

J.M.G. Leune
Kanttekeningen bij vraagsturing in het onderwijs

1. Inleiding

De onderwijsgeschiedenis leert dat het denken over onderwijs en onderwijsbeleid wordt beïnvloed door tijdgebonden richtinggevende principes. Niet zelden hebben deze het karakter van een ideologie, dit wil zeggen van een waardensysteem waarvan de zinvolheid en de heilzaamheid niet (meer) ter discussie staan. Binnen de spraakmakende elite worden zij als min of meer vanzelfsprekend aanvaard. In het publieke debat over de gewenste beleidskoers worden zij niet of hoogstens in marginale zin geïnterpreteerd. Daardoor lijken ze op dogma's.

Een van de principes die al enige tijd het denken over onderwijs in ons land richting geven is de overtuiging dat het onderwijs in beginsel vraaggestuurd dient te zijn. De daaraan ten grondslag liggende idee is eenvoudig: onderwijs dient te voorzien in een bepaalde behoefte aan ontwikkeling van menselijke talenten, op welke terreinen dan ook. De vraag daarnaar legitimeert het bestaan en het belang van onderwijs. Het onderwijsaanbod dient, kortom, op een vraag te worden geënt. Aan het aanbod gaat een vraag vooraf, niet omgekeerd. Die vraag is in het vraagsturingsparadigma beslissend voor het aanbod. Het onderwijsaanbod is in deze gedachtegang instrumenteel ten opzichte van een behoefte. De ultieme consequentie van de redenering is dan dat het onderwijs dient te berusten op het principe van de consumentensouvereiniteit. In essentie komt dit principe overeen met het adagium: wij (onderwijsinstellingen, leraren) doen wat u vraagt.

De tegenhanger van vraagsturing is aanbodsturing. In geval van aanbod-gestuurd onderwijs is er een aanbieder (in de gedaante van een onderwijsinstelling) die met een pakket aan diensten de onderwijsmarkt betreedt. Voor dit aanbod (een samenstel van programmatische intenties inzake de ontwikkeling van menselijke talenten) worden vragers gemobiliseerd. Wie geïnteresseerd is in de te leveren diensten is welkom. Wie niet geïnteresseerd is, dient op zoek te gaan naar een alternatieve aanbieder. Normatief zijn dan niet de behoeften van de (potentiële) deelnemers doch de opvattingen van de aanbieder over wat goed onderwijs is. Deze opvattingen kunnen bijvoorbeeld wortelen in een bepaalde levensbeschouwelijke of godsdienstige overtuiging of in een specifiek onderwijskundige filosofie.

Het is denkbaar dat een onderwijsaanbod, conform de wet van Say (aanbod schept vraag), een bepaalde behoefte aan onderwijs oproept. Zo kan het bestaan in een bepaalde buurt van een school met een bepaalde grondslag (welke dan ook) een behoefte aan onderwijs dat op die grondslag is geënt genereren. Dit mechanisme is één van de verklaringen voor het voortbestaan van de verzuiling in het onderwijs.¹

Dat het denken in termen van vraagsturing de laatste jaren in ons land een belangrijk stempel drukt op de onderwijspolitieke agenda is niet zo verwonderlijk en staat niet op zich. Er zijn evidente verbindende schakels met andere, meeromvattende richtinggevende principes die het overheidsbeleid thans krachtig beïnvloeden zoals een oprukkend geloof in deregulering, privatisering en marktwerking. Vraagsturing past in een anti-etatistische besturingsfilosofie en is onderdeel van een in gang zijnde ingrijpende reconstructie van de moderne verzorgingsstaat in een uitgesproken liberale richting. Deze transitie wortelt in de Verlichting en valt niet toevallig samen met processen als individualisering, emancipatie en globalisering. Het geloof in vraagsturing is niet uit de lucht komen vallen en manifesteert zich niet toevallig vooral aan het einde van de 20ste en het begin van de 21ste eeuw.

Vraagsturing trekt momenteel de aandacht doch speelt in de aansturing van het onderwijs vanouds een belangrijke rol. Aan curriculumveranderingen liggen niet zelden veranderingen ten grondslag in maatschappelijke behoeften aan kennis, inzichten en vaardigheden. Een veranderende vraag leidt periodiek tot een gewijzigd aanbod. Zo valt bijvoorbeeld te begrijpen waarom eindtermen van scholen voor beroepsonderwijs met enige regelmaat herijkt

worden. Veranderingen in kwalificaties die van werknemers verlangd worden liggen daaraan ten grondslag.

