel meer open staan voor de ‘externe omgeving’ dan private organisaties. Dankzij een op de wetgeving gebaseerde verantwoordelijkheid, zouden publieke organisaties adequater reageren op veranderingen binnen de externe omgeving dan private organisaties (1985). In dit onderzoek wordt duidelijk dat de externe omgeving van invloed is op het handelen van publieke organisaties, maar wat voor invloed dit heeft op het strategisch management blijft onduidelijk (Ring & Perry, 1985).

George & Desmidt (2014) onderzoeken in hun empirische analyse wel de relatie met de omgeving en het strategisch management van publieke organisaties. Zij komen tot de conclusie dat de aandacht in de negen artikelen over dit onderwerp, bijna volledig is gericht op de formulering van het strategisch plan. De impact van veranderingen binnen de omgeving op de implementatie of evaluatie, ontvangt beperkte aandacht (George & Desmidt, 2014). Daarnaast gaan Poister et al. (2010) in hun review in op de lacune die bestaat omtrent strategisch management. Onderzoeken richten zich vaak op een component van strategisch management, maar zelden op strategisch management als geheel of proces. Bewijs van relaties binnen strategisch management is beperkt. Veel van het onderzoek naar het strategisch managementproces beschrijft het als een reeks afzonderlijke stappen of acties, waarbij het negeert hoe het proces zich tussen fasen ontwikkelt of zich concentreert op een enkele fase om het gemak van discussie te bevorderen (Poister et al., 2010).

Alhoewel er dus verschillende onderzoeken bestaan naar strategisch management binnen publieke organisaties in relatie tot de externe omgeving, komen er lacunes aan het licht die door middel van onderzoek opgevuld dienen te worden. Uit de onderzoeken blijkt dat de externe omgeving van een publieke organisatie invloed uitoefent, maar hoe dit zich precies uitwerkt op het strategisch management blijft onduidelijk. Daarnaast wordt de externe omgeving hierbij vaak benaderd als de institutionele omgeving. Verder ligt de focus in veel onderzoeken op de invloed van de omgeving op de formulering van het strategisch plan en niet het op de kern van het strategisch management proces. Hoe het proces zich tussen de fases van strategisch management ontwikkelt, wordt daarnaast beperkt behandeld.

Dit onderzoek tracht de geschetste lacune voor een deel op te vullen door, middels een meervoudige casestudie, de invloed van de externe omgeving op het strategisch management van de beleidsdirecties po, vo en mbo van het ministerie van OCW te onderzoeken. De focus ligt op de snelle veranderingen die zich voordoen binnen de externe omgeving en niet op het institutioneel perspectief. Door het

strategisch management daarnaast in de kern te benaderen, namelijk de strategie inhoud, wordt met dit onderzoek getracht om een bijdrage te leveren aan de kennis omtrent strategisch management binnen de publieke sector.

1.8. Maatschappelijke relevantie

“Door de bevolkingskrimp is er steeds minder vraag naar onderwijs. Het is dan ook onvermijdelijk dat het aanbod van onderwijs zich op deze ontwikkeling in de komende jaren moet aanpassen.” – Arie Slob (NRC, 2018).

Deze uitspraak van minister Slob als reactie op het faillissement van Edudelta, is typerend voor de veranderingen waarmee verschillende onderwijsinstellingen tussen nu en de aankomende tijd geconfronteerd zullen worden. De leerlingendaling is een verschijnsel die zich voordoet als gevolg van de demografische krimp; de bevolking vergrijsd en er worden steeds minder kinderen geboren (CBS, 2017). Daarnaast neemt de doorstroom vanaf het vmbo naar de havo toe, waardoor het mbo te maken krijgt met een kleinere instroom. Dit mede dankzij een versoepeling in de wet, waardoor de aanvullende eisen die aanvankelijk werden gesteld aan het doorstromen van het vmbo naar de havo, wegvallen (Rijksoverheid, 2017).

De demografische krimp is een trend waar geen invloed kan worden uitgeoefend. Dit maakt een leerlingendaling onvermijdelijk, wat tot gevolgen leidt voor het onderwijs binnen verschillende niveaus. Zoals eerder geschetst, zien we deze gevolgen nu al binnen de agrarische opleidingscentra die van het mbo als eerst worden getroffen door de krimp. Edudelta is hiervan het levende voorbeeld. De 1600 studenten moeten worden overgeplaatst naar andere scholen (NRC, 2018). Ook binnen het voortgezet onderwijs zien we gevolgen van de leerlingendaling. Zo dreigde het scenario dat er in Terneuzen slechts één middelbare school zou overblijven als gevolg van de krimpende bevolking en daarmee de leerlingendaling. Om dit te voorkomen smelten de vier zelfstandige scholen in de regio per augustus 2018 samen tot één nieuwe scholengemeenschap. De scholen behouden elk hun eigen karakteristieken, maar vallen voortaan onder één bestuur (Van Engelshoven & Slob, 2018).

De leerlingendaling binnen het onderwijs heeft dus grote maatschappelijke gevolgen. Op micro niveau moeten de studenten zoals in het geval van Edudelta gedwongen wisselen van school. Als er in Terneuzen niet op tijd werd ingegrepen, zou dit kunnen leiden tot een leegloop van de streek. Er werd gevreesd dat ouders niet bereid zouden zijn om hun kind zo ver te laten reizen, indien er maar één middelbare school overbleef in de regio (Trouw, 2017). Op macro niveau komt het onderwijsaanbod in gevaar, wat de keuzevrijheid van aankomende leerlingen en studenten beperkt. Het Ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel en oefent invloed uit door middel van haar strategisch management. Door te onderzoeken hoe de leerlingendaling van invloed is op het strategisch management van OCW, ontstaan er mogelijk waardevolle bevindingen die tot nieuwe inzichten kunnen leiden.

Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de theoretische concepten behandeld die aan dit onderzoek ten grondslag liggen. De eerste drie deelvragen worden hierbij beantwoord. Het hoofdstuk eindigt met vier hypothesen en een conceptueel model. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie toegelicht en onderbouwd. De wijze van dataverzameling en data analyse worden in dit hoofdstuk behandeld. Hierbij wordt ingegaan op de betrouwbaarheid, validiteit en implicaties van het onderzoek. De resultaten worden in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Hierbij worden deelvraag 4 en 5 beantwoord, waarna de resultaten in hoofdstuk 5 worden geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden tevens de laatste twee deelvragen behandeld. Het onderzoek eindigt met een conclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 6. Daarnaast wordt de hoofdvraag binnen dit hoofdstuk beantwoord en worden de hypothesen aangenomen of verworpen. Voor een overzicht, zie tabel 1.

Hoofdstuk	(Deel)vragen
2: Theoretisch Kader	1. Wat zegt de literatuur over omgevingsveranderingen – en kenmerken?
	2. Wat zegt de literatuur over strategisch management in een publiek context?
	3. Wat zegt de literatuur over de relatie tussen de omgevingsveranderingen en strategisch management in een publieke context?
3: Methodologie	<ul style="list-style-type: none"> • Dataverzameling • Data analyse • Validiteit, betrouwbaarheid en implicaties van het onderzoek
4: Context en Feitelijke bevindingen	4. Hoe ziet de omgevingsverandering binnen het Primair Onderwijs, het Voortgezet Onderwijs en het Middelbaar Beroeps Onderwijs eruit?
	5. Hoe ziet het strategisch management van de directies Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Middelbaar Beroeps Onderwijs van het Ministerie van OCW eruit als reactie op de leerlingendaling in de sector?
5: Analyse	6. Wat is het empirische verband tussen een omgevingsverandering, namelijk leerlingendaling, en het strategisch management van de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW?
	7. In hoeverre zien we het theoretisch veronderstelde verband terug bij de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW?
6: Conclusie en aanbevelingen	<p style="text-align: center;">Hoofdvraag:</p> <p><i>Welke verschillende vormen van strategisch management zien we terug bij de drie beleidsdirecties (po, vo en mbo) van het Ministerie van OCW in reactie op de leerlingen- en studentendaling die zich voordoet?</i></p>

Tabel 1: Opbouw van het onderzoek.

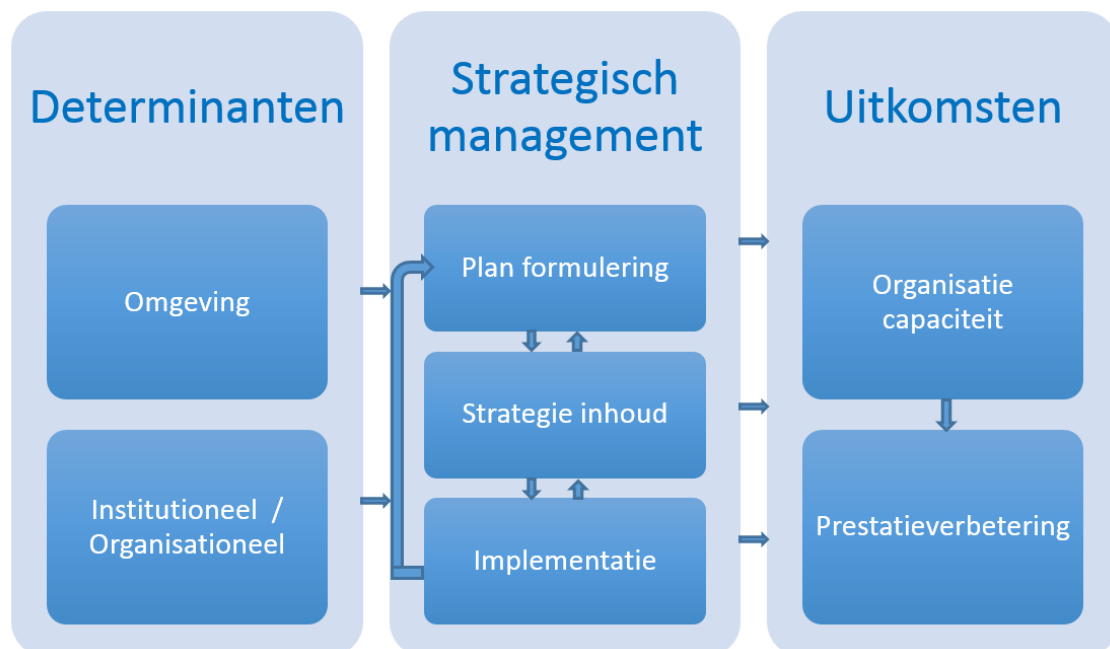
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theorie uiteengezet. Het hoofdstuk begint met een toelichting van het strategisch management model om te verduidelijken op welk onderdeel het onderzoek zich focust. Daarna wordt er ingegaan op de onafhankelijke variabele, omgevingsverandering (leerlingendaling) en de afhankelijke variabele, strategisch management. Per variabele komen de definities, uitkomsten, antecedenten en het belang voor de publieke sector aan bod. De op basis van de theorie veronderstelde relatie tussen de onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabele van het onderzoek wordt hierna toegelicht. Het theoretisch kader eindigt met vier hypothesen en een conceptueel model. De volgende drie deelvragen worden binnen dit hoofdstuk beantwoord:

- Wat zegt de literatuur over omgevingsveranderingen – en kenmerken?
- Wat zegt de literatuur over strategisch management in een publieke context?
- Wat zegt de literatuur over de relatie tussen de omgevingsveranderingen en strategisch management in een publieke context?

2.1. Het strategisch management conceptueel model

Voordat de onafhankelijke en afhankelijke variabelen worden behandeld, wordt het conceptueel model toegelicht dat ten grondslag ligt aan deze variabelen. Dit conceptueel model is afkomstig uit een literatuurstudie van Poister et al. (2010) en gaat over het proces van strategisch management in een publieke context (figuur 1).



Figuur 1: Strategisch management conceptueel model (Poister et al., 2010)

2.1.1. Determinanten

Links van het model staan de determinanten die van invloed zijn op het strategisch management. Er bestaat een onderscheid tussen de omgeving en institutionele determinanten. De mate waarin de omgeving wordt gekenmerkt door stabiliteit of turbulentie kan van invloed zijn op het type strategisch management. De politieke context, het beleidsterrein, de belanghebbenden en trends in de omgeving, zijn vaak bepalend. (Poister et al., 2010). Ook de diversiteit binnen de omgeving, technologische ontwikkelingen en het aantal klanten kunnen van invloed zijn op het strategisch management (George & Desmidt, 2014). Verder suggereert het model dat de institutionele context van invloed is op de benadering van strategisch management (Poister et al. 2010). Zo voeren sommige overheden strategische planning uit, omdat dit volgens de wet of het mandaat is bepaald. Van organisaties met veel fiscale en autoritaire autonomie wordt daarnaast een grotere incentive verwacht om een strategie te ontwikkelen, dan publieke organisaties die weinig autonomie hebben. Organisatorische kenmerken, zoals de mate waarin een publieke organisatie een gedecentraliseerde structuur heeft, zijn tevens van invloed op de benadering van het strategisch management (Poister et al., 2010).

2.1.2. Strategisch management

De determinanten zijn volgens het model van invloed op het strategisch management. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen de strategische planning, de strategie inhoud en de implementatie van de strategie. Het proces dat een organisatie inzet bij het formuleren van de strategie (strategische planning) kan van invloed zijn op de inhoud van de strategie. De inhoud van de strategie kan worden geduid als het strategisch standpunt en de strategische acties. Het strategisch standpunt omvat het gedrag van een organisatie als reactie op de omgeving. Strategische acties bestaan uit inhoudelijke benaderingen voor het nastreven van de algehele missie (Poister et al., 2010). Na het formuleren van de strategie, zit de uitdaging in de implementatie van de strategie. De effectiviteit van de implementatie is afhankelijk van de organisatie en de omgeving, maar ook van het vraagstuk en de strategie die is bedacht (Poister et al., 2010).

2.1.3. Uitkomsten

De uitkomsten kunnen op twee manieren worden opgevat, namelijk verbeterde organisatorische capaciteit en lange termijn veranderingen in de prestaties (Poister et al., 2010). De organisatorische capaciteit heeft betrekking tot de algemene vitaliteit van de organisatie als gevolg van het strategisch management. Effecten zoals sterkere partnerschappen, een positievere uitstraling en/of meer politieke steun, een verhoogde managementcapaciteit en effectiever leiderschap, kunnen hierbij optreden (Poister et al., 2010). De veranderingen in de prestaties omvatten efficiëntere operaties, hogere productiviteitsniveaus, meer kosteneffectieve programma's en een verhoogde klanttevredenheid (Poister et al., 2010).

2.2. De link met het conceptueel model en de (on)afhankelijke variabelen

De afhankelijke en onafhankelijke variabelen vloeien voort uit dit conceptueel model. De variabele leerlingendaling heeft betrekking tot de determinant 'omgeving'. De omgevingskenmerken van het Ministerie van OCW veranderen, wat tot turbulentie in de omgeving kan leiden. Daarnaast beweegt het Ministerie van OCW zich in een politieke context met verschillende belanghebbenden. De variabele strategisch management verwijst naar de strategie inhoud.

2.3. Onafhankelijke variabele: leerlingendaling (omgevingsverandering)

De volgende deelvraag wordt binnen dit onderdeel beantwoord: *Wat zegt de literatuur over omgevingsveranderingen - en kenmerken?*

De organisatorische omgeving kan worden gedefinieerd als de taakomgeving. Belangrijke dimensies van de taakomgeving zijn de financiële middelen en de kenmerken van de ontvangers van de diensten (Boyne & Meier 2009). In de context van het Ministerie van OCW zijn de onderwijsinstellingen de ontvangers van de diensten die het Ministerie aanbiedt. Het centrale kenmerk van deze groep ontvangers, is dat het aantal leerlingen – of student daalt. Dit kan worden omvat als omgevingsverandering: een verandering in de vrijgevigheid en complexiteit van de omgeving van een organisatie (Boyne & Meier, 2009). Dess & Beard (1984) operationaliseren verandering binnen de taakomgeving aan de hand van drie dimensies, namelijk *vrijgevigheid*, *dynamiek* en *complexiteit*.

Vrijgevigheid: deze dimensie verwijst naar de beschikbare economische middelen van een organisatie. Dit is van invloed op de groei en ontwikkeling van de organisatie (Dess & Beard, 1984). Een organisatie die geografisch gezien in een omgeving of publieke sector opereert waarin er veel beschikbare middelen beschikbaar zijn, opereert in een vrijgevig omgeving. In contrast, een organisatie die in een arme omgeving opereert en hierdoor bijvoorbeeld moeilijk belasting kan heffen, heeft te maken met een non-vrijgevig omgeving (Boyne & Meier, 2009).

Dynamiek: deze dimensie verwijst naar veranderingen die moeilijk te voorspellen zijn en de onzekerheid voor de organisatie verhoogt. De afwezigheid van patronen is een belangrijk kenmerk (Dess & Beard, 1984). Hierbij wordt ten eerste de frequentie van de verandering in ogenschouw genomen. Dit kan variëren van zelden (een statische omgeving) tot een hoge frequentie. Het tweede element gaat in op het formaat van de verschuiving. Hoe groot zijn de veranderingen van de ene periode naar de andere? (Boyne & Meier, 2009).

Complexiteit: de laatste dimensie verwijst naar de homogeniteit of heterogeniteit van de taakomgeving. Dit heeft binnen de publieke sector meestal betrekking tot de kenmerken van de cliënten van de organisatie (Dess & Beard, 1984). Een organisatie die verantwoordelijk is voor het omgaan met slechts één type cliënt, is actief in een eenvoudige omgeving. Een publieke organisatie die belast is met heterogene cliënten met verschillende behoeften, beweegt in een complexe omgeving. Deze complexiteit vormt een extra uitdaging, doordat de verschillende groepen geïdentificeerd moeten

worden, de belangen moeten worden vastgesteld en de organisatie op basis hiervan een service dient te leveren die aansluit op de diversiteit van de cliënten (Dess & Beard, 1984).

Het belang van omgevingsverandering voor de publieke sector

De vrijgevigheid, dynamiek en complexiteit, bepalen samen de (in)stabiliteit van de taakomgeving. Veranderingen in de taakomgeving zijn van grote invloed op de publieke sector. Publieke organisaties worden vaak geconfronteerd met omgevingen die onvoorspelbaar kunnen veranderen. Fysieke, technologische, sociale en economische omstandigheden kunnen snel en onverwachts optreden. Dit kan beperkend werken op de activiteiten en prestaties van publieke managers (Boyne & Meier, 2009).

2.4. Afhankelijke variabele: Strategisch management

De tweede deelvraag wordt binnen dit onderdeel beantwoord: *wat zegt de literatuur over strategisch management?*

Strategisch management wordt gedefinieerd als een breed concept dat de managementbeslissingen en acties omvat die lange termijn prestaties bepalen. Poister & Streib (1999) formuleren vier algemene functies van strategisch management, namelijk:

1. Voortdurende monitoring van de "fit" tussen de organisatie en haar omgeving en het volgen van externe trends en krachten die waarschijnlijk van invloed zijn op de organisatie;
2. Het vormgeven en communiceren aan zowel interne als externe doelgroepen van een duidelijke visie van het type organisatie dat de overheid wenst te worden;
3. Het creëren van strategische agenda's op verschillende niveaus en in alle delen van de organisatie, en ervoor zorgen dat zij de drijvende kracht worden bij alle andere besluitvorming;
4. Alle andere managementprocessen op een geïntegreerde manier begeleiden om deze strategische agenda's te ondersteunen en te verrijken. (Poister & Streib, 1999)

Deze vier functies van strategisch management kunnen worden samengevat binnen drie concepten, namelijk planformulering, strategie inhoud en strategie implementatie. De concepten zullen achtereenvolgend worden behandeld. De strategiebeoefenaars zijn de individuen die betrokken zijn bij de formulering en implementatie van strategieën. Het gaat om senior executives (hieronder vallen bijvoorbeeld beleidsmakers, stadsbestuurders en burgemeesters), strategische planners, middenmanagers, andere externe belanghebbenden en medewerkers (George & Desmidt, 2014).

2.4.1. Planformulering

Planformulering, ook wel strategische planning, kan worden geformuleerd als 'een gedisciplineerde poging om fundamentele beslissingen te nemen die de aard en de richting van overheidsactiviteiten bepalen, binnen constitutionele grenzen' (Owen & Hughes, 2003). Drie belangrijke punten komen hierbij naar voren. Ten eerste zijn strategische beslissingen fundamentele beslissingen. Ten tweede zijn

de beslissingen van invloed op de aard en richting van de activiteiten en de hele toekomst van de organisatie. Ten derde zijn er grenzen aan de reikwijdte van de strategische planning van politieke en constitutionele aard (Owen & Hughes, 2003). Osborne en Gaebler (1992) formuleren strategische planning als het proces van het onderzoeken van de huidige situatie en het toekomstige traject van een organisatie of gemeenschap, het stellen van doelen, het ontwikkelen van een strategie om die doelen te bereiken en het meten van de resultaten (Owen & Hughes, 2003).

Het formuleren van een strategisch plan wordt per publieke organisatie anders ingevuld. In de ene publieke organisatie betreft het strategisch plan een algemene visie van succes in de toekomst, ondersteund door een aantal brede doelen. Binnen de andere organisatie kan de planformulering worden gericht op het identificeren van strategische problemen waarmee een organisatie geconfronteerd kan worden en mogelijke oplossingen. Ook kan een strategisch plan geformuleerd worden als een set van strategische initiatieven met actieplannen, middelen, verantwoordingsstructuren en prestatie maatstaven. Dit is afhankelijk van het type organisatie. Er bestaat geen best practice (Poister et al. 2010).

Met zijn tien stappen plan, biedt Bryson (2011) een genuanceerde blik op strategische planning binnen publieke organisaties. Deze strategische planning gaat in eerste instantie uit van de politieke rationaliteit en de bijkomende principes die gelden om tot een consensus te komen over de geformuleerde issues. In de tweede fase worden de issues op een wat meer rationele manier uitgewerkt (George & Desmidt, 2013). Het stappenplan van Bryson (2011) ziet er als volgt uit:

1. *Het proces initiëren en zorgen voor draagkracht binnen en buiten de organisatie.*

Bij de eerste stap worden de partijen geïdentificeerd die bij het proces moeten worden betrokken door middel van een stakeholdersanalyse. De stakeholdersanalyse heeft als doel om consensus te bereiken over het doel van het proces, de stappen die nodig zijn, de rol, functie en bijdrage van alle stakeholders en de toewijzing van middelen die nodig zijn.

2. *Identificatie en ontwikkeling van het mandaat.*

Het doel van deze stap is het identificeren en verduidelijken van de extern formele en informele mandaten die aan de organisatie worden opgelegd. Voor publieke organisaties kunnen deze mandaten bijvoorbeeld uit wetgeving, voorschriften of statuten bestaan, maar ook uit impliciete verwachtingen van stakeholders.

3. *Ontwikkeling en verduidelijking van missie en waarden.*

De derde stap is de ontwikkeling en verduidelijking van de missie en waarden van de organisatie. De bestaansreden van de organisatie wordt binnen deze stap geformuleerd. Hierbij worden de belangen van de stakeholders meegenomen. De uitkomsten van de stakeholdersanalyse kunnen hiertoe worden gebruikt.

4. *Uitvoering van een SWOT-analyse*

De vierde stap is het verkennen van de omgeving buiten de organisatie om de kansen en bedreigingen van de organisatie te identificeren. Politieke, economische, sociale en technologische trends worden beoordeeld. De volgende stap is een beoordeling van de organisatie zelf om de sterke en zwakke punten te identificeren. Drie categorieën kunnen hierbij worden onderscheiden: de middelen (input), de huidige strategie (het proces) en de prestaties (output). De gegevens van de externe en interne analyse worden vervolgens gecombineerd om de kritische succesfactoren van de organisatie te identificeren.

5. *Strategische probleemidentificatie*

De eerste vijf elementen van de strategische planning leiden samen tot het zesde element, de identificatie van strategische problemen. Dit zijn fundamentele beleidsvragen en conflicten. De conflicten omvatten het wat, hoe, waarom, waar, wanneer en wie er geholpen of getroffen kunnen worden bij het oplossen van het conflict. De identificatie van een strategische issue omvat drie elementen. Ten eerste moet het probleem bondig worden beschreven. Ten tweede moeten de factoren die van belang zijn voor het vraagstuk een beleidskwestie zijn: welke mandaten, missie, waarden, interne zwakke/sterke punten en externe kansen/bedreigingen maken dit een strategisch probleem? Ten derde moet er aangegeven worden wat de gevolgen zijn als het probleem niet wordt aangepakt.

