

Fusies, het is best een heikel onderwerp'

Nieuwsbericht intranet Ministerie OCW | 23 oktober 2018

Promoveren terwijl je bij OCW werkt, het kan. Zo bewijst ook Renze Portengen (OWB), die afgelopen juli promoveerde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Drie jaar lang werkte hij aan zijn proefschrift 'Beleidsdynamiek en schaalpolitiek. Opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid?', waarin hij onder andere kijkt naar de relatie tussen grote politieke veranderingen en de visie op schaalbeleid. Met zijn proefschrift combineerde Renze beleid en onderzoek, iets wat interessante inzichten heeft opgeleverd, ook voor OCW.



Foto: Lotte Bruger

Tekst: Lotte Burger

Het is alweer zes jaar geleden dat Renze werd benaderd voor een functie bij de Commissie Fusietoets Onderwijs. Een nieuwe commissie waarvan het bureau destijds nog moest worden opgezet. Renze: 'Daar hebben ze mij toen voor gevraagd. Het leek mij een interessante klus, en ik ging in op het voorstel. Zodoende werd ik als leidinggevende verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. Ik zette het bureau op, zorgde voor een locatie, budget, logo, eigenlijk alles.' Na twee jaar draaide de organisatie naar behoren. Project afgerond, zou je zeggen. 'Maar toen werd mij gevraagd nog drie jaar bij te tekenen. Iets waar ik toch wel over twijfelde, want hoe houd je zo'n functie interessant voor jezelf? Ik moet ergens mijn tanden in kwijt kunnen.'

Folder in de bus

In die periode viel een aantal dingen samen. 'Iemand riep tegen mij: "Moet je niet gaan promoveren?" En even later viel er een folder bij mij in de bus met informatie over een promotietraject. Toen dacht ik: 'Oké, ik teken drie jaar bij en in die tijd ga ik een proefschrift schrijven.' Het bleek hét startsein voor een intensief traject van drie jaar, waarin Renze zijn werk als directeur secretaris bij de commissie combineert met zijn promotieonderzoek. 'Gelukkig werd ik door de directie WJZ ontzettend gesteund. Als ik vrij wilde voor mijn onderzoek, werd daar nooit moeilijk over gedaan. Integendeel, ik werd juist gestimuleerd om de tijd te nemen die ik nodig had.'

Naast de steun van het ministerie, krijgt Renze professionele begeleiding vanuit de NSOB, een opleidingscentrum speciaal voor ambtenaren dat sinds vier jaar ook een promotieklas heeft. Renze kwam terecht bij de tweede lichterij kandidaten, een interessante groep mensen met ieder een eigen achtergrond en expertise. Volgens Renze is het fijn te weten dat je met z'n allen in hetzelfde schuitje zit. 'Je bent best vastgeroest in je eigen denkpatronen, dus aan het begin moet je alles wat je denkt dat goed is, loslaten. Je moet helemaal opnieuw beginnen. En dat vond ik gaaf. Tegelijkertijd was het natuurlijk ook een moeilijk proces, maar omdat je samen in een groep zit, zie je dat iedereen ermee worstelt. Zo kun je elkaar ook een beetje helpen.'



Foto: Renze Portengen
Renze tijdens de verdediging van zijn proefschrift.

Heikel onderwerp

Voor zijn onderzoek wordt Renze gekoppeld aan Mark van Twist, professor bij de Erasmus Universiteit én aangesloten bij de NSOB. Met de nodige begeleiding krijgt Renze al vrij snel het onderwerp scherp. 'Ik werkte al twee jaar voor de Commissie Fusietoets en ik merkte dat 'fusies' best een heikel onderwerp is. Er zijn nogal wat spanningen tussen bestuurders aan de ene kant en het lerarencorps, ouders en leerlingen aan de andere kant. Er spelen allemaal machtsprocessen, die voor een politicoloog als ik heel interessant zijn. Want hoe democratisch is zo'n besluit om scholen te fuseren? Om hier achter te komen, heb ik mij verdiept in hoe zo'n fusieproces in andere sectoren verloopt. Ook omdat ik wilde snappen waarom we het in het onderwijs zo doen zoals we het doen. En of dat nou zo bijzonder is, of niet.'

Renze komt erachter dat er nogal wat overeenkomsten bestaan in het fusieproces binnen verschillende sectoren. En dat de politiek hierin een belangrijke rol speelt. 'Ik begon mij steeds vaker af te vragen wat de rol van ideologie nu is in dat hele fusieproces. Waarom is het zo dat liberalen vaak andere argumenten voor schaalvergroting gebruiken dan sociaaldemocraten en confessionelen? Dat was toen nog slechts een gevoel, een hypothese. Maar dat wilde ik graag onderzoeken.'