Het vraagmechanisme manifesteert zich ook al geruime tijd bij het oprichten en instandhouden van scholen. Bijzondere scholen danken aan dit mechanisme hun bestaansrecht. Zij kunnen er immers alleen zijn indien aan het onderwijs dat zij verzorgen behoefte bestaat. Zij zijn niet, althans niet in het primair en voortgezet onderwijs, zoals openbare scholen, in beginsel aanwezig (“alom tegenwoordig”), doch alleen in geval van een gebleken maatschappelijk draagvlak. Bijzondere scholen bestaan bij gratie van het marktmechanisme; dit kan hen maken en breken. De onderwijsgeschiedenis leert dat dit mechanisme periodiek leidt tot verschuivingen in het scholenpatroon, zij het veelal geleidelijk. Zo liep na de tweede wereldoorlog het “marktaandeel” van rooms-katholieke scholen gestaag terug en nemen we thans een groei waar van het aantal scholen op islamitische grondslag. Het aanbod past zich aan bij een veranderende vraag. In de scholenplanning speelt het vraagprincipe een sleutelrol. Deze rol krijgt een impuls indien, zoals mag worden verwacht, de stichting van scholen meer en meer zal worden gebaseerd op enquêtes naar verlangd onderwijs, als onderdeel van een ruimer proces van liberalisering van het begrip onderwijsrichting.²

De betekenis van het vraagmechanisme voor de inrichting van het onderwijs is in de afgelopen jaren op verschillende manieren toegenomen. Zonder volledig te willen zijn wijs ik op de ingrijpende verandering in de manier waarop de nascholing van leraren wordt aangestuurd en gefinancierd: er voltrekt zich thans een integrale switch van aanbod- naar vraagsturing. Scholen maken zelf uit of en hoe ze middelen die bestemd zijn voor nascholing besteden. Een vergelijkbare verandering voltrekt zich op het terrein van de onderwijsverzorging. Meer en meer worden behoeften van scholen beslissend voor de activiteiten van instellingen op het terrein van de externe ondersteuning van scholen zoals die met name wordt verzorgd door pedagogische centra en onderwijsbegeleidingsdiensten. Het vraagmechanisme krijgt in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, zo goed als in het hoger onderwijs, meer ruimte om tot gelding te komen blijkens de groei van het relatieve aandeel van contractactiviteiten in het totale takenpakket van instellingen in deze sectoren. Zo namen in het hoger beroepsonderwijs in de periode 1995 tot 1998 de totale inkomsten uit werkzaamheden voor derden toe van 448,1 miljoen naar 527,8 miljoen gulden.³ Binnen de Nederlandse universiteiten neemt al geruime tijd het aandeel van vraaggestuurd onderzoek toe. Zij gaven in 1998 aan onderzoek 4,5 miljard gulden uit; maar liefst 1,7 miljard gulden daarvan betrof contractonderzoek (d.w.z. onderzoek gefinancierd door derden, exclusief de tweede geldstroom via de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek).⁴ In het hoger beroepsonderwijs namen de opbrengsten, voortvloeiend uit contractactiviteiten op het terrein van onderwijs, toegepast onderzoek en advies, tussen 1994 en 1998 toe van ruim 146 naar ruim 236 miljoen gulden per jaar.⁵ Het vraagmechanisme manifesteerde zich de laatste jaren in het hoger onderwijs nog op een geheel andere manier, namelijk via de groei van het aantal niet door de overheid bekostigde instellingen, met name in het hoger beroepsonderwijs, waar het aantal zogeheten aangewezen hogescholen in recordtijd, namelijk tussen 1997 en 1999, steeg van 25 tot 58 en het aantal aangewezen opleidingen binnen deze instellingen in dezelfde periode toenam van 206 tot 564.⁶

Als het aan de huidige bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ligt dan zal het vraagmechanisme in het primair en voortgezet onderwijs meer ruimte krijgen om zich te manifesteren via de private financiering van voorzieningen waarover scholen kunnen beschikken. In de memorie van toelichting bij de onderwijsbegroting van de rijksoverheid voor het jaar 2001 lezen we dat het kabinet “verre van afwijzend staat tegenover de belangstelling om met privaat geld te investeren in het onderwijs”. Daarbij wijzen de bewindslieden erop dat in de afgelopen jaren het belang van uiteenlopende vormen van private financiering van onderwijs is toegenomen, variërend van sponsoring en ouderbijdragen tot volledig privaat gefinancierde opleidingen. Zij menen dat dit past bij een (door hen gesignaleerde) toegenomen maatschappelijke behoefte om in het onderwijs eigen voorkeuren van vragers tot uitdrukking te brengen.⁷

In deze bijdrage plaats ik bij het vigerende geloof in de heilzaamheid van vraagsturing in het onderwijs enkele kanttekeningen. Ik vestig de aandacht op enkele risico's die aan vraagsturing kleven (zie paragraaf 3). Eerst sta ik nader stil bij de vraag hoe het begrip onderwijsvraag kan worden geoperationaliseerd. Over wiens en over welke vraag gaat het in het debat over de opzet en inrichting van het onderwijsbestel?

2. Van en voor wie is de school? Vier denkbare antwoorden

Scholen zijn dienstverlenende instituties. Er is geen ultieme interne rechtvaardiging voor hun bestaan. Zij zijn er omdat ze voorzien in een maatschappelijke behoefte aan socialisatie. Deze behoefte kan zowel via het vraag- als via het aanbodmechanisme gestalte krijgen.

In wiens behoefte wordt door scholen voorzien? Wie profiteren er, anders gezegd, van het onderwijs? Wie zijn, kortom, als vragers naar onderwijs te onderkennen?

Het antwoord op deze samenhangende vragen lijkt eenvoudig: de onderwijsdeelnemer (of, in geval van jonge kinderen, diens vertegenwoordiger(s)) is de vragende partij. De deelnemer is de profiteur van het onderwijs. Voor hem of haar is het onderwijs bedoeld. De eenvoud van dit antwoord is bedrieglijk. Ik probeer dit te verduidelijken door nader stil te staan bij het karakter van de school (waarbij ik hier gemakshalve vooral het oog heb gevestigd op een school voor primair of voortgezet onderwijs) als een sociale institutie. Daarbij laat ik mij inspireren door een typologie van organisaties die in de jaren zestig van de vorige eeuw is ontworpen door de sociologen Peter Blau en Richard Scott. Hun typologie is in ons geval vooral bruikbaar omdat zij organisaties hebben geordend op basis van het profijtbeginsel. De grondslag van hun typologie is het criterium "prime beneficiary". Zij onderscheiden dan vier soorten organisaties (n.b.: de gebruikte termen laten zich soms lastig vertalen, daarom geef ik ze hier in het Engels weer):⁸

- Mutual-benefit associations; in dit type organisatie zijn de leden de primair begunstigen. De organisatie is van en voor de deelnemers. Zij profiteren als het ware van elkaar. Voorbeelden van dit type zijn sportverenigingen, reisgezelschappen, kaartclubs, vakbonden, organisaties van werkgevers, personeelsverenigingen in een onderneming e.d.
- Business concerns; in dit type organisatie is de eigenaar de primair begunstigde. Deze bezit (veelal overigens samen met een of meer anderen) de organisatie ten eigen bate, hetgeen niet uitsluit dat in diens kielzog ook anderen van de organisatie profiteren. Leidend beginsel bij het inrichten van dit type organisatie is het maximaliseren van het profijt van de eigenaar(s). Schoolvoorbeeld van dit type organisatie zijn ondernemingen.
- Service organizations; in dit type organisatie is de cliënt de primair begunstigde. De organisatie is zodanig opgezet en ingericht dat de cliënt optimaal kan worden bediend. Professionaliteit is hier een leidend beginsel. De mate waarin de service organization optimaal kan functioneren staat of valt met de deskundigheid van de dienstverleners. Typische voorbeelden van dit type organisatie zijn ziekenhuizen, verzorgingstehuizen en welzijnsorganisaties.
- Commonweal organizations; de primair begunstigde van dit type organisatie (dat zou kunnen worden betiteld als een openbaar nutsbedrijf) is de samenleving als geheel. De organisatie is er niet voor een specifieke groep deelnemers, eigenaar of cliënten, maar voor in beginsel iedereen die onder het bereik ervan valt. Typische voorbeelden zijn het leger, de brandweer, de politie en waterschappen.

In ieder type organisatie wordt volgens Blau en Scott geworsteld met een specifiek probleem dat inherent is aan de grondslag waarop de organisatie conform het profijtbeginsel rust. In de mutual-benefit associations ("verenigingen") manifesteert zich niet zelden het vraagstuk van de interne democratie. Er dienen oplossingen te worden gezocht voor twee problemen: apathie van de leden en oligarchische controle.⁹ Ze doen zich bijvoorbeeld voor bij vakbonden. Naarmate verenigingen groter worden neemt de kans toe dat hun democratisch gehalte problematisch wordt. Robert Michels schreef er een beroemd geworden studie over.¹⁰

Het kernprobleem van business concerns is volgens Blau en Scott dat van de doelmatigheid (efficiency). Hoe kan de onderneming zodanig worden ingericht dat met een minimum aan kosten een maximum aan opbrengst wordt geproduceerd? ¹¹

In een service organization is het kernprobleem hoe de dienstverlening zodanig kan worden ingericht en georganiseerd dat de cliënten van de organisatie optimaal worden bediend. Daarbij is een bijzonderheid dat de cliënten zelf lang niet altijd in staat zijn om te beoordelen of de aan hen verleende of nog te verlenen diensten adequaat zijn. Hoe kan bijvoorbeeld een patiënt in een ziekenhuis bevredigend beoordelen of in zijn geval een operatie noodzakelijk is? Veel hangt af, zo stellen Blau en Scott, van de integriteit van de dienstverleners. ¹²

Commonweal organizations worstelen veelal met drie problemen: a) hoe kan worden voorkomen dat de organisatie zijn externe legitimering uit het oog verliest of, anders gezegd, hoe kan het intern functioneren worden