6. *Strategieontwikkeling*

In deze stap worden er strategieën geformuleerd om de in stap zes geformuleerde problemen aan te pakken. Het woord strategie stamt af van het Griekse woord strategos, wat leiding betekent (Desmidt & Heene, 2013). Mintzberg (1987) formuleert strategie aan de hand van vijf verschillende facetten (vijf P's). Strategie is ten eerste een plan dat de gevolgde koers van een organisatie om de lange termijn doelstellingen te behalen, verduidelijkt. Ten tweede is strategie een patroon. Dit patroon bestaat uit consistentie in het gedrag en de acties van de organisatie. Daarnaast is het een positie waarnaar de organisatie streeft. Strategie is tevens een perspectief. Ten slotte is strategie een ploy om een concurrent te slim af te zijn (Mintzberg, 1987).

7. *De geformuleerde strategieën herzien en consensus genereren*

Hierbij worden de strategieën nogmaals kritisch bekeken en voorgelegd aan de interne en externe stakeholders. Zij dienen over goedkeuring te beslissen.

8. *Ontwikkel voor de organisatie een visie op succes*

Bij deze stap wordt beschreven hoe de organisatie eruit moet zien als het zijn strategieën succesvol implementeert en de volledige potentie bereikt. Dit wordt ook wel de succesvisie genoemd.

9. *Het ontwikkelen van een effectief implementatieplan*

Hierbij worden de nodige implementatieacties geformuleerd en vervolgens vertaald tot plannen. In deze plannen staan details, zoals de verantwoordelijkheden van betrokkenen, verwachte resultaten, tijdsschema's, de middelen en bronnen die nodig zijn en een communicatieproces.

10. Het evalueren en tussentijds bijsturen van de strategieën.

Indien nodig kan bij deze laatste stap de inhoud van de strategie of het proces worden bijgestuurd (Bryson, 2011)

2.4.2. Strategie inhoud

De strategie inhoud komt voort uit de strategische planning. Strategie inhoud kan worden gedefinieerd als een patroon van acties, waarmee organisaties gewenste doelen proberen te bereiken, omstandigheden proberen te wijzigen en/of kansen proberen te realiseren (Boyne & Walker, 2004). De inhoud van de strategie kan worden geformuleerd aan de hand van twee dimensies, namelijk de strategische houding en strategische acties. Miles & Snow (1978) formuleren de strategische houding als gedragsbenaderingen om de organisatie op de omgeving af te stemmen, variërend van een proactieve tot een reactieve houding. Het worden opgevat als een patroon van dienstverlening dat door de organisatie wordt geselecteerd en geïmplementeerd (Boyne & Walker, 2004). Porter (1980) beschrijft strategische acties als de inhoudelijke benaderingen voor het nastreven van de algehele missie van een publieke organisatie. Miles & Snow (1978) formuleren aan de hand hiervan vier verschillende typologieën die de inhoud van de strategie bepalen.

2.4.2.1. Strategische houding

Prospectors zijn organisaties die vrijwel voortdurend op zoek gaan naar marktkansen en regelmatig experimenteren met mogelijke reacties op nieuwe trends. Deze organisaties profileren zich als de pioniers en de leiders in het veld. De prospector beweegt zich voornamelijk in een turbulente omgeving. De organisatie scant de omgeving actief op mogelijke kansen. Het gaat om proactieve, innovatieve organisaties die risico's durven te nemen en zich snel aanpassen aan een veranderende omgeving (Miles & Snow, 1978).

Defenders daarentegen zijn organisaties die een veilige positie proberen te behouden en weinig risico's nemen. Defenders nemen een conservatieve houding aan tegen de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten. De focus ligt juist op een beperkt aantal diensten en de belangrijkste activiteiten. Ze concurreren meestal op prijs en kwaliteit en besteden primair de aandacht aan het verbeteren van de efficiëntie van hun bestaande activiteiten (Miles & Snow, 1978).

Analyzers vertegenwoordigen een intermedierende categorie. Dit type bezit zowel kenmerken van de prospector als de defender. Deze organisaties behouden een veilige marktpositie en minimaliseren risico's net als de defender, maar zoeken ook naar nieuwe markten, producten en winsten, zoals een prospector. Analyzers doen zelden de eerste stap. In plaats daarvan kijken ze naar de nieuwe ideeën die de concurrentie implementeren en nemen ze de bewezen succesvolle ideeën over (Miles & Snow, 1978).

Reactors zijn organisaties waarin topmanagers vaak verandering en onzekerheid waarnemen in de omgeving, maar meestal geen consistente strategie hebben. Een reactor maakt zelden tot geen aanpassingen, totdat hij daardoor wordt gedwongen door druk uit de omgeving (Miles & Snow, 1978).

Binnen reactieve organisaties ontbreekt dus vaak een strategie. Reactoren krijgen daarom vaak een houding opgelegd door externe organisaties, zoals regelgevers. Zelfs als een reactor wordt opgedragen om zich meer op te stellen als een prospector, kan het aan cultuur en expertise ontbreken om deze strategie succesvol te implementeren (Andrews et al. 2006). De reactor strategie zou een positieve keuze kunnen zijn voor een publieke organisatie, aangezien haar omgeving vaak reageert op de veranderende eisen van externe partijen. Doordat de reactor niet wordt begrensd door een strategisch standpunt, kan de reactor de politieke macht waarschijnlijk beter bedienen (Boyne & Walker, 2004). Publieke organisaties aan de top van het politieke systeem, zoals ministeries, voeren de reactor strategie waarschijnlijk in mindere mate uit dan lagere overheden, zoals gemeentes (Boyne & Walker, 2004).

2.4.2.2. Strategische acties

De strategische houdingen worden gekenmerkt aan de hand van de strategische acties die publieke organisaties ondernemen. De strategische acties tonen welke strategische houding publieke organisaties in de werkelijkheid aannemen, in contrast met de strategische houding die van tevoren is bedoeld, maar niet wordt gerealiseerd (Boyne & Walker, 2004). Kenmerkend voor de strategische acties, is dat de acties elkaar eerder aanvullen, dan dat ze onafhankelijk van elkaar worden beschouwd. De acties kunnen dus gecombineerd voorkomen. De strategische acties betreffen veranderingen in de markten, services, de opbrengsten, de externe organisatie en de interne organisatie (Boyne & Walker, 2004).

Markten: De markt kan worden gedefinieerd als geografisch of door middel van de karakteristieken van de cliënten (Andrews et al., 2006). Veranderingen in markten kunnen optreden door mogelijkheden om bestaande diensten aan nieuwe groepen cliënten aan te bieden. Overheidsinstanties kunnen hun markten uitbreiden door het creëren van nieuwe organisatiestructuren. Hierbij moet worden gedacht aan fusies of overnames, die publieke organisaties de mogelijkheid bieden aan nieuwe klanten in andere geografische gebieden (Boyne & Walker, 2004).

Diensten: Publieke organisaties kunnen innoverend optreden door nieuwe diensten aan cliënten te bieden. Veranderingen in de behoeften van de cliënten, kan publieke organisaties ertoe brengen om nieuwe diensten aan te bieden (Andrews et al. 2006). Bovendien kunnen overheidsmanagers er ook voor kiezen om bepaalde diensten in te trekken (Boyne & Walker, 2004).

Opbrengsten: Een belangrijk onderdeel van de strategische focus van publieke organisaties is ervoor te zorgen dat ze over voldoende middelen beschikken. Een belangrijke omzetstrategie betreft de prijzen van diensten waarvoor kosten in rekening worden gebracht (Boyne & Walker, 2004).

De interne en externe organisatie: de externe organisatie verwijst naar de relaties met actoren buiten de eigen organisatie waarmee veel publieke organisaties diensten verlenen. Deze relaties kunnen netwerken of partnerschappen omvatten (Boyne & Walker, 2004). De interne organisatie verwijst naar variabelen zoals de structuur, cultuur, leiderschap, processen van implementatie en management, inclusief strategische planning. Acties omvatten het definiëren van missies en het herontwerpen van

productieprocessen. Dit kan bijvoorbeeld door de aanstelling van nieuwe medewerkers binnen de organisatie of het bewerkstelligen van een cultuurverandering. (Boyne & Walker, 2004). Publieke organisaties voeren veel strategische acties uit die zich richten op de interne en externe organisatie, omdat de organisaties weinig mogelijkheden bezitten om de markten, diensten en opbrengsten te wijzigen. Daarnaast komt het voor dat de publieke organisaties niet bevoegd zijn om bepaalde diensten aan te bieden, vanwege de wetgeving. De overblijvende optie is daarom om te focussen op interne en externe organisatorische verandering (Boyne & Walker, 2004).

Strategische houding	Strategische acties
Prospector	Op zoek naar kansen in de omgeving om de markt uit te breiden. Innoverend en actief in het ontwikkelen van nieuwe diensten . Op zoek naar nieuwe opbrengsten . Verandert de interne organisatie om zich aan te passen aan een nieuwe omgeving. Op zoek naar nieuwe partners en vormen van samenwerking in de externe organisatie .
Defender	Defenders voeren niet alle mogelijke strategische acties uit. In het bijzonder is het onwaarschijnlijk dat ze hun markten of hun diensten wijzigen. Ze zullen waarschijnlijk wel extra opbrengsten nastreven en hun interne en externe organisatie aanpassen om bestaande diensten efficiënter en effectiever te kunnen aanbieden.
Reactor	Reactoren zouden elke combinatie van strategische acties kunnen uitvoeren indien zij hierdoor worden gedwongen. In tegenstelling tot een prospector, proberen ze misschien niet hun eigen markten, diensten, inkomsten, interne en de externe organisatie op eigen initiatief aan te passen, ook al erkennen ze dat veranderingen in het milieu hen in deze richting duwen. Ze wachten totdat zij door de politieke machten worden gedwongen om actie te ondernemen.
Analyzer	Op zoek naar nieuwe markten, diensten en inkomsten terwijl tegelijk een veilige positie wordt behouden. Een continue zoektocht naar balans.

Tabel 2: Strategie inhoud – de strategische houding en bijbehorende strategische acties

De kritiek bestaat uit de opvatting dat een organisatie onmogelijk aan de hand van slechts 1 organisatietype kan worden geclassificeerd. Het idee dat een publieke organisatie wordt getypeerd door 1 dominante typologie, is iets wat in abstracte academische modellen voorkomt, maar in de praktijk niet zo blijkt te zijn. De kans is groot dat een organisatie zowel kenmerken van de prospector, defender, reactor als analyzer bezit. Ook kan de strategie gedurende een periode veranderen, indien publieke organisaties met nieuwe uitdagingen of kansen worden geconfronteerd. Bij het identificeren van de strategie inhoud, dient er rekening te worden gehouden met dit gegeven (Boyne & Walker, 2004). Daarnaast kan de strategie inhoud niet simpel worden gemeten door beleidsplannen of andere documenten van een publieke organisatie te analyseren. Deze bronnen kunnen een waardevolle manier vormen om een beeld te krijgen van een organisatie, maar de bronnen dienen te worden aangevuld met opvattingen van managers over de strategie, bij voorkeur van verschillende niveaus (Boyne & Walker, 2004).

2.4.3. Strategie implementatie

Strategie implementatie wordt gedefinieerd als de communicatie, interpretatie, goedkeuring en vaststelling van strategische plannen (Andrews et al. 2011). Dane & Schneider (1998) omschrijven de implementatie als de mate waarin bepaalde componenten worden geleverd zoals voorgeschreven in het in het strategisch plan. De implementatiestijl is de benadering die organisaties hanteren bij het in praktijk brengen van de strategie (Andrews et al. 2011). De uitdaging van strategisch management ligt in de implementatie van het strategisch plan. Overheidsinstanties lijken sterk te verschillen in hoe doelgericht en effectief ze zijn in het uitvoeren van strategie, hoe ze overgaan tot het implementeren van initiatieven en de mate waarin hun strategieën volledig geïmplementeerd zijn. Sommige strategische plannen bevatten elementen die de implementatie helpen vergemakkelijken, zoals strategische initiatieven, prestatimaatstaven en actieplannen, terwijl andere dat niet doen (Poister et al., 2010). De ervaring van een organisatie bij de strategie implementatie kan leiden tot een herziening van de strategie en op de lange termijn kan het zowel het planningsproces als de inhoud van strategieën beïnvloeden (Poister et al., 2010).

De implementatie kan worden benaderd als een rationeel proces. Hierbij is er sprake van gecentraliseerde controle en het gebruik van formele middelen om de naleving te waarborgen. Belangrijk om te benadrukken is dat de formulering van strategie en de implementatie als opeenvolgende activiteiten worden beschouwd. De nadruk ligt op controle, wat wordt uitgevoerd door middel van technieken zoals actieplannen en monitoring (Andrews et al. 2011).

Hieruit vloeit prestatiemeting voort. Dit monitoringsinstrument identificeert de kwantitatieve prestatimaatregelen die genomen moeten worden om de naleving van het strategisch plan te waarborgen. Daarnaast stelt het doelen voor de prestatimaatregelen en worden deze doelen bijgehouden. Dit leidt tot informatie over de prestaties binnen de organisatie (Poister et al., 2013). Prestatiemeting biedt kwantitatieve informatie, wat managers kan helpen om betere beslissingen te nemen tijdens het implementatieproces (George & Desmidt, 2016). De rol van prestatiemeting verschilt per organisatie. Zo maken Speklé & Verbeeten (2014) het onderscheid tussen de besluit-faciliterende rol en de besluit-beïnvloedende rol van prestatiemeting. De besluit-beïnvloedende rol verwijst naar het nemen van maatregelen om de medewerkers te motiveren. De besluit-faciliterende rol heeft betrekking tot maatregelen om de acties actief bij te houden. Met betrekking tot de laatste rol, hebben Poister et al. (2013) vijf verschillende criteria ontwikkeld die ten grondslag liggen aan prestatiemeting. Zij stellen dat er sprake is van prestatiemeting, als:

1. Er prestatimaatregelen worden toegepast om de uitkomsten strategische doelen en acties te volgen;
2. De prestatimaatregelen worden ingezet om na verloop van tijd de prestaties bij te houden;
3. De organisatie duidelijke numerieke doelen heeft vastgelegd, de doelen actief heeft gemonitord en de prestaties heeft gemanaged om deze doelen te behalen;

4. Er maatregelen worden toegepast om de prestaties binnen verschillende afdelingen met elkaar te vergelijken;
5. De organisatie de eigen prestatiegegevens vergelijkt met de prestatiegegevens van vergelijkbare organisaties (Poister et al., 2013).

Het belang van strategisch management voor de publieke sector

Een gedeelde vorm van strategie is van groot belang voor publieke managers, aangezien dit de positie van een organisatie met een complexe en onzekere toekomst versterkt (Poister et al., 2010). In de huidige tijd die georiënteerd is op resultaten, is het noodzakelijk dat publieke organisaties genoeg capaciteit inbouwen om strategisch management uit te kunnen oefenen. Het versterkt de levensvatbaarheid en effectiviteit van publieke organisaties in termen van zowel inhoudelijk beleid, als de capaciteit van het management (Poister & Streib, 1999). Gegeven de dynamische externe en institutionele omgeving waarin publieke organisaties opereren, is effectief strategisch management van belang om de 'fit' tussen de organisatie en de externe stakeholders te versterken (Poister & Streib, 1999). Kenmerkend voor strategisch management in de publieke sector is de scheiding der machten. Hierdoor bestaat er een verschil tussen beleidsvormers en beleidsuitvoerders. De wetgevende macht initieert het beleid, maar voert dit niet zelf uit (Ring & Perry, 1985).

2.5. De relatie tussen omgevingsverandering en het strategisch management

De derde deelvraag wordt binnen dit onderdeel beantwoord: *Wat zegt de literatuur over de relatie tussen de omgevingsverandering (leerlingen- en studentendaling) en strategisch management?*

Om het theoretisch verband tussen omgevingsverandering en strategisch management goed te kunnen toetsen, dienen de variabelen zo nauwkeurig mogelijk te worden gespecificeerd.

Omgevingsverandering: verandering in de taakomgeving

Omgevingsverandering wordt in dit onderzoek toegespitst aan de hand van de verandering in de taakomgeving van het Ministerie van OCW. De vrijgevigheid, dynamiek en complexiteit van de taakomgeving bepalen samen de mate van verandering.

Strategisch management: strategie inhoud

Strategisch management zal binnen dit onderzoek worden toegespitst aan de hand van de strategie inhoud. Alhoewel strategisch management volgens het model van Poister et al. (2010) uit verschillende componenten bestaat, vinden deze componenten hun uitweg in de strategie inhoud. De strategie inhoud vormt namelijk het resultaat van het strategieproces, of ook wel de planformulering (Walker et al., 2010). Hierbij worden de doelen en acties geselecteerd, wat de dynamiek van het besluitvormingsproces aan het licht brengt. De strategie inhoud toont vervolgens de benadering waarmee de geformuleerde strategische doelen en acties door de organisatie worden uitgevoerd. Dit kan op een innovatieve manier

(prospector), door de efficiëntie van de huidige diensten zo veel mogelijk te waarborgen (defender), door te wachten op instructies uit de omgeving (reactor) of door eerst af te wachten en succesvolle ideeën over te nemen (analyzer). De strategie inhoud, of ook wel het strategische standpunt van publieke organisaties heeft ook betrekking tot de implementatie van de geformuleerde doelen en acties, aangezien de implementatiestijl mede wordt bepaald door de benadering die publieke organisaties hanteren (Andrews et al. 2011). De uiteindelijke vorm van strategisch management wordt dus bepaald door de strategie inhoud (Walker et al., 2010). Daarnaast geldt voor de meeste publieke organisaties dat het strategisch management een complex proces vormt, vanwege het grote aantal besluiten en gedragingen binnen de verschillende niveaus van de organisatie. De complexiteit van dit proces kan worden doorgrond door naar patronen te zoeken in het gedrag van de organisatie, waar de theorie omtrent de strategie inhoud zich toe leent. Deze theorie is speciaal ontwikkeld om managers en studenten de mogelijkheid te bieden om organisaties te analyseren, waarbij rekening is gehouden met het proces van planformulering en implementatie (Miles & Snow, 1978).

Omgevingsverandering en strategisch management: de contingentietheorie

Het theoretische verband tussen omgevingsverandering en strategisch management is gebaseerd op de contingentietheorie (Donaldson, 2001). De essentie van deze theorie is dat de effectiviteit van een organisatie bepaald wordt door de mate waarop de karakteristieken van een organisatie, zoals de structuur en het management, aansluiten bij de contingenties waarmee de organisatie te maken heeft. De omgeving kan worden geschaard onder een van de contingenties. De theorie stelt dat organisaties continu streven naar een aansluiting met de contingenties, aangezien dit tot betere prestaties leidt (Donaldson, 2001). Organisaties zijn daarom gemotiveerd om zich aan te passen op het moment dat contingenties veranderen om zo een ‘misfit’ te voorkomen. Op deze manier worden de organisaties gevormd door de contingenties.

De theorie stelt verder dat de mate van verandering in een omgeving van invloed is op de structuur van een organisatie. Zou leidt een stabiele omgeving tot een mechanische structuur binnen de organisatie. Een hiërarchische benadering is namelijk een efficiënte manier om routinematige werkzaamheden uit te voeren. De managers aan de top van de organisatie bezitten in deze structuur de noodzakelijke kennis en informatie om fundamentele beslissingen te nemen. Een instabiele omgeving leidt daarentegen tot een organische structuur. Een participatieve aanpak is dan nodig om innovatie te bewerkstelligen. Kennis en informatie is nodig voor innovatie en dit wordt over de verschillende hiërarchische niveaus verdeeld. De beslissingen worden hier gedecentraliseerd genomen. Een organisatie die een mechanische structuur hanteert in een instabiele omgeving, kan niet innoveren en wordt hierdoor ineffectief (Donaldson, 2001).

Omgevingsverandering leidt tot onzekerheid voor de organisatie en dit creëert onzekerheid in de taken die uitgevoerd dienen te worden. Deze taakonzekerheid wordt versterkt door de behoefte om te innoveren, wat een respons is op de veranderende omgeving (Donaldson, 2001).

Eerdere onderzoeken

Eerdere empirische onderzoeken naar de impact van omgevingsverandering op het strategisch management richten zich vaak op de formulering van het strategisch plan. Zo blijkt uit reviewonderzoek van George & Desmidt (2014) dat alle negen onderzoeken over de relatie van de omgeving met het strategisch management, zich specifiek richten op de planformulering. Er kunnen wel uitspraken worden gedaan over de uitkomsten van deze onderzoeken. Zoals eerder benoemd, is de strategie inhoud de uitkomst van strategische planning. Berry's (1994) onderzoek over strategische planning bij landelijke overheden, toont aan dat externe invloeden een significante impact hebben op het besluit van een organisatie om een strategisch plan te initiëren. Dit gebeurt specifiek in het geval dat aanverwante publieke organisaties dit ook doen of als er sprake is van een hechte samenwerking met private organisaties. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van Kissler et al. (1998) dat politieke en economische problemen in de omgeving tot grootschalige strategische planning kunnen leiden. Het onderzoek concludeert dat een politieke context die de voorkeur geeft aan een vorm van strategisch management een belangrijke rol speelt. Hendrick (2003) daarentegen, concludeert in haar casestudie dat omgevingsfactoren, zoals vrijgevigheid, conflicten en andere externe invloeden weinig impact hebben op het strategisch management en het planningsproces.

2.5. Hypothesen en conceptueel model

Op basis van de contingentietheorie en de conclusies uit eerdere onderzoeken, kunnen er een aantal hypothesen worden geformuleerd. De contingentietheorie stelt dat iedere organisatie zo veel mogelijk naar een 'fit' zoekt met de omgeving. Volgens de contingentietheorie leidt een veranderende of onzekere omgeving tot een organische structuur, waarbinnen innovatie centraal staat (Donaldson, 2001). Dit is een kenmerk van de prospector. Dit leidt tot de eerste hypothese:

Hypothese 1: *Een verandering in de taakomgeving (i.e. dalend aantal cliënten) is positief geassocieerd met een prospectie-strategie.*

Stabiliteit binnen de omgeving leidt volgens de theorie tot een mechanische organisatiestructuur, gekenmerkt door routinematige werkzaamheden (Donaldson, 2001) Dit duidt op het behoud van de huidige diensten en werkzaamheden en het voorkomen van verandering, wat de defender typeert (Miles & Snow, 1978). Daarnaast past een defender typologie bij een stilstaande omgeving. Indien een organisatie zich bij een veranderende omgeving als een defender opstelt, ontstaat er een 'misfit' (Miles & Snow, 1978). Organisaties proberen dit te voorkomen, wat leidt tot de volgende hypothese:

Hypothese 2: Een verandering in de taakomgeving (i.e. dalend aantal cliënten) is negatief geassocieerd met een defender-strategie.