Foto: Renze Portengen
Er wordt een aantal kritische vragen gesteld.

Kijken naar paradigmashifts

De hoofdvraag voor het onderzoek luidt uiteindelijk: 'Wat is de rol van de landelijke politiek geweest over een periode vanaf 1980?' Een vrij specifieke tijdperiode waarvoor Renze bewust kiest. 'Ik wilde de rol van de landelijke politiek onderzoeken, en de vraag hoe het nou kan dat dominante politieke opvattingen veranderen. Om zoiets te achterhalen, moet je kijken naar paradigmashifts in de politiek. Deze komen niet vaak voor, zo'n eens in de vijftien jaar. Maar om het onderzoek wetenschappelijk relevant te maken, kun je niet slechts één paradigmashift bekijken. Daarbij had ik door mijn research het gevoel dat er een bijzonder proces gaande was: eerst was schaalvergroting de norm, een aantal jaren later liep dat juist terug en nu is schaalvergroting wederom 'in'. Zodoende koos ik voor een onderzoeksperiode van ruim dertig jaar, waarbij ook de link wordt gelegd met het actuele beleid.'

Na de eerste research volgt een intensieve periode van dataverzameling. Hiervoor bestudeert Renze Kamerstukken en verkiezingsprogramma's van politieke partijen tussen 1980 en 2016. De informatie die dit oplevert, geeft Renze een aantal opmerkelijke inzichten over schaalbeleid in Nederland. Niet alleen op gebied van onderwijs, maar ook binnen de zorgsector. 'Allereerst heb ik kunnen aantonen dat op het moment van verkiezingen partijen vaak teruggrijpen naar hun basis. Vooral partijen die eerder gestraft

zijn, zoals het CDA in 1994 en de PvdA in 2002. Zo zie je dat het CDA zich vanaf dat moment gaat richten op de 'menselijke maat' en zo dichterbij de burger weet te komen.' Renze ziet dat dit proces zorgt voor de eerste paradigmashift rond de millenniumwisseling. Hij legt uit: 'Waar in de jaren tachtig en negentig wordt ingezet op schaalvergroting, zie je dat onder de kabinetten Balkenende de 'menselijke maat' zijn intrede doet. Kleine organisaties krijgen extra financiering en de fusiebonus vervalt.



Foto: Renze Portengen
Na drie jaar neemt Renze zijn doctorstitel in ontvangst.

Economie speelt grote rol

Maar naast een politieke invloed, speelt ook de economie een grote rol in het schaalbeleid. Zo is goed te zien tijdens de tweede paradigmashift. 'Vanaf 2008 krijgen we te maken met een financiële crisis. Er moet bezuinigd worden, zo is het motto onder kabinet Rutte I, II en III. Ook de PvdA gaat hier in mee. En zo komt ook het idee van schaalvergroting weer op. De overheid moet hiermee goedkoper worden, en dus kleiner. Om dat te kunnen doen heb je stevige instellingen nodig. En die moeten groot zijn, anders kunnen wij geen taken aan hen overlaten, zo is de gedachte. Eigenlijk hetzelfde verhaal als tijdens de crisis in de jaren tachtig.'

Fusies in het onderwijs

Wat dit onderzoek oplevert voor OCW? Renze laat zien dat de paradigmashifts ook invloed hebben gehad op het onderwijsbeleid. 'In de jaren tachtig worden kleuterscholen en lagere scholen samengevoegd tot basisscholen, en er vormen zich in die periode veel schoolgemeenschappen. Dat is vervolgens tien jaar lang weggeëbd, maar inmiddels zijn er weer maatregelen genomen om basisscholen in krimpgebieden samen te voegen. Hierbij wordt men niet zozeer gedwongen om te fuseren, maar het wordt ze wel makkelijk gemaakt.'

Hoewel Renze zijn proefschrift heeft afgesloten, is hij niet bang voor leegte. 'Er is nog een aantal artikelen in de maak en daar neem ik rustig mijn tijd voor. Dat zal nog wel twee jaar duren. In die tussentijd wil ik mijn kennis delen met anderen, zo is er bijvoorbeeld belangstelling vanuit andere departementen én België. Ondertussen ben ik aan de slag gegaan als teamleider bij de directie OWB, nadat ik mijn periode bij de commissie had afgerond. Het is een plek waar ik mijn opgedane kennis goed kwijt kan. Ik zal mij de komende tijd dus zeker niet vervelen!'

Geïnteresseerd in het hele proefschrift? Mail dan naar r_portengen@hotmail.com.