

Schaarste aan en ontevredenheid met onderwijs

Een essay ten behoeve van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling in het kader van het project 'Schaarste in de publieke sector'

Dr. Frans J. de Vijlder
Max Goote Kenniscentrum
Universiteit van Amsterdam
Wibautstraat 4
1091 GM Amsterdam
T: +31 20 525 1550
F: +31 20 525 1270
E: fdevijlder@educ.uva.nl

Inhoudsopgave

- Hoofdlijn van het betoog
- 1. Inleiding
- 2. Aspecten van schaarstebeleving op onderwijsterrein
 - 2.1 Een beschamende vaststelling
 - 2.2 Is er wel een probleem?
 - 2.3 Veranderende belevingen van schaarste
- 3. Het echte probleem met het onderwijs: waarden, verdeling van levenskansen en welvaartskansen
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Twee wedlopen
 - 3.3 De internationale wedloop
 - 3.4 Het individueel streven naar geluk en welvaart
 - 3.5 Spannende onderwijspolitiek
 - 3.6 De achtergronden: onderwijs als ‘positional good’
 - 3.7 Niet (meer) samen naar school...
- 4. Generieke veranderingen in de relatie tussen consumenten en producenten en hun uitwerking in het onderwijs
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2 Openbaarheidsoffensief, kwaliteitsbewustzijn, rating en verantwoording
 - 4.3 Mondiger klanten
 - 4.4 Indringend-er media
 - 4.5 Groeiende heterogeniteit en behoefte aan flexibiliteit
 - 4.6 Meer kennis over individuele menselijke potenties en hoe deze verder te ontwikkelen
 - 4.7 Schaarste aan personeel
 - 4.8 Technologie en nieuwe mogelijkheden, zoals zelfeducatie, simulatie, online-onderwijs
 - 4.9 Globalisering, open bestel en marktwerking
 - 4.10 Schaarstebewustzijn door bezuiniging, herverdeling en nieuwe privaat gefinancierde mogelijkheden
- 5. Indicaties voor oplossingsrichtingen
 - 5.1 De balans opgemaakt
 - 5.2 Hoe verder?
- Literatuur

[Tekstkaders]

Disappointment

Willingness to pay

Onderwijs, sociale onrust en burgerrechten

“Wir sind die Angeschmierten”

Het verstatelijkingsmechanisme

Twee voorbeelden uit de VS

Een nationale kwestie: zittend plassen

Hoofdlijn van het betoog

1. Schaarste aan en ontevredenheid met aangeboden goederen en diensten is een algemeen en permanent verschijnsel, dat zich zowel in de publieke als in de private sector voordoet. Schaarsteverschijnselen zijn waardegeladen en kunnen niet als 'markttechnische kwesties' worden behandeld.
2. Er is sprake van een generieke, niet conjuncturele verandering in de relatie tussen consumenten/gebruikers/ontvangers enerzijds en producenten/exploitanten/aanbieders anderzijds, gedreven door meerdere, onderling samenhangende maatschappelijke ontwikkelingen. Het onderwijs wijkt daarin niet af van andere goederen en diensten. Naast deze generieke maatschappelijke verschijnselen is er in het onderwijs sprake van een specifiek schaarste- en ontevredenheidsvraagstuk, dat te maken heeft met waardeoriëntaties, verdeling van levenskansen en welvaart. Vanuit de functie die het onderwijs daarin vervult, is het betrokken in tenminste twee 'wedlopen', namelijk de welvaartscompetitie tussen nationale staten en het streven naar een zo hoog mogelijke individuele welvaart en geluk van individuele personen en gezinnen.
3. De betrokkenheid van het onderwijs in beide wedlopen afzonderlijk, en hun samenspel, verklaren waarom de staat de zeggenschap over de allocatie van het onderwijs heeft verworven. Ze verklaren ook de hoge politieke lading van vraagstukken van schaarste aan en ontevredenheid met onderwijs. 'Woede' hierover richt zich niet primair op de uitvoerende instituties, maar op de politieke machthebbers. 'Woede' heeft niet zozeer betrekking op de dienstverlening als zodanig, maar op het miskennen van waarden, het blokkeren van welvaartskansen, gevoelens van onrechtvaardigheid over de verdeling van levenskansen, frustratie over niet vervulde beloften, maatschappelijke onzekerheid.
4. Het grootste schaarstevraagstuk in het onderwijs op dit moment en voor de komende jaren is de spanning tussen de nog immer stijgende behoefte aan meer en betere mogelijkheden om te leren en de middelen die daarvoor nodig zijn. Hoewel er een grote 'willingness to pay' voor onderwijs is, is er tegelijkertijd een enorme sociaal-economische druk om de publieke uitgaven beperkt te houden. En voor zover er collectieve middelen zijn, is er vanwege vergrijzing en een groeiende veiligheidsvraagstuk zware concurrentie in de publieke sector. Maar ondanks het vooruitzicht dat de 'publieke armoede' aanhoudt, bestaat er in de politiek maar een beperkte bereidheid om veel meer ruimte te bieden aan 'initiatieven van onderaf' voor nieuwe vormen van aanbod en financiering.
5. Het publieke bestel levert daardoor voor iedereen maar een middelmatig profijt: degenen in wie veel en intensief geïnvesteerd moet worden schieten hopeloos tekort en degenen die veel mogelijkheden tot ontplooiing in zich hebben zijn, zeker in de leerplichtige fase, gebonden aan de beperkingen van het publieke bestel. Ook herverdeling van het publieke geld dat beschikbaar is voor onderwijs, bijvoorbeeld van het hoger onderwijs (dat overwegend ten goede komt aan mensen die al goed af zijn) is tot nu toe politiek vrijwel onmogelijk gebleken: degenen die erop achteruit gaan leggen meer gewicht in de politieke schaal dan degenen die er baat bij zouden hebben.
6. Gelijktijdig en in samenhang met het vorige punt manifesteert zich in met name het basis- en voortgezet onderwijs (en gedeeltelijk ook in het beroepsonderwijs) een moeilijk oplosbare spanning, namelijk aan de ene kant een enorme schaarste aan 'gemengd onderwijs' met het oog op integratie bij allochtone groepen en aan de andere kant een grote behoefte om vast te houden aan

keuzevrijheid en de op zich rationele keuze onder autochtone groepen om zwarte, en zwarter wordende, scholen te mijden. Ook onder de autochtone bevolking wordt de behoefte aan die integratie sterk gevoeld en zelfs geëist, maar er bestaat weinig bereidheid om hiervoor individuele persoonlijke belangen op te geven. De ene schaarste vecht met de andere en creëert een situatie van 'rational man, irrational society'. Het zal duidelijk zijn dat het hier niet alleen gaat om 'geld', maar in de eerste plaats om culturele, religieuze en etnische 'waarden'.

7. Met het bovenstaande hebben we het meest centrale schaarstevraagstuk in het onderwijs te pakken. Daarnaast moeten de vraag/aanbodverhoudingen in het onderwijs zich aanpassen aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, die nieuwe en veranderende behoeften met zich meebrengen, maar ook nieuwe vormen van omgang tussen aanbieders en vragers. Mede als gevolg van de 'bestuurlijke en financiële klem' waarin het publiek gefinancierde onderwijs gehouden wordt, gaat dat niet zonder spanningen en ontwikkelen zich ook buiten het formele onderwijs nieuwe vormen. Dat is overigens altijd zo geweest. In het verleden werden dergelijke nieuwe initiatieven altijd onder maatschappelijke druk geïncorporeerd in het publieke bestel, maar het is de vraag of de condities waaronder dit mechanisme werkte nog wel aanwezig zijn.

8. We benoemen hier een aantal van de belangrijkste ontwikkelingen en nieuwe behoeften. Ze staan niet los van elkaar, maar beïnvloeden elkaar ook onderling. Juist dit samenspel verhoogt de druk. Zonder volledigheid te pretenderen gaat het onder meer om de volgende factoren.

- Openbaarheidsoffensief: integriteit en kwaliteit van publiek gefinancierde instellingen is geen vanzelfsprekende zaak meer; er is behoefte aan openbaarheid van handelen en zichtbaarheid van resultaten.
- Mondiger klanten: burgers zijn kritischer en beter geïnformeerd.
- Media: de media vervullen een belangrijke rol in agendasetting op de politieke agenda en de gerichtheid daarvan op calamiteiten.
- Heterogeniteit en flexibiliteit: in afnemende mate voldoen gestandaardiseerde producten en in toenemende mate is er behoefte aan organisatie van leerprocessen rondom de behoeften van de klant.
- Meer kennis over individuele menselijke potenties en hoe deze verder te ontwikkelen leidt tot nieuwe claims van ouders en vragen over de verdeling van schaarse middelen door scholen.
- De schaarste aan personeel dwingt scholen en instellingen tot het zoeken naar nieuwe en 'creatieve' oplossingen om in een behoefte te kunnen blijven voorzien; dit vraagstuk zal de komende jaren steeds prangender worden.
- Nieuwe technologieën bieden ongekeerde mogelijkheden om de leertechnologie, wat en hoe mensen leren en de organisatie van leerprocessen drastisch te veranderen en daarmee ook de verhoudingen tussen vragers en aanbieders.
- Globalisering, marktwerking en de tendens tot het loslaten van exclusieve bekostigingsrelaties tussen de staat en instellingen in een gesloten stelsel leiden tot een andere positie en rol van de nationale overheid en tot andere onderlinge verhoudingen tussen instellingen.
- Bezuinigingen, veranderingen in het recht op onderwijs en de contrasten tussen stelselonderwijs en onderwijs 'op de markt' hebben alle een invloed op schaarstebeleving

9. We trekken als belangrijkste conclusies uit het voorafgaande de volgende.

- De politiek ziet zich nog dagelijks geconfronteerd met onvervulde behoeften, individueel en collectief, op het gebied van onderwijs en leren, maar ziet zich door de groeiende economische interdependenties *structureel* niet langer in staat om uit collectieve middelen in die behoeften te voorzien.

- De onder 8 genoemde maatschappelijke krachten die generiek op relaties tussen aanbieders en vragers werken, missen ook hun uitwerking in het onderwijs niet: op tal van aspecten gebeuren dingen die het voortbestaan van het stelsel in zijn huidige vorm op losse schroeven zet.
 - Er is sprake van een groeiende sociale en politieke spanning tussen schaarste aan gemengde scholen en andere collectiviteiten enerzijds en de schaarste aan ontplooiingsmogelijkheden die groepen burgers voor zichzelf en hun 'eigen groep' ervaren; als groep kunnen en willen ze desnoods zelf hun voorziening organiseren.
10. Er zijn geen pasklare oplossingen voor de vraagstukken, hoogstens kan worden aangegeven in welke richting die gezocht moeten worden.
- De politiek zou er beter aan doen om op te houden met de illusie in stand te houden dat de overheid een heel 'stelsel' in stand kan houden en financieren en zich meer moeten richten op het ondersteunen en aanspreken van individuele burgers.
 - De politiek zou in regelgeving en financiering ruimte moeten bieden voor zelforganisatie en financiering uit ander bronnen dan de nationale belastingen. De generieke veranderingen in de relaties tussen aanbieders en vragers van diensten in de publieke sector, die we hierboven geschetst hebben, ondergraven namelijk de vooronderstellingen waarop de sociale politiek van de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat gebaseerd was en behoeven een fundamentele herbezinning van de sociale politiek *over de afzonderlijke beleidsterreinen heen*.
 - Beschouw de segregatie in het onderwijs en het eraan gekoppelde schaarsteconflict niet als een vraagstuk dat (alleen) in of door het onderwijs opgelost kan worden. Het is zonder meer een zorgelijke ontwikkeling, maar hiervoor zijn geen simpele, sectorgebonden, laat staan nationaal gebonden, oplossingen. Ongeduld is hier een slechte leermeester en dwang zal eerder averechts werken.

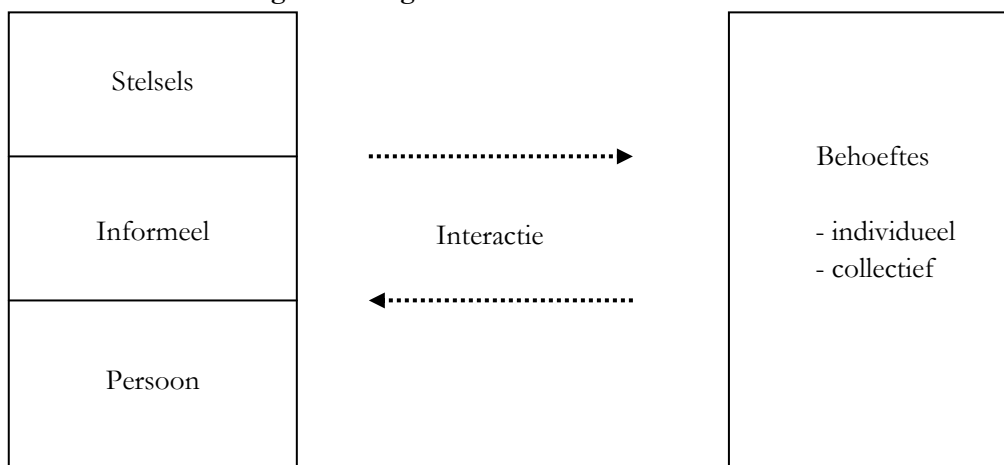
1. Inleiding

Dit essay gaat over schaarste aan en ontevredenheid met het onderwijs. Het is onderdeel van een adviesproject van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Volgens het plan van aanpak luidt de hoofdvraag van dit project:

Is er een vernieuwing van de collectieve sector mogelijk, op zo'n wijze dat er een nauwere verwevenheid en een betere interactie ontstaat tussen aan de ene kant de stelsels en aan de andere kant de waardering van de burgers en de initiatieven die ontstaan uit allerlei zelforganiserend vermogen?

De raad heeft daartoe een soort denkmodel ontwikkeld dat in schema 1.1 wordt weergegeven.

Schema 1.1 Verhouding tussen organisaties en behoeftes



In dit schema wordt een onderscheid gemaakt tussen behoefte en de manier waarop (de voldoening aan) de behoeften van burgers georganiseerd kunnen worden. Hierbij rekening houdend met de toenemende verschillen in behoeftes op individueel dan wel collectief niveau.

De organisatie van de behoeftes valt volgens het model van de raad uiteen in drie delen. Ten eerste dat wat de persoon zelf kan organiseren (Persoon). Ten tweede datgene wat in het informele circuit georganiseerd kan worden (Informeel). Ten derde hetgeen in de stelsels wordt georganiseerd (Stelsels). De verhouding tussen stelsel, informele voorziening en persoon is dynamisch van karakter en verandert met de tijd. Deze verhouding verschilt niet alleen in de tijd (voor WOII waren er nauwelijks collectieve voorzieningen) maar ook per land (in Zweden is veel meer collectief geregeld en in de Verenigde Staten is veel minder dan in Nederland collectief georganiseerd).

Een kernpunt van het project is enerzijds de interactie tussen de behoeftes, zowel van individuele burgers als van groepen burgers en het complex van organisatie en anderzijds de verhouding binnen het complex van organisatie tussen stelsel, informele voorziening en persoon. Het doel van het project is om een handelingsperspectief voor de overheid te formuleren, oftewel aanbevelingen te doen voor vernieuwing van de collectieve sector. Het projectplan voorziet in een eerste verkenning van het onderwerp op drie deelterreinen die in het advies centraal zullen staan, te weten gezondheidszorg, veiligheid en onderwijs. In deze eerste verkenning gaat het om het achterhalen van de aard en de omvang van het probleem op het betreffende terrein en de terugkoppelingsmechanismen in het aanbod om in te spelen of tegemoet te komen aan onvrede en wensen bij burgers.

Gelet op het bovenstaande wordt uitgegaan van de volgende *probleemstellingen*.

1. Welke aspecten kunnen worden onderscheiden aan schaarste (beleving) op het onderwijsterrein?
2. Welk gedrag van actoren aan de aanbodkant en aan de vraagkant kan worden beschouwd als signalen voor en reacties op deze schaarste (beleving)?
3. Welke concrete empirische aanwijzingen zijn er voor de verschillende aspecten van schaarste aanwezig en welke betekenis moeten we aan deze metingen toekennen?
4. Welke ('indicaties voor') oplossingsrichtingen vloeien uit de analyse voort?

De opbouw van het essay volgt globaal deze probleemstellingen, maar vooral is geprobeerd om een samenhangend betoog te ontwikkelen, waarin de hoofdelementen naar voren springen. Veel dank ben ik verschuldigd aan alle personen die door gesprekken of het aanleveren van informatie hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze tekst. Een waarschuwing vooraf: het is niet mogelijk om in een essay van beperkte omvang *alle* aspecten van schaarste aan en ontevredenheid in alle vormen van onderwijs aan de orde te stellen. Ook zou veel meer te zeggen zijn over mechanismen van verstatelijking en denationalisering en hun historische dynamiek, over mechanismen om variëteit te genereren en incentives voor uniformering en imitatie, op de behoeftegenererende werking van moderne technologie, etc., allemaal zaken die te maken hebben met schaarste en ontevredenheid en de publieke zaak.

2. Aspecten van schaarstebeleving op onderwijsterrein

2.1 Een beschamende vaststelling?

Schaarste is volgens het woordenboek de omstandigheid dat iets in geringe hoeveelheid voorkomt of te krijgen is. Ontevredenheid is de toestand dat men meer begeert, dan men reeds (gehad) heeft. Schaarste is geen objectieve toestand, maar een (inter-)subjectieve, veelal cultureel gebonden, beleving; alleen bij de afwezigheid van de primaire levensbehoeften kan men met recht spreken van een 'objectieve' schaarste.

Terwijl in de premoderne tijd het ontbreken van primaire levensbehoeften een lot was dat mensen en samenlevingen domweg 'overkwam' door krachten die ze zelf niet konden beheersen, beschikken we vandaag over excellente technische mogelijkheden om de hele, veel omvangrijkere, wereldbevolking van primaire levensbehoeften te voorzien, inclusief een zeker niveau van basisonderwijs. Een eerste ironie is echter dat in een technologisch geavanceerde wereld de allocatiemechanismen blijkbaar zo werken dat een groot deel van de wereldbevolking niet wordt voorzien van primaire levensbehoeften, terwijl een beperkt deel baadt in een niveau van welvaart dat nog maar vijftig jaar geleden voor ondenkbaar werd gehouden. En deze verschillen groeien nog steeds verder. [Disappointment] De tweede ironie is dat juist binnen deze welvarende samenlevingen de overvloed gepaard gaat met gevoelens van onbehagen en sociale spanning, met weerstand tegen economische vluchtelingen en met onrust op het moment dat de *groei* van de welvaart terugzakt van drie naar één procent. We zouden ons moeten schamen... Of niet? Wat het bovenstaande in elk geval laat zien is het volgende: *schaarstebeleving kan niet losgezien worden van waardeoriëntaties, individueel en collectief*. Ook in het vervolg van ons betoog zal dat nog meerdere keren terugkeren. Schaarsteverschijnselen kunnen dus niet worden behandeld als waren het 'markttechnische kwesties'.

Disappointment

Volgens Hirschman (1982) leveren consumptie-ervaringen naast bevrediging ook altijd onvrede en

teleurstelling op: "The world that I am trying to understand ... is one in which men think they want one thing and then, upon getting it, find out to their dismay that they don't want it nearly as they thought or don't want it at all and that something else, of which they were hardly aware, is what they really want". Met een impliciete verwijzing naar de overbekende Maslow merkt hij op dat: "[w]e never operate in terms of a comprehensive hierarchy of wants, established by some psychologist surveying multifarious pursuits and needs of mankind, but at any one point in our real existence – and that is often also true for whole societies – we pursue some goals which then get replaced by others."

Dus wat bezielt een Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling van een land dat stevast in de top tien staat van landen met grote concurrentiekracht, meest welvarend, meest democratisch, meest gelukkige bevolking, meest egalitair, etc. om een project te starten over schaarste aan en ontevredenheid in de publieke dienstverlening en mechanismen om deze op te heffen?

2.2 *Tevreden onderwijsklanten...of toch niet?*

De tevredenheid van klanten over het onderwijs wijkt vermoedelijk niet wezenlijk af van die van de tevredenheid over andere goederen en diensten. In deze paragraaf zullen we dat nader onderbouwen met gebruikmaking van het materiaal dat het SCP (2002) daarover verzameld heeft in het kader van het Sociaal en Cultureel Rapport. Ook zullen we een aantal opmerkingen maken over de betekenis van dit soort onderzoeken naar de tevredenheid van klanten.

Het SCP heeft een groot aantal gegevens verzameld uit onderzoeken die iets zeggen over de 'klanttevredenheid' met het onderwijs onder ouders en gebruikers, maar ook onder burgers en werkgevers. De resultaten kunnen als volgt worden samengevat.

Wie aan ouders vraagt hoe goed de basisschool van hun kinderen is, zal overwegend positieve antwoorden krijgen. De overgrote meerderheid van de ouders typeert het onderwijs op de school van hun kind op belangrijke onderdelen als 'goed' of 'zeer goed'. Het onderhoud en de schoonmaak van de gebouwen is de zwakste schakel, en ook het oordeel over de beschikbaarheid van moderne leermiddelen is relatief negatief. Het positieve oordeel lijkt in de loop der tijd wat af te zwakken: over de onderbouw zijn de ouders positiever dan over de bovenbouw hoger opgeleide ouders zijn overwegend iets kritischer dan laag opgeleiden. Ondanks deze positieve oordelen ervaart toch nog altijd één op de vier ouders de kwaliteit op een groter aantal onderdelen als matig tot slecht.

Voor het voortgezet onderwijs zijn de resultaten eveneens overwegend positief, alleen de mate waarin de school erin slaagt het lesprogramma uit te voeren wordt als matig tot slecht beoordeeld. Het oordeel over vwo/gymnasium is op vrijwel alle punten wat positiever dan over het havo en het vmbo, maar van opvallende verschillen is verder geen sprake. De kwaliteitsoordelen liggen bovendien wat meer gepolariseerd dan in het basisonderwijs: meer ouders die op alle punten tevreden zijn, maar ook meer die op veel punten ontevreden zijn.

In het voortgezet onderwijs wordt ook het oordeel van de leerlingen zelf belangrijk, zo niet belangrijker dan dat van de ouders. Uit onderzoeken daarover komt naar voren dat ook zij overwegend tevreden zijn, al beoordelen ze het inlevingsvermogen van docenten in leerlingen overwegend vrij laag. Ook vinden ze dat docenten nog niet goed weten vorm te geven aan het studiehuis; de werkdruk wordt erg hoog gevonden. Meisjes en jonge leerlingen zijn over het algemeen positiever; vbo-leerlingen zijn dat het minst en vwo-leerlingen het minst.

Ook het ITS (2001) heeft in de zogenaamde 'onderwijsmeter' gekeken naar de opinies over het (funderend) onderwijs onder ouders en in de Nederlandse samenleving als geheel. Ook hieruit blijkt niet dat er sprake is van grote ontevredenheid over het onderwijs. Een interessant gegeven in dit kader is dat

ouders met kinderen op school tevredener zijn dan mensen die niet als 'klant' met het onderwijs te maken hebben. Wellicht wordt hun beeld meer beïnvloed door de berichtgeving in de media. Onderzoek in opdracht van de studentenorganisatie JOB voor het secundair beroepsonderwijs (ROC's, AOC's en vakscholen) onder leerlingen in de BVE-sector laat zien dat ze over het algemeen matig tot redelijk positief zijn over hun onderwijs. Één op de vijf leerlingen spreekt zich wel negatief uit over de wijze van lesgeven en nog negatiever is men over de vrijheid om zelf vakken te kiezen, terwijl ze ook over hulp bij achterstanden, rooster en mogelijkheden om in eigen tempo te studeren niet erg tevreden zijn. Veiligheid wordt over het algemeen weer wel als goed beoordeeld. Verder wordt opgemerkt dat studenten over het algemeen erg praktisch zijn ingesteld, houden van duidelijkheid en concreetheid, en dat evenwicht tussen praktijk en theorie daarom van belang is voor hun waardering van onderwijs en docenten.

Wat betreft het hogere onderwijs refereert het SCP onder meer aan gegevens uit de keuzegids hoger onderwijs en de studiemonitor van Elsevier. Het beeld hier is dat studenten niet heel tevreden zijn, maar zeker ook niet ontevreden zijn over het hoger onderwijs. Voor de universiteiten zijn de onderlinge verschillen zelfs erg klein, aangezien de beste universiteit rapportcijfer 7,26 kreeg en de laagste 6,92. Bij de hogescholen is dat resp 7,22 en 6,53. Uit de studiemonitor blijkt bovendien dat de aansluiting tussen opleiding en werk over het algemeen positief wordt beoordeeld.

Het algemene beeld wat hieruit opdoemt, is bepaald niet dat van vreselijk ontevreden klanten. Eerder van berustende klanten, berustend in de conventies, waarmee de publieke dienstverlening is omgeven. Want waaraan relateert de klant zijn oordeel in klanttevredenheidsonderzoek? Aan de alternatieven die er in de markt zijn. Als er in alle supermarkten 12 wachtenden in de rij voor de kassa staan, is dat de norm voor de klant en 'hij weet niet beter', totdat blijkt dat er in een andere supermarkt maar 3 wachtenden voor hem zijn. Dus zelfs als het publiek gefinancierde onderwijs aan de middelmaat is, is deze middelmaat zijn norm; het is overal hetzelfde, zijn zoon of dochtertje is er gelukkig (want is evenmin een 'conaisseur' van wat 'goed onderwijs' voor hem of haar is) en klagen leidt alleen maar tot narigheid waarmee iedereen uiteindelijk slechter af is. Bovendien heeft onderwijs als dienst een sterk persoon-tot-persoon karakter, waarin (toe)vertrouwen en persoonlijke afhankelijkheid belangrijke componenten zijn. Uit de literatuur is bekend dat cliënten onder dergelijke omstandigheden geneigd zijn om gevoelens van sympathie jegens de aanbieder persoon (de leraar) te ontwikkelen. Daarom is de waarde van grootschalig klanttevredenheidsonderzoek, waarvan hierboven een aantal voorbeelden wordt gegeven, ook maar heel beperkt. Verhoef (2001) heeft laten zien dat klanttevredenheid ook nauwelijks een voorspellende waarde heeft voor feitelijk klantgedrag. Naast methodologische bezwaren tegen uitgevoerd klanttevredenheidsonderzoek, zijn er ook inhoudelijke verklaringen. Ten eerste zijn relaties met klanten dynamisch, met positieve en negatieve ervaringen door de tijd heen, terwijl de meting van de tevredenheid slechts op één moment plaatsvindt. Ook kan het klantgedrag afhankelijk zijn van factoren die met de tevredenheid niets te maken hebben. In het onderwijs kan het verlaten van de school bijvoorbeeld te maken hebben met een verhuizing als gevolg van een andere baan of scheiding van de ouders. Maar voor het onderwijs nog belangrijker lijkt de verklaring dat de relatie tussen loyaliteit en tevredenheid niet lineair is. Er is alleen sprake van een gedragseffect bij hele hoge of hele lage tevredenheidsscores. Met andere woorden: het kan zijn dat klanten wel tevreden zijn en toch de relatie niet voortzetten en het kan zijn dat klanten niet tevreden zijn en de relatie toch voortzetten. Maar over het algemeen zullen klanten tevreden zijn omdat ze niet beter weten en er onvoldoende concrete signalen zijn dat een beter product of een betere dienst binnen hun bereik ligt. Dit wordt goed verwoord in de advertentieslogan van een grote internetprovider: 'Je bent tevreden tot er iets beters in de markt is'. Evenmin geeft het klanttevredenheidsonderzoek inzicht in de onvrede en de drempels die ervaren worden door mensen die *niet* voor de betreffende diensten kiezen. De drempels om te participeren aan

formeel onderwijs zijn soms ongekeerd hoog, maar veel mensen zijn zich daar niet van bewust, omdat ze niet beter weten dat *onderwijs zo en niet anders georganiseerd moet worden*.

Ondanks de hoge mate van tevredenheid die ouders en deelnemers en het grotere publiek tonen, kan de ernst van het vraagstuk dat de raad heeft aangesneden, nauwelijks onderschat worden. De reeks gebeurtenissen in het afgelopen jaar op zowel internationaal als nationaal niveau onderstreept dat.

2.3 *Veranderende belevingen van schaarste*

Het vraagstuk van schaarste aan en ontevredenheid met het onderwijs heeft weinig te maken met ontevredenheid over de (publieke) dienstverlening als zodanig, zo hebben we gezien. Het onderwijs lijkt daarin nauwelijks af te wijken van elke andere gemiddelde publieke of commerciële bedrijfstak. Er wordt even hard, zo niet harder nog, 'ach en wee' geroepen over de klant(on)vriendelijkheid van die grote aanbieder van software, de kwaliteit en smaak van aangeboden voedsel, de dienstverlening van vrije beroepsbeoefenaren, ondernemingen in de bouw, de grootste kruidenier van Nederland, de voedselveiligheid, etc. In algemene zin is dat 'ach en wee' geroep een merkwaardig, paradoxaal verschijnsel: nog nooit beschikten we over zulke gigantische capaciteiten om te rekenen, teksten te verwerken en toegankelijk te maken, met elkaar te communiceren juist *dankzij* het bedrijfscluster waar die grote aanbieder van software een belangrijke component van vormt; nog nooit konden vrije beroepsbeoefenaren ons zo'n hoog niveau van diensten aanbieden; nog nooit lag er zo'n keur en variëteit aan hoogwaardige producten bij de 'kruidenier'; nog nooit werd er zoveel zorg besteed aan voedselveiligheid als heden ten dage, alle affaires rond gekke koeienziekte en hormoonschandalen ten spijt. Er lijkt in dat opzicht ook nauwelijks een verschil te bestaan tussen de publieke en de private dienstverlening, laat staan dat het onderwijs een 'geval apart' is. Klaarblijkelijk is er in de samenleving sprake van een vrije generieke verandering in de relatie tussen consumenten/gebruikers/ontvangers enerzijds en producenten/exploitanten/aanbieders anderzijds (en dus ook in de rol van de overheid bij het organiseren van de evenwichtige rechtbetrekkingen tussen beide partijen) die wordt gedreven door technologische ontwikkelingen en andere maatschappelijke verschijnselen. Het zou merkwaardig zijn als deze generieke processen zich niet ook in het onderwijs zouden manifesteren. Deze waarneming leidt tot tenminste een tweetal nieuwe vragen, namelijk:

- Zijn er aspecten van schaarste en ontevredenheid die specifiek zijn voor het onderwijs? Zo ja, welke?
- Hoe manifesteren de meer generieke veranderingen in de consument-producent-relatie zich in het onderwijs?

3. Het echte probleem met het onderwijs: waarden, verdeling van levenskansen en welvaartskansen

3.1 *Inleiding*

Als we het hebben over het echte vraagstuk van schaarste aan en ontevredenheid met het onderwijs, dan is er vermoedelijk iets heel anders aan de hand. Het *echte* vraagstuk heeft te maken met waarden, met de sociale en politieke functies van het onderwijs, precies die elementen die er in het verleden ook toe geleid hebben dat de zeggenschap over de allocatie ervan terechtgekomen is in de handen van de politiek-maatschappelijke elite. Ook als we in de geschiedenis kijken dan zien we dat de echt grote vraagstukken van schaarste aan en ontevredenheid met onderwijs altijd zaten vastgeklonken aan verschijnselen van sociale onrust, waardeconflicten en revolutie. [Onderwijs en sociale onrust en burgerrechten] Ze hebben te maken met wedlopen: het streven vóór te blijven op anderen en gelukkiger (of minstens even gelukkig) te zijn als anderen, of omgekeerd, het misgenoegen over miskennis, uitsluiting en achterstelling in kansen op het bereiken van maatschappelijke posities, welvaart en geluk.

Dit soort onvrede uit zich niet zozeer tegenover de uitvoerende organisaties en personen in het onderwijs, scholen en instellingen, maar wordt vooral uitgevochten in de politieke arena's. De mechanismen en aspecten die hierin een rol spelen proberen we hieronder verder in kaart te brengen.

Onderwijs, sociale onrust en burgerrechten.

Franse revolutie

Het onderwijs speelde een belangrijke rol in Franse revolutie, getuige het volgende citaat uit het plan van Markies De Condorcet (1791): 'L'inégalité d'instruction est une des principales sources de la tyrannie. Dans les siècles d'ignorance, à la tyrannie de la force se joignait celle des lumières faibles et incertaines, mais concentrées exclusivement dans quelques classes peu nombreuses. Les prêtres, les juristes, les hommes qui avaient le secret des opérations de commerce, les médecins même formés dans un petit nombre d'écoles, n'étaient pas moins les maîtres du monde que les guerriers armés de toutes pièces; et le despotisme héréditaire de ces guerriers était lui-même fondé sur la supériorité que leur donnait, avant l'invention de la poudre, leur apprentissage exclusif dans l'art de manier les armes.' Het plan van De Condorcet voor het onderwijs had betrekking op de implementatie van *politieke waarden*: vrijheid, gelijkheid en broederschap.

Schoolstrijd

De schoolstrijd ging over de miskening van de waarden, belangen en gevoelens van katholieken en calvinisten door de seculier protestantse Hollandse elite. Die houding had in 1830 al tot de afscheiding van België geleid. De grondwet van 1848 (scheiding van kerk en staat) was het startschot voor de schoolstrijd, omdat het stichten en onderhouden van scholen voor en door de eigen religieuze gemeenschappen veel moeilijker zou worden ten faveure van het openbaar onderwijs. Het pleit om gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs werd beslecht in 1917 als onderdeel van de pacificatie. Waren de openbare schoolmeesters slechter of minder klantvriendelijker? Welnee: de schoolstrijd ging over waarden en wederzijdse erkenning van gemeenschappen binnen de natie. Nederland was hierin beslist niet uniek: in alle westerse landen streeden levensbeschouwelijke groepen met de staat om hun waarden weerspiegeld te zien in het onderwijs.

Beweging van 1968

De beweging van 1968 was een verzet tegen een samenleving, die te zeer vastzat in bevoogdende bevelsystemen en een groot geloof in de techniek. De kritiek richt zich op de politieke en economische machtsconcentraties. Universiteiten en hun hoogleraren worden door de studentenbeweging gezien als verlengstukken van het kapitalisme en repressie. De democratisering van de universiteiten is daarom een belangrijk strijdpunt, maar ook in dit geval onderdeel van een veel bredere emancipatie- en democratiseringsbeweging.

De voorbeelden illustreren twee basisprincipes die op de ene of de andere wijze in de constituties van veel landen en in internationale verdragen steeds terugkeren, namelijk de vrijheid van (aanbod van) onderwijs en rechten van burgers op onderwijs. In alle westerse landen is de ontwikkeling van het recht op funderend onderwijs en de vormgeving van de vrijheid van onderwijs ten nauwste verbonden met de opkomst van het algemeen kiesrecht en de consolidering van burgerrechten. Het recht om een minimum aan onderwijs te ontvangen is van direct belang voor de lagere sociale klassen om te kunnen participeren in de politieke arena. Naarmate de burgerrechten worden uitgebreid, gebeurt hetzelfde met de toegang tot het onderwijs.

3.2 *Twee wedlopen*

Het echte vraagstuk van schaarste aan en ontevredenheid met onderwijs en de publieke dienstverlening in algemene zin is geen opzichzelfstaand en ook geen typisch Nederlands verschijnsel. De verschijnselen die ermee samenhangen doen zich in alle westerse landen voor. Ze centreren zich naar ons gevoel te maken met (tenminste) twee soorten wedlopen, die in het politieke domein bij elkaar komen. De eerste wedloop is de internationale competitie en de rol die het onderwijs daarin vervult. De tweede wedloop is het streven naar een zo groot mogelijk geluk bij de individuele leden van de samenleving en de rol die het onderwijs ook daarin vervult.

De beide wedlopen wisselen door de tijd heen van karakter onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen zoals de technologische ontwikkeling, de communicatierevolutie, de voortschrijdende globalisering, de demografische ontwikkeling, de migratiedruk, etc. We zullen nu eerst een korte uiteenzetting geven over het karakter van de beide wedlopen. Vervolgens zullen we aandacht besteden aan de belangrijke aspecten die op het karakter van beide van invloed zijn.

3.3 *De internationale wedloop*

We hebben hierboven al aangestipt dat Nederland steevast in de top tien staat van benchmarks op het gebied van concurrentiekracht, welvaartniveau, en dergelijke. Zulke benchmarks geven uitdrukking aan de competitie tussen landen in het genereren van steeds meer welvaart en bescherming voor hun eigen bevolking, in het aantrekken van bedrijven en hulpbronnen die deze welvaart verder kunnen verhogen. Voor de legitimiteit van handelen van een nationale overheid vis-à-vis de eigen bevolking is dit van groot belang. Het zal duidelijk zijn dat het onderwijs voor de score op deze algemene welvaartindicatoren een belangrijke rol vervult en in het verlengde daarvan worden landen daarom ook met elkaar vergeleken op het punt van hun onderwijssystemen. Hoewel de bijna jaarlijkse OESO-publicaties (*Education at a glance*) tegenwoordig een belangrijke rol vervullen, is dit beslist niets nieuws. Al in de 18^{de} en de 19^{de} eeuw keken Pruisen en Frankrijk al naar elkaar's onderwijs als onderdeel van de competitie om de hegemonie in Europa. Aan het einde van de 19^{de} eeuw werd het achterblijven van de economische ontwikkeling van Engeland al geweten aan het ontbreken van, onder meer, technisch en universitair onderwijs en dit speelde een belangrijke rol in het op de politieke agenda plaatsen van de onderwijspolitiek.

Ook de moderne variant daarvan, met de OESO publicaties in het brandpunt daarvan, draagt deze internationale competitie bij aan het opwekken van gevoelens van schaarste aan en ontevredenheid met het onderwijs, die politiek fors wordt uitgespeeld en uitgemeten. Nog steeds worstelt Engeland met een minderwaardigheidscomplex als het gaat om, bijvoorbeeld, de participatiegraad in het hoger onderwijs, een item dat met regelmaat politieke agenda aandacht krijgt. En Duitsland is al maanden in een heftig en politiek heet debat verwickeld naar aanleiding van het zogenaamde PISA-onderzoek¹, waaruit bleek dat Duitse scholieren in vergelijking met de andere welvarende landen sterk achterbleven en eerder vergeleken moesten worden met Mexico en Polen. Het gevoel bestaat dat er miljardeninvesteringen nodig zijn, maar door de economische recessie ontbreekt elk zicht op het vrijkomen van deze middelen. En zo is er voor elk land een item te vinden dat politiek wordt uitgespeeld om meer geld voor onderwijs te claimen en het beleid bij te stellen. Voor Nederland, dat het qua prestaties van het onderwijs vaak niet slecht doet, is dat de zogenaamde 'OESO-norm'.² De publieke onderwijsuitgaven als percentage van het

¹ PISA staat voor Programme for International Student Assessment

² Het politieke claimkarakter komt ook tot uitdrukking in het gebruik van de term 'OESO-norm', terwijl er van een norm helemaal geen sprake is. De genoemde 6% is het gemiddelde dat de OESO landen uitgeven als percentage van het bruto

Bruto Binnenlands Product liggen in Nederland lager dan het gemiddelde van de OESO-landen (ongeveer 6%). De politieke druk om de uitgaven te verhogen tot tenminste de 'OESO-norm' gehaald is, is de afgelopen jaren bij voortduring aanwezig geweest.

Daarbij komt dat landen van de EU ook gezamenlijk torenhoge ambities formuleren. Op de EU-top in Lissabon in maart 2000 werd de ambitie gecomuleerd dat Europa in 2010 de meest concurrerende kenniseconomie van de wereld moet zijn. Ook dat leidt weer tot benchmarks met andere mondiale regio's, het meest nadrukkelijk de VS, en onderling tussenrapportages. Haalbaar of niet, het formuleren van zo'n ambitie staat gelijk aan het formuleren van een behoefte en het opwekken van schaarstegevoelens.

Keer op keer blijkt dat landen zich politiek uiterst gevoelig tonen voor het achterblijven in dit soort benchmarks. Het is deze 'angst om achterop te raken' en gezichtsverlies tegenover de eigen bevolking en de internationale gemeenschap te lijden, die bij voortduring politiek wordt uitgespeeld en gevoelens van schaarste oproept. Hoe hoog landen staan, in de top tien of verder naar beneden, maakt daarbij in principe niet zoveel uit; een terugval van plaats 3 naar plaats 6 kan evenzo garant staan voor een politiek debat als een positie "ergens tussen Polen en Mexico".

3.4 *Het individueel streven naar geluk en welvaart*

Het tweede basismechanisme dat gevoelens van schaarste aan en ontevredenheid met het onderwijs genereert, is het streven van individuele burgers en gezinnen naar geluk en welvaart. Ouders willen het beste voor hun kinderen; ze willen dat hun kind 'goed terecht komt' en zoeken voor hun kind ook in de leeromgeving geborgenheid en veiligheid. Ze tonen zich bereid om in hun kinderen te investeren. Maar niet alle burgers beschikken over dezelfde middelen om hun kinderen op te voeden en ontwikkelingskansen te bieden. Bescherming en kansen bieden aan de jongste burgers van de natie is dan ook een belangrijk onderdeel geworden van de politieke strijd om burgerrechten en de opkomst van de meritocratische ideologie. [Onderwijs, sociale onrust en burgerrechten] Aldus is ook het mechanisme op gang gekomen waarlangs het nationaal politiek systeem omwille van de legitimiteit van zijn bestaan tegemoet moest blijven komen aan de gewekte verwachtingen.

Ondanks deze collectieve financiering van het onderwijs, blijft het streven naar welvaart en geluk een rationeel streven van individuele burgers en huishoudens. Naarmate de kennissamenleving voortschrijdt neemt de behoefte aan hoogwaardige onderwijsvoorzieningen toe. Er worden immers aan het niveau en de range aan talenten steeds hogere eisen gesteld en om hun kansen op succes in het leven te vergroten zullen mensen blijven zoeken naar mogelijkheden om zich van anderen te onderscheiden. Elke mogelijkheid om de individuele kans op geluk en welvaart te vergroten zal worden aangegrepen. En de technische mogelijkheden om 'het beste uit kinderen te halen' nemen eveneens toe. Individuele burgers kunnen er niet van worden weerhouden om daarvan gebruik te maken, náást of in plaats van publiek gefinancierd onderwijs. Wat uit de collectieve middelen voor iederéén betaald *kan* worden, zal altijd minder zijn dan wat sommigen individueel voor zichzelf en hun gezin kunnen organiseren en financieren. Daardoor is er sprake van een permanente spanning tussen wat het onderwijs te bieden heeft en wat burgers verlangen. En naarmate die spanning groeit, neemt niet alleen de druk op scholen en instellingen en de politiek toe, maar begint ook de zoektocht naar alternatieven voor en buiten het collectief gefinancierde systeem. Op datzelfde moment treedt ook het politieke mechanisme van de verdelende rechtvaardigheid in werking en zal ernaar gestreefd worden (bijvoorbeeld tijdens een volgende golf van economische groei) om wat voor sommigen beschikbaar was, ook voor allen beschikbaar te krijgen. [Het verstatelijkingsmechanisme] Door dit mechanisme schuift ook de norm van 'goed onderwijs' steeds verder op. Aldus vervult een relatief beperkte private sector en de bereidheid om

binnenlands product. Het zegt feitelijk helemaal niet zoveel over het reële niveau van de publieke uitgaven van onderwijs en al helemaal niets over de efficiëntie.

privaat te investeren in de ontwikkeling van zichzelf en de eigen kinderen ook altijd een signaalfunctie voor het dominerende publieke gefinancierde en gereguleerde bestel, zou men kunnen zeggen. Maar werkt dit mechanisme nog wel adequaat? Op die vraag gaan we in de volgende paragraaf in.

Het verstatelijkingsmechanisme

De ontwikkeling van het onderwijssysteem is vanaf het prille begin één lange aaneenschakeling van innovatieve bewegingen en ondernemerschap van burgers en hun organisaties die de door hen ontwikkelde activiteiten en instituties vervolgens geïncorporeerd zien worden in het formele onderwijs.

Zo beschrijft van Gijlswijk (1999) dat al in de late middeleeuwen de stedelijke scholen concurrentie kregen van personen die voor eigen rekening onderwijs gaven. Stadsbesturen gaven al in de 15^{de} en 16^{de} eeuw steeds vaker toestemming aan leerkrachten om vakken te doceren die niet op het lesrooster stonden. Steden begonnen zelfs contracten af te sluiten met dergelijke privé-docenten.

We maken een sprong in de geschiedenis naar de negentiende eeuw, toen de interactie tussen het particulier initiatief en de staat het karakter kreeg van de schoolstrijd. Het begrip vrijheid van onderwijs krijgt dan twee betekenissen, namelijk de vrijheid om zelf scholen te mogen stichten en de vrijheid om scholen te mogen oprichten waar de leerkrachten dezelfde levensbeschouwing hebben als de ouders.

De ontwikkeling van heel veel vormen van door de staat gefinancierd beroepsonderwijs vindt zijn oorsprong in het particulier initiatief. Thorbecke toonde zich een groot voorstander van dit particulier initiatief en voelde aanvankelijk weinig voor de financiering van het beroepsonderwijs.

Dit particulier initiatief is in veel gevallen ook verbonden met de emancipatie van maatschappelijke groeperingen en klassen. Zo werd in 1863 de polytechnische school in Delft ingericht als middelbaar onderwijs en pas in 1905 erkend als hoger onderwijs. Dat betekende niet alleen een uitbreiding van het hoger onderwijs tot geheel nieuwe vakgebieden, maar ook de toegang tot hoger onderwijs van zich emanciperende bevolkingsgroepen, voor wie de universiteit tot dan toe onbereikbaar was.

Na de tweede wereldoorlog beginnen zowel het kleuteronderwijs als naderhand de kinderopvang als particulier initiatief. Het kleuteronderwijs werd in 1955 bij wet geregeld, maar de deelname was vrijwillig. Inmiddels is het onderdeel geworden van het basisonderwijs en is de leerplicht verlaagd. Een soortgelijke ontwikkeling maken we nu door met de kinderopvang en de 'voorschool'. Belangrijke motieven waren sociale rechtvaardigheid en bestrijding van achterstanden.

Nog steeds kent het beroepsonderwijs en hoger onderwijs een particulier segment dat het bekostigd onderwijs met enige regelmaat wakker schudt. Wat bijvoorbeeld te denken van Phoenix University dat 'for-profit' met een geheel eigen, flexibeler en qua marketing veel agressiever, concept een forse concurrent is geworden van het traditionele hoger onderwijs en nu inmiddels ook in Europa op een aantal plaatsen zijn poorten heeft geopend? Het gevestigde, bekostigd onderwijs ziet zich gedwongen om erop te reageren.

Voorbeelden als Phoenix en de 'proprietary schools' in de Verenigde Staten, en bijvoorbeeld de particuliere kappersscholen in Nederland, laten zien dat dergelijke opleidingen vaak ook een populatie weten aan te trekken waarvoor de drempel van het formeel onderwijs te hoog is. Hun concepten worden in de ogen van het gevestigd onderwijs vaak beschouwd als 'inferieur'...

3.5 *Spannende onderwijspolitiek*

In het politieke systeem komen de beide wedlopen samen en versterken elkaar. Het onderwijspolitieke drama is nu dat door de beide wedlopen de behoefte aan onderwijs en mogelijkheden tot zelfontplooiing steeds verder groeien en verfijnder worden, terwijl de interdependentie van de economieën en de concurrentiekracht juist tegelijkertijd 'dwingen' tot lage belastingen en lastenverlichtingen. Daar komt bij de groeiende demografische druk als gevolg van de vergrijzing.

Desalniettemin weigert de politiek de realiteit onder ogen te zien. Die realiteit is dat aan het einde van een periode van ongekende economische groei in Nederland de spanning tussen alleen al iets simpels als een adequaat, niet overdreven niveau van voorzieningen op scholen, vergelijkbaar met wat veel burgers thuis en op het werk gewend zijn in het onderwijs niet aanwezig is. Ruwe, niet overdreven, berekeningen die we hebben uitgevoerd in het kader van 'Bij de les' (Rinnooy Kan, In 't Veld & De Vijlder) leidden ertoe dat er € 4,5 Mld. extra nodig zou zijn op jaarbasis en een eenmalige investering van tenminste € 10 Mld. Ook vele politieke partijen beloofden in de afgelopen verkiezingsstrijd gouden bergen voor het onderwijs (zoals ze dat 4, 8, 12,... jaar geleden ook deden) om na de verkiezingen vast te stellen dat het geld er eenvoudig niet of in onvoldoende mate is. [Willingness to pay] Desalniettemin houdt de politiek vast aan de illusie dat alles in de toekomst beter wordt en dat de uniforme publieke regulering en financiering van het gehele onderwijs voor alle burgers gehandhaafd kunnen en moeten blijven. Dat is niet alleen in Nederland zo, maar in alle westerse landen. Het publieke bestel wordt op een middelmatig niveau gehandhaafd met de illusie dat daarmee ook de gelijkheid van kansen en de verdelende rechtvaardigheid gediend zijn. Het publieke bestel levert voor iedereen slechts een beperkt profijt. Door de politiek van de steeds onvervulde beloften is de geloofwaardigheid van het onderwijspolitieke handelen onderhevig aan een permanente erosie, die het bouwwerk aantast tot ... Of gebeurt dat niet? Wat is het gevolg eigenlijk?

Willingness to pay

Uit surveys naar de bereidheid om te betalen, wanneer burgers daarnaar gevraagd wordt, blijkt steevast dat zorg, onderwijs en veiligheid de top drie vormen. Dat is niet alleen in Nederland zo, maar in de gehele westerse wereld.

Volgens het ITS (2001) Afgelopen jaar nog zei 81% van de Nederlanders beter onderwijs belangrijker te vinden dan belastingverlaging. Ook zegt een meerderheid bereid te zijn om meer belasting te betalen voor verbetering van het onderwijs. Dit aantal is zelfs toegenomen van 52 % in 2000 naar 58 % in 2001. Maar in 1999 was dit percentage zelfs 63!

Als mensen 10 miljard extra zouden mogen verdelen over maatschappelijke issues, dan zou 2,5 miljard naar onderwijs gaan (naar zorg 2,9 miljard).

3.6 *De achtergronden: onderwijs als positional good*

Alvorens we op die vraag voortborduren, proberen we in deze paragraaf eerst nog een scherper zich te krijgen op de betekenis van onderwijs voor de allocatie van welvaart en geluk en het permanente schaarstekarakter ervan.

Onderwijs leidt per definitie tot verspilling en frustratie. Zelfs als het in overvloed aanwezig is, blijft het nog schaars en dat kan niet anders dan tot frustratie leiden. Dat is althans de conclusie die volgt uit de

wetenschappelijke erfenis van Fred Hirsch. De verdienste van Hirsch (1976) is, dat hij als eerste een onderscheid is gaan maken tussen de ‘materiële economie’ en de ‘positionele economie’. De ‘materiële economie’ valt goeddeels samen met de conventionele economie en de schaarstewetten (vraag-, aanbod- en prijsmechanisme) die voor gewone ‘materiële goederen’ gelden. In de ‘positionele economie’ gelden deze wetten niet: het plezier dat we aan de consumptie van ‘positionele goederen’ beleven hangt af van de vraag of anderen het ook (kunnen) consumeren. Slechts één verliefd stelletje kan genieten van de romantische ervaring helemaal alleen op het strand van Scheveningen uit te waaien bij een ondergaande zon. Zodra meer stelletjes dat willen en toegang tot het strand hebben, is de pret voor allemaal bedorven. Zo werkt het ook met de rol die het onderwijs vervult in de verdeling van maatschappelijke posities, die méér welvaart en geluk brengen dan anderen hebben. Als meer mensen aan het hoger onderwijs gaan deelnemen om daarmee hun kans op een betere baan te verwerven, leidt dat niet tot een toename van het aantal hoge statusbanen. Die illusie kan misschien een tijdje bestaan in een periode dat iedereen erop vooruit gaat en de verschillen niet te sterk groeien of zelfs kleiner worden (zoals in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw). Maar uiteindelijk is het resultaat altijd een toename van de prijs van de nu eenmaal beperkte hoge statusbanen en een inflatie van het niveau en de kwaliteiten van het onderwijs. Er zal méér nodig zijn om de hoge status alsnog te bereiken, de ‘prijs’ wordt hoger en dus zijn er steeds meer middelen nodig om hetzelfde doel te bereiken. Extra geld uitgeven aan ‘materiële goederen’ leidt misschien tot meer bevrediging, extra geld uitgeven aan onderwijs doet dat niet, omdat het begeerde einddoel door het leeuwendeel van de mensen uiteindelijk toch niet wordt bereikt. Slechts enkelen kunnen ‘vóór blijven’ op de rest. Voor hen was het de prijs waard, maar voor de samenleving als geheel leidt de wedloop tot een enorme verspilling, aangezien iederéén meer kosten heeft gemaakt.³ De schaarste aan de positionele goederen betekent dat we veroordeeld zijn tot de competitie om relatieve welvaart, dat wil zeggen we streven ernaar om vóórop te blijven of tenminste onze relatieve positie niet te zien verslechteren (en voor ouders betekent het dat hun kind tenminste even goed af, maar het liefst beter af, moet zijn dan zichzelf). In zo’n situatie is ‘genoegen nemen met wat je hebt’ te gevaarlijk, want anderen doen moeite om je in te halen. Het is juist deze angst die leidt tot de ‘distributional compulsion’, de verdelingsdwang, waarmee hij bedoelt dat mensen zich eerder zorgen maken over hun relatieve aandeel in de welvaartskoek, dan om de omvang van de koek. Het is ook juist deze angst die leidt tot de verspilling en frustratie, want wat we ook proberen, we kunnen niet *allemaal* toegang krijgen tot de positionele goederen. [“Wir sind die Angeschmierten”]

“Wir sind die Angeschmierten”

Dat was de kop boven een artikel in Der Spiegel van 12-08-02 over de werkloosheid in Duitsland. Het gaat over de ontzetting van hooggekwalificeerde academici, overwegend in de leeftijd van 25 - 45 jaar, die een smetteloze ‘weg naar de top’ ineens afgebroken zien worden, omdat ze ontslagen worden. Ze voelen zich bedrogen en gefrustreerd. Ze hebben hard gestudeerd, practica gelopen, ervaring in het buitenland opgedaan, hebben de eerste jaren van hun loopbaan hun uiterste best gedaan en waren 24 uur per dag beschikbaar. ...”Als ‘high Potentials’ galten sie noch vor kurzem, die alles erreichen können, von der Wirtschaft mit Traumgehältern und Privilegien geködert. Wer von ihnen hätte je gedacht, dass ihm das drohen könnte, was doch nur den Ungebildeten, den Faulen und den Älteren vorbehalten schien: Arbeitslosigkeit.“

³ Dit mechanisme wordt ook gezien als een belangrijke motor achter de onderwijsexpansie. Zo vond Sjerp van der Ploeg (1993) in een longitudinale analyse dat de groei van de onderwijsdeelname een eigen dynamiek kent: wanneer een bepaald percentage van een generatie een bepaald opleidingsniveau bereikt, ontstaat voor een deel van hen de drang om een diploma te halen op een nog hoger niveau, om hun kansen op het verwerven van goede maatschappelijke posities veilig te stellen.

We herkennen dit mechanisme niet alleen achter de individuele wedloop, maar ook achter de internationale. De Duitsers slaat de schrik om het hart bij de gedachte dat hun ‘Wirtschaftswunder’ is verbleekt door gebrekkige vaardigheden en dat ze genoeg zouden moeten nemen met een lagere plaats op de internationale welvaarts ladder. De Nederlanders willen voldoen aan de ‘OESO-norm’, want ‘onze onderwijsprestaties zijn nu weliswaar nog niet slecht, maar te lage investeringen zullen op den duur leiden tot achteruitgang’. Maar, zoals we hebben gezien, er spelen in de internationale wedloop en als gevolg van de groeiende interdependentie tussen economieën ook andere elementen mee, waardoor dat geld er niet is en er ook niet zal komen.

3.7 Niet (meer) samen naar school...

Kort voor zijn overlijden in 1994 schreef de Amerikaanse cultuurcriticus Christopher Lasch (1995) een boek onder de veelzeggende titel *The revolt of the elites and the betrayal of democracy*. In dat boek betoogt hij dat de hedendaagse democratie niet zozeer wordt bedreigd door de massa’s, maar door de elites. Deze elites, mobiel en mondiaal georiënteerd, weigeren nog langer om de begrenzingen van en bindingen aan natie en territorium. Ze isoleren zich in hun eigen netwerken en enclaves, ze laten de middenklasse⁴ aan z’n lot over, ze verdelen de natie en ze verraden het idee van een democratie voor alle burgers. Men hoeft de ‘conservatieve nostalgie’ waarmee het boek van Lasch omgeven is niet te delen, maar geen onderwerp is het afgelopen halfjaar zoveel besproken als de vlucht, of het in zichzelf keren, van de maatschappelijke elite. Het wordt in tal van contexten besproken, bijvoorbeeld de ‘graaicultuur’ van vaak dubbelcijferige stijging van de salarissen van topmanagers in het bedrijfsleven (gevolgd door die van ziekenhuis- en universiteitsbestuurders) onder de gelijktijdige roep om loonmatiging en flexibiliteit van werknemers. In het licht van het voorafgaande betoog zal duidelijk zijn dat ook hier het onderwijs een gevoelige, politiek hete, factor is. Want de ‘onderwijsconsument’ toont zich misschien wel tevreden over de dienstverlening van de instellingen als zodanig, maar in het gedrag bij de keuze van de school, de doorstroming in het onderwijs en de wachtlijsten voor de inburgering zien we andere fenomenen. De zogenaamde ‘rechtse omslag’ wordt in vele geschriften die de laatste tijd verschenen zijn geassocieerd met stokkende sociale doorstroom en een zich terugtrekkende bovenlaag, mechanismen en gevoelens waarin ook het onderwijs een belangrijke rol vervult.⁵

Één van de meest prangende vraagstukken in het onderwijs is de etnische segregatie in basis- en voortgezet onderwijs als gevolg van de ‘witte vlucht’ en de ‘zwarte vlucht’.⁶ We kunnen deze kwestie typeren als een heus sociaal-etnisch conflict. Illustratief hiervoor zijn de bevindingen van Karsten en anderen (2002) in antwoord op de vraag “Vindt u dat een school er voor mag zorgen dat er niet teveel allochtone kinderen op een school komen?” Hierop antwoordt 71,4 % van de Nederlands/westerse ouders met “ja” en 62,5 % van de allochtone ouders met “nee”. De resultaten illustreren de enorme ‘schaarste’ aan gemengde scholen, waarop kinderen goed Nederlands kunnen leren en er geen overdreven aandacht is voor allochtone leerlingen. Desalniettemin is er weinig steun om de vrijheid van schoolkeuze aan te tasten. De afweging tussen het algemeen maatschappelijk belang van een goede integratie, waar men het in hoge mate over eens is, en de prijs die men daar persoonlijk voor zou moeten

⁴ De Amerikaanse middenklasse wel te verstaan

⁵ We zouden hier niet willen beweren dat dit nieuwe verschijnselen zijn; de geschiedenis is doorspekt met voorbeelden van uitsluiting en, omgekeerd, emancipatie. Ze zijn echter niet altijd even manifest: eerder lijkt er sprake van permanente sociale conflicten die telkens van gedaante veranderen.

⁶ Witte vlucht: ouders met een Nederlands/westerse achtergrond mijden scholen met een ‘zwarter’ wordende populatie. Zwarte vlucht: ouders met een allochtone achtergrond vermijden scholen met een ‘zwarte populatie’. Zo’n school wordt door niemand meer aantrekkelijk gevonden. Volgens het SCP (2002) is het percentage scholen met meer dan 60% allochtone kinderen in de grote steden: Amsterdam 51%; Rotterdam 50%; Den Haag 37%; Utrecht 33% (peiljaar 1999).

betalen in de vorm van een geringere vrijheid van handelen, lijkt voor de meeste spelers uit te monden in een voorkeur om de bestaande situatie maar te handhaven, aldus de onderzoekers. Vanuit individueel oogpunt zijn deze keuzen volstrekt rationeel, maar op maatschappelijk niveau leidt het tot een irrationeel resultaat, waar de allochtone populatie veelal de dupe van zal zijn. De kern van het sociaal waardeconflict is dat de waarde van de keuzevrijheid in feite hun kansen op maatschappelijke participatie lijkt te beperken. De 'schaarste' aan optimaal gemengde scholen is immers niet op te heffen zonder anderen in hun vrijheden aan te tasten. Opmerkelijk is in dit verband ook de discussie over het bestaansrecht van de Islamitische scholen, die gewoon door toepassing van de bestaande wetgeving kunnen worden gesticht en gewoon aan alle voorschriften moeten voldoen die ook voor andere scholen gelden. Klaarblijkelijk mogen allochtonen niet wat autochtonen wel mogen, namelijk als onderdeel van hun integratieproces hun deel in de Nederlandse publieke ruimte claimen (Entzinger, 2002), terwijl autochtonen wel mogen 'vluchten' voor het leveren van hun aandeel in het integratieproces. Het eerste wordt geïnterpreteerd als 'zelfgekozen segregatie', het tweede is dat klaarblijkelijk niet. Het voorbeeld laat zie hoe dicht schaarstebeleving en waardeoriëntaties bij elkaar liggen en schaarstedilemma's in feite altijd vertaalbaar zijn in waardedilemma's. In het onderwijs en trouwens ook op terreinen als zorg en veiligheid is dat vaak zeer zichtbaar (te maken).

Dergelijke waardeconflicten en segregatieverschijnselen (en de ermee gepaard gaande impliciete of expliciete) schaarstegevoelens doen zich ook voor in het voortgezet onderwijs en zijn bij uitstek dáár - op het scharnierpunt tussen onderwijs ten behoeve van persoonlijke ontplooiing en socialisatie enerzijds en 'meritocratisch' onderwijs ten behoeve van de allocatie van maatschappelijke posities anderzijds - in de gehele geschiedenis van het onderwijs een belangrijk strijdtoneel tussen de elite en emanciperende groeperingen geweest.⁷ Maar ook in het hoger onderwijs is het verschil tussen de 'klassieke universiteit' en de 'technische hogeschool' nog steeds subtiel voelbaar.⁸ Het zijn de concrete bevestigingen van de 'positional good' - gedachte. De hedendaagse verschijningsvorm van de hiermee gepaard gaande sociale ontevredenheid concentreert zich vooral rond het vmbo. In het voortgezet onderwijs gaan leerlingen uit de lagere sociale en etnische milieus overwegend naar het vbo/vmbo en het merendeel daarvan (70%) komt er niet in aanraking met havo/vwo-leerlingen, omdat ze een categorale vbo-vestiging of een smalle vbo/mavo-vestiging bezoeken. Hoog opgeleide ouders met een havo/vwo leerling kiezen in de grote steden bij voorkeur voor een (mavo)/havo/vwo-vestiging of een categoriaal gymnasium. Bovendien neemt de concentratie van 'probleemleerlingen' in het vbo toe door de integratie van zorgleerlingen uit het speciaal onderwijs (Bronneman-Helmers e.a., 2002). Er zijn nog meer kwesties die in deze categorie verder uitgewerkt kunnen worden en die alle scherp zichtbaar maken dat burgers misschien nog wel redelijk tevreden zijn over de dienstverlening in het onderwijs als zodanig, maar in en dóór hun keuzegedrag en uitsluitingsmechanismen in datzelfde onderwijs uitdrukking geven aan het voorkomen van individuele onvrede gelijktijdig en het mede veroorzaken van sociale onvrede en spanning. Enkele andere voorbeelden zijn:

- voortijdig schoolverlaten in vbo/mavo/bve en de achtergronden daarvan
- wachtlijsten en uitvalpatronen in educatie en inburgering.

Het zijn deze kwesties van waarden, verdeling, sociale uitsluiting die aan de schaarste aan het onderwijs een eigen onderwijs specifieke dimensie en politieke lading geven. Al het overige geldt, mutatis mutandis, meer generiek. We hebben deze elementen analytisch gescheiden, maar het zal duidelijk zijn dat ze in de

⁷ Het voorbeeld uit de recente geschiedenis is de discussie over de middenschool.

⁸ De groei van het hoger onderwijs is steeds gepaard gegaan met de toevoeging van nieuwe generaties instituties en dit ging altijd gepaard met verzet van de gevestigde instellingen, die hun exclusiviteit en status probeerden te verdedigen. Zo verzetten de verdedigers van de klassieke, humanistische, universiteit zich lange tijd tegen de opwaardering van 'utilitair' technisch onderwijs tot hoger onderwijs.

alledaagse werkelijkheid met elkaar vervlochten zijn. Toch is het goed om dit onderscheid te maken omdat we bij het zoeken naar oplossingen juist de elementen van deze eerste categorie niet uit het oog mogen verliezen en deze waar nodig expliciet (dat wil zeggen zwaarwegend) moeten afwegen tegen de algemene ontwikkelingen.

4. Generieke veranderingen in de relatie tussen consumenten en producenten en hun uitwerking in het onderwijs

4.1 Inleiding

Zonder volledigheid na te streven, schetsen we in deze paragraaf een aantal algemene maatschappelijke fenomenen en de manier waarop deze ingrijpen in de relaties tussen onderwijsaanbieders en deelnemers.

4.2 Openbaarheidsoffensief, kwaliteitsbewustzijn, rating en verantwoording

Zo'n twintig jaar geleden werd het nog een vanzelfsprekende zaak gevonden dat publiek gefinancierde instellingen en instituties, zoals gemeenten, de politie, het gevangeniswezen, de ziekenhuizen en de onderwijsinstellingen te vertrouwen waren, het algemeen belang dienden en kwaliteit leverden. De 'bedrijfsinformatie' van deze instellingen en instituties werd als 'niet openbaar' beschouwd.

Tegenwoordig ligt dat anders. Het 'raten' en 'benchmarken' van publieke instellingen (en private bedrijven⁹) is een gewone zaak geworden in binnen- en buitenland.

Zo werden bijvoorbeeld de rendementgegevens van de universiteiten lange tijd als privé-informatie van de instellingen beschouwd. Nu is de keuzegids hoger onderwijs een ingeburgerd fenomeen, net als de studiemonitor van Elseviers. Nog maar vijf jaar geleden moest Trouw-journaliste Agerbeek de toenmalige staatssecretaris Netelenbos dwingen tot openbaarmaking van de gegevens van de scholen. Dat betekende een trendbreuk, omdat het tot dan toe niet mogelijk was geweest om scholen te 'raten', d.w.z. op basis van voor alle scholen gelijkgedefinieerde gegevens vergelijkingen en rangordes op te stellen. De zogenaamde 'Trouwpublicatie' wordt nu als een mijlpaal beschouwd in het openbaarheidsoffensief in het onderwijs. Een trend die wereldwijd in het onderwijs zichtbaar was, was nu ook in Nederland definitief doorgebroken (Dijkstra, Karsten, Veenstra & Visscher, 2001). Het 'oog der natie' kijkt over de schouder van de onderwijsinstelling mee. Parallel aan dit openbaarheidsoffensief loopt ook het in de jaren tachtig ingezette 'kwaliteitsoffensief'. Dit houdt in dat oordelen over kwaliteit en resultaten, eventueel resulterend in een accreditatie of een kwaliteitscertificaat, tegenwoordig hoger worden aangeslagen dan de vraag of de aanbieder de wettelijke voorschriften strikt heeft nageleefd. Deze verandering is onder meer terug te vinden in de veranderende werkwijze van de Onderwijsinspectie (Mertens, 2002). Ook de praktijk in de hedendaagse onderwijsverslagen om studierichtingen aan hogeronderwijsinstellingen 'gele kaarten' te geven, is een voorbeeld van een sterk veranderde houding. Als laatste item bij dit onderdeel noemen we de groeiende aandacht voor verantwoording. Het wordt tegenwoordig tot de normale principes van een (pluriforme) democratie gerekend dat bedrijven en maatschappelijke instellingen legitimering zoeken voor hun handelen en zich verantwoorden voor de maatschappelijke effecten van hun handelen. De discussie over maatschappelijk verantwoord ondernemen is daarvoor illustratief (SER, 2000; De Vijlder & Westerhuis, 2002).

De betreffende veranderingen hebben bijgedragen aan het beeld dat kwaliteit van publiek gefinancierde diensten niet vanzelfsprekend is en dat men niet automatisch 'tevreden' hoeft te zijn met, laat staan genoegzaam moet nemen met, publiek gefinancierd aanbod en de praktijken van deze instellingen.

4.3 Mondiger klanten

⁹ Over schaarste en de publieke zaak gesproken: pm Raten door private instellingen met grote maatschappelijke consequenties.

De hierboven genoemde ontwikkeling naar steeds grotere openbaarheid draagt er toe bij dat de ‘onderwijsconsument’ een steeds sterkere positie inneemt, omdat deze zich sneller en beter kan informeren.¹⁰ We hoeven niet te lang stil te staan bij de achtergronden van deze ontwikkeling; een van de voornaamste redenen is het gestegen opleidings- en kennisniveau en de veel betere mogelijkheden om klachten te ventileren. Een van de fraaiste voorbeelden in dit verband de 15 jaar geleden opgezette examenklachtenlijn van het LAKS.¹¹ Volgens een tweetal persberichten van de organisatie kwam er dit jaar een recordaantal van 67.893 klachten binnen. De afgelopen vijf jaar is er elke keer een nieuw record gevestigd. De organisatie geeft hiervoor drie verklaringen, namelijk de invoering van de Tweede Fase (‘Studiehuis’), de vernieuwde en verbeterde website en de uitgebreide promotie van het LAKS onder middelbare scholieren. Het LAKS merkt zelf op dat het geen grote waarde hecht aan het aantal klachten, maar de inhoud en motivering veel belangrijker vindt. De analyse van de klachten van het LAKS wordt mede betrokken in de vaststelling van de normering van de examens en het beleid van betrokken organisaties. De opmerkingen van het LAKS illustreren tevens dat drempelverlaging vermoedelijk gepaard gaat met ‘inflatie’ van klachten, maar desalniettemin is hier in de afgelopen 15 jaar wel degelijk sprake geweest van een transformatie in de verhouding tussen mondige (en georganiseerde) scholieren en de betrokkenen bij het ‘aanbod’ van de examens.

Een andere categorie zijn de klachten waarmee klachtencommissies in het primair en voortgezet onderwijs zijn geconfronteerd sinds de invoering van een regeling voor het klachtrecht in het kader van de Kwaliteitswet 1998. Ook hier wordt een veel grotere en groeiende stroom klachten (van 40 in 98/99 naar 102 in 00/01 in het katholiek onderwijs) geweten aan een (te) laagdrempelige toegang tot deze klachtencommissies, zonder dat scholen eerst zelf hebben geprobeerd om klachten op te lossen (Cluitmans-Souren, 2002). De meeste klachten hebben te maken met onbehoorlijk bestuur, gevolgd door de pedagogisch-didactische handelwijze van personeel. Een derde hoofdcategorie is de behandeling van leerlingen ((niet) bevordering, sancties). Tenslotte betreft een deel van de klachten seksuele intimidatie en discriminatie, agressie en geweld. In de betreffende publicatie wordt ook gewezen op de mogelijkheden om klachten zoveel mogelijk op schoolniveau te behandelen en af te doen. Uit de betreffende publicatie, en trouwens ook uit de opmerkingen in het SCP-rapport op dit punt, komt het beeld naar voren, dat scholen (nog) niet erg ‘handig’ zijn in het omspringen met klachten en het vertalen daarvan in leerervaringen.

Een ander verschijnsel dat hiermee samenhangt is de ‘juridisering’. *Het* voorbeeld van de afgelopen jaren is hier de zaak Schaapman. Karina Schaapman stelde de gemeente aansprakelijk voor de achterstand die haar zoon op school had opgelopen, omdat de kwaliteit van het onderwijs er was dermate slecht was, dat ze bijlessen moest inhuren voor haar oudste zoon. Ze spande een rechtszaak aan tegen de gemeente en eiste financiële compensatie. De rechter gaf haar gelijk. Maar het lijkt tot nu toe een redelijk op zichzelf staand geval. Er zijn weinig signalen dat er sprake is van een echte ‘trend’ van een groeiend aantal juridische procedures. En als zo’n trend er zou zijn, dan zouden er ongetwijfeld al spoedig procedurele stappen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat de conflicten langs een andere weg worden beslecht, bijvoorbeeld mediation. [Twee voorbeelden uit de VS] Niet alleen de voorbeelden uit de VS, maar ook de arresten van het Europese Hof geven aan dat juridische procedures wel een grote invloed kunnen hebben op de verhoudingen tussen consumenten en producenten (en de rol van de overheid hierbij) in het onderwijs.

Twee voorbeelden uit de VS

¹⁰ We zien hier even af van de vraag of deze informatie altijd betrouwbaar en objectief is. Er is tenminste de beleving dat er welbewust en op grond van zelfgekozen informatiebronnen gekozen is.

¹¹ Landelijk Aktiecomitee Scholieren. Het LAKS en de emancipatie daarvan tot een door het veld en het ministerie erkende belangenorganisatie is op zichzelf al een symbool van de toegenomen mondigheid, in dit geval onder jongeren.

In de jaren zeventig en tachtig komt home-schooling op in de VS. Maar in veel staten gaat de wetgeving erop dat moment van uit dat kinderen gewoon naar school moeten (schoolplicht). In staat na staat worden rechtszaken gevoerd, die er telkens toe leiden dat de wet 'unconstitutional' wordt verklaard en de staat wordt gedwongen om nieuwe wetgeving tot stand te brengen. Leerplicht kan, schoolplicht niet.

Maar een nog veel duidelijker voorbeeld van juridisering heeft betrekking op de directe relatie tussen ouders en school. Volgens een artikel in the Economist (2002) had in 1999 een op de vier schoolleiders te maken gehad met een rechtszaak, tegenover een op tien in 1989. Een groot deel van deze zaken heeft betrekking op kinderen met handicaps die in aanmerking komen voor een 'Individualised Education Plan', waarover ouders en de school overeenstemming moeten zien te bereiken.

4.4 *Indringender media en publieke agenda*

De moderne media bepalen meer en indringender de 'publieke opinie' dan vroeger het geval was. [Zittend plassen] Deze 'issue-setting' is ook sterk bepalend voor de politieke agenda en het soort sturing. Het SCP noemt een zevental categorieën kwesties die in de media aan de orde werden gesteld.

- Het lerarentekort en de effecten daarvan (incl. vierdaagse schoolweek, kinderen naar huis sturen, etc.)
- Meer geld nodig voor het onderwijs (incl. OESO-norm, aanvullende private bekostiging)
- Hardnekkige onderwijsachterstanden (incl. grote steden, witten en zwarte scholen)
- Onderwijsvernieuwing in de praktijk (problemen basisvorming, studiehuis)
- Regeldichtheid en bureaucratie
- Schaalvergroting
- Het meten van kwaliteit en het gebruik van prestatie-indicatoren

Het SCP merkt daarbij op: bij goed bericht geen bericht. Dat selectiemechanisme leidt onvermijdelijk tot vertekening van de beeldvorming. De druk om zo'n 'probleem' dan aan te pakken leidt niet zelden tot aanpassing van generieke regels, die voor 90 % van de gevallen wel goed werken. Aldus bepalen calamiteiten vaak de regels en de regeldichtheid.

Een nationale kwestie: zittend plassen

Op een goede dag in februari besluit de Boskoopse Ichtusschool dat de jongetjes voortaan zittend moeten plassen, aangezien dat minder schoonmaaktijd op de toiletten vergt en minder stankoverlast veroorzaakt. De volgende ochtend is de reporter van Radio 1 ter plaatse die de ouders, het personeel, de leerlingen zelf interviewt. Uiteraard mogen ook de nationale politici hun standpunt geven. Alle details worden uit de doeken gedaan. Luisteraars kunnen bellen of mailen en hun mening geven. Nog diezelfde middag of avond is er een paneldiscussie met 'deskundologen' en/of columnist gepland, waarin alle aspecten van het 'zittend plassen' uitvoerig de revue passeren. De toon is gezet...

Het voorbeeld illustreert niet alleen de indringendheid van de media, maar ook de hoge kloksnelheid: van lokaal incident naar nationale kwestie binnen 24 uur. Een maand later is het vaak alweer over en vergeten en staat er een ander onderwerp op de agenda. Maar het gevoel van kommer en kwel blijft hangen.

4.5 *Groeiende heterogeniteit en behoefte aan flexibiliteit*

Elders hebben we uitvoerig uiteengezet wat de gevolgen zijn van de groeiende heterogeniteit en flexibiliteit voor de organisatie van het onderwijs (De Vijlder, 2002). Enkele hoofdpunten hieruit zijn dat zelfrealisatie, vrijheid en uniciteit van de persoon steeds belangrijker worden gevonden, terwijl het publiek gefinancierde en geregelde onderwijs nog sterk gebaseerd is op het uitgangspunt dat elke burger precies dezelfde ‘behandeling’ moet krijgen. De druk om de sturing aan te passen uit zich in flexibilisering, meer vraagoriëntatie en keuzemogelijkheden in het publieke aanbod, meer kwaliteitsbewustzijn en een kritische houding bij de gebruiker. Voor het basis- en voortgezet onderwijs is deze druk voelbaar in de vorm van meer op het individu toegesneden eisen die aan de school worden gesteld. De roep om hervormingen wordt daardoor steeds luider en radicaler: charter-schools, individuele leerrekening, andere en meer zakelijke organisatie- en managementstructuren, transparante relatie met de omgeving. Voor het leren na de leerplicht neemt de roep toe om te komen tot modaliteitonaafhankelijke vormen van regelgeving en financiering die flexibel, tijd- en plaatsafhankelijk leren (dus ook in andere delen van Europa of de wereld) mogelijk maken. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat leren, steeds meer vervlochten raakt met andere onderdelen in het ‘levensontwerp’ van mensen en dat mensen dit levensontwerp ook zelf willen kunnen beïnvloeden. Voor de aanbieders van het onderwijs betekent het *ketenomkering*. Dat is een organisatieveranderingsproces waarbij geprobeerd wordt om de processen maximaal te organiseren rondom de behoeften van de cliënt en de onvoorspelbaarheden van het klantgedrag. Het momentgebonden (grillige, onvoorspelbare) gedrag en de (steeds hogere en specifiekere) eisen van de klant/eindgebruiker vormen hierbij het uitgangspunt. Dat zal – zeker onder huidige omstandigheden (personeelstekorten!) – een hele kluit zijn, maar het is uiteindelijk onvermijdelijk, wil het onderwijs een voldoende aansprekende en aantrekkelijke ondersteuning kunnen bieden aan jonge en oudere mensen bij het organiseren van hun leerproces. Het vooraf plannen en programmeren van het onderwijsaanbod biedt onvoldoende mogelijkheden om de grote verscheidenheid, de wisselende kenniseisen vanuit samenleving en arbeidsmarkt en het wisselende gedrag van deelnemers op te vangen. Door het curriculum te organiseren, terwijl de leerling/student de opleiding volgt en de mogelijkheid te hebben om ‘van moment tot moment’ de noodzakelijke dienstverlening en begeleiding te organiseren ontstaan mogelijkheden voor maatwerk en ‘deelnemergestuurd’ te werken. ICT ondersteunt deze nieuwe mogelijkheden én versterkt de ontwikkeling zelf. De bestaande onderwijsorganisaties zijn hierop echter niet ingericht. De dienstverlening krijgt een continu karakter, terwijl het huidige onderwijs nog overwegend werkt met ‘batches’ (d.w.z. jaarlijks instroommoment, vast programma, beperkte bedrijfstijden, et cetera). Nog eens anders gezegd: twintig jaar geleden, bij de opkomst van de ‘bedrijfseconomie van de publieke sector’ beschouwden we onderwijs nog als een productieproces, terwijl we nu steeds nadrukkelijker beginnen in te zien dat het een vorm van dienstverlening is aan zelfstandig lerende individuen, die in hun leerproces ondersteund moeten worden. In termen van het schaarstedenken van de raad betekent dat tenminste vier dingen. In de eerste plaats de vaststelling dat er sprake is van een schaarste in de zin dat er een (deels latente) behoefte is aan meer op het individu toegesneden leermogelijkheden in directe relatie tot concrete toepassing. Scholen en personeel zijn nu niet berekend op zoveel diversiteit in de samenleving en worden door de variëteit en veelheid aan eisen onder druk gezet (Bronneman-Helmers, 1999). In de tweede plaats dat aanpassing van het aanbod op deze latente behoefte nieuwe vraag zal oproepen doordat de ‘gelegenheidsstructuur’ om leren, werken en andere bezigheden te combineren zich vermoedelijk sterk zal wijzigen. In de derde plaats zal de marktorganisatie zich sterk wijzigen. Nieuwe vormen van meting van competenties, onafhankelijk van de gevolgde leerweg, ontstaan al en ook vormen van ondersteuning bij de articulatie van leerbehoeften (leerconsultants, impresario’s) onafhankelijk van de aanbieders van het onderwijs kunnen in belang toenemen (dit in verband met de informatieasymmetrie tussen vragers en aanbieders). Ten vierde is de gegroeide heterogeniteit en individualisering gepaard gegaan met een divergentie in inkomens, die (mede) de oorzaak is van het verschijnsel van publieke armoede en private rijkdom en vraagt om andere

vormen en andere uitgangspunten van sociale politiek in den brede, waarbij inbegrepen de onderwijsfinanciering.

4.6 *Meer kennis over individuele menselijke potenties en hoe deze verder te ontwikkelen*

De explosief groeiende kennis over de mens en hoe deze leert, biedt zeer ingrijpende nieuwe mogelijkheden. Ook een product van de steeds hogere kennisintensiteit van de samenleving is de kennis die we tegenwoordig (al) hebben over het functioneren van de hersenen vanuit de neurofysiologie en de psychologie en de mogelijkheden tot het optimaliseren van leerprocessen, inclusief het repareren of compenseren van handicaps die het leren hinderen. Deels daarnaast, deels in het verlengde daarvan is er een tendens om op steeds jongere leeftijd en met steeds geavanceerder werkwijzen kennis te verzamelen over het ontwikkelingspotentieel dat (zeer) jonge kinderen hebben. NWO (2001; zie ook OECD, 1999 en The Economist, 2002) is een programmalijn gestart die uitgaat van het snelle tempo waarin traditioneel gescheiden disciplines – waaronder de neurobiologie, de psychologie, de linguïstiek, de antropologie, de computerwetenschappen en de filosofie – convergeren naar een cognitiewetenschap. De maatschappelijke betekenis daarvan laat zich niet snel overschatten, zeker niet in een samenleving waarin kennisverwerking (artificieel en in menselijk brein), communicatie en informatie een steeds grotere rol gaan spelen. De toepassing van deze kennis bij het optimaliseren van leerprocessen en de ontwikkelingskansen van mensen heeft grote gevolgen. Net als in de biotechnologie en de medische wetenschappen betekent deze ontwikkeling dat de druk om eenmaal ontwikkelde technieken en therapieën ook daadwerkelijk toe te passen en voor iedereen toegankelijk te maken. Bekende voorbeelden zijn de diagnostiek en therapieën voor dyslexie en ADHD. Wat betreft dyslexie geldt bijvoorbeeld dat de therapie niet via het onderwijs wordt gefinancierd, maar ouders die dat kunnen betalen, zullen er niet voor terugdeinzen om hun kind daarmee verder te helpen. Ook gaan we op steeds jongere leeftijd het ontwikkelingspotentieel (en de achterstanden daarin) van jonge kinderen vaststellen en daarop een passende leerroute uitstippelen. Waar we vroeger uitgingen van een gelijke kansen politiek die gebaseerd was op onwetendheid over individuele ontwikkelingskansen en solidariteit tussen mensen werken we impliciet steeds meer toe naar een op basis van deskundigheidsoordelen gekozen en gestuurde ontwikkeling op basis van ‘kennis’ die we over individuele personen hebben. Dit roept ook nieuwe – ook ethische – vragen op over wat wel en wat niet kan en mag en gefinancierd wordt. Ook vanuit ouders komen deze vragen en pressies nu al op de scholen af, bijvoorbeeld in de vorm van de claim dat hun kind hoogbegaafd is en een speciale behandeling in het onderwijs behoeft. Voor zover de politiek niet expliciet heeft aangegeven (of niet *kan* aangegeven) hoe de school hierin moet handelen, zien scholen zich gedwongen om zelf dergelijke – in beginsel politieke – beslissingen te nemen over de levenskansen van kinderen (want dat is hetgeen waar we uiteindelijk over praten) en hun schaarse middelen over onderwijsvragenden te verdelen. Dat is natuurlijk een algemeen probleem met de bestaande aanbodfinanciering, maar dat was nooit een groot probleem, zolang het uitgangspunt gold dat alle (op gelijke wijze geclassificeerde) kinderen gelijk behandeld moesten worden en een standaardaanbod voorgeschoteld kregen. Nu behoeft elk kind in beginsel zijn persoonlijk, unieke, ontwikkelingsplan, terwijl de school dat niet kan bieden. Het uit zich in druk op scholen en individuele leraren, een onderdeel van de bredere problematiek van de ‘scholen onder druk’ (Bronneman-Helmers, 1999).

4.7 *Schaarste aan personeel*

Tekorten aan personeel, óók een vorm van schaarste, vormen eveneens een drijvende kracht achter een andere organisatie van het aanbod (veelal een ‘ander’ aanbod). Deze schaarste aan personeel in het onderwijs is niet alleen een kwestie van schaarste aan middelen voor de publieke sector. Meer in het algemeen is de arbeidsvoorwaardenvorming in de collectieve sector aan beperkingen gebonden, die te

maken hebben met de beheersing van de collectieve uitgaven. Het is in de context van dit betoog goed om hierbij op te merken dat het beheersingsmechanisme voor de collectieve uitgaven op zijn beurt weer verbonden is met het gegeven dat de aanbodkant van de markt een gesloten bestel is, waarbij de overheid exclusieve bekostigingsrelaties onderhoudt met 'toegelaten' instellingen. Het beheersingsvraagstuk zou heel anders komen te liggen als de overheid zou werken met rechtstreekse geldelijke subsidies aan consumenten. Het bestel is echter 'gevangene' van dit soort beheersingsmechanismen en de problemen en risico's die zouden ontstaan, wanneer deze drastisch zouden worden gewijzigd..

Bovendien speelt mee dat met name de arbeidsmarkt in het funderend onderwijs in feite centraal gestuurd en professioneel afgeschermd wordt. De centrale regeling van bevoegdheden (en het belang van vakorganisaties hierbij die de status van het leraarsberoep hoog willen houden) was misschien vroeger functioneel, maar past niet bij het uitgangspunt van verzelfstandigde instellingen en sturing op kwaliteit en resultaten (in plaats van op 'input en proces') dat bewindslieden tegenwoordig hanteren. Het gevolg hiervan is dat scholen worden geconfronteerd met problemen van schaarste, maar slechts beperkte en eenzijdige mogelijkheden hebben om dit probleem op te lossen. Tegelijkertijd hebben deze 'oplossingen' tot gevolg dat de formele regelgeving en centrale sturing in de praktijk nauwelijks betekenis hebben: wat is de betekenis van bevoegdheden als bevoegde leraren niet te krijgen zijn en scholen alle vormen van ondernemendheid uit de kast moeten halen om de school draaiende te houden?

In feite functioneert de schaarste als een motor achter nieuwe vormen van ondernemerschap, vernieuwing en organisatie, soms gewenst, soms minder geapprecieerd en soms onderwerp van heftig debat. De vierdaagse schoolweek is een voorbeeld van dit laatste.

De komende jaren zullen de tekorten vermoedelijk verder groeien, zo blijkt uit het overdrachtdossier. In het primair onderwijs wordt in de komende kabinetsperiode de vraag geraamd op 29.000, terwijl er uit de traditionele lerarenopleidingen slechts 13.200 FTE beschikbaar komen. Voor het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs is dat nog dramatischer: een vraag van 25.000 tegenover een aanbod van 5200. Overigens doet dit probleem zich niet alleen in Nederland voor, maar ook in veel andere landen van Europa. In scenario's van de OESO (OECD, 2001) wordt daarom wel rekening gehouden met een 'meltdown' van het onderwijs. Wellicht is dat overdreven, maar zeker is dat de ontwikkelingen in het onderwijspersoneel een belangrijke drijvende kracht kunnen zijn achter veranderingen in de 'leertechnologie', samen met de factoren die we in de volgende paragrafen benoemen.

4.8 Technologie en nieuwe mogelijkheden, zoals zelfeducatie, simulatie, online-onderwijs, etc.

De kennissamenleving betekent niet alleen meer kennis door en bij de professionals. Veel doorslaggevend is misschien nog wel dat de burger/consument een steeds betere toegang tot kennisbronnen heeft en gemakkelijk ook zelf kennis kan verwerven en verwerken. Het inmiddels hoge opleidingsniveau van de bevolking, de ouders, is hierbij een belangrijke factor. De impact hiervan kan nauwelijks onderschat worden en doet zich in vele levenssferen voor. In de zorgsector kennen we bijvoorbeeld het verschijnsel van kennisuitwisseling tussen patiënten, de telemedicine-ontwikkeling en de groeiende zelfmedicatie, waarbij mensen er niet meer voor schromen om hun medicijnen via internet in Thailand te bestellen; ze gaan bovendien met hun arts in discussie over hun behandeling. Ook in het onderwijs doen zich die verschijnselen in toenemende mate voor. Equivalenten van de zelfmedicatie zijn het zelf actief zoeken naar kennis en 'kennisproviders' op internet en de deelname aan het on-line onderwijs bij een virtuele universiteit. Hoewel 'home-education' (zelfgeorganiseerd thuis onderwijzen van kinderen) in Europa nog een sluimerend bestaan leidt, valt een toename van dit verschijnsel in de komende jaren evenmin uit te sluiten. Het impliceert een krachtige transformatie van de klassieke functie van het onderwijs en van de verhouding tussen 'leraren' en hun leerlingen. Een andere vorm die steeds meer in de belangstelling komt is het zogenaamde leren (en kennisproductie) in netwerken. We zullen hierop niet uitvoerig ingaan, maar we laten het bij de opmerking dat de nieuwe mogelijkheden groot zijn

en zeer grote gevolgen kunnen hebben voor het onderwijs en de wijze waarop aanbieders en vragers onderling met elkaar omgaan en georganiseerd zijn (zie b.v. De Vijlder, 2002). De gevolgen voor de schaal en organisatievorm van het onderwijs zullen op den duur enorm zijn, maar het tempo waarin deze omslag zich voltrekt en tot welk ontwikkelingspad dit precies gaat leiden is nog moeilijk in te schatten.

4.9 Globalisering, open bestel en marktwerking

De hierboven genoemde ontwikkeling is ook onderdeel van het factorencomplex dat tendeeft tot globalisering en transnationalisering/denationalisering van het onderwijs en daarmee ook tot het toegroeien naar een open bestel, waarin de overheid geen exclusieve relaties meer (mag) onderhouden met 'eigen' nationale instellingen. Voor de aanbiedende instellingen gaan nieuwe, zich sterk ontwikkelde markten open en voor deelnemers ontstaan nieuwe alternatieven doordat ook voor hen de markt groter wordt. In feite betekent deze ontwikkeling voor hem een denationalisering van de 'positional economy', waarover we eerder spraken: de verdeling van maatschappelijke posities in – in elk geval voor een bovenlaag – niet langer gebonden aan de nationale grenzen, maar voltrekt zich op een mondiale of Europese markt van banen, maar ook van (prestigieuze) onderwijsinstellingen. In termen van het door de raad ontwikkelde denkmodel: de verdeling van de schaarste verplaatst zich en vereist andere vormen van organisatie en bestuur van samenlevingen, inclusief hun onderwijssystemen, vooralsnog het meest nadrukkelijk in het hoger onderwijs (De Vijlder, 1996; 2002). Maar ook hiervoor geldt dat het geen ontwikkeling is die heel onderwijsspecifiek is; het raakt alle facetten van ons leven.

4.10 Schaarstebewustzijn door bezuiniging, herverdeling en nieuwe privaat gefinancierde mogelijkheden

Tenslotte wordt er gewezen op het feit dat gedrag van de overheid en de instellingen zelf eveneens kan bijdragen aan het vaak onbedoeld opwekken van schaarstegevoelens. Toen in de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs was voorzien dat de studieduur beperkt zou worden tot 6 jaar voor de eerste fase, wees Job Cohen (1981) er al op dat deze toen puur uit onderwijskundige motieven genomen maatregel mogelijk beleefd zou kunnen worden als een 'recht om zes jaar te mogen studeren' en zo is het ook gelopen. Bij de invoering van de Wet op het hoger beroepsonderwijs in 1986 is dezelfde systematiek toegepast voor het hoger beroepsonderwijs (uit 'systeemdwang', want zo'n onderwijskundige maatregel was door de leerstofklassenstructuur en de korte verblijfsduren volstrekt overbodig). Weer enkele jaren later is het recht van zes jaar voor hbo en wo in elkaar geschoven tot zes jaar voor het gehele hoger onderwijs en het effect daarvan was een groei van de doorstroom van hbo naar wo en de groeiende praktijk dat steeds meer studenten hun zes jaar 'recht' (inmiddels ook zo genoemd) gingen volmaken. Dus het bewustzijn dat de tijd die men op kosten van de overheid in het hoger onderwijs beperkt was, leidde aan de kant van de instellingen tot het vormgeven van een aanbod, waardoor studenten in zes jaar een hbo en een (verkorte) wo-opleiding konden volgen en tot een explosief gebruik van deze mogelijkheid (drempelverlaging door de verkorting van vier naar twee jaar extra).

Anders ging het na het besluit van minister Ritzen om vanaf 1995 nieuwe beperkingen in de studiefinanciering door te voeren en de collegegelden in 5 jaar de collegegelden met 5 jaar te verhogen. Dit leidde tot de eis van studenten voor betere garanties voor de kwaliteit en studeerbaarheid. Zelf moeten gaan betalen en risico's lopen leidde hier dus tot 'rationeel consumentengedrag' door waar voor het geld te eisen.

Weer een andere vorm waarin schaarstegevoelens werden gewekt komt voor uit het aanbieden van contractactiviteiten door de bekostigde instellingen. Voor 'de markt' moeten instellingen daadwerkelijk kwaliteit leveren, goede service bieden en onderwijs in goede voorzieningen aanbieden. In de loop der jaren is het steeds meer mensen – en ook studenten – gaan opvallen dat instellingen blijkbaar twee soorten klanten kennen, namelijk klanten voor de 'eerste rang' en (niet-betalende) klanten in de gewone

gebouwen en deels met ander personeel. In het basisonderwijs is dat in heel andere vorm overigens ook het geval: thuis beschikken veel kinderen over een veel betere computer (voor zichzelf alleen) dan die ze op school met z'n vieren moeten delen.

Met dit laatste punt in de hand kunnen we ons ook afvragen waar de hoge 'willingness to pay' [Willingness to pay] nu feitelijk precies betrekking op heeft. Zijn burgers bereid om extra geld via de belastingen in 's-Rijks kas te storten en maar af te wachten of het kabinet via allerlei ondoorzichtige financieringsmechanismen prioriteit geeft aan onderwijs, of willen ze de Euro die ze extra uitgeven ook daadwerkelijk rechtstreeks naar het onderwijs voor hen zelf, hun kinderen, hun gemeenschap zien toevloeien? Gelóven burgers nog wel echt in de klassieke publieke financieringsmechanismen?

5. Indicaties voor oplossingsrichtingen

5.1 *De balans opgemaakt*

Ons vertrekpunt was het denkmodel van de raad dat drie niveau's onderscheidde, stelsels, informeel en persoon als niveau's waarop behoeftes kunnen worden georganiseerd en interacties tussen vragers en aanbieders kunnen plaatsvinden. Een specifiek element voor het onderwijs op het punt van behoeftearticulatie is het 'positional good' karakter en de eruit voortvloeiende 'verdelingsdwang'. De overheid heeft door de organisatie en financiering van het onderwijs sociale spanningen en waardeconflicten tussen burgers in hun individueel streven naar geluk en welvaart hanteerbaar gemaakt. De organisatie van het leren in een 'stelsel' is daarin een beslissende factor geweest. Bovendien hebben de westerse samenlevingen hun bestaan moeten veiligstellen door niet achter te blijven in de internationale wedloop om welvaart en macht. Ook in die wedloop vervult het onderwijs een belangrijke rol. De angst op 'achterop te raken' en het aandeel in de totale welvaart te zien slinken is de belangrijkste drijfveer achter de permanente schaarste, zowel op individueel niveau, als op het niveau van samenlevingen. 'Ontevredenheid met en schaarste aan onderwijs' zijn niet zozeer te wijten aan het niveau van de dienstverlening – hierin wijkt het onderwijs niet af van andere goederen en diensten – maar vooral aan mechanismen van 'frustratie', 'uitsluiting' en 'vlucht', die onder de achterblijvers woede en frustratie veroorzaken.

We hebben daarnaast gezien dat het onderwijs (het 'stelsel') blootstaat aan de maatschappelijke krachten die ook op andere goederen en diensten werken en een permanente transformatie van de relaties tussen vragende en aanbiedende partijen veroorzaken. Factoren die we daarin benoemd hebben varieerden van het offensief naar meer openbaarheid, groeiende heterogeniteit, technologie en globalisering, etc. We hebben gezien dat in een aantal van deze factoren momenteel revolutionaire veranderingen optreden.

De kern van het schaarstevraagstuk in het onderwijs ziet er nu als volgt uit:

- De politiek ziet zich nog dagelijks geconfronteerd met onvervulde behoeften, individueel en collectief, op het gebied van onderwijs en leren, maar ziet zich door de groeiende economische interdependenties *structureel* niet langer in staat om uit collectieve middelen in die behoeften te voorzien.
- De maatschappelijke krachten die generiek op relaties tussen aanbieders en vragers werken, missen ook hun uitwerking in het onderwijs niet: op tal van aspecten gebeuren dingen die het hele onderwijsbouwwerk op losse schroeven zet: groeiende heterogeniteit, ketenomkering, zelfeducatie, denationalisering/transnationalisering, zelfs 'meltdown' is een term die tegenwoordig valt: de 'oude' behoeften transformeren.
- Er is sprake van een groeiende sociale en politieke spanning tussen schaarste aan gemengde scholen en andere collectiviteiten enerzijds en de schaarste aan ontplooiingsmogelijkheden die

groepen burgers voor zichzelf en hun ‘eigen groep’ ervaren; als groep kunnen en willen ze desnoods zelf hun voorziening organiseren.

5.2 Hoe verder?

De politiek ontbeert de antwoorden op de vragen die hieruit voortvloeien. Definitieve antwoorden zijn ook niet te geven, maar het gesprek over een hanteerbaar transformatieproces wordt onvoldoende gevoerd. Gelet op de hieraan voorafgaande conclusies zouden elementen in zo’n strategie kunnen zijn:

- De politiek zou er, ook met het oog op de geloofwaardigheid van het politieke systeem in den brede, beter aan doen om op te houden met de illusie in stand te houden dat de overheid een heel ‘stelsel’ in stand kan houden en financieren. In plaats van zich te richten op het ‘beheren van stelsels’ zou de politiek zich beter kunnen richten op het ondersteunen en aanspreken van individuele burgers.
- De politiek zou in regelgeving en financiering ruimte moeten bieden voor zelforganisatie en financiering uit ander bronnen dan de nationale belastingen. In lijn met het voorgaande betekent dat ook dat de financiering niet langer gebonden kan zijn aan stelselstructuren (aparte bekostigings- en rechtensystemen voor basisonderwijs, beroepsonderwijs, etc.), maar zich meer moet richten op een sociaal rechtvaardige verdeling van beschikbare middelen over burgers. De generieke veranderingen in de relaties tussen aanbieders en vragers van diensten in de publieke sector, die we hierboven geschetst hebben, ondergraven namelijk de vooronderstellingen waarop de sociale politiek van de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat gebaseerd was en behoeven een fundamentele herbezinning van de sociale politiek *over de afzonderlijke beleidsterreinen heen*, om aldus de gewenste oriëntatie op de behoeften van burgers (en niet de behoeften van de stelsels en hun vertegenwoordigers!) daadwerkelijk te kunnen realiseren. Over de samenhang en effecten van al deze veranderingen op de afzonderlijke beleidsterreinen is tot nu toe nog weinig nagedacht, omdat het politieke systeem en de overheidsorganisatie daarvoor nauwelijks incentives geeft.
- Beschouw de segregatie in het onderwijs en het eraan gekoppelde schaarsteconflict niet als een vraagstuk dat (alleen) in of door het onderwijs opgelost kan worden. Het is zonder meer een zorgelijke ontwikkeling, maar hiervoor zijn geen simpele, sectorgebonden, laat staan nationaal gebonden, oplossingen. Door de gehele geschiedenis heen zijn onderwijsstructuren en participatiepatronen afspiegelingen geweest van waardeconflicten in samenlevingen en de compromissen die daarin werden bereikt *en niet andersom*. Ongeduld is hier een slechte leermeester en dwang zal eerder averechts werken. Ook nu al blijkt dat allochtone kinderen hun achterstanden sneller inlopen dan de traditionele ‘witte arbeiderskinderen’.

Literatuur

Bronneman-Helmers, H.M., L.J. Herwijer & H.M.G. Vogels (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. 's-Gravenhage, SCP.

Bronneman-Helmers, H.M. (2002). *Scholen onder druk*. 's-Gravenhage, SCP.

Cluitmans-Souren, A. (2002). Klachtopvang op het niveau van de school en de behandeling van klachten door de klachtencommissie voor het katholiek onderwijs. *School en wet*, nr 5, 144-154.

Condorcet, Marquis De (1791). *Sur L'Instruction Publique. Premier Mémoire. Nature et objet de l'instruction publique*. [Engelse en Franse tekst op http://ishi.lib.berkeley.edu/~hist280/research/condorcet/pa- ges/instruction_main.html]

Der Spiegel (2002). “*Wir sind die Angeschmierten*”. Nr 33, 12-08-2002, 28 – 42

Dijkstra, A.B., S. Karsten, R. Veenstra & A.J. Visscher (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen, Koninklijke Van Gorcum.

- Entzinger, H.B. (2002) *Voorbij de multiculturele samenleving* Oratie 08-03-2002, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Gilswijk, T.W.M. van (1999) Onderwijs als bedrijf. De ontwikkeling van de particuliere scholen in de 19^{de} eeuw. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en –beleid*, 11, nr 2, 63 – 87.
- Hirsch, F. (1976). *Social limits to growth*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Hirschman, A.O. (1982). *Shifting Involvements. Private interest and public money*. Princeton, Princeton University Press.
- Karsten, S., J. Roeleveld, G. Ledoux, Ch. Felix en D. Elshof (2002) Witte en zwarte scholen; de mening van directeuren en ouders over enkele beleidsaspecten (te verschijnen in het *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en –beleid*).
- LAKS, Persberichten van 27 en 31 mei 2002. www.laks.nl
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002) Overdrachtdossier.
- NWO Program Preparation Committee for the Cognitive Sciences (2001). *Fruits of Enlightenment. A special Program for the Cognitive Sciences*. Den Haag, NWO.
- OECD/CERI (2001) *What schools for the future?* Paris, OECD.
- OECD/CERI (1999). *Learning Sciences and Brain Research. Potential Implications for Education Policies and Practices*. Paris, OECD.
- Ploeg, S.W. van der (1993) *The expansion of secondary and tertiary education in the Netherlands*. Nijmegen, ITS
- Rinnooy Kan, A.G.M., R.J. in 't Veld & F.J. de Vijlder (2000). *Bij de Les!* Amsterdam, Max Geldens Stichting.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*. 's-Gravenhage, SCP.
- Sociaal Economische Raad (2000). *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*. 's-Gravenhage, SER.
- The Economist (2002). Please miss, what's an IEP? 8 June 2002, p.45
- The Economist (2002). The Future of Mind Control. 25 May 2002.
- Verhoef, P.C. (2001). Heb geen vrede met tevredenheid. *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4332 (2-11-2001), 86, 844-845.
- Vijlder, F.J. de (2002). Leren organiseren. In: AWT/COS (2002) *Schoolagenda 2010*. Deel 2, Essays. Den Haag, AWT-achtergrondstudies 26b
- Vrieze, G., C. Tiebosch & N. van Kessel (2001) *Onderwijsmeter 2001*. Nijmegen, ITS