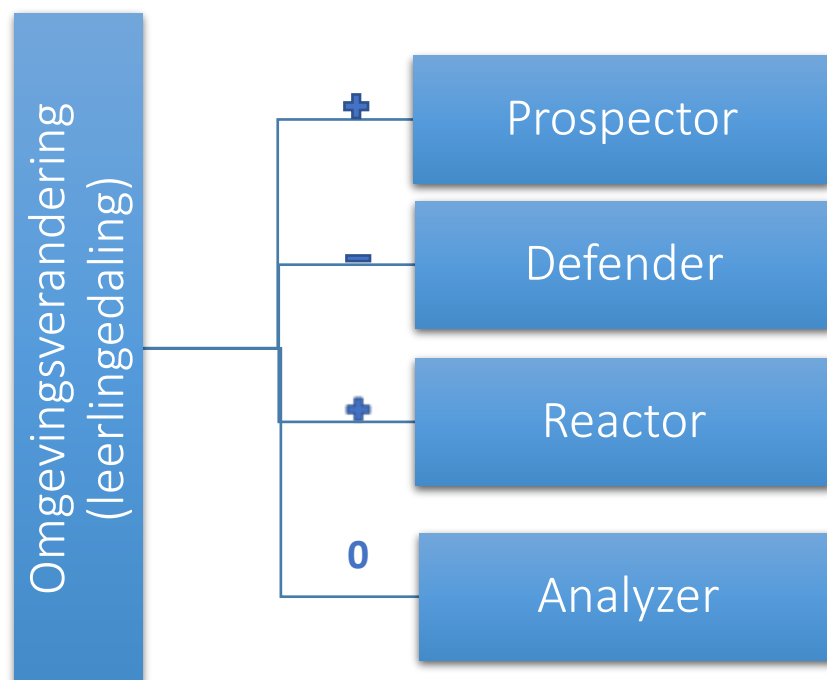
Reactoren zouden elke combinatie van strategische acties kunnen uitvoeren mits zij hiertoe worden gedwongen. Als de omgevingsverandering zo urgent is dat er actie ondernomen moet worden, zou dit tot de reactor strategie kunnen leiden. De reactor kan op dat moment alle strategische acties toepassen. Daarnaast zou de reactor strategie een positieve keuze kunnen zijn voor een publieke organisatie, aangezien haar omgeving vaak reageert op de veranderende eisen van externe partijen (Boyne & Walker, 2004). Hypothese 3 is daarom als volgt:

Hypothese 3 Een verandering in de taakomgeving (i.e. dalend aantal cliënten) is positief geassocieerd met de reactor-strategie.

De analyzer bezit zowel kenmerken van een prospector als een defender. De contingentietheorie gaat er vanuit dat er meteen innoverend wordt gehandeld bij een omgevingsverandering. Dit sluit niet aan bij het uitgangspunt van een analyzer, aangezien de analyzer in eerste instantie de marktpositie probeert te behouden. De omgevingsverandering leidt daarom niet direct tot de analyzer strategie, maar de strategie kan op een later moment optreden.

Hypothese 4: Een verandering in de taakomgeving (i.e. dalend aantal cliënten) kent geen associatie met de analyzer-strategie.

Het bovenstaande wordt samengevat in het conceptueel model (figuur 2).



Figuur 2: Conceptueel model

Hoofdstuk 3: Methodologie

In dit hoofdstuk zal de methodologie van het onderzoek worden toegelicht. Eerst wordt er ingegaan op de dataverzameling. Vervolgens wordt de wijze van data analyse toegelicht. Hierbij worden de te onderzoeken variabelen geoperationaliseerd. De validiteit, betrouwbaarheid en implicaties van het onderzoek komen tot slot aan bod.

3.1. Dataverzameling

Dit onderzoek is van kwalitatieve aard in de vorm van een vergelijkende casestudie. Bij deze vorm van onderzoek wordt er getracht om diepgaand en integraal inzicht te creëren in het onderzoeksobject. Daarnaast is kenmerkend dat de cases in de natuurlijke omgeving worden bestudeerd (Verschuren & Doorewaard, 2007). In het onderzoek zullen drie cases met elkaar worden vergeleken, namelijk de directie primair onderwijs, de directie voortgezet onderwijs en de directie middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW. Deze drie directies zijn geselecteerd vanwege het feit dat in alle drie de sectoren er zich een daling in het leerlingenaantal voordoet of reeds heeft voorgedaan. De directies hebben daarom alle drie te maken met hetzelfde type omgevingsverandering. Daarnaast voeren de directies strategisch management uit namens het Ministerie van OCW. Ook dit is een overkoepelend kenmerk. Dit maakt dat de cases minimaal van elkaar verschillen, waardoor algemeen beschrijvende uitspraken meer voor de hand komen te liggen (Verschuren & Doorewaard, 2007). De methode die binnen dit onderzoek wordt toegepast is de hiërarchische methode. Dit betekent dat het onderzoek in twee fases wordt uitgevoerd. In de eerste fase worden de drie cases afzonderlijk van elkaar bestudeerd. Deze resultaten dienen in de tweede fase als input voor een vergelijkende analyse. Het doel hiervan is om de overeenkomsten en verschillen tussen de drie cases in kaart te brengen (Verschuren & Doorewaard, 2007).

De vergelijkende casestudie zal worden vormgegeven door de combinatie van een documentanalyse, vijftien semi-gestructureerde interviews en een korte vragenlijst onder de respondenten. Uit de theorie over strategie inhoud blijkt dat de analyse van beleidsplannen en andere documenten, onvoldoende inzicht biedt in de strategie inhoud van de organisatie, maar dat dit wel tot een eerste beeld kan leiden (Boyne & Walker, 2004). Dit is dan ook het doel van de documentanalyse. Zowel over de afhankelijke variabele (strategisch management) als de onafhankelijke variabele (omgevingsverandering) wordt er informatie verzameld, waardoor er een eerste beeld ontstaat. Per beleidsdirectie zullen er strategiebeoefenaars van verschillende niveaus worden geïnterviewd. Volgens de theorie kunnen zowel beleidsmakers, als strategische planners, middenmanagers en andere externe belanghebbenden als strategiebeoefenaar worden aangemerkt (George & Desmidt, 2014). Om zo veel mogelijk inzichten te verkrijgen, ligt de focus op verschillende niveaus. In de interviews zal de vorm van de afhankelijke variabele (strategisch management) opnieuw worden gemeten. In de vragenlijsten wordt er breed ingegaan op de vragen die tijdens het semi-gestructureerde interview naar voren komen. Het doel van de vragenlijsten is om te meten in hoeverre de daadwerkelijke uitspraken van de respondenten

overeenkomen met de scores die de respondenten zichzelf toekennen in de vragenlijsten. Hiermee kunnen er verschillen of overeenkomsten optreden in het beeld dat de respondenten schetsen tijdens de interviews en de scores die de vragenlijsten aantonen. Dit kan leiden tot aanvullende inzichten.

Case	Document	Waarom dit document?
Alle directies	Referentieraming 2017	De referentieraming 2017 toont het verloop van het leerlingenaantal in de drie sectoren.
Directie PO	Beleidsvisie leerlingendaling in het primair- en voortgezet onderwijs (Dekker, 2013)	Hierin staan de visie en het plan van aanpak omschreven omtrent leerlingendaling in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Dit document wordt alleen gebruikt om de strategie voor het primair onderwijs te analyseren, omdat de meest recente strategie voor het voortgezet onderwijs in de voortgangsrapportage beter aan het licht komt.
Directie VO	Voortgangsrapportage leerlingendaling in het funderend en middelbaar beroeps onderwijs (Van Engelshoven & Slob, 2018)	In dit document staan de visie en het plan van aanpak omschreven m.b.t. leerlingendaling in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps onderwijs. Omdat de directie vo zich momenteel midden in de aanpak bevindt, stuurt de directie jaarlijks een voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer. Door de meest recente voortgangsrapportage te analyseren, kan de huidige wijze van strategisch management in beeld worden gebracht.
Directie MBO	Voortgangsrapportage leerlingendaling in het funderend en middelbaar beroeps onderwijs (Van Engelshoven & Slob, 2018)	De strategie met betrekking tot het middelbaar beroeps onderwijs is vooralsnog minder uitgebreid uiteengezet, vergeleken met de andere onderwijssectoren. In bovenstaande omschreven voortgangsrapportage wordt er deels ingegaan op de strategie van OCW met betrekking tot het Middelbaar Beroeps Onderwijs.
	Reactie op het verzoek van het lid van Meenen over een fusiegolf in het MBO	In deze reactie op een uitspraak van de voorzitter van de MBO Raad over een 'onvermijdelijke fusiegolf in het MBO', komt de visie op studentendaling in het MBO aan bod.

Tabel 3: Weergave van documenten

Tabel 4 geeft per directie aan wie er wordt geïnterviewd en wanneer. Er is gestreefd naar een selectie van respondenten op basis van verschillende niveaus per directie. Opvallend is dat er van de directie primair onderwijs drie respondenten zijn geïnterviewd, in tegenstelling tot de overige twee directies waarbij er zes respondenten zijn geïnterviewd. Dit heeft te maken met het feit dat er binnen de directie primair onderwijs op het moment van onderzoek minder wordt geanticipeerd op de leerlingendaling dan bij de andere directies het geval is. Hierdoor is een groot aantal betrokken medewerkers niet meer werkzaam. Ondanks verschillende pogingen om meer respondenten te spreken, is dit doel niet behaald.

Directie PO	Respondent	Functie	Datum	Waarom deze respondent?
1.	Harry Swarts	Senior Beleidsmedewerker	24-05-2018	Voormalig directielid. Heeft het team leerlingendaling opgezet en was als eerste bezig met dit onderwerp.
2.	Monique Göbbels	Beleidsmedewerker	25-05-2018	Beleidsmedewerker in het team leerlingendaling.
3.	Daphne de Wit	Beleidsmedewerker	29-05-2018	Accountmanager in het team leerlingendaling.
Directie VO	Respondent	Functie	Datum	Waarom deze respondent?
1.	Jelma Hoekstra	Senior beleidsmedewerker	18-05-2018 25-05-2018	Teamleider van het team leerlingendaling en dus betrokken bij de uitvoering van het strategisch management.
2.	Annelies Blommers	Senior beleidsmedewerker	23-05-2018	Beleidsmedewerker en actief in het team leerlingendaling
3.	Jeroen de Weger	Beleidsmedewerker	23-05-2018	Voert gesprekken met vo-scholen over leerlingendaling.

4.	Martijn Sanders	Directielid	28-05-2018	Directielid van de Directie VO met leerlingendaling in de portefeuille
5.	Job Zinkstok	Beleidsmedewerker	17-05-2018	Beleidsmedewerker en betrokken bij het formuleren van het beleid omtrent leerlingendaling.
6.	Harco Dijkstra	Accountmanager leerlingendaling	18-05-2018	Voert gesprekken met vo-scholen over de leerlingendaling
Directie MBO	Respondent	Functie	Datum	Waarom deze respondent?
1.	Bram van der Kroon	Senior beleidsmedewerker	28-05-2018	Verantwoordelijk voor het vormgeven van het beleid omtrent leerlingendaling.
2.	Selma van Westen	Beleidsmedewerker	28-05-2018	Verantwoordelijk voor het vormgeven van het beleid omtrent leerlingendaling en heeft daarnaast zicht op de financiële aspecten van leerlingendaling
3.	Stef Beek	Senior Beleidsmedewerker	28-05-2018	Projectbegeleider van de Commissie Macro Doelmatigheid.
4.	Inge Vossenaar	Directielid	07-06-2018	Directeur van de directie MBO. Leerlingendaling in de portefeuille.
5.	Cees Jan van Overveld	Secretaris Commissie Macro Doelmatigheid MBO	25-05-2018	CMMBO onderzoekt en adviseert over de uitvoering van de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid van mbo-instellingen.
6.	Frank Koster	Accountmanager	29-05-2018	Voert gesprekken met mbo instellingen, onder andere over leerlingendaling.

Tabel 4: Weergave van respondenten

3.2. Data analyse

De interviewvragen worden vormgegeven aan de hand van de in tabel 5 getoonde indicatoren, evenals de topics in de vragenlijsten. De interviews worden geanonimiseerd afgenomen en vervolgens getranscribeerd. Vanwege de politieke gevoeligheid van het onderwerp, kan een anoniem interview bijdragen aan de bereidheid van een respondent om deel te nemen en volledige antwoorden te geven. Zowel de documenten als de transcripties worden gecodeerd. Deze techniek is van belang, aangezien kwalitatieve data op deze manier worden gekwantificeerd (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit vergemakkelijkt een vergelijkende analyse en verhoogt de navolgbaarheid van het onderzoek. Hierbij wordt de ‘open coding’ techniek toegepast. Dit is een techniek waarbij stukken tekst uit de transcripten worden gekarakteriseerd door het toekennen van een label, zodat duidelijk wordt waar het stuk tekst over gaat (Verschuren & Doorewaard, 2007). Deze labels zijn afkomstig uit de in tabel 5 geformuleerde indicatoren. De ‘open coding’ techniek wordt uitgevoerd door latent te coderen. Hierbij worden de stukken tekst uit de interviews geïnterpreteerd en geduid aan de hand van de indicatoren. Ook als de indicatoren niet in letterlijke bewoording aan bod komen, kunnen de codes worden toegekend aan de hand van interpretatie van de stukken tekst (Braun & Clarke, 2012). Voor deze methode is gekozen, omdat de indicatoren beperkt in letterlijke bewoording zichtbaar worden. Aan het eind van deze methode, wordt op kwantitatief niveau duidelijk in hoeverre er sprake is van de indicatoren. Om deze techniek uit te voeren wordt er gebruik gemaakt van codeerprogramma Atlas.ti. Dit programma geeft een overzichtelijk beeld van de verschillende codes die per transcript zijn toegekend.

Voor de interviews geldt dat de score ‘1’ wordt toegekend, indien een indicator vaker dan twee keer voorkomt. Als een indicator twee keer of minder vaak voorkomt, wordt de score ‘0’ toegekend. Hiervoor is gekozen, omdat de verschillende indicatoren van de typologieën in elk interview wel eens naar voren komen, maar in het ene interview nadrukkelijker dan in het andere. Indien er niet voor deze manier van

score toekennen wordt gekozen, ontstaat daarom de kans dat alle typologieën in elk interview op maximale wijze zichtbaar worden, terwijl er eigenlijk één of twee typologieën dominant zijn. Dit kan leiden tot een vertekend beeld. Door de huidige methode van codetoekenning toe te passen, ontstaat er een helder tussende typologieën. Vervolgens wordt de score per indicator afgezet tegen de maximale score die mogelijk is. Zo wordt op kwantitatief niveau duidelijk welke variabelen in de interviews nadrukkelijk naar voren komen. Voor de documentenanalyse geldt dat de score ‘1’ wordt toegekend, in het geval dat een indicator één keer of vaker aanwezig is. Indien de indicator niet aanwezig is, wordt de score ‘0’ toegekend. Ook hierbij wordt de score per indicator afgezet tegen de maximale score die mogelijk is. Voor de vragenlijsten wordt per variabele de gemiddelde score berekend.

Variabele	Definitie	Indicator	Waarde interview	Waarde document	Waarde vragenlijst
Omgevingsverandering	Verandering in de taakomgeving van een organisatie	De mate van vrijgevigheid in de omgeving	0-1	0-1	
		De mate van dynamiek in de omgeving	0-1	0-1	
		De mate van complexiteit in de omgeving	0-1	0-1	
Prospector	1. Organisatie die vrijwel voortdurend op zoek gaan naar marktkansen en regelmatig experimenteren met mogelijke reacties op nieuwe trends.	1.1. Op zoek naar nieuwe markten in de omgeving.	0-1	0-1	1-5
		1.2. Innoverende houding / het vaak aanpassen van diensten	0-1	0-1	1-5
		1.3. Op zoek naar nieuwe inkomsten / opbrengsten	0-1	0-1	1-5
		1.4. Actief aanpassen van de interne organisatie	0-1	0-1	1-5
		1.5. Actieve samenwerking met externe partners	0-1	0-1	1-5
Defender	2. Organisatie die een veilige positie proberen te behouden en weinig risico's neemt.	2.1. Behoud van de huidige markt	0-1	0-1	1-5
		2.2. Behoud van de huidige diensten	0-1	0-1	1-5
		2.3. Verbeteren efficiëntie van bestaande activiteiten	0-1	0-1	1-5
		2.4. Concurrenieren op prijs en kwaliteit	0-1	0-1	1-5
Reactor	3. Organisatie die zelden tot geen aanpassingen maakt, totdat hij wordt gedwongen door druk uit de omgeving.	3.1. Geen consistente strategie	0-1	0-1	1-5
		3.2. Topmanagers nemen vaak verandering en onzekerheid waar in de omgeving	0-1	0-1	1-5
		3.3. Past zich alleen aan bij druk uit de omgeving	0-1	0-1	1-5
Analyzer	4. Organisatie die zelden de eerste stap doen, maar veelbelovende ideeën van de concurrentie overnemen.	4.1. Behoud van een veilige marktpositie.	0-1	0-1	1-5
		4.2. Op zoek naar nieuwe markten en producten.	0-1	0-1	1-5
		4.3. Terughoudend in het zetten van de eerste stap.	0-1	0-1	1-5
		4.4. Het overnemen van acties van vergelijkbare organisaties.	0-1	0-1	1-5

Tabel 5: Operationalisering

3.3. Validiteit, betrouwbaarheid en tekortkomingen van het onderzoek

Tot slot is het van belang om de interne / externe validiteit, de betrouwbaarheid en de tekortkomingen van het onderzoek toe te lichten. De interne validiteit benadrukt dat de onderzoeksmethode meet wat er gemeten dient te worden (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Interne validiteit: methodentriangulatie

In dit onderzoek wordt getracht de interne validiteit te waarborgen door drie verschillende onderzoeksmethoden toe te passen. Door interviews af te nemen, beleidsdocumenten te analyseren en vragenlijsten af te nemen, wordt er op verschillende manieren data verzameld. Een onderlinge vergelijking van de verzamelde data dient ter bevestiging of draagt bij aan extra inzichten over de gevonden data. Zo kan de documentenanalyse een beeld bieden van het strategisch management van de drie directies, maar de interviews zorgen voor meer diepgang. Hierbij kan worden beoordeeld of de gevonden informatie overeenkomt met de uitspraken van de respondenten. De vragenlijsten bieden kwantitatieve informatie die een extra beeld creëren. Omdat de vragenlijsten worden afgenomen onder de respondenten, kan worden bepaald in hoeverre de uitspraken van de respondenten overeenkomen met de scores die de respondenten zichzelf toekennen. Het feit dat er bij de directie primair onderwijs minder interviews zijn afgenomen dan bij overige directies, maakt dat de interne validiteit van het onderzoek onder druk komt te staan. Het risico ontstaat dat het inzicht in het strategisch management van de directie primair onderwijs hierdoor wordt beperkt in vergelijking met de overige directies.

Externe validiteit

De externe validiteit gaat in op de mate waarin de resultaten van het onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden. Het onderzoek behandelt drie cases in een specifieke context, namelijk de context van het Ministerie van OCW. Het onderwijs staat centraal. Dit benadeelt de externe validiteit. Echter zijn de institutionele kenmerken, zoals het mandaat van het Ministerie van OCW kenmerkend voor andere ministeries, wat de externe validiteit kan bevorderen.

Betrouwbaarheid

Een onderzoek is betrouwbaar indien de stappen van het onderzoek navolgbaar zijn en een identieke uitvoering van het onderzoek tot dezelfde resultaten leidt (Verschuren & Doorewaard, 2007). De semi-structureerde interviews dragen ten eerste bij aan de betrouwbaarheid. Doordat de interviews achteraf worden getranscribeerd, kan er worden nagegaan welke vragen er zijn gesteld en hoe de vragen zijn beantwoord. De vragen zijn daarnaast gebaseerd op de indicatoren die voortvloeien uit de theorie. Dit maakt de vragenlijst navolgbaar. Door middel van het codeerprogramma Atlas.ti, kan daarnaast worden nagegaan op welke manier de verschillende quotes zijn gecodeerd.

Implicaties van het onderzoek

De implicaties van het onderzoek richten zich ten eerste op de scheve verhouding van het aantal respondenten. Het streven van het onderzoek was om in totaal 18 respondenten te interviewen, waarvan zes per beleidsdirectie. De aanpak van leerlingendaling bij de Directie Primair Onderwijs is op het moment van onderzoek minder urgent dan bij de andere twee beleidsdirecties, waardoor veel betrokken

medewerkers niet meer werkzaam zijn op het Ministerie van OCW. Herhaaldelijke pogingen om in contact te komen met de vertrokken respondenten, liepen op niets uit wegens persoonlijke omstandigheden van de respondenten. Omdat er bij de andere beleidsdirecties meer respondenten zijn geïnterviewd, ontstaat het risico dat het beeld van het strategisch management van de Directie Primair Onderwijs minder helder of op een eenzijdige manier naar voren komt. Een andere implicatie van het onderzoek is dat de drie beleidsdirecties zich op het moment van het onderzoek in verschillende fases van het anticiperen op de leerlingendaling bevinden. Zo is de leerlingendaling in het primair onderwijs bijna voorbij, in het voortgezet onderwijs in volle gang en in het middelbaar beroeps onderwijs zet de leerlingendaling geleidelijk in. Dit verschil in fases kan van invloed zijn op de resultaten. Hier dient in de analyse rekening mee te worden gehouden.

Hoofdstuk 4: Context en feitelijke bevindingen

De context en de resultaten van het onderzoek worden in dit hoofdstuk behandeld. Het hoofdstuk is per directie opgedeeld en begint bij elke directie met een korte schets van de sector, om zo een algemeen beeld te creëren van het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps onderwijs. Tevens wordt er ingegaan op de oorzaken van leerlingendaling. Vervolgens worden de resultaten per beleidsdirectie schematisch weergegeven en toegelicht aan de hand van quotes uit de interviews of passages uit de documenten. Eerst wordt de onafhankelijke variabele (omgevingsverandering) behandeld, gevolgd door de afhankelijke variabele (strategisch management). De aanwezigheid van de indicatoren wordt per beleidsdirectie zowel voor de interviews, documenten als vragenlijsten weergegeven. Tot slot worden de resultaten van de drie beleidsdirecties met elkaar vergeleken. De volgende deelvragen worden in dit hoofdstuk behandeld:

4. Hoe ziet de omgevingsverandering binnen het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps onderwijs eruit?

5. Hoe ziet het strategisch management van de directies primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps onderwijs van het Ministerie van OCW eruit als reactie op de leerlingendaling in de sector?

4.1. Het primair onderwijs

Het primair onderwijs bestaat uit het basisonderwijs (bao), het speciaal basisonderwijs (sba) en het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en is bedoeld voor kinderen van vier tot twaalf jaar. Binnen het primair onderwijs wordt er tevens een onderscheid gemaakt in vier denominaties, namelijk het Openbaar, rooms-katholiek, Protestants-Christelijk en Overig bijzonder onderwijs (Onderwijs in Cijfers, 2018). Het totale aantal instellingen in het Primair Onderwijs is de afgelopen jaren gedaald van 6.893 in 2016 naar 6.806 in 2017. Hiervan is het aantal basisonderwijsinstellingen met een aantal van 80 gedaald. Het basisonderwijs neemt het grootste deel van het totaal aan primaire onderwijsinstellingen in beslag (Onderwijs in cijfers, 2018).

Daarnaast zijn in 2017 de openbare onderwijsinstellingen het sterkst vertegenwoordigd (31,8%) gevolgd door Rooms-Katholieke instellingen (30,5%), Protestants-Christelijke instellingen (29,7%) en door instellingen met een denominatie in de categorie 'overig bijzonder' (8,0%). De verhouding tussen instellingen met verschillende denominaties is de laatste jaren stabiel gebleven (Onderwijs in cijfers, 2018).

De leerlingendaling in het primair onderwijs is een gevolg van demografische ontwikkelingen. De samenstelling van de Nederlandse bevolking verandert. Er komen steeds meer 65-plussers (vergrijzing) en het geboortecijfer daalt (ontgroening). Doordat minder kinderen worden geboren, komen er steeds minder leerlingen in het primair onderwijs (Rijksoverheid, 2018).

4.1.1. Resultaten Directie primair onderwijs

Variabele	Indicator	Interviews	Documenten	Vragenlijsten
Omgevingsverandering		1/9	3/3	n.v.t.
	De mate van vrijgevigheid in de omgeving	1/3	1/1	n.v.t.
	De mate van dynamiek in de omgeving	0/3	1/1	n.v.t.
	De mate van complexiteit in de omgeving	0/3	1/1	n.v.t.
Prospector		8/15	3/5	3,6
	Op zoek naar nieuwe markten in de omgeving	2/3	1/1	3
	Innoverende houding / het vaak aanpassen van diensten	2/3	1/1	5
	Op zoek naar nieuwe inkomsten / opbrengsten	0/3	0/1	1
	Actief aanpassen van de interne organisatie	1/3	0/1	4
	Actieve samenwerking met externe partners	3/3	0/1	5
Defender		4/12	0/4	2,5
	Behoud van de huidige markt	2/3	0/1	3
	Behoud van de huidige diensten	2/3	0/1	1
	Verbeteren efficiëntie van bestaande activiteiten	0/3	0/1	5
	Concurreren op prijs en kwaliteit	0/3	0/1	1
Reactor		6/9	0/3	3,6
	Geen consistente strategie	1/3	0/1	2
	Topmanagers nemen vaak verandering en onzekerheid waar in de omgeving	2/3	0/1	4
	Druk uit de omgeving beïnvloedt de aanpak	3/3	0/1	5
Analyzer		5/12	1/4	2,5
	Behoud van een veilige marktpositie	1/3	0/1	1
	Op zoek naar nieuwe markten in de omgeving	2/3	1/1	3
	Terughoudend in het zetten van de eerste stap	2/3	0/1	1
	Het overnemen van succesvolle acties van vergelijkbare organisaties	0/3	0/1	5

Tabel 6: Resultaten Directie primair onderwijs

Onafhankelijke variabele: Omgevingsverandering

Uit de documentenanalyse blijkt dat het primair onderwijs een hoge mate van verandering kent. De drie indicatoren vrijgevigheid, dynamiek en complexiteit van de omgeving, worden elk benadrukt in het beleidsdocument ‘Beleidsvisie leerlingendaling in primair- en voortgezet onderwijs’ (2013) van de toenmalige staatssecretaris Sander Dekker. De vrijgevigheid komt hierbij nadrukkelijker dan de andere indicatoren naar voren. In de interviews wordt de verandering in de vrijgevigheid van de omgeving in één interview benadrukt. De andere indicatoren worden in de interviews niet of minder vaak zichtbaar. De meest opvallende uitkomsten worden per indicator behandeld.

Vrijgevigheid omgeving

De mate van vrijgevigheid verwijst naar de beschikbare economische middelen van de taakomgeving. Op het moment dat de taakomgeving over minder economische middelen beschikt, betekent dit een minder vrijgevege taakomgeving. Over de vrijgevigheid van de taakomgeving van de Directie primair onderwijs, staat in de passages onder andere het volgende:

Ook de exploitatie van scholen met dalende aantallen leerlingen is kwetsbaar. De bekostiging daalt immers vanwege de leerlingendaling. Het blijkt dat in de praktijk de uitgaven langzamer dalen dan de inkomsten, waardoor er tekorten ontstaan. Als besturen niet of te laat ingrijpen, kan een situatie ontstaan waarbij er bijvoorbeeld meer personeel in dienst is dan de bekostiging toelaat. Ook kan er sprake zijn van lege lokalen in schoolgebouwen, terwijl de exploitatielasten wel doorlopen. (Dekker, 2013)

Deze passage benadrukt dat de leerlingendaling bij veel scholen kan leiden tot een lagere bekostiging. In combinatie met langzamer dalende uitgaven dan inkomsten, ontstaan er tekorten bij de scholen. Het gevolg is dat scholen financieel gezien in de problemen komen, indien de besturen niet of te laat ingrijpen. De mate van vrijgevigheid in de taakomgeving van de directie primair onderwijs wordt hierdoor beïnvloed. Ook in de interviews komt deze indicator naar voren. Zo zegt de programmamanager hier het volgende over:

Als wij niets doen, komen er in het primair onderwijs steeds meer kleine scholen en worden scholen die al klein zijn nog kleiner. Deze kleine scholen zijn kwetsbaar. Het risico is groot dat zonder maatregelen scholen omvallen en bepaalde vormen van onderwijs verdwijnen. (Dekker, 2013)

Deze passage toont aan dat de kleine scholen binnen het primair onderwijs kwetsbaar zijn en een risico lopen om financieel instabiel te raken en uiteindelijk om te vallen. De vrijgevigheid van deze scholen staat onder druk. Een maatregel die in het beleidsdocument wordt genoemd om deze afname van vrijgevigheid tegen te gaan, is het aanpassen van de kleine scholen toeslag:

In de eerste plaats zal de vrijval van de kleine scholen toeslag worden teruggesluisd naar de samenwerkende partijen of schoolbesturen in de regio. Daarmee ontstaat ruimte om eigen afwegingen te maken en waar nodig kleine scholen in stand te houden.

Dynamiek omgeving

De dynamiek van de omgeving verwijst naar de frequentie van de leerlingendaling en naar de omvang van de leerlingendaling. Over de frequentie van de leerlingendaling, komen er uit het document geen opvallende zaken naar voren. Er wordt niet benadrukt in hoeverre de leerlingendaling al eerder in vergelijkbare omvang is voorgekomen. Wel wordt duidelijk dat de omvang van de leerlingendaling groot is. Van 2007 t/m 2017 is er sprake van een leerlingendaling van 9%. Het aantal leerlingen daalt

naar verwachting de komende vijf jaar nog verder met 4%. De grootste daling is hiermee voorbij (Referentieraming, 2017). Figuur 3 toont het verloop van de leerlingendaling in het primair onderwijs



Figuur 3: Grafische weergave verloop leerlingenaantal in het primair onderwijs (Referentieraming, 2017)

De dynamiek in leerlingendaling toont zich daarnaast in een veranderend scholenbestand en de regionale verschillen die optreden:

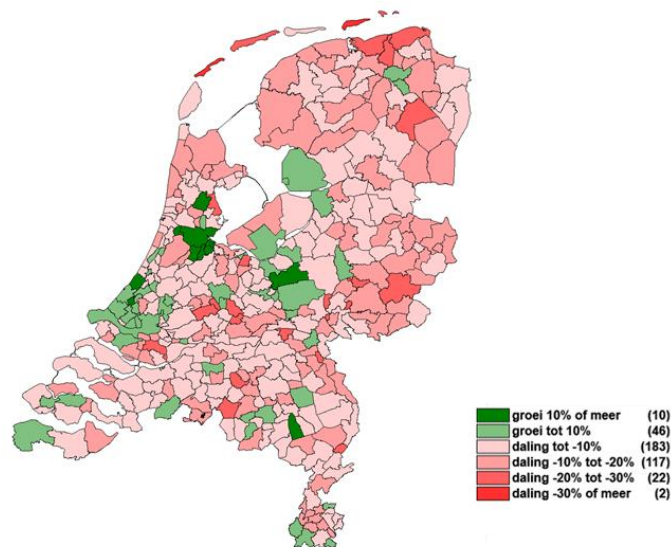
Als gevolg van de dalende leerlingaantallen verandert het scholenbestand. Het aantal basisscholen met minder dan 50 leerlingen zal met ongewijzigd beleid tussen 2012 en 2019 verdubbelen tot bijna 500. Het aantal basisscholen met minder dan 100 leerlingen stijgt van 1370 naar 1700. Bijna een kwart van de scholen heeft dan minder dan 100 leerlingen. Een derde van de basisscholen met minder dan 100 leerlingen is de enige school in een dorp. Ook hier gelden regionale verschillen. In Friesland heeft nu de helft van de scholen bijvoorbeeld al minder dan honderd leerlingen. Met de voorziene leerlingendaling zal dat aantal toenemen en worden reeds kleine scholen nog kleiner. (Dekker, 2013)

Complexiteit omgeving

De complexiteit van de taakomgeving verwijst naar de homogeniteit of heterogeniteit die binnen de taakomgeving op kan treden. Een publieke organisatie die belast is met heterogene cliënten, beweegt zich in een complexe omgeving. Uit de documentanalyse komt de complexiteit van het primair onderwijs naar voren. Het veranderende scholenbestand, zoals hierboven omschreven, is een vorm van complexiteit. Dit leidt namelijk tot verschillen in de omvang van de scholen, waardoor er een heterogeen scholenbestand ontstaat. De volgende passage uit het document benadrukt wat dit voor de strategie betekent:

Gezien de grote verschillen tussen gemeenten en regio's bestaat er niet één oplossing voor dit ingewikkelde vraagstuk, maar is maatwerk op zijn plaats(...). Daarom kijk ik bij de keuze van de instrumenten om het probleem aan te pakken steeds of ze maatwerk bevorderen. (Dekker, 2013)

Figuur 4 toont aan hoe de verschillen in leerlingendaling er op gemeenteniveau uitziet in 2024 ten opzichte van 2016. Hierbij valt op dat de leerlingenaantallen in de Achterhoek en in het noorden van Nederland het sterkst dalen. In de Randstad is een stijging zichtbaar.



Figuur 4: Leerlingendaling in het primair onderwijs op gemeenteniveau (Voortgangsrapportage, 2018)

Opvallend is dat het primair onderwijs in de interviews als minder complex wordt omschreven dan het voortgezet onderwijs, zoals blijkt uit de volgende uitspraak:

“Bij het vo was het nog veel ingewikkelder, want po doet met die kinderen 1 kunstje, dat is namelijk basisonderwijs geven. Straks in het vo heb je van praktijkonderwijs tot gymnasium, dus dat gaat allemaal verdeeld worden over een heleboel kleine sectoren en dat betekent dat je in die sectoren veel meer problemen krijgt. Helemaal als je ook nog een trek krijgt van laagopgeleid naar hoogopgeleid. Ik weet niet hoe dat straks moet met al die vmbo afdelingen.” (Programmamanager, Directie primair onderwijs)

Afhankelijke variabele: strategisch management

Voor de Directie primair onderwijs geldt dat de Reactor typologie in de interviews het meest nadrukkelijk naar voren komt. De analyzer en defender typologie worden het minst vaak benadrukt. Opvallend is dat de Prospector typologie in het document het vaakst voorkomt. In de vragenlijsten zijn de Reactor en Prospector strategie even sterk aanwezig. De resultaten uit de interviews en de documentenanalyse spreken elkaar hierin tegen. De resultaten worden per typologie behandeld, waarbij er uitgebreider wordt stilgestaan bij de meest benadrukte typologieën.

Prospector

Uit de documentenanalyse komt de prospector strategie nadrukkelijk naar voren. De zoektocht naar nieuwe markten is hier de meest benadrukte indicator. Deze zoektocht uit zich vooral in de maatregelen die worden omschreven om de samenwerking tussen scholen te bevorderen. Hierdoor ontstaan er nieuwe structuren en dus nieuwe markten in de taakomgeving van de Directie primair onderwijs. De volgende passage toont een voorbeeld:

De omvang van de leerlingendaling is zodanig dat de kwaliteit en regionale diversiteit van het onderwijs onder druk komen te staan. Daarom wil ik belemmeringen wegnemen die samenwerking tussen scholen in de weg staan. Samenwerking zorgt er immers voor dat met hetzelfde geld meer kwaliteit en diversiteit kan worden geleverd, of in ieder geval kan worden gewaarborgd. (Dekker, 2013)

Uit deze en andere passages blijkt dat de strategie zich voor een groot deel richt op samenwerking. Dit om de diversiteit en de kwaliteit van het primair onderwijs te kunnen waarborgen. Wel wordt hierbij steeds het belang van maatwerk benoemd, zoals in de volgende passage:

De rode draad in deze aanpak is dat wordt ingezet op het stimuleren van meer en betere samenwerking op regionaal niveau, waarbij ruimte moet blijven voor maatwerk om te komen tot specifieke afwegingen voor een goed en toegankelijk onderwijsaanbod. (Dekker, 2013)

Alhoewel de strategie zich dus richt op samenwerking tussen de onderwijsinstellingen, wordt tevens benadrukt dat dit niet in alle gevallen een oplossing hoeft te bieden. Deze tegenstrijdigheid valt terug te herkennen in de resultaten die uit de interviews naar voren komen. De indicator ‘continu op zoek naar nieuwe markten in de omgeving’ scoort in de interviews namelijk even hoog als de indicator ‘behoud van de huidige markt’.

De directie primair onderwijs neemt daarnaast een innoverende houding aan. Zo heeft de directie zelf instrumenten geïntroduceerd die inzicht bieden in de problematiek omtrent leerlingendaling. Een voorbeeld is een ‘online atlas’, waarmee schoolbesturen en andere belanghebbenden de effecten van leerlingendaling konden nagaan. Hiermee nam de directie een risico, zoals in de interviews wordt benadrukt:

“Op een gegeven moment hebben we gezegd van dit kunnen we echt niet langer maken. Als je gewoon kijkt; er zijn meerdere commerciële partijen die zo’n instrument kunnen ontwikkelen. Dan begeef je je als overheid op een ander terrein. We hebben wel echt de randen opgezocht van wat mogelijk is.”
(Programmamanager, directie primair onderwijs)

Wat verder opvalt, is dat de indicator ‘Actieve samenwerking met externe partners’ het hoogst scoort. Tijdens de interviews werden er verschillende externe partners genoemd. Voorbeelden zijn schoolbesturen, gemeentes, provincies en de PO-raad. Ook wordt er samengewerkt met het Ministerie

van Binnenlandse Zaken. Hier bestaat tevens beleid omtrent krimpregio's, waar de directie in mee gaat. De Directie primair onderwijs is dit contact zelf aangegaan. Door middel van de inzet van speciale 'accountmanagers leerlingendaling' onderhoudt de directie contact met schoolbesturen en wethouders. Hierdoor is de directie op de hoogte van de problemen die er binnen de verschillende regio's spelen. Ook participeert de directie in het thema Goed Onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. Hierbij bekijkt de directie samen met de sectorraden welke problemen en mogelijke oplossingsrichtingen er bestaan. Daarnaast organiseert directie zelf activiteiten om de samenwerking met externe partners te bevorderen:

“De eerste sessie had 80 aanmeldingen en het tweede jaar hadden we 100 aanmeldingen. Er waren collega bestuurders die zich dan aanmeldden of gemeenteambtenaren, provincieambtenaren en ja dat was wel goed bezocht. Het was vooral de kracht dat de mensen uit het veld de workshops gaven en dan een goed voorbeeld deelden en dat mensen elkaar konden vinden, met elkaar in gesprek gingen. Dat was heel nuttig.” (Accountmanager, directie primair onderwijs)

Defender

De defender typologie komt minder frequent voor in de interviews. Opvallend is dat er hoog wordt gescoord op de indicator 'behoud van de huidige diensten'. De behoefte om de wet- en regelgeving en dus de huidige diensten aan te passen was na een inventarisatie bij de schoolbesturen wel aanwezig op de directie. Echter droeg het politieke proces omtrent het aanpassen van wet- en regelgeving eraan bij dat dit op korte termijn onmogelijk was, waardoor de huidige diensten wel behouden moesten worden.

“We zijn ook naar wethouders toe gegaan en schoolbesturen en we hebben toen gezegd dat het Rijk verantwoordelijk is voor de randvoorwaarden, dat is op het financiële vlak en op regelgeving. We hebben dus ook altijd klaar gestaan om te zeggen van nou ja heb je iets nodig van ons dan gaan wij kijken of het kan. (...) En dan heb je natuurlijk wel dat dat wij te maken hebben met wet- en regelgeving die je aan moet aanpassen. Regelingen aanpassen dat kunnen we nog redelijk vlug. Een algemene maatregel van besturen, daar zijn we alweer een jaartje mee kwijt. En een wet aan passen duurt zeker meer dan 2 jaar. Dus wij waren wel traag met die randvoorwaarden. Dat hebben ook voorspeld. We kunnen we kunnen een wet nu niet in één keer veranderen.” (Beleidsmedewerker, directie primair onderwijs)

De leerlingendaling in het primair onderwijs is nu minder sterk dan acht jaar geleden. Dit draagt tevens bij aan het behoud van de huidige diensten. Zo gaat de directie ervan uit dat het probleem nu bekend is bij de schoolbesturen en dat de getroffen maatregelen voldoende zijn. Daarnaast zijn de accountmanagers leerlingendaling niet meer werkzaam op de directie.

Reactor

De reactor strategie komt het meest nadrukkelijk naar voren in de interviews. De indicator ‘druk uit de omgeving beïnvloedt de aanpak’ is de meest voorkomende indicator. Uit de interviews blijkt dat de druk vanuit de politiek een grote invloed heeft op de strategie van de directie. Dit wordt onderbouwd door de volgende uitspraak:

“In een aantal gevallen was de politiek van grote invloed. Wij wilden heel graag die fusietoets afschaffen, omdat (...) sommige besturen daar soms gewoon niet eens aan begonnen en dat werd echt als belemmering gezien in het veld, maar dat was een pure politieke kwestie. Dat was destijds de PVDA die dat echt met de hand en tand verdedigde, dus dat was onmogelijk om de fusietoets af te schaffen. En je zag dus met de wisseling van het kabinet, nou het eerste wat afschaft werd was de fusietoets(...). Ik denk dat we nu met de nieuwe politieke wind, met de minister van de ChristenUnie, je ziet het aan de verhoging van de kleine scholentoeslag. Dat is ook heel duidelijk de invloed van de politiek die toch de christelijke scholen, de kleine schooltjes in stand houdt.” (Accountmanager, directie primair onderwijs)

Deze uitspraak toont hoe de druk vanuit de politiek ertoe leidt dat de strategie een tegengestelde richting aanneemt. Eerst was de strategie namelijk gericht op het afschaffen van de fusietoets, wat de samenwerking tussen scholen zou moeten bevorderen. Hierdoor zouden ook kleine scholen makkelijker kunnen fuseren met andere scholen. Met het aantreden van een nieuwe Minister van Onderwijs, werd de kleine scholen toeslag verhoogd. Deze maatregel houdt kleine scholen juist in stand, waardoor zij niet hoeven te fuseren. De strategie van de directie primair onderwijs bestaat dus voor een belangrijk deel uit het reageren op de belangen van de politiek, wat in de volgende uitspraak duidelijk wordt benadrukt:

“Voorop gesteld is het zo... de directie kan alles vinden, maar het is de politiek die bepaalt. De minister geeft aan van dit wil ik wel en dit wil ik niet. Wij zeggen als directie... tuurlijk we maken beleid, maar het komt voort uit de politieke wens (...) Dus het is niet zo dat we dat zelf bedenken, maar het wordt ingegeven vanuit de politiek wat we moeten doen.” (Beleidsmedewerker, directie primair onderwijs)

De Directie primair onderwijs reageert dus in hoge mate op de druk die vanuit de politiek wordt opgelegd. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat druk door middel van onderzoeken bijdraagt aan interesse van stakeholders, waardoor de strategie kan worden vormgegeven. Ook blijkt dat een visie vanuit de directie alleen als onvoldoende wordt beschouwd. Zonder politieke druk of onderbouwde onderzoeken, is het moeilijk om de strategie uit te voeren:

“Door een basis te leggen van onderzoek naar de bekostiging, een interdepartementaal beleidsonderzoek en een advies van de onderwijsraad, kan je veel makkelijker zeggen van dit zeggen wij niet alleen maar als ‘moeilijk doende ambtenaren’ of dat zeggen die schoolbesturen niet alleen maar als belanghebbenden, omdat zijn nou 1 keer voor dat probleem komen te staan, maar het is ook gewoon

onderbouwd. En dat dan merk je ook gewoon dat andere partijen ook geïnteresseerd raken en dat helpt enorm. Dan kan je makkelijker dat beleid in de steigers zetten.” (Programmamanager, Directie primair onderwijs)

Ook is deze indicator zichtbaar in het feit dat de leerlingendaling in het primair onderwijs momenteel minder sterk aanwezig is. In de interviews komt naar voren dat de accountmanagers leerlingendaling hierdoor niet meer werkzaam zijn op de directie en er vanuit de directie vooral ad hoc zal worden gereageerd op eventuele veranderingen.

“Ja, maar de daling is nog niet voorbij, alleen is er zo veel bekendheid met het probleem dat er geen schoolbestuur meer is die zich daardoor laat verrassen. En de maatregelen die wij hebben getroffen zijn er. Als er nog een keer iemand roept van nu mis ik de mogelijkheid om... dat er toch iets nodig is dan horen we dat.” (Programmamanager, Directie primair onderwijs)

Analyzer

De analyzer typologie is even weinig aanwezig als de defender typologie. De directie scoort hier het hoogst op de indicator “terughoudend in het zetten van de eerste stap”. De volgende uitspraak illustreert een voorbeeld:

“Nou allereerst zit er heel wat in de wet- en regelgeving van het primair onderwijs, wat aanhaakt op fluctuaties in leerlingenaantal (...). Al dat soort mechanismes die we wel hadden, daarvan dachten we van daar komen we een heel eind mee. En dat is ook wel zo als je als bestuur aan ziet komen wat je gaat overkomen (...). Dus in die zin dacht iedereen hier het is wel lastig voor de besturen maar daar zijn ze ook voor, dus laat ze hun werk doen. Dus dat is nog een vorm van ontkenning van het probleem.” (Beleidsmedewerker, directie primair onderwijs)

Hiermee wordt duidelijk dat de directie van Primair Onderwijs het probleem van leerlingendaling in eerste instantie nog ontkende en daardoor terughoudend was in het ondernemen van actie.

4.2. Het voortgezet onderwijs

De leerlingen uit het primair onderwijs stromen door naar het voortgezet onderwijs. Binnen het voortgezet onderwijs bestaat er een onderscheid tussen het praktijkonderwijs (pro), voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo). De duur van het onderwijs verschilt per onderwijsvorm. Zo duurt het vmbo vier jaar, het havo vijf jaar en het vwo zes jaar (Onderwijs in cijfers, 2018).

Het vmbo bereidt leerlingen voor op het middelbaar beroeps onderwijs (mbo). Ook binnen het vmbo bestaan er verschillende leerwegen, namelijk de basisgerichte leerweg (bl), kaderberoepsgerichte leerweg (kl), gemengde leerweg (gl) en de theoretische leerweg (tl). Op het havo worden de leerlingen voorbereid op het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het vwo bereidt leerlingen voor op het wetenschappelijk onderwijs (wo). Leerlingen van het havo en het vwo dienen in de bovenbouw een profiel te kiezen, namelijk cultuur en maatschappij (c&m), economie en maatschappij (e&m), natuur en gezondheid (n&g) of natuur en techniek (n&t) (Onderwijs in cijfers, 2018).

Het aantal instellingen in het voortgezet onderwijs is met drie instellingen gedaald van 651 instellingen in schooljaar 2015/2016 tot 648 instellingen in 2016/2017 (CBS, 2018). Hiervan bestaat het grootste deel uit avo/vbo brede scholen. Hieronder vallen alle leerwegen in het vmbo, het havo en het vwo. Ook in het voortgezet onderwijs liggen de demografische ontwikkelingen ten grondslag aan de leerlingendaling.

4.2.1. Resultaten Directie Voortgezet Onderwijs

Variabele	Indicator	Interviews	Documenten	Vragenlijsten
Omgevingsverandering		1/18	3/3	n.v.t.
	De mate van vrijgevigheid in de omgeving	0/6	1/1	n.v.t.
	De mate van dynamiek in de omgeving	1/6	1/1	n.v.t.
	De mate van complexiteit in de omgeving	0/6	1/1	n.v.t.
Prospector		16/30	3/5	3,3
	Op zoek naar nieuwe markten in de omgeving	4/6	1/1	3
	Innoverende houding / het vaak aanpassen van diensten	4/6	1/1	4
	Op zoek naar nieuwe inkomsten / opbrengsten	0/6	0/1	1
	Actief aanpassen van de interne organisatie	3/6	0/1	3,5
	Actieve samenwerking met externe partners	5/6	1/1	5
Defender		5/24	1/5	2,25
	Behoud van de huidige markt	0/6	0/1	2
	Behoud van de huidige diensten	3/6	0/1	2
	Verbeteren efficiëntie van bestaande activiteiten	2/6	1/1	4
	Concurreren op prijs en kwaliteit	0/6	0/1	1
Reactor		6/18	0/3	2,13
	Geen consistente strategie	1/6	0/1	2
	Topmanagers nemen vaak verandering en onzekerheid waar in de omgeving	2/6	0/1	4
	Druk uit de omgeving beïnvloedt de aanpak	3/6	0/1	2,5
Analyzer		5/24	1/4	3,13
	Behoud van een veilige marktpositie	0/6	0/1	1
	Op zoek naar nieuwe markten in de omgeving	4/6	1/1	4
	Terughoudend in het zetten van de eerste stap	1/6	0/1	2,5
	Het overnemen van succesvolle acties van vergelijkbare organisaties	0/6	0/1	5

Tabel 7: Resultaten Directie voortgezet onderwijs

Onafhankelijke variabele: omgevingsverandering

Uit de documentenanalyse blijkt dat ook de Directie voortgezet onderwijs te maken heeft met een hoge mate van omgevingsverandering. De complexiteit van het voortgezet onderwijs komt in het beleidsdocument ‘Voortgangsrapportage leerlingendaling funderend en middelbaar beroeps onderwijs’ (Slob & Van Engelshoven, 2018) het meest nadrukkelijk naar voren. In de interviews wordt vooral de dynamiek binnen het voortgezet onderwijs genoemd als relevante factor. De meest opvallende uitkomsten voor de indicatoren vrijgevigheid, dynamiek en complexiteit worden weer achtereenvolgend behandeld.

Vrijgevigheid omgeving

De mate van vrijgevigheid in de omgeving komt in het document het minst nadrukkelijk naar voren. De volgende passage beschrijft de vrijgevigheid van de omgeving:

Besturen in het vo worden zich steeds meer bewust van leerlingendaling en de noodzaak daarop te anticiperen. Driekwart van de besturen ziet leerlingendaling zelfs als een bedreiging. Eén op de zes respondenten verwacht binnen nu en vijf jaar één of meer afdelingen te moeten sluiten. Vaak gaat het om vmbo-afdelingen. Besturen hebben daarnaast te maken met een afname van de inkomsten, boventallig personeel, leegstand van lokalen en afname van de kwaliteit van het onderwijs. (Slob & van Engelshoven, 2018)

De verminderde vrijgevigheid blijkt uit het feit dat de schoolbesturen zowel te maken hebben met minder inkomsten, boventallig personeel als leegstand van lokalen. Deze combinatie leidt tot minder economische middelen wat de instellingen minder vrijgevig maakt. In de interviews wordt er enkele keren ingegaan op de afname van de vrijgevigheid van de middelbare scholen. De volgende uitspraak gaat in op de reactie vanuit de directie voortgezet onderwijs op de verminderde vrijgevigheid:

“De trigger was voor mij de cijfers. Die duidelijk laten zien dat tot 2030 het gemiddeld 12 procent daalde en op sommige plekken 30 procent en er bijna 1 miljard euro uit de sector verdwijnt omdat we leerlinggebonden financiering hebben. Dat zijn dusdanige grote getallen om er echt mee aan de slag te gaan.” (Directielid, directie voortgezet onderwijs)

Dynamiek omgeving

Ook de dynamiek in de omgeving van de directie voortgezet onderwijs, wordt in het beleidsdocument benadrukt. Zo stelt het document dat het de onderwijsinstellingen voorheen altijd uitgingen van een groei in het leerlingenaantal en de schoolbesturen zich nu moeten aanpassen aan leerlingendaling. Hier hoort een andere manier van denken bij. Daarnaast wordt duidelijk dat de daling in het voortgezet onderwijs vol aan de gang is en door gaat tot minimaal 2030. Het aantal leerlingen daalt de komende vijftien jaar naar verwachting met 12% en op dit moment heeft 61% van de besturen te maken met leerlingendaling. In 2019 is dat 82%. Wat verder opvalt, is dat het vmbo nog harder daalt dan voor het hele voortgezet onderwijs het geval is. In het vmbo wordt een daling van 19,4% verwacht in de aankomende vijftien jaar. Dit komt door een opstroom naar de havo. Figuur 5 toont het verloop van het leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs.



Figuur 5: Grafische weergave van leerlingendaling in het Voortgezet Onderwijs

Complexiteit omgeving

De complexiteit van het voortgezet onderwijs is daarnaast een belangrijke factor voor de omgevingsverandering van de Directie voortgezet onderwijs. Deze complexiteit wordt veroorzaakt door de verschillende lagen en schoolsoorten die in het voortgezet onderwijs voorkomen. Zo wordt in de interviews genoemd dat een vergelijking met primair onderwijs moeilijk is, vanwege de verschillen tussen de twee onderwijssoorten:

“Wat daar ook wel weer meespeelt, is dat het PO in die zin natuurlijk een stuk eenduidiger georganiseerd is. Daar heb je één soort school, één soort... je hebt wel verschillende smaken en concepten en richtingen, maar je hebt gewoon een basisschool en die is van groep één tot en met groep acht, en als je bevoegdheid hebt, als je van de pabo komt, mag je in principe in al die groepen lesgeven. En in het VO hebben we zeven schoolsoorten, en we hebben tig soorten bevoegdheden. (Teamleider leerlingendaling, Directie Voortgezet Onderwijs)

Ook in het voortgezet onderwijs zijn regionale verschillen een oorzaak van complexiteit in de omgeving. In sommige regio's lopen leerlingenaantallen harder terug dan in andere regio's. Ook verschilt de mate van samenwerking tussen besturen per regio. De Directie voortgezet onderwijs richt zich op het faciliteren van maatwerk in de regio's, zo blijkt uit de documentenanalyse.

Afhankelijke variabele: Het strategisch management

Voor de Directie voortgezet onderwijs geldt dat de Prospector typologie in de interviews het meest nadrukkelijk naar voren komt. Dit geldt tevens voor de documentenanalyse en de vragenlijst. De analyzer en defender typologie worden het minst vaak benadrukt. De resultaten worden opnieuw per typologie behandeld, waarbij er uitgebreider wordt stilgestaan bij de meest benadrukte typologieën.

Prospector

De directie voortgezet onderwijs wordt het meest gekenmerkt door de Prospector typologie. De indicator ‘actieve samenwerking met externe partners’ scoort het hoogst. Als externe partners worden schoolbesturen, gemeentes, provincies, de VNG, de VO-raad en het Ministerie van Binnenlandse Zaken genoemd. De directie voortgezet onderwijs voert verschillende acties uit om de samenwerking met externe partners te bevorderen. Net als de directie primair onderwijs zetten zij speciale ‘accountmanagers leerlingendaling’ in die met schoolbesturen in gesprek gaan over leerlingendaling. Om meer scholen te kunnen bezoeken, is er een extra accountmanager ingezet. De gesprekken zijn bedoeld om informatie uit het veld op te halen, maar ook om de bestuurders te faciliteren met de nodige informatie en bewustwording te creëren door de cijfers te tonen. Daarnaast organiseren de accountmanagers samen met de VO-Raad en de VNG regiobijeenkomsten, waar besturen en andere betrokkenen gezamenlijk kijken naar de mogelijkheden om het onderwijs in de regio toekomstbestendig te houden. Een ander instrument van de Directie voortgezet onderwijs om de samenwerking met externe partners te bevorderen is de inzet van procesbegeleiders. Deze procesbegeleiders konden door regio’s worden ingehuurd en hielpen de regio bij het maken van plannen voor de toekomst. Daarnaast organiseerde de directie een ‘boostcamp leerlingendaling’, waarbij ook externe partners waren uitgenodigd:

“Het is puur uit interne overweging ontstaan. (...) Toen dacht ik dat we iets moesten doen om leerlingendaling om gas te geven. Toen kwam ik met het boost camp: vier dagen lang met mensen van verschillende afdelingen. (...) Voor de eerste dag zijn er externe partijen - dan moet je denken aan bonden, VO Raad, bestuurders van grote scholen, wethouders, Inspectie, mensen vanuit het MBO, hoogleraren en andere ministeries - uitgenodigd. Zij brachten allemaal een agenda mee.” (Directielid, directie voortgezet onderwijs)

De directie scoort daarnaast hoog op de indicator ‘innoverende houding/het aanpassen van de huidige diensten’. De maatregelen richten zich ten eerste op de wijzigingen die plaats hebben gevonden binnen de wet- en regelgeving om de samenwerkingsmogelijkheden tussen scholen te verruimen. Deze wijzigingen kwamen voort uit de informatie die door de accountmanagers leerlingendaling bij de onderwijsinstellingen werden opgehaald. Ook richt de directie zich op nieuwe manieren van informatieverstrekking:

De komende tijd zal OCW handzame overzichten publiceren met actuele cijfers over leerlingendaling en over spreiding en bereikbaarheid van schoolsoorten, leerwegen en profielen. Daarnaast verspreiden we mogelijke oplossingen en goede voorbeelden. Hierbij trekken we samen op met onder meer de VO-raad. (Van Engelshoven & Slob, 2018)

Ook de indicator ‘op zoek naar nieuwe markten’ komt nadrukkelijk naar voren. De directie voortgezet onderwijs neemt een actieve rol in het stimuleren van samenwerking tussen schoolbesturen. Dit doet de directie vooral door de inzet van financiële prikkels. Zo is er een fusiecompensatieregeling ingesteld om scholen te stimuleren om samen te werken en het verlies aan bekostiging bij een fusie te verzachten. Daarnaast komt er een honderd miljoen euro extra beschikbaar voor techniekonderwijs. Dit wordt door de directie nadrukkelijk aan leerlingendaling gekoppeld. Scholen ontvangen pas een aandeel als zij samenwerken met andere scholen en het bedrijfsleven. De directie voortgezet onderwijs stimuleert samenwerking tussen scholen daarnaast door schoolbesturen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid, zoals blijkt uit de volgende passage:

Als besturen tijdig gezamenlijk optreden, is het mogelijk om leerlingendaling het hoofd te bieden zonder dat de kwaliteit of de continuïteit van het onderwijs in de regio in het geding komt. Daarom spreken we besturen aan op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De accountmanagers leerlingendaling houden de stand van zaken in de regio's doorlopend in beeld. Regio's waar problemen te verwachten zijn, worden daarop aangesproken en aangespoord om maatregelen te nemen. Waar de accountmanagers de afgelopen jaren vooral in gesprek gingen met individuele besturen, richten zij zich nu op de gezamenlijke besturen in regio's. Het werk van de accountmanagers vult daarmee het werk van de inspectie aan. (Van Engelshoven & Slob, 2018).

Verder heeft de directie actie ondernomen om de interne organisatie aan te passen. Zo is er een team leerlingendaling opgericht:

“Vijf jaar geleden was krimp echt, dat deed iemand erbij zeg maar. Dat is wel enorm gegroeid. Op een gegeven moment, ik meen drie jaar geleden ongeveer, is er besloten om echt een apart team op te richten. Dat werd een accountmanagers team dat ook deels beleidswerk deed.” (Beleidsmedewerker, directie voortgezet onderwijs)

Daarnaast zijn er acties uitgevoerd om de bewustwording van leerlingendaling op de directie te versterken. Tijdens de interviews kwam naar voren dat leerlingendaling geen onderdeel uitmaakt van het regeerakkoord, waardoor het onderwerp er niet toe zou doen. Echter heeft de directeur van de Directie VO in de aanloop naar het nieuwe kabinet actief een punt gemaakt van het feit dat leerlingendaling één van de drie grote thema's vormt. In combinatie met het actief betrekken van andere afdelingen, door langs te gaan bij afdelingsoverleggen, is het bewustzijn van leerlingendaling hierdoor gegroeid op de directie.

Defender

De Defender typologie komt net als de Analyzer typologie het minst nadrukkelijk naar voren. De indicator die het meest wordt benadrukt is ‘het behoud van de huidige diensten’. Uit de interviews komt vooral naar voren dat dit te maken heeft met het mandaat van het Ministerie van OCW. Het uitgangspunt is dat de besturen verantwoordelijk zijn voor het onderwijsaanbod, maar dat het Ministerie van OCW randvoorwaarden schept, zodat de besturen de verantwoordelijkheid kunnen nemen. Een strategie die de directie toepast om met dit mandaat toch te kunnen sturen is ‘sturen door niets te doen’. Uit de interviews blijkt dat als het Ministerie niets doet door bijvoorbeeld geen financiële middelen aan te bieden, scholen wel moeten samenwerken. ‘Management by speech’ wordt daarnaast genoemd als veelgebruikte strategie. Dat dit de enige manieren zijn om invloed uit te oefenen, wordt soms als lastig ervaren:

“Dat vinden we ook best wel lastig, omdat we er ook echt, echt, echt niets over te zeggen hebben. En soms denk je van een afstandje bekeken zou het zo veel beter zijn als dit nu ging gebeuren. Maar ze moeten het wel echt zelf doen. Dus soms zou je denken van het heeft ook wel een voordeel als wij gewoon kunnen zeggen en dan komt er hier een school te staan, maarja zo is het stelsel niet. (Beleidsmedewerker, Directie voortgezet onderwijs)

Reactor

De reactor typologie komt als tweede typologie uit de interviews, maar wel beperkt. Net als bij de Directie primair onderwijs, geldt ook voor de Directie voortgezet onderwijs dat druk uit de omgeving een grote invloed op de aanpak uitoefent. De politiek wordt hierbij genoemd als belangrijkste voorbeeld. De directie reageert vooral op de druk die wordt opgelegd vanuit de Tweede Kamer:

“Nou ja kijk zo’n beleidsdirectie, dat is hier niet anders, dat is gewoon een kippenhok en je wordt geleeft bij de waan van de dag. Dan laat de kamer weer een scheet en dan gaan we daar op rennen. Zo’n directie heeft nauwelijks de tijd en energie of überhaupt de mankracht om na te denken over de grotere trajecten binnen het stelsel. Dat zijn we ook niet meer gewend.” (Beleidscoördinator, Directie Voortgezet Onderwijs).

Analyzer

De analyzer typologie wordt beperkt zichtbaar in de interviews. Dit komt vooral door de zoektocht naar nieuwe markten, zoals bij de prospector typologie is omschreven.

4.3. Het Middelbaar Beroeps Onderwijs

Het Middelbaar Beroeps Onderwijs (mbo) leidt studenten op voor een beroep. Na de afronding van een

mbo-opleiding is het voor studenten mogelijk om binnen het mbo aan een vervolgopleiding te beginnen of door te stromen naar het hoger beroepsonderwijs (hbo) (Onderwijs in Cijfers, 2018). Binnen het mbo wordt het onderscheid gemaakt tussen de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Bij bol volgens studenten een opleiding en doen zij in de vorm van stages praktijkervaring op. Bij bbl ligt de nadruk meer op de praktijk dan bol. Mensen die een bbl-opleiding volgen werken voor een werkgever en gaan daarnaast 1 dag per week naar school (Onderwijs in Cijfers, 2018).

Binnen het mbo bestaan er daarnaast vier verschillende opleidingsniveaus. De entreeopleiding is het laagste niveau. Deze opleiding is bedoeld voor jongeren zonder diploma en duurt een jaar. Na deze opleiding kunnen de studenten doorstromen naar niveau 2 of de arbeidsmarkt. De basisberoepsopleiding (niveau 2) duurt een tot twee jaar en leidt op tot uitvoerend praktisch werk. Niveau 3 omvat de vakopleiding en duurt twee tot drie jaar. Het hoogste niveau binnen het mbo bestaat uit de middenkaderopleiding en de specialistenopleiding (niveau 4) en duurt drie tot vier jaar. Een niveau 4-diploma biedt toegang tot het hbo (Rijksoverheid, 2018).

De opleidingen in het mbo worden verzorgd door regionale opleidingscentra (roc's), agrarische opleidingscentra (aoc's) en vakscholen. Roc's bieden verschillende opleidingen aan voor verschillende beroepsoorten. Aoc's leiden op voor beroepen in de groene sector, zoals hovenier. Vakscholen verzorgen opleidingen voor een bijzonder beroepenveld in het havenbedrijf. De mbo-instellingen vallen allemaal onder een koepelorganisatie. Voor roc's en vakscholen is dat de MBO Raad en voor aoc's is dat de AOC Raad. Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) zet zich daarnaast in voor de belangen van alle mbo-studenten (Rijksoverheid, 2018).

In totaal bestaan er 66 mbo-instellingen, waarvan 43 roc's, 12 aoc's en 11 vakscholen. De daling binnen het mbo is niet alleen het gevolg van demografische ontwikkelingen, zoals bij de andere onderwijssoorten, maar het mbo heeft ook te maken met de effecten van de opstroom naar hogere leerwegen en schoolsoorten (Onderwijs in Cijfers, 2018).

4.3.1. Resultaten Directie Middelbaar Beroeps Onderwijs

Variabele	Indicator	Interviews	Documenten	Vragenlijsten
Omgevingsverandering		2/18	4/6	n.v.t.
	De mate van vrijgevigheid in de omgeving	0/6	0/2	n.v.t.
	De mate van dynamiek in de omgeving	2/6	2/2	n.v.t.
	De mate van complexiteit in de omgeving	1/6	2/2	n.v.t.
Prospector		7/30	6/10	2,32
	Op zoek naar nieuwe markten in de omgeving	5/6	2/2	3,67
	Innoverende houding / het vaak aanpassen van diensten	1/6	2/2	3
	Op zoek naar nieuwe inkomsten / opbrengsten	0/6	0/2	1
	Actief aanpassen van de interne organisatie	0/6	0/2	1,66
	Actieve samenwerking met externe partners	1/6	2/2	2,33
Defender		3/24	1/8	2,25
	Behoud van de huidige markt	0/6	0/2	2,33
	Behoud van de huidige diensten	2/6	0/2	3
	Verbeteren efficiëntie van bestaande activiteiten	1/6	1/2	2,67
	Concurreren op prijs en kwaliteit	0/6	0/2	1
Reactor		7/18	0/6	3,11
	Geen consistente strategie	0/6	0/2	3
	Topmanagers nemen vaak verandering en onzekerheid waar in de omgeving	3/6	0/2	3,33
	Druk uit de omgeving beïnvloedt de aanpak	4/6	0/2	3
Analyzer		8/24	3/8	2,9
	Behoud van een veilige marktpositie	0/6	0/2	1
	Op zoek naar nieuwe markten in de omgeving	5/6	2/2	3,66
	Terughoudend in het zetten van de eerste stap	3/6	1/2	4
	Het overnemen van succesvolle acties van vergelijkbare organisaties	0/6	0/2	3

Tabel 8: Resultaten directie Middelbaar Beroeps Onderwijs

De mate van omgevingsverandering blijkt uit documentenanalyse minder sterk dan bij de andere twee beleidsdirecties het geval is. Dit komt doordat er laag wordt gescoord op de indicator ‘vrijgevigheid van de omgeving. In de interviews wordt vooral de dynamiek binnen het middelbaar beroeps onderwijs genoemd als relevante indicator. De meest opvallende uitkomsten voor de indicatoren vrijgevigheid, dynamiek en complexiteit worden behandeld.

Onafhankelijke variabele: Omgevingsverandering

Vrijgevigheid omgeving

De vrijgevigheid van de omgeving wordt zowel in de documentenanalyse als in de interviews beperkt benadrukt. In de documenten komt deze indicator zelfs helemaal niet aan de orde. In de interviews wordt er enkele keren ingegaan op de vrijgevigheid van de omgeving. Het beleid van de directie kan worden beïnvloed als scholen financieel instabiel raken:

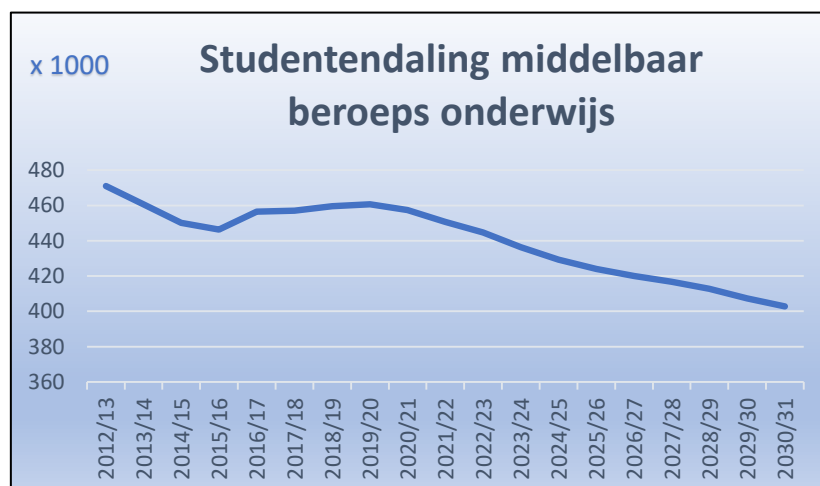
“Op het moment dat de financiële toestand zo’n chaos is dat instellingen bijna omvallen, dan hebben ze niet veel meer te willen. Ze rijden zichzelf op een gegeven moment klem en dan kun je inderdaad als OCW wel actief sturen.” (Senior Beleidsmedewerker, Directie Middelbaar Beroeps Onderwijs)

Dynamiek omgeving

De hoge mate van dynamiek in de taakomgeving van de directie middelbaar beroepsonderwijs, blijkt zowel uit de documentenanalyse als uit de interviews. De dynamiek uit zich ten eerste in de regionale verschillen die optreden met betrekking tot het aantal dalende studenten. Zo blijkt uit de documentenanalyse dat in sommige regio’s de studentendaling kan oplopen tot meer dan 30%. Daarnaast wordt er een onderscheid gemaakt met de aoc’s, aangezien het studentenaantal hier sterker daalt dan binnen roc’s. Aoc’s bevinden zich vaak in krimpggebieden en steeds minder jongeren kiezen voor een groene opleiding:

“In september 2017 bleek dat de daling bij de aoc’s nog groter was dan we al dachten. De referentieraming laat zien hoe de studentenaantallen zich naar verwachting gaan ontwikkelen de komende jaren. We kijken in eerste instantie naar de eerste vijf tot tien jaar. En in de ramingen 2017 was er een veel grotere daling van het aantal groene onderwijs studenten dan in de raming 2016.” (Financieel Beleidsmedewerker, directie middelbaar beroeps onderwijs)

Uit de documentenanalyse blijkt daarnaast dat het mbo als geheel tot en met 2032 wordt geconfronteerd met een studentendaling van 14%. Dat zijn bijna 70.000 studenten minder dan in het jaar 2017. Figuur 6 toont de studentendaling in het middelbaar beroeps onderwijs.



Figuur 6: Grafische weergave van studentendaling in het middelbaar beroeps onderwijs
Roxanne Austin | Erasmus Universiteit Rotterdam | Masterscriptie Publiek Management 2018

Complexiteit omgeving

Zowel uit de documentenanalyse als de interviews blijkt daarnaast dat de complexiteit van het middelbaar beroeps onderwijs een belangrijke rol speelt. Zo wordt het mbo in ‘Reactie op het verzoek van het lid van Meenen over een fusiegolf in het MBO’ omschreven als een sector die wordt gekenmerkt door zijn grote verscheidenheid in opleidingen, locaties en instellingen, waarbij niet een enkele oplossingsrichting past. In de interviews wordt de complexiteit van het mbo tevens besproken en vergeleken met de andere sectoren. Hier wordt het volgende over gezegd:

“Het organiseren van havo / vwo onderwijs is net iets andere koek dan het organiseren van 480 opleidingen die aansluiten op beroepen. De complexiteit van het veld is vele malen anders. Je zou zeggen, groter, maar sowieso anders. Complex in het primair onderwijs is dat het allemaal kleine scholen zijn. Een grote organisatie kan makkelijker schommelingen in het leerlingenaantal opvangen dan een kleinere organisatie. Dat is voor hun erg lastig. Bij hun is het vraagstuk veel meer van continuïteit van scholen, zijn er nog wel scholen in elk dorp, dat is voor hun het probleem. Bij ons gaat het meer om wacht even, er zijn veel opleidingen, welke doen we wel en welke doen we niet. De werkgevers zitten daar ook met tekorten in de techniek, de zorg, wat doen we als we die mensen simpelweg niet meer hebben.” (Programmamanager Commissie Macro Doelmatigheid, directie middelbaar beroeps onderwijs)

Afhankelijke variabele: Strategisch management

Voor de Directie Middelbaar Beroeps Onderwijs geldt dat de Reactor typologie in de interviews en de vragenlijst het meest nadrukkelijk naar voren komt. Dit in tegenstelling tot de Voortgangsrapportage en de beleidsreactie, waarbij de prospector typologie dominant is. Zowel uit de interviews als de documentenanalyse, komt de Defender typologie het minst naar voren. De resultaten worden per typologie behandeld, waarbij er uitgebreider wordt stilgestaan bij de meest benadrukte typologieën.

Prospector

De Prospector typologie komt beperkt naar voren in de interviews. De indicator die het meest zichtbaar wordt is de zoektocht naar nieuwe markten. Ook voor de Directie MBO geldt dat dit zich uit in de verschillende maatregelen die worden genomen om samenwerking tussen de onderwijsinstellingen te bevorderen en belemmeringen weg te nemen. Zo wordt er momenteel gewerkt aan de mogelijkheden om een bestuurlijke fusie te introduceren, door middel van een wetswijziging. Hierbij kunnen twee mbo instellingen fuseren met het behoud van de eigenheid van de instellingen. Ook heeft er onlangs een wetswijziging plaatsgevonden, waardoor het voor mbo-instellingen mogelijk is om een samenwerkingscollege te vormen:

Om de samenwerking tussen mbo-instellingen te faciliteren is recent het samenwerkingscollege in de wet opgenomen. Daarbij zijn enkele knelpunten bij samenwerking weggenomen. Zo is het mogelijk om studenten te registreren op het niveau van het samenwerkingscollege. Ook wordt het daarmee mogelijk

voor de inspectie om het samenwerkingscollege mee te nemen in haar reguliere toezicht. Dit voorkomt dubbel toezicht en toename van administratieve lasten voor de instelling. (Van Engelshoven & Slob, 2018)

Daarnaast faciliteert de directie via het Regionaal Investeringsfonds MBO (RIF) samenwerking tussen onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en regionale en lokale overheden. Kenmerkend voor de Directie MBO, is dat het belang van samenwerking met het bedrijfsleven en de onderwijsinstellingen vaak wordt benadrukt. Hierbij wordt de kwaliteit van het onderwijs niet uit het oog verloren.

“We zijn aan het toewerken tot meer samenwerking bevorderen, zonder dat we de prikkels uit het oog verliezen om kwalitatief goede opleidingen aan te blijven bieden. Wat je nu ziet is dat beter onderwijs krijgen in toenemende mate niet iets is wat je in verticale lijn handen en voeten geeft maar juist in horizontale lijn. Dus we verwachten van werkgevers in het beroepsonderwijs, gemeentes veel meer dat ze aan dat roc trekken om goed onderwijs te bieden. Veel meer een netwerksturing in plaats van een verticale sturing.”(Directeur, directie middelbaar beroeps onderwijs)

Defender

De Defender typologie is het minst zichtbaar in de interviews. De indicator die het meest wordt benadrukt is het behoud van de huidige diensten. Diensten die vaak worden genoemd is ‘agenderen’ door toekomstige cijfers aan de onderwijsinstellingen te tonen en het gesprek aan te gaan over de koers van de instellingen. Daarnaast wordt het ‘faciliteren’ door het probleem inzichtelijk te maken en de mogelijkheden die er bestaan om met leerlingendaling uit te leggen, vaak als dienst genoemd. De vraag naar de inzet van financiële prikkels wordt als volgt beantwoord:

“Ja, dat soort dingen kan je wel bedenken. Maar los van of je dat binnen de goede tijd kan doen of dat het doordringt, het instrument wat het makkelijkst toegankelijk is, is het stevige gesprek voeren. Niet alleen agenderen, maar ook sturend.” (Directeur, directie middelbaar beroeps onderwijs)

Reactor

De Reactor typologie komt het meest nadrukkelijk naar voren. In de interviews wordt vaak genoemd dat de directie mbo zich momenteel in een verkennende fase bevindt. Deze verkennende fase is ontstaan als reactie op de overheveling van de agrarische opleidingscentra (aoc's) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat naar het Ministerie van OCW. In de verkennende fase gaat de aandacht van de Directie mbo daarom in eerste instantie naar de aoc's. Zo heeft er een gespreksronde plaatsgevonden om kennis te maken met de aoc's en om over de toekomstige cijfers te praten. Daarnaast heeft een Inspectierapport over aoc's met alarmerende conclusies ertoe geleid dat er vanuit de directie actie werd ondernomen.

“Ik denk dat we nog heel erg in een fase zitten dat we nog verkennend bezig zijn. We zijn begonnen met een analyse, waarbij we wel extra zijn gaan letten op de aoc's, omdat daar de leerlingendaling heel

sterk is en ook al eigenlijk bezig is en uit het inspectierapport bleek dat aoc's zich onvoldoende hebben voorbereid op die daling tot nu toe. Dus dat was echt een reden om bij die aoc's langs te gaan.” (Financieel Beleidsmedewerker, directie middelbaar beroeps onderwijs)

Daarnaast wordt in de interviews benadrukt dat het Ministerie van OCW pas ingrijpt op het moment dat onderwijsinstellingen de regels overtreden of in financiële problemen verkeren. Echter is het uitgangspunt dat de directie juist niet hard wenst in te grijpen, maar liever met een zachte lat anticipeert. Het besef dat ook onderwijsinstellingen buiten risicovolle voedingsgebieden het in de toekomst zwaar kunnen krijgen is aanwezig bij de respondenten. Toch wordt hier nog niet actief op geanticipeerd.

“Eerder naar de urgentie tussen verschillende regio's. Wat neerkomt op instellingen, omdat dat 1 of 2 roc's of mbo instellingen zijn per voedingsgebied. Maar de focus ligt nu op de verschillende regio's waar de urgentie het grootst is. Zuid Limburg, Groningen, de Achterhoek. En nog minder op de individuele instellingen, al zijn het er een aantal waarvan we wel weten dat ze het zwaar gaan krijgen de komende periode.” (Senior Beleidsmedewerker, Directie Middelbaar Beroeps Onderwijs)

Uit de interviews komt verder naar voren dat aandacht in de politiek voor het onderwerp leerlingendaling ertoe zou leiden dat er actief wordt ingegrepen. De politieke druk is dus van grote invloed op de aanpak van leerlingendaling door de directie mbo.

“Je moet iets hebben wat maakt dat het hoog op de politieke en de bestuurlijke agenda komt te staan. Dat de noodzaak van overheidsingrijpen rechtvaardigt. Laat ik het zo zeggen, ik denk dat het helpt als je als minister zegt dat dit een groot vraagstuk is. En dat het ook helpt als de Kamer dat erkent en de mogelijkheden die je creëert om daar iets meer mee te doen ook makkelijker te maken, want het vraagt soms wel wat tegengas in bepaalde situaties ten op zichte van wat bijvoorbeeld instellingen willen.” (Directeur, Directie Middelbaar Beroeps Onderwijs)

De reactor typologie wordt daarnaast zichtbaar in de beleidsreactie op de uitspraken van de voorzitter van de MBO Raad over een 'onvermijdelijke fusiegolf' in het mbo. In dit document wordt er benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak van leerlingendaling in eerste instantie bij de besturen ligt:

Zoals duidelijk mag zijn faciliteer ik dus instellingen bij het zoeken naar passende oplossingen om de daling van de studentenaantallen het hoofd te bieden. Indien zich hierbij knelpunten voordoen, dan zal ik mij inspannen om deze uit de weg te ruimen. Tegelijkertijd vind ik het van belang om te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van bestuurders en raden van toezicht, zij zijn verantwoordelijk om een eerste antwoord te formuleren op deze uitdaging. (Van Engelshoven, 2018)

Analyzer

De Analyzer typologie is beperkt zichtbaar binnen de interviews. De indicator die naast de zoektocht naar nieuwe markten vaak wordt aangetoond, is 'terughoudend in het zetten van de eerste stap'. De autonomie en verantwoordelijkheid van de schoolbesturen is hierbij de belangrijkste factor.

“Instellingen zijn autonoom, die zijn zelf verantwoordelijk. Ze zijn daarom ook zelf aan zet en initiatieven worden nu ook geïnitieerd door scholen zelf en ons aandachtspunt is van, neemt iedereen die maatregelen moet nemen ook tijdig de maatregelen.”(Financieel Beleidsmedewerker, directie middelbaar beroeps onderwijs)

Daarnaast wordt de inzet van de Commissie Macro Doelmatigheid genoemd als middel, waardoor scholen gedwongen zijn hun verantwoordelijkheid te nemen.

“Wat dan extreem helpt is de prikkel die we hebben ingebouwd via macro doelmatigheid van als je het zelf niet oppakt, dan kan de minister ingrijpen. Ik denk dat elke zichzelf respecterende bestuurder er alles aan zal doen om een besluit weg te houden bij de minister, terecht. Dan word je in je autonomie aangetast.”(Projectbegeleider Commissie Macrodoelmatigheid, Directie Middelbaar Beroeps Onderwijs)

4.4. Vergelijking resultaten directie PO, VO en MBO

De resultaten van de directies primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs worden nu met elkaar vergeleken. De onafhankelijke variabele omgevingsverandering wordt eerst behandeld, gevolgd door de verschillende typologieën. De meest opvallende verschillen en overeenkomsten worden besproken. Tabel 9 is een schematische weergave van de resultaten per beleidsdirectie.

	Omgevingsverandering	Prospector	Defender	Reactor	Analyzer
Directie Primair Onderwijs	3/3	8/15	4/12	6/9	5/12
Directie Voortgezet Onderwijs	3/3	16/30	5/24	6/18	5/24
Directie Middelbaar Beroepsonderwijs	4/6	7/30	3/24	7/18	8/24

Tabel 9: Weergave resultaten directies PO, VO en MBO

Onafhankelijke variabele: Omgevingsverandering

Voor een vergelijking van de variabele omgevingsverandering, worden de resultaten uit de documentenanalyse gebruikt. Hieruit blijkt dat alle drie de beleidsdirecties te maken hebben met een hoge mate van omgevingsverandering. De directie middelbaar beroeps onderwijs scoort het laagst op deze variabele. De drie indicatoren van omgevingsverandering worden elk behandeld.

Vrijgevigheid

Uit de documentanalyse blijkt dat de vrijgevigheid van de omgeving van de directie primair onderwijs het meest onder druk staat in vergelijking met de andere twee beleidsdirecties. Dit heeft enerzijds te maken met het grote aantal kleine scholen (scholen met minder dan vijftig leerlingen). Deze scholen zijn extra kwetsbaar. Het feit dat deze scholen het financieel zwaar hebben, blijkt ook uit de verhoging van de kleine scholen toeslag. Voor de directie voortgezet onderwijs geldt dat de verandering in de vrijgevigheid het minst wordt benadrukt in het beleidsdocument. Wel wordt duidelijk dat de vmbo-afdelingen het meest onder druk staan. Op de vrijgevigheid van de omgeving van de directie middelbaar beroeps onderwijs, wordt in de documenten niet ingegaan. Ook in de interviews komt deze indicator nauwelijks aan bod. Hierdoor scoort de directie middelbaar beroeps onderwijs het laagst op de variabele omgevingsverandering, vergeleken met de andere beleidsdirecties.

Dynamiek

De dynamiek is binnen alle drie de onderwijssectoren zichtbaar. In het primair onderwijs daalt het aantal leerlingen in totaal met 13% van 2007 t/m 2022. In het voortgezet onderwijs wordt een leerlingendaling van 12% verwacht van 2017 t/m 2032. In het middelbaar beroeps onderwijs daalt het aantal studenten het hardst met 14% in 2032, vergeleken met 2017. Figuur 6 toont de verschillen in leerlingendaling binnen het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps onderwijs. Daarnaast is de

dynamiek in alle drie de sectoren zichtbaar in de regionale verschillen die er optreden. Hierdoor komen er in het primair onderwijs steeds meer kleine scholen. Binnen het voortgezet onderwijs daalt het vmbo harder dan de andere niveaus. Het aantal leerlingen daalt hier met 19% in de komende vijftien jaar. Binnen het middelbaar beroeps onderwijs krimpen de aoc's harder dan de roc's en vakinstellingen.



Figuur 6: Grafische weergave van de ontwikkeling in het leerlingenaantal in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps onderwijs

Complexiteit

De mate van complexiteit en de vorm die de complexiteit aanneemt, verschilt per sector. De complexiteit van het primair onderwijs toont zich vooral door het veranderend scholenbestand, als gevolg van de komst van steeds meer kleine scholen. De complexiteit in het voortgezet onderwijs is een gevolg van de verschillende lagen en schoolsoorten die voorkomen. In het middelbaar beroeps onderwijs toont de complexiteit zich in de grote verscheidenheid in opleidingen die aan moeten sluiten op het beroepenveld. In de interviews wordt de complexiteit van de sectoren verschillende keren vergeleken. De respondenten van de directie primair onderwijs geven aan dat het voortgezet onderwijs complexer is, vanwege de verschillende niveaus. De directie voortgezet onderwijs vult dit aan door de verschillen schoolsoorten en bevoegdheden binnen het voortgezet onderwijs te benoemen. Uit de interviews met de respondenten van de directie middelbaar beroeps onderwijs komt naar voren dat elke sector een andere vorm van complexiteit aanneemt, waardoor een vergelijking lastig is.

Afhankelijke variabele: Strategisch Management

Prospector

De directie voortgezet onderwijs wordt het meest gekenmerkt door de prospector typologie. De directie middelbaar beroeps onderwijs vertoont het minst kenmerken van de prospector. ‘De zoektocht naar nieuwe markten’ is een indicator van de prospector die bij alle drie de directies sterk aanwezig is. Vanuit de drie directies wordt samenwerking tussen scholen in de regio zo veel mogelijk gestimuleerd, door belemmeringen weg te nemen die samenwerking in de weg staan. Ook worden er financiële prikkels gebruikt, zoals de fusiecompensatieregeling die de directie voortgezet onderwijs heeft ingesteld.

De indicator ‘actieve samenwerking met externe partners’ wordt door de directies primair- en voortgezet onderwijs sterk benadrukt. Bij de directie middelbaar beroeps onderwijs komt deze indicator beperkt aan bod. Zowel de directie primair onderwijs, als de directie voortgezet onderwijs zetten speciale ‘accountmanagers leerlingendaling’ in om het contact met schoolbesturen en wethouders te onderhouden. Daarnaast organiseren de twee directies verschillende bijeenkomsten en activiteiten om met de externe partners in gesprek te gaan. Bij de directie middelbaar beroeps onderwijs is de samenwerking met externe partners nog in ontwikkeling. Wel wordt duidelijk dat de directie mbo meer samenwerkt met het bedrijfsleven en werkgevers dan de andere beleidsdirecties.

De directies primair onderwijs en voortgezet onderwijs scoren hoog op de indicator ‘innoverende houding/het vaak aanpassen van huidige diensten’. De directie middelbaar beroeps onderwijs scoort laag op deze indicator, vergeleken met de andere directies. De innoverende houding komt voort uit het wijzigen van wet- en regelgeving, het introduceren van instrumenten en de organisatie van verschillende activiteiten.

Verder valt op dat de directie voortgezet onderwijs het hoogst scoort op de indicator ‘aanpassen van de interne organisatie’ in vergelijking tot de andere directies. Zo is er een speciaal team opgericht, zijn de beleidsmedewerkers op de directie zich bewust van de leerlingendaling en heeft de directeur een actief punt gemaakt van leerlingendaling als één van de belangrijkste thema’s voor het voortgezet onderwijs. De accountmanagers leerlingendaling van de directie primair onderwijs werkten in een team samen met de accountmanagers van de directie voortgezet onderwijs. De accountmanagers van de directie po zijn nu niet meer actief. De directie middelbaar beroeps onderwijs scoort bijna niet op deze indicator. Het urgentiebesef van leerlingendaling is op de directie beperkt aanwezig. Hier worden ook nog geen concrete acties toe ondernomen.

Defender

De defender typologie wordt bij alle drie de directies het minst benadrukt. De variabele is het sterkst zichtbaar bij de directie primair onderwijs. De enige indicator die bij alle drie de directies nadrukkelijk naar voren komt is ‘het behoud van de huidige diensten’. Uit de interviews met de respondenten van de

directie primair onderwijs, blijkt dat dit behoud voortkomt uit het politieke proces omtrent het aanpassen van wet- en regelgeving. Hierdoor was het in sommige gevallen op korte termijn onmogelijk om bestaande diensten, zoals de wetgeving aan te passen. Uit de resultaten van directie voortgezet onderwijs, blijkt daarnaast dat het mandaat van het Ministerie van OCW bijdraagt aan het behoud van de huidige diensten. Hierdoor wordt de directie beperkt in de nieuwe diensten of maatregelen die genomen kunnen worden, wat soms als lastig wordt ervaren. Ook de directie mbo benadrukt dat de huidige diensten, zoals 'het stevige gesprek voeren' met besturen als het meest toegankelijk wordt beschouwd.

Reactor

De reactor typologie is bij zowel de directie primair onderwijs, als de directie middelbaar beroeps onderwijs het meest dominant. De indicator 'Druk uit de omgeving beïnvloedt de aanpak' is bij alle directies aanwezig. De politiek is in grote mate van invloed op de strategie die de directies uitvoeren. Een respondent van de directie primair onderwijs benadrukt zelfs dat het uitgevoerde beleid voortkomt uit de politieke wens en niet zelf wordt bedacht. Bij de directie po leidt de politieke druk daarnaast tot inconsistentie in de strategie. Zo werd de fusietoets afgeschaft met het aantreden van een nieuw kabinet en is de kleine scholen toeslag verhoogd nu de minister van Onderwijs afkomstig is van de politieke partij ChristenUnie. De directie po is dan ook de enige directie die scoort op de indicator 'geen consistente strategie'. Deze politieke druk wordt ook door de directie voortgezet onderwijs benadrukt. Hierbij komt naar voren dat de directie geen tijd en energie geeft om na te denken over grotere trajecten binnen het stelsel, maar ad hoc reageert op wat de politiek ingeeft. Ook de respondenten van de directie middelbaar beroeps onderwijs benadrukken dat aandacht vanuit de politiek voor het onderwerp leerlingendaling, zou leiden tot actief ingrijpen vanuit de directie. Dit zou de noodzaak van overheidsingrijpen rechtvaardigen. Bij de directie mbo wordt de druk uit de omgeving daarnaast vormgegeven door de overheveling van de aoc's van het Ministerie van EZK naar het Ministerie van OCW. Doordat de aoc's als eerst worden geraakt, gaat de aandacht van de directie momenteel alleen uit naar dit onderwijssoort. De beleidsmedewerkers zijn zich hierdoor wel bewust geworden van de leerlingendaling binnen de andere onderwijssoorten van het mbo. Echter wordt hier minimale aandacht aan geschonken. De directie middelbaar beroeps onderwijs scoort dan ook hoger op de indicator 'Topmanagers nemen vaak verandering onzekerheid waar in de omgeving' dan de andere directies.

Analyzer

De analyzer typologie komt bij alle drie de beleidsdirecties beperkt naar voren. De indicator die bij alle directies het sterkst wordt benadrukt is 'de zoektocht naar nieuwe markten'. Deze indicator is bij de prospector typologie besproken. De directies primair- en middelbaar beroeps onderwijs scoren daarnaast op de indicator 'terughoudend in het zetten van de eerste stap'. Dit komt door de autonomie en de verantwoordelijkheid van de scholen zelf om actie te ondernemen. De directies wensen dit eerst aan de

onderwijsinstellingen over te laten en pas in te grijpen indien nodig. Daarnaast beschouwde de directie primair onderwijs de huidige diensten en financiële middelen als voldoende en zag de directie geen noodzaak in actief reageren op de leerlingendaling. Alle directies scoren laag op de indicator ‘ het overnemen van succesvolle acties van vergelijkbare organisaties’. Dit komt doordat de complexiteit van de omgeving van de drie directies zo van elkaar verschillen, dat het niet raadzaam is om succesvolle acties van de directies over te nemen.

Hoofdstuk 5: Analyse

In dit hoofdstuk worden de gevonden resultaten geanalyseerd, aan de hand van de theoretische inzichten uit hoofdstuk twee. Eerst wordt er op de resultaten gereflecteerd. Hierna wordt er ingegaan op het verband tussen de twee variabelen. De vier hypothesen worden hierbij aangenomen of verworpen. Tot slot worden de resultaten gepositioneerd binnen de huidige theorie. De volgende twee deelvragen worden in dit hoofdstuk behandeld:

6. *Wat is het empirische verband tussen een omgevingsverandering, namelijk leerlingendaling, en het strategisch management van de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW?*
7. *In hoeverre zien we het theoretisch veronderstelde verband terug bij de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW?*

5.1. Discussie

Aan de hand van het theoretisch kader, wordt er gereflecteerd op de resultaten. De onafhankelijke variabele (omgevingsverandering) wordt eerst behandeld, gevolgd door de afhankelijke variabele (strategisch management).

Onafhankelijke variabele: Omgevingsverandering

Omgevingsverandering wordt in de theorie geoperationaliseerd door middel van drie dimensies, namelijk de mate van vrijgevigheid, dynamiek en complexiteit van de taakomgeving (Dess & Beard, 1984). De taakomgeving bestaat in dit onderzoek uit de onderwijsinstellingen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps onderwijs.

Uit de resultaten blijkt dat er binnen alle drie de onderwijssoorten in zekere mate sprake is van een verandering in de vrijgevigheid, dynamiek en complexiteit. Het eerste dat opvalt, is dat de drie dimensies niet onafhankelijk van elkaar kunnen worden beschouwd, maar met elkaar verweven zijn. Door de leerlingendaling ontstaat er *dynamiek* binnen de drie onderwijssoorten. In het primair onderwijs daalt het leerlingenaantal met 13%, in het voortgezet onderwijs met 12% en in het middelbaar beroeps onderwijs met 14%. Uit de interviews en de documentenanalyse blijkt dat dit gepaard gaat met een mindere mate van *vrijgevigheid* in de taakomgeving. Zo worden scholen per leerling gefinancierd. Doordat er minder leerlingen het onderwijs instromen, hebben de scholen minder te besteden. Dit beeld kwam alleen binnen het middelbaar beroeps onderwijs niet helder naar voren. De dynamiek binnen de onderwijssoorten is daarnaast van invloed op de *complexiteit* die er optreedt. Zo leidt de leerlingendaling in het primair onderwijs tot een veranderend scholenbestand met meer kleine scholen. Dit verhoogt de complexiteit. In het voortgezet onderwijs daalt het vmbo harder dan het overige onderwijs. In het middelbaar beroeps onderwijs komen de aoc's als eerst in de problemen door de leerlingendaling. Hierdoor ontstaat er meer heterogeniteit in het onderwijsveld.

Specifiek voor de variabele *complexiteit* valt op dat deze variabele verschillende vormen aan kan nemen. Volgens de theorie beweegt een publieke organisatie zich in een complexe omgeving, als deze belast is met heterogene cliënten met verschillende behoeften (Dess & Beard, 1984). Uit de resultaten blijkt dat het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een vorm van complexiteit kennen. Echter verschillen de vormen, wat het beoordelen en vergelijken van de complexiteit bemoeilijkt. Zo heeft de directie primair onderwijs te maken met een complexe omgeving, aangezien er steeds meer kleine scholen ontstaan. Binnen het voortgezet onderwijs bestaan er zeven onderwijslagen, wat voor complexiteit zorgt. Het middelbaar beroeps onderwijs heeft naast het bieden van onderwijs ook te maken met opleidingen die een aansluiting moeten hebben met de arbeidsmarkt, wat de complexiteit voor de directie mbo verhoogt. De taakomgeving kan dus verschillende vormen van complexiteit aannemen.

In het model van Poister et al. (2010), worden de omgeving en institutionele / organisatorische kenmerken genoemd als de twee determinanten die van invloed zijn op het strategisch management. Uit de resultaten blijkt dat niet alleen de omgevingsverandering een belangrijke invloed uitoefent, maar vooral de politieke druk en het mandaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bepalend zijn. Zo komt in de interviews nadrukkelijk naar voren dat leerlingendaling zelf geen reden hoeft te zijn tot overheidsingrijpen. Op het moment dat er aandacht voor ontstaat in de Tweede Kamer of de minister het onderwerp op de politieke agenda plaatst, ontstaat er pas noodzaak tot ingrijpen. Dit heeft te maken met het mandaat van het Ministerie van OCW. De onderwijsinstellingen zijn autonoom en dienen in eerste instantie zelfstandig om te gaan met het probleem leerlingendaling. Het Ministerie van OCW faciliteert, zodat de besturen de verantwoordelijkheid kunnen nemen en stelt wettelijke kaders. De omgevingsverandering kan daarom niet los worden beschouwd van de institutionele en organisatorische kenmerken van het ministerie. De onafhankelijke variabele bestaat in dit onderzoek slechts uit omgevingsverandering, wat tot een onvolledig beeld kan leiden. In toekomstige onderzoeken dienen beide determinanten in ogenschouw te worden genomen.

Afhankelijke variabele: strategisch management

Strategisch management wordt in de theorie geoperationaliseerd aan de hand van vier typologieën, namelijk de prospector, de defender, de reactor en de analyzer (Miles & Snow, 1978). Aan de hand van de resultaten kunnen er een aantal zaken worden opgemerkt.

De theorie van Miles & Snow (1978) is gebaseerd op private organisaties. Later kreeg deze theorie ook aandacht binnen de Bestuurskunde, waardoor deze theorie in verschillende bestuurskundige onderzoeken aan bod komt. Echter schiet de toepasbaarheid van de theorie op de cases uit dit onderzoek soms tekort. Zo is ‘op zoek naar nieuwe inkomsten / opbrengsten’ een indicator van een prospector waar alle drie de beleidsdirecties niet op scoren. Dit heeft te maken met het feit dat een publieke organisatie, zoals het Ministerie van OCW geen winst nastreeft. Nieuwe inkomsten of opbrengsten zijn hierdoor niet van belang. Wel kan het Ministerie van OCW middelen ontvangen vanuit het Ministerie van Financiën.

Dit dient niet voor het ministerie zelf, maar voor het onderwijs. Een voorbeeld is de 100 miljoen euro die beschikbaar is gekomen voor technische vakken in het voortgezet onderwijs. Hierdoor heeft het Ministerie van OCW geld ontvangen, wat wordt ingezet voor techniekonderwijs. De theorie benadrukt dat het om inkomsten en opbrengsten gaat die de organisatie zelf dienen, waardoor de directies niet op deze indicator scoren. Tegelijk is extra geld vanuit het Ministerie van Financiën in sommige gevallen wel wenselijk. Een onderscheid tussen de vorm van inkomsten / opbrengsten die publieke organisaties zonder winstoogmerk na kunnen streven ten op zichte van private organisaties, wordt in de theorie onvoldoende verduidelijkt.

In de theorie wordt daarnaast benadrukt dat de typologieën niet onafhankelijk van elkaar kunnen worden beschouwd, maar naast elkaar bestaan (Boyne & Walker, 2004). Dit blijkt uit de resultaten. Elke directie heeft een dominante typologie, maar vertoont ook veel kenmerken van een andere typologie. De directie primair onderwijs heeft de reactor als dominante typologie, maar vertoont daarnaast kenmerken van de prospector. Dit zijn evenveel kenmerken als de directie voortgezet onderwijs, waar de prospector de dominante typologie vormt. De directie voortgezet onderwijs vertoont daarnaast veel kenmerken van de reactor typologie. Bijna evenveel als de directie mbo, waar de reactor dominant is. De directie mbo is de enige directie waar de analyzer een tweede plek inneemt. De prospector en reactor typologie komen dus veel naast elkaar voor. De directie mbo vormt hierop een uitzondering.

Uit de resultaten komt bij elke directie nadrukkelijk naar voren dat druk uit de omgeving de aanpak van de directie beïnvloedt. Dit is een indicator van de reactor. De druk uit de omgeving bestaat vooral uit politieke druk. Het feit dat de reactor typologie bij de drie directies goed zichtbaar is, sluit aan op de theorie van Boyne & Walker (2004), die stellen dat de reactor strategie een positieve keus kan zijn voor publieke organisaties. De reactor wordt niet begrensd door een strategisch standpunt, waardoor de politieke macht beter kan worden bediend. De directies reageren op de druk vanuit de politiek door innovatief op te treden of nieuwe maatregelen te introduceren om de samenwerking tussen scholen te vergemakkelijken. Opvallend is dat de prospector strategie wel optreedt, maar vaak als gevolg van de reactor strategie. Hiermee ontstaat de vraag in hoeverre het voor een publieke organisatie, zoals het Ministerie van OCW mogelijk en wenselijk is om uit zichzelf een prospector strategie aan te nemen, zonder dat hier druk uit de omgeving of de politiek aan vooraf gaat.

De analyzer typologie is volgens de theorie een tussenvorm van de prospector en de reactor (Miles & Snow, 1978). Deze typologie is slechts bij één directie goed zichtbaar, namelijk de directie mbo. De aanwezigheid komt voort uit de hoge score op de indicator 'op zoek naar nieuwe markten', wat tevens een indicator is van de prospector. Daarnaast scoort de directie relatief hoog op de indicator 'terughoudend in het zetten van de eerste stap'. Deze indicator zou tevens onder de reactor of defender typologie kunnen vallen. De analyzer onderscheidt zich niet duidelijk genoeg van de andere drie

typologieën, waardoor het moeilijk is om uitspraken te doen over deze typologie. In de resultaten wordt deze typologie ook beperkt behandeld.

Het moment van onderzoek kan daarnaast bepalend zijn voor de dominante typologie. Dit wordt in de theorie benoemd, maar niet helder genoeg benadrukt. De drie beleidsdirecties bevinden zich op het moment van onderzoek in verschillende stadia van het anticiperen op de leerlingendaling. In het primair onderwijs is het grootste deel van de daling voorbij. De dominante typologie is hier de reactor. De directie anticipeert niet meer actief op de problematiek. Zo zijn de accountmanagers leerlingendaling niet meer werkzaam en gaat de directie er vanuit dat de huidige wet- en regelgeving volstaat, ondanks dat de leerlingendaling niet volledig voorbij is. Op het moment dat er toch problemen optreden, zal de directie reageren op deze druk. De directie voortgezet onderwijs bevindt zich midden in de problematiek omtrent leerlingendaling. Zo worden er Kamervragen gesteld, omdat er een aantal scholen in Zeeuws-Vlaanderen om dreigen te vallen. Bij deze directie is de prospector typologie dominant. De directie middelbaar beroeps onderwijs bevindt zich in 'de verkennende fase' en staat aan het begin van de aanpak van leerlingendaling. De komst van de aoc's naar het Ministerie van OCW, vormde voor de directie een aanleiding om de problematiek omtrent leerlingendaling nader te beschouwen. Hieruit blijkt dat ook andere mbo – instellingen een risico lopen. Echter wordt hier nog niet actief op geanticipeerd. De reactor typologie is op de directe mbo het meest dominant.

5.2. Hypothesen

Aan de hand van de verschillende theorieën, zijn er in hoofdstuk twee vier hypothesen geformuleerd. Op basis van de resultaten uit dit onderzoek, worden de hypothesen aangenomen of verworpen.

Hypothese 1: *Een verandering in de taakomgeving (i.e. dalend aantal cliënten) is positief geassocieerd met een prospectie-strategie.*

Voor de directie voortgezet onderwijs geldt dat de prospectie-strategie het meest dominant is. Deze strategie is in dezelfde mate zichtbaar bij de directie primair onderwijs, ondanks dat de reactor-strategie hier dominant is. Zowel de directie primair onderwijs als de directie voortgezet onderwijs heeft te maken met een hoge mate van omgevingsverandering. Opvallend is wel dat de prospectie-strategie vaak optreedt als gevolg van wensen uit de politiek. Hier wordt door de directies op gereageerd door innovatief te handelen. De reactor en prospector strategie staan hiermee met elkaar in verband. Ook moet worden opgemerkt dat de vorm van omgevingsverandering verschilt. Zo speelt de mate van vrijgevigheid in het primair onderwijs een grotere rol dan in het voortgezet onderwijs. Echter is bij twee van de drie directies een verandering in de taakomgeving positief geassocieerd met de prospector-strategie. Hypothese 1 wordt aangenomen.

Hypothese 2: Een verandering in de taakomgeving (i.e. dalend aantal cliënten) is negatief geassocieerd met een defender-strategie.

Voor alle drie de beleidsdirecties geldt dat er van de defender strategie het minste sprake is. De drie directies richten zich bijvoorbeeld alle drie op de zoektocht naar nieuwe markten, door samenwerking en fusies tussen scholen te faciliteren en te stimuleren. Hier is bij de defender-strategie geen sprake van. Daarnaast worden de directies als gevolg van de druk uit de politiek gedwongen om de huidige diensten aan te passen aan de behoefte uit de omgeving. Het theoretische verband tussen omgevingsverandering en de defender-strategie wordt dus herkend. Hypothese 2 wordt aangenomen.

Hypothese 3 Een verandering in de taakomgeving (i.e. dalend aantal cliënten) is positief geassocieerd met de reactor-strategie.

De reactor strategie is bij de directies primair- en middelbaar beroeps onderwijs dominant. Bij de directie voortgezet onderwijs is dit de tweede dominante typologie. Uit de resultaten wordt duidelijk dat de politieke behoefte een belangrijke rol speelt in het handelen van de beleidsdirecties. Hierdoor kan de strategie een inconsistente vorm aannemen, zoals bij de directie voortgezet onderwijs. Daarnaast moet het overheidsingrijpen gerechtvaardigd kunnen worden. Een verandering in de taakomgeving, leerlingendaling alleen, kan hiervoor onvoldoende reden zijn. Pas als het probleem ook op de politieke agenda verschijnt, wordt er opgetreden. De directie middelbaar beroeps onderwijs reageert bijvoorbeeld wel op de leerlingendaling binnen aoc's, omdat hier een Inspectierapport over is verschenen, waarna de Kamer vragen heeft gesteld. De directie anticipeert nog beperkt op de leerlingendaling in de rest van het mbo. Dit kan veranderen zodra leerlingendaling in het mbo een urgenter thema wordt binnen de politiek. De veronderstelling dat een verandering in de taakomgeving positief is geassocieerd met de prospector-strategie wordt herkend. Hierbij moet worden opgemerkt dat andere factoren, zoals institutionele kenmerken en het mandaat van de organisatie tevens van invloed is en versterkend kan werken. Hypothese 3 wordt aangenomen.

Hypothese 4: Een verandering in de taakomgeving (i.e. dalend aantal cliënten) kent geen associatie met de analyzer-strategie.

De analyzer strategie wordt alleen bij de directie mbo herkend als tweede dominante typologie. Dit komt door een indicator die ook voor de prospector strategie geldt, namelijk de zoektocht naar nieuwe markten. Doordat de analyzer strategie een tussenvorm is van de defender en de prospector, is het moeilijk om te bepalen in hoeverre de verandering in de taakomgeving een associatie met de analyzer strategie kent. Wel kan worden gesteld dat de analyzer strategie beperkt zichtbaar is. Hiermee wordt ook hypothese 4 aangenomen.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de deelvragen en de hoofdvraag van het onderzoek beantwoordt. Ook wordt aangegeven in hoeverre de onderzoeksdoelstelling is behaald. Daarna volgt een terugblik op het verloop van het onderzoek, waarbij de beperkingen worden behandeld. Het hoofdstuk eindigt met wetenschappelijke- en beleidsaanbevelingen.

6.1. Conclusies

De deelvragen uit het onderzoek worden nu achtereenvolgend beantwoord.

1. *Wat zegt de literatuur over omgevingsveranderingen – en kenmerken?*

In het theoretisch kader worden er verschillende onderzoeken aangehaald die ingaan op omgevingsveranderingen – en kenmerken. De theorie die het beste aansluit op de casuïstiek uit dit onderzoek is de theorie van Dess & Beard (1984). Zij operationaliseren omgevingsverandering aan de hand van drie dimensies. De verandering in de vrijgevigheid van de omgeving gaat in op de beschikbaarheid van financiële middelen in de taakomgeving. De dynamiek verwijst naar de frequentie waarin de verandering voorkomt en het formaat van de verschuiving. De complexiteit gaat in op de mate van homogeniteit of heterogeniteit van de taakomgeving.

2. *Wat zegt de literatuur over strategisch management in een publieke context?*

In de literatuur is er veel geschreven over het strategisch management in een publieke context. Het conceptueel model van Poister et al. (2010) vormt het vertrekpunt naar de verdere verkenning van de theorie. Dit conceptueel model gaat in op het proces omtrent strategisch management binnen publieke organisaties. In het model komt de strategie inhoud naar voren als centraal kenmerk van het strategisch management. In dit onderzoek wordt het strategisch management daarom aangeduid als de strategie inhoud. De strategie inhoud wordt vormgegeven door de strategische houding (Miles & Snow, 1978). Het onderscheid wordt gemaakt tussen de prospector, de defender, de reactor en de analyzer. De prospector neemt een innovatieve houding aan. De defender legt de nadruk op efficiëntie en het behoud van de huidige diensten. De reactor reageert op prikkels en druk uit de omgeving. De analyzer is een tussenvorm van de prospector en de defender (Miles & Snow, 1978).

3. *Wat zegt de literatuur over de relatie tussen de omgevingsveranderingen en strategisch management in een publieke context?*

De contingentietheorie van Donaldson (2001) neemt in de theorie een prominente positie in met betrekking tot de relatie tussen omgevingsverandering en het strategisch management binnen publieke organisaties. De theorie stelt dat publieke organisaties continu streven naar een aansluiting met de omgeving, aangezien dit tot betere prestaties leidt. De theorie stelt daarnaast dat een stabiele omgeving tot een organisatie leidt waarin efficiëntie en routinematige werkzaamheden centraal staan. Een instabiele omgeving leidt tot een organische structuur, waarin innovatie centraal staat (Donaldson,

2001). Daarnaast kan de reactor strategie een gewenste strategie zijn voor publieke organisaties, aangezien een organisatie met deze strategie beter kan reageren op veranderende behoeften uit de omgeving (Boyne & Walker, 2004). De verwachting is daarom dat een omgevingsverandering positief geassocieerd is met de prospector-strategie en de reactor-strategie. Daarnaast wordt verwacht dat een omgevingsverandering een negatieve associatie kent met de defender strategie. Verder wordt er geen associatie verwacht met de analyzer strategie.

4. *Hoe ziet de omgevingsverandering binnen het Primair Onderwijs, het Voortgezet Onderwijs en het Middelbaar Beroeps Onderwijs eruit?*

Binnen zowel het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs als het middelbaar beroeps onderwijs wordt de aanwezigheid van de omgevingsverandering bevestigd. Wel neemt de omgevingsverandering binnen de drie sectoren verschillende vormen aan. Voor de directie primair onderwijs, geldt dat de de vrijgevigheid in de omgeving het meest onder druk staat, in vergelijking met de andere twee beleidsdirecties. Dit komt door het grote aantal kleine scholen. De dynamiek is binnen alle drie de onderwijssectoren bijna even sterk zichtbaar. Kenmerkend voor het voortgezet onderwijs is dat het vmbo sneller daalt dan de andere onderwijssoorten. Binnen het middelbaar beroeps onderwijs dalen de aoc's harder dan de overige onderwijsinstellingen. Verder kent elke sector een vorm van complexiteit, maar is een vergelijking moeilijk, omdat de vormen van elkaar verschillen. In het primair onderwijs wordt de complexiteit gekenmerkt door een veranderend scholenbestand: er ontstaan steeds meer kleine scholen. Het voortgezet onderwijs kent een hoge complexiteit door de verschillende schoolsoorten en bevoegdheden die er binnen het voortgezet onderwijs bestaan. De complexiteit binnen het middelbaar beroeps onderwijs wordt gekenmerkt door de het grote aantal opleidingen dat een aansluiting moet hebben met de arbeidsmarkt.

5. *Hoe ziet het strategisch management van de directies Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Middelbaar Beroeps Onderwijs van het Ministerie van OCW eruit als reactie op de leerlingendaling in de sector?*

De prospector en de reactor strategie zijn het sterkst zichtbaar bij de beleidsdirecties. Zowel bij de directie primair onderwijs als de directie voortgezet onderwijs, is de reactor strategie dominant. Bij de directie voortgezet onderwijs is de prospector strategie dominant. De analyzer strategie is bij de directie middelbaar beroeps onderwijs de tweede dominante strategie. De defender strategie komt bij geen van de directies nadrukkelijk naar voren. Ook valt op dat de prospector strategie bij de beleidsdirecties optreedt als een gevolg van de reactor strategie. Deze twee strategieën bestaan hier naast elkaar.

6. *Wat is het empirische verband tussen een omgevingsverandering, namelijk leerlingendaling, en het strategisch management van de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW?*

Uit de resultaten blijkt dat er een positief verband bestaat tussen leerlingendaling en de prospector- en reactor strategie. Hierbij moet worden benadrukt dat andere factoren dan de leerlingendaling, tevens van invloed zijn op dit positieve verband. Zo spelen de institutionele kenmerken een belangrijke rol. De twee determinanten omgevingsverandering en institutionele kenmerken staan met elkaar in verband. Daarnaast tonen de resultaten een negatief verband met omgevingsverandering en de defender strategie. Er wordt geen verband aangetoond met de analyzer strategie. Het moment van onderzoek is daarnaast van invloed op de strategie die wordt gehanteerd. De drie beleidsdirecties bevinden zich alle drie in een ander stadium van anticiperen op de leerlingendaling, wat bepalend is voor de strategie. Zo is de leerlingendaling in het primair onderwijs bijna voorbij, in het voortgezet onderwijs in volle gang en in het middelbaar beroeps onderwijs net begonnen.

7. *In hoeverre zien we het theoretisch veronderstelde verband terug bij de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW?*

Het theoretisch veronderstelde verband wordt volledig herkend bij de directies primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps onderwijs. Alle hypothesen worden aangenomen.

Hoofdvraag: *Welke verschillende vormen van strategisch management zien we terug bij de drie beleidsdirecties (po, vo en mbo) van het Ministerie van OCW in reactie op de leerlingen- en studentendaling die zich voordoet?*

De antwoorden op de deelvragen vormen samen een antwoord op de hoofdvraag. De reactor zien we sterk bij de directie po en mbo. Bij de directie vo is de prospector strategie dominant, maar ook hier is de reactor strategie sterk aanwezig. De prospector strategie treedt op als een gevolg van de reactor strategie, waardoor deze twee strategieën niet los van elkaar kunnen worden beschouwd. Het optreden van de strategieën is deels een reactie op de leerlingen- en studentendaling die zich voordoet, maar komt ook voort uit institutionele kenmerken van de organisatie. Daarnaast is het moment van onderzoek van invloed op de strategie die zichtbaar wordt.

Doelstelling: *Het doel van het onderzoek is het identificeren van de verschillende vormen van strategisch management die zich voordoen binnen de beleidsdirecties primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW als reactie op de leerlingendaling door middel van een vergelijkende casestudie op basis van achttien interviews met (top)beleidsmedewerkers binnen de drie beleidsdirecties, een documentenanalyse en een vragenlijst.*

Het doel van het onderzoek was om een vergelijkende casestudie uit te voeren op basis van achttien interviews. De beleidsdirecties po, vo en mbo van het Ministerie van OCW vormen de drie cases. Per beleidsdirectie was het doel om zes verschillende medewerkers van verschillende niveaus te interviewen. Van de directie primair onderwijs zijn er drie medewerkers geïnterviewd. Er wordt op de

directie bijna niet meer geanticipeerd op de leerlingendaling, waardoor de betrokken medewerkers niet meer werkzaam en moeilijk bereikbaar waren. De documentenanalyse is uitgevoerd, wat heeft bijgedragen aan een eerste beeld van het strategisch management van de beleidsdirecties en de identificatie van het strategisch management. De resultaten uit de vragenlijsten dienden daarnaast als een extra bevestiging van de resultaten uit de interviews en de documentenanalyse. Deze methodentriangulatie heeft eraan bijgedragen dat de verschillende vormen van strategisch management toch zijn geïdentificeerd, ondanks het feit dat er in totaal vijftien interviews zijn gehouden. Doordat het gewenste aantal interviews niet kon worden bewerkstelligd, is de doelstelling van het onderzoek niet volledig behaald.

6.2. Terugblik en beperkingen

Terugblikkend op de wetenschappelijke relevantie, heeft dit onderzoek bijgedragen aan vervolgonderzoek. George & Desmidt (2014) kwamen in hun literatuuronderzoek tot de conclusie dat de focus in de negen onderzochte artikelen ligt op omgevingsverandering in relatie tot de formulering van het strategisch plan. Daarnaast benadrukken Poister et al. (2010) in hun literatuuronderzoek dat het bewijs van relaties binnen het strategisch management beperkt is. Zij geven aan dat in onderzoeken vaak wordt genegeerd hoe het proces zich tussen de verschillende fasen van strategisch management ontwikkelt. Dit onderzoek heeft bijgedragen aan een opvulling van de geschetste lacune, door zich te richten op de strategie inhoud van drie verschillende cases en niet op de formulering van het strategisch plan. Daarnaast draagt het onderzoek bij aan het bewijs van relaties binnen het strategisch management. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat er een relatie bestaat tussen de reactor strategie en de prospector strategie binnen een publieke organisatie. Het onderzoek toont aan dat deze twee strategieën elkaar opvolgen. Ook heeft het onderzoek bijgedragen aan aanvullende inzichten door de theorie van Miles & Snow (1978) in een publiek perspectief te plaatsen. Deze theorie richt zich op private organisaties. Hierdoor werd duidelijk dat niet alle indicatoren toepasbaar zijn op cases in de publieke sector. Een voorbeeld is ‘op zoek naar nieuwe inkomsten / opbrengsten’, een indicator van de prospector strategie. Het onderzoek laat tevens zien dat de vrijgevigheid, complexiteit en dynamiek binnen de taakomgeving, elkaar kunnen beïnvloeden.

Wat de maatschappelijke relevantie betreft, werd duidelijk dat de leerlingendaling tot grote problemen kan leiden binnen het onderwijs. Zo dreigen er scholen te verdwijnen door een tekort aan leerlingen of gebeurt dit al, zoals in het geval van Edudelta. Het Ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel en speelt een essentiële rol. Het waarnemen van een verschil in het strategisch management tussen de directies voortgezet en middelbaar beroeps onderwijs, vormde een aanleiding tot dit onderzoek. De directie middelbaar beroeps onderwijs staat aan het begin van de aanpak van leerlingendaling. Een onderzoek naar het strategisch management van de drie beleidsdirecties als reactie op de leerlingendaling, kan dienen als een spiegel voor de directie middelbaar beroeps onderwijs en bijdragen aan nieuwe inzichten over het handelen. Het onderzoek laat zien dat de directie middelbaar

beroeps onderwijs in grote mate reageert op de druk die uit de omgeving ontstaat. Zo wordt er actie ondernomen door middel van een gespreksronde langs de aoc's, aangezien hier een negatief Inspectierapport over is verschenen. Echter kijkt de directie niet naar andere mbo-instellingen, ondanks dat de leerlingendaling hier tevens een probleem vormt. Daarnaast is het bewustzijn van de leerlingendaling op de directie van de leerlingendaling beperkt in vergelijking met de andere twee beleidsdirecties.

Ondanks de wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek, zijn er ook beperkingen. In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader geschetst. Voor de variabele 'omgevingsverandering' wordt de theorie van Dess & Beard (1984) toegepast. Zij operationaliseren omgevingsverandering aan de hand van vrijgevigheid, complexiteit en de dynamiek. In het onderzoek werd duidelijk dat vooral de dimensie 'complexiteit' verschillende vormen aan kan nemen. Dit bemoeilijkt een onderlinge vergelijking van de mate van omgevingsverandering tussen de drie beleidsdirecties. Hierdoor kunnen er beperkte uitspraken worden gedaan over de invloed van 'het soort omgevingsverandering' op het strategisch management van de drie beleidsdirecties. Als het onderzoek opnieuw uitgevoerd werd, zou hier in de selectie van de theorie voor de variabele omgevingsverandering meer rekening mee worden gehouden. Dit zou tot de keus voor een andere theorie kunnen leiden. Een nauwkeurige afbakening van de indicatoren is van belang om uitspraken te kunnen doen over de gevonden resultaten. Zoals in de analyse werd benoemd, schoot de toepasbaarheid van de theorie van Miles & Snow (1978) op sommige vlakken tekort, doordat de theorie is toegespitst op de private sector. Hierdoor konden sommige indicatoren niet worden getoetst of werd hier niet op gescoord. Voorbeelden van indicatoren zijn 'op zoek naar nieuwe opbrengsten / inkomsten' en 'concurreren op prijs en kwaliteit'. In hoofdstuk drie wordt daarnaast duidelijk dat er vijftien respondenten zijn geïnterviewd, in plaats van achttien. Voor de directie primair onderwijs geldt dat er maar drie respondenten zijn geïnterviewd, in plaats van zes. De resultaten voor de directie primair onderwijs kunnen daarom een vertekend beeld schetsen. Wel zijn er interviews gehouden met medewerkers van verschillende niveaus, om zo veel mogelijk een realistisch beeld te kunnen waarborgen. Ook de methodentriangulatie draagt hieraan bij. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat de invloed van omgevingsverandering op het strategisch management, niet los kan worden beschouwd van de institutionele kenmerken van de publieke organisatie. In de interviews werd benadrukt dat de leerlingendaling alleen, niet tot handelen vanuit de beleidsdirectie hoeft te leiden. Dit gaat gepaard met kenmerken, zoals wensen vanuit de politiek en het mandaat van de publieke organisatie. Zo leidt het mandaat van het Ministerie van OCW ertoe dat de directies beperkt actie kunnen ondernemen, ook als de wens aanwezig is om meer te doen. Alhoewel de hypothesen in hoofdstuk vijf allemaal worden aangenomen, moet hier dus een kanttekening bij worden geplaatst: doordat de institutionele kenmerken van het Ministerie van OCW zo'n dominante rol spelen, kan slechts beperkt worden vastgesteld wat de directe invloed van leerlingendaling op het strategisch management van de drie beleidsdirecties is.

6.3. Wetenschappelijke aanbevelingen

Het is wenselijk om vervolgonderzoek uit te voeren naar het strategisch management van publieke organisaties als reactie op omgevingsverandering. Huidig onderzoek gaat vaak in op het proces omtrent de formulering van het strategisch plan als gevolg van omgevingsverandering. Meer onderzoek is nodig om de lacune omtrent de strategie inhoud verder op te vullen. De volgende wetenschappelijke aanbevelingen kunnen hierbij in ogenschouw worden genomen:

Vervolgonderzoek dient zich te richten op cases binnen andere sectoren in het publieke domein

In dit onderzoek staan er drie cases centraal, namelijk de directies primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps onderwijs van het Ministerie van OCW. Deze drie cases hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij het onderwijs in Nederland bedienen. Daarnaast vallen de cases onder het Ministerie van OCW, waardoor zij hetzelfde mandaat hebben. Toekomstig onderzoek dient zich in de vorm van een meervoudige casestudie te richten op cases binnen andere sectoren. Zo is er in de zorgsector tevens een omgevingsverandering aan de gang: het aantal bezoeken aan het ziekenhuis neemt af (Algemeen Dagblad, 2018). Daarnaast dienen er cases te worden onderzocht met een ander mandaat dan het Ministerie van OCW, zoals gemeentes, waterschappen of semi- overheden. Meer onderzoek met verschillende cases is nodig om een vergelijking tussen de verschillende lagen binnen het publieke domein te kunnen vastleggen. Dit kan leiden tot interessante inzichten. Zo kan worden vastgesteld of het strategisch management binnen publieke organisaties als reactie op een omgevingsverandering, bepalend is voor publieke organisaties in het algemeen of dat andere factoren tevens een rol spelen.

Vervolgonderzoek dient zich te richten op een combinatie van omgevingsverandering en institutionele kenmerken als onafhankelijke variabelen

Dit onderzoek toont aan dat de institutionele kenmerken van de organisatie bepalend zijn voor het strategisch management. De determinanten omgevingsverandering en institutionele kenmerken kunnen daarom niet los van elkaar worden beschouwd. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de mate waarin de institutionele kenmerken bepalend zijn voor het strategisch management ten op zichte van de omgevingsverandering zelf. Doordat de institutionele kenmerken in dit onderzoek zo van invloed zijn op het strategisch management, is het moeilijk om de directe invloed van de omgevingsverandering te bepalen. In vervolgonderzoek dient er rekening te worden gehouden met dit gegeven.

In vervolgonderzoek dienen de indicatoren uit de theorie van Miles & Snow (1978) meer te worden toegespitst op de publieke sector

Een beperking van het onderzoek is dat bepaalde indicatoren uit de theorie van Miles & Snow (1978) moeilijk toepasbaar zijn op de publieke sector. Bij het toepassen van de indicator ‘op zoek naar nieuwe inkomsten / opbrengsten’ dient in vervolgonderzoek te worden gespecificeerd welke inkomsten voor de

publieke organisatie relevant zijn. Hierbij dient er rekening te worden gehouden met het mandaat en het doel van de publieke organisatie. In dit onderzoek stond het Ministerie van OCW. Het ministerie streeft geen winst na, maar ontvangt bijvoorbeeld wel budget vanuit het Ministerie van Financiën om het onderwijs te kunnen bedienen. Dit verschilt per publieke organisatie. Ook de relevantie van de indicator ‘concurreren op prijs en kwaliteit’ kan per publieke organisatie verschillen. Voor het Ministerie van OCW is er geen sprake van concurrentie. Er bestaat geen andere organisatie met hetzelfde mandaat en dezelfde bevoegdheden als het Ministerie van OCW. Dit geldt bijvoorbeeld niet voor een ziekenhuis.

In vervolgonderzoek dient er rekening te worden gehouden met het moment waarop de omgevingsverandering plaatsvindt

In het onderzoek valt op dat het moment waarop de piek van de omgevingsverandering plaatsvindt, van invloed is op het strategisch management van de publieke organisatie. Hier dient in vervolgonderzoek rekening mee te worden gehouden. Doordat de drie beleidsdirecties (po, vo en mbo) zich alle drie in een andere fase bevinden, werd het verschil in het strategisch management tevens zichtbaar. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op cases die op het moment van onderzoek met dezelfde mate van omgevingsverandering te maken hebben. Hiertoe dient er een theorie te worden toegepast die de mate van omgevingsverandering zo nauwkeurig mogelijk meet.

6.4. Beleidsaanbevelingen

Dit onderzoek is geschreven in opdracht van de directie middelbaar beroeps onderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De directie bevindt zich op het moment van het onderzoek aan het begin van de aanpak. Het onderzoek biedt mogelijk nieuwe inzichten aan de directie mbo, waar in de verdere aanpak rekening mee kan worden gehouden. De volgende beleidsaanbevelingen hebben daarom betrekking tot de directie mbo van het Ministerie van OCW.

Creëer intern bewustzijn van de leerlingendaling op de directie

Momenteel bevindt de directie mbo zich in een fase, waarin er reactief wordt gehandeld op de leerlingendaling. Zo dienden de gesprekken met de aoc's ter kennismaking na de overheveling vanuit het Ministerie van EZK, maar vormde het negatieve financiële rapport van de Onderwijsinspectie tevens een aanleiding. Hierdoor viel de leerlingendaling op. Echter is de leerlingendaling ook al zichtbaar binnen andere mbo-instellingen. Het is belangrijk dat het bewustzijn van de leerlingendaling meer wordt aangewakkerd op de directie. Dit thema raakt veel dossiers waar verschillende beleidsmedewerkers op actief zijn. Ook deze beleidsmedewerkers dienen zich bewust te zijn van het probleem, zodat zij dit als een relevante factor mee kunnen nemen in hun werk. Om dit te bewerkstelligen kunnen er verschillende acties worden ondernomen. De beleidsmedewerkers die actief zijn op het thema leerlingendaling kunnen ervoor kiezen om de verschillende teams van de directie te bezoeken tijdens de teambijeenkomsten. Dit bezoek staat in het kader van leerlingendaling, waarbij de beleidsmedewerker samen met het team nadenkt over de invloed van de leerlingendaling op de verschillende dossiers uit het team.

Denk verder vooruit en neem de overige mbo-instellingen tevens mee in de aanpak

Het is belangrijk dat de directie zich naast de problemen die er nu spelen, ook richt op de complicaties die op een later moment op kunnen treden. Het onderzoek toont aan dat de politieke agenda een belangrijke rol speelt. Er is meer nodig dan ‘slechts’ leerlingendaling om het overheidsingrijpen te rechtvaardigen. Echter kan de directie wel stappen ondernemen om nu al te anticiperen op de gevolgen van de leerlingendaling, zonder dat dit een urgent thema is in de politiek. De directie mbo is immers verantwoordelijk voor de continuïteit van goed en bereikbaar middelbaar beroeps onderwijs. Een manier om vooraf te anticiperen, is door net als bij de directie voortgezet onderwijs, een team leerlingendaling op te richten. Dit team bestaat uit speciale accountmanagers leerlingendaling en beleidsmedewerkers. Momenteel zijn er al accountmanagers werkzaam op de directie mbo. Deze accountmanagers kunnen het thema leerlingendaling meenemen als hoofdthema tijdens de werkbezoeken aan de mbo-instellingen. De informatie die de accountmanagers tijdens de werkbezoeken ophalen, wordt besproken in het team leerlingendaling, waarna de beleidsmedewerkers verder kunnen anticiperen op deze informatie.

Zoek relevante partners op en treed meer met elkaar in gesprek

Het Ministerie van OCW heeft een belangrijke positie binnen het onderwijsveld. Zo is het ministerie verantwoordelijk voor de wettelijke kaders en zorgt het ministerie voor de financiering van het onderwijs. Het mandaat van het ministerie betekent ook dat de directie mbo niet in de autonomie van de onderwijsinstellingen kan treden. De scholen zijn verantwoordelijk voor een goed onderwijsaanbod en het ministerie neemt vooral een faciliterende rol in, waardoor de scholen de mogelijkheid behouden om de verantwoordelijkheid ook te kunnen nemen. Hierdoor kan de invloed van het Ministerie van OCW soms worden beperkt. Ondanks de belangrijke positie van het Ministerie van OCW, is de directie mbo daarom afhankelijk van andere relevante partners. Door met deze partners in gesprek te treden, kan het ministerie door middel van deze partners toch invloed uitoefenen. Uit de resultaten blijkt dat er vooral gesprekken worden gevoerd met de besturen van de onderwijsinstellingen. Deze besturen zijn verantwoordelijk voor het onderwijs in de regio en vormen dus een belangrijke partner voor de directie mbo. Echter kan er ook gedacht worden aan andere relevante stakeholders, zoals wethouders, de MBO Raad en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze stakeholders hebben allemaal een ander belang bij het thema leerlingendaling en een andere machtspositie. Door de belangen naast elkaar neer te leggen, kan er consensus worden gevonden en meer mogelijkheden tot samenwerking worden gecreëerd. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een heidag met alle relevante stakeholders, geïnitieerd door de directie middelbaar beroeps onderwijs.

Evalueer de aanpak van de leerlingendaling binnen de aoc's

Met de leerlingendaling heeft de directie mbo met een complexe vorm van omgevingsverandering te maken. Ook politieke veranderingen nemen een dominante positie in. Om hier als publieke organisatie goed op te blijven anticiperen, is het van belang dat niet alleen het topmanagement, maar ook de medewerkers een leerbereidheid tonen. Het topmanagement speelt wel een belangrijke rol in het faciliteren en ontwikkelen van deze leercultuur. Het is van belang dat er binnen de organisatie met de aanwezige kennis, gereflecteerd wordt op de huidige en toekomstige ontwikkelingen (Gerrichhauzen et al., 2002). Alhoewel de directie mbo nog niet anticipeert op de gevolgen van leerlingendaling in het overige mbo, is de aanpak van de leerlingendaling binnen aoc's wel in volle gang. Door deze aanpak te evalueren kunnen er nieuwe inzichten ontstaan die leerzaam zijn voor het topmanagement en de beleidsmedewerkers van de directie mbo. Een methode die hiervoor kan worden toegepast is de ex post evaluatie. Hierbij wordt er nagegaan in hoeverre de gestelde doelen daadwerkelijk zijn bereikt (Manceb & Bandres, 1999).

Literatuurlijst

- Algemeen Dagblad (2018). *Flinke afname van aantal bezoeken aan ziekenhuis*. Geraadpleegd op 18 augustus via: [<https://www.ad.nl/woorden/flinke-afname-van-aantal-bezoeken-aan-ziekenhuis~ace2e261/>]
- Andrews, R., Boyne, G., Law, J. & Walker, R. (2011). Strategy Implementation and Public Service Performance. *Administration & Society*. 43:6, 643-671
- Berry, F. S. (1994). Innovation in public management: The adoption of strategic planning. *Public Administration Review*, 54, 322-330
- Braun, V. & Varke, V. (2012). Thematic analysis. *APA Handbook of Research Methods in Psychology*, 57-69
- Bryson, J. (2011). A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations. *Pergamon Journals Ltd.*, 21: 1, 73-81
- Bryson, J., Crosby, B. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74: 4, 445-456
- Boyne, A. & Meier, K. (2009). Environmental Turbulence, Organizational Stability, and Public Service Performance. *Administration & Society* 40:8, 799–824
- Boyne, G., & Walker, M. (2004). Strategy content and public service organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 231-252
- Brignall, S. & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management Accounting Research*, 11, 281-306
- CBS. (2017). *Bevolking; kerncijfers*. Geraadpleegd op 28 maart 2017 via [<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37296ned/table?ts=1522231184027>].
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2010). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11:4, 407–423
- Dane, A.V. & Schneider B.H. (1998). Program integrity in primary and early secondary prevention: are implementation effects out of control? *Clinical Psychology Review*, 18: 1, 23-45
- Desmidt, S. & Heene, A. (2013). Strategie, de drijvende kracht van de organisatie. In *Strategisch management : een handboek voor de publieke sector* (pp. 115–146). LannooCampus.
- Dess, G., & Beard, D. (1984). Dimensions of organizational task environments. *Administrative Science Quarterly*, 29, 52-73
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency theory of organizations*. Londen: Sage Publications
- Eadie, D. (1983). Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector. *Public Administration Review*, 43: 5, 447-452.
- Engelshoven, van, I. & Schouten, C. (2017). *Groen Onderwijs*. [kamerbrief]. Geraadpleegd op 18 april 2018 via [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34284-11.html>]

- George, B. & Desmidt, S. (2013). Strategische planning als dominante benadering van strategisch management. In *Strategisch management: een handboek voor de publieke sector* (pp. 190–195). LannooCampus.
- George, B. & Desmidt, S. (2014). A State of Research on Strategic Management in the Public Sector An Analysis of the Empirical Evidence. *Strategic Management in Public Organizations*. Routledge: New York
- George, B. & Desmidt, S. (2016). Strategic-Decision Quality in Public Organizations: An Information Processing Perspective. *Administration & Society*, 1-26
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds; An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making*. Isce Publishing.
- Gerrichhauzen, J., Korsten, A. & Fijen, H. (2002). De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur. *Bestuurswetenschappen*, 56:3, 221-236
- Hendrick, R. (2003). Strategic planning environment, process, and performance in public agencies: A comparative study of departments in Milwaukee. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 491-519
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20:2, Februari-April, 93-109
- Kissler, G. R., Fore, K. N., Jacobson, W. S., Kittredge, W. P., & Stewart, S. L. (1998). State strategic planning: Suggestions from the Oregon experience. *Public Administration Review*, 58, 353-359
- Maceb, M. & Bandres, E. (1999). Efficiency Evaluation in Secondary Schools: the key role of model specification and of ex post analysis of results. *Education Economics*, 7:2, 131-152
- Miles, R. E., & Snow, C. C. (1978). *Organization strategy, structure, and process*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Mintzberg, H. (1987). The Strategy concept I: five P’s for strategy. *California Management Review*. 30:1, 11-21
- NRC. (2018). *Scholen Edudelta toch failliet*. Geraadpleegd op 19 maart 2018 via [<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/05/scholengemeenschap-edudelta-toch-failliet-a1594536>]
- Onderwijs in Cijfers. *Middelbaar Beroeps Onderwijs*. Geraadpleegd op 3 augustus 2018 via [<https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/mbo>]
- Onderwijs in Cijfers. *Primair Onderwijs*. Geraadpleegd op 3 augustus 2018 via [<https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po>]
- Onderwijs in Cijfers. *Voortgezet Onderwijs*. Geraadpleegd op 3 augustus 2018 via [<https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo>]
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8:3, 377–387
- Ostrom, V. & Ostrom. E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31:2, 203-216.

- Owen E. Hughes. (2003). Strategic Management. In Public management and administration: an introduction, 132–148.
- Poister, T., David, P. & Edwards, P. (2010). Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40:5, 522-545
- Poister, T. & Pasha, O. (2013). Does performance management lead to better outcomes? *The American Society for Public Administration*, 73:4, Juli-Augustus, 625-636
- Poister, T. & Streib, G. (1999). Strategic management in the public sector: Concepts, models and processes. *Public Productivity & Management Review*, 22:3, 308-325.
- Porter, E. (1980). *Competitive Strategy*. New York: Free Press.
- Rijksoverheid. (2017). *Vmbo'er krijgt doorstroomrecht naar havo*. Geraadpleegd op 19 maart 2018 via [<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/01/11/vmbo-er-krijgt-doorstroomrecht-naar-havo>]
- Rijksoverheid (2018). *Hoe betaalt de Rijksoverheid het onderwijs?*. Geraadpleegd op 20 juli 2018 via [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-financiert-de-rijksoverheid-het-onderwijs>]
- Rijksoverheid (2018). *Nieuwe plek voor alle leerlingen en studenten Edudelta*. Geraadpleegd op 19 september 2018 via [
- Rijksoverheid (2018). *Opleidingen, niveaus en leerwegen in het mbo*. Geraadpleegd op 3 augustus 2018 via [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/middelbaar-beroepsonderwijs/opleidingen-niveaus-en-leerwegen-in-het-mbo>]
- Rijksoverheid. (2018). *Prestatieafspraken met Universiteiten en Hogescholen*. Geraadpleegd op 26 februari 2018 via [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/prestatieafspraken-met-universiteiten-en-hogescholen>]
- Ring, P. & Perry, J. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *The Academy of Management Review*, 10:2, 276-286
- Slob, A. & Engelshoven, van, I. (2018). *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen* [kamerbrief]. Geraadpleegd op 28 maart 2018 via [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z03756&did=2018D17766].
- Speklé, R. & Verbeeten, F. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management accounting research*. 25:1, 131-146
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36:1, 47-57
- Trouw. (2017). *Hoe het onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen is gered van de ondergang*. Geraadpleegd op 28 maart 2018 via [<https://www.trouw.nl/samenleving/hoe-het-onderwijs-in-zeeuws-vlaanderen-is-gered-van-de-ondergang~a81936d2/>]
- Walker, R., Andrews, R., Boyne, G., Meier, K. & O'Toole Jr., L. (2010). Wake up call: Strategic Management, Network Alarms, and Performance. *Public Administration Review*

Variabele	Indicator	Interviewvragen	Topics vragenlijst
1. Prospector	1.1. Op zoek naar nieuwe markten in de omgeving.	- In hoeverre richt de directie zich in de aanpak op een herverdeling van onderwijsinstellingen, oftewel de markt?	1. Het strategisch management richt zich op een herverdeling van het onderwijs.
	1.2. Innoverende houding / het vaak aanpassen van diensten	- In hoeverre biedt de directie nieuwe, originele oplossingen in de aanpak van leerlingendaling? - Wat zijn de belangrijkste diensten van de directie t.a.v. leerlingendaling? Zijn er nog nieuwe diensten ontwikkeld?	2. Er zijn nieuwe diensten ontwikkeld om de leerlingendaling aan te pakken.
	1.3. Op zoek naar nieuwe inkomsten / opbrengsten	- In hoeverre onderneemt de directie actie om nieuwe opbrengsten te genereren?	3. De directie onderneemt actie om nieuwe opbrengsten te genereren in de aanpak van leerlingendaling.
	1.4. Actief aanpassen van de interne organisatie	- In hoeverre zijn er binnen de directie verschuivingen geweest t.a.v. de aanpak van leerlingendaling? Zijn er bijvoorbeeld nieuwe teams opgericht?	4. Er zijn interne verschuivingen voorgekomen om de aanpak van leerlingendaling vorm te geven.
	1.5. Actief rekening houden met de externe organisatie	- Wat zijn volgens u de belangrijkste externe partners en in hoeverre houdt de directie rekening met deze partners?	5. Er wordt actief samengewerkt met externe stakeholders om de leerlingendaling aan te pakken.
2. Defender	2.1. Behoud van de huidige markt	- In hoeverre streeft de directie naar het behoud van de onderwijsinstellingen in de huidige staat?	6. Het strategisch management richt zich op het behoud van het onderwijs in de huidige staat.
	2.2. Behoud van de huidige diensten	- In hoeverre is de directie gericht op het behoud van de huidige diensten? Is de directie veranderingsgezind?	7. Het strategisch management richt zich op het behoud van de huidige diensten.
	2.3. Verbeteren efficiëntie van bestaande activiteiten	- Onderneemt de directie acties om de huidige diensten beter en efficiënter uit te voeren? Heeft dit nog invloed gehad op de interne- en externe organisatie?	8. Er zijn acties uitgevoerd om de diensten van de directie m.b.t. leerlingendaling efficiënter uit te voeren.
	2.4. Concurreren op prijs en kwaliteit	- In hoeverre is er sprake van concurrentie op prijs en kwaliteit met andere stakeholders?	9. Er is sprake van concurrentie op prijs en kwaliteit door externe actoren.
3. Reactor	3.1. Geen consistente strategie.	- In hoeverre is de aanpak van leerlingendaling door de directie consistent te noemen? - Zit er verschil in het geformuleerde beleid en de uiteindelijke uitvoering?	10. De strategie omtrent leerlingendaling is consistent.
	3.2. Topmanagers nemen vaak verandering en onzekerheid waar in de omgeving.	- Is de leerlingendaling al eerder waargenomen door de MT leden? - Werd hier toen meteen actie op ondernomen?	11. Er werd meteen actie ondernomen toen de leerlingendaling werd geconstateerd.
	3.3. Past zich alleen aan bij druk uit de omgeving.	- In hoeverre heeft u het idee dat de druk van externe stakeholders heeft bijgedragen aan het formuleren van een strategie omtrent leerlingendaling?	12. Druk van externe stakeholders heeft eraan bijgedragen dat er actie wordt ondernomen omtrent leerlingendaling.
4. Analyzer	4.1. Behoud van een veilige marktpositie.	- Hoe beschrijft u de marktpositie van de directie? - In hoeverre is de strategie omtrent leerlingendaling gericht op het behoud van deze (veilige) marktpositie?	13. In de aanpak is rekening gehouden met het behoud van een veilige marktpositie van de directie.
	4.2. Op zoek naar nieuwe markten in de omgeving.	- In hoeverre is de directie op zoek naar nieuwe markten en producten?	X (zie topic 1)
	4.3. Terughoudend in het zetten van de eerste stap.	- In hoeverre heeft de directie de eerste stap gezet in het agenderen van de leerlingendaling?	14. De directie heeft de eerste stap gezet in het agenderen van de leerlingendaling.

	4.4. Het overnemen van acties van de concurrentie / vergelijkbare organisaties.	- In hoeverre zijn er succesvolle acties van de andere beleidsdirecties omtrent leerlingendaling overgenomen?	15. Succesvolle acties van andere directies m.b.t. leerlingendaling zijn door de eigen directie overgenomen.
5. Omgevingsverandering	5.1. De mate van vrijgevigheid in de omgeving	- In hoeverre verschillen de onderwijsinstellingen in vrijgevigheid? - In hoeverre zijn financieel zwakke onderwijsinstellingen van invloed op de aanpak van leerlingendaling? - Hoe reageren jullie op deze onderwijsinstellingen?	
	5.2. De mate van dynamiek in de omgeving	- In hoeverre was de leerlingendaling van tevoren voorspeld? - Is de leerlingendaling iets wat vaker is voorgekomen? - Hoe ernstig is de leerlingendaling?	
	5.3. De mate van complexiteit in de omgeving	- In hoeverre dient de directie rekening te houden met de verschillende behoeften van de betrokken stakeholders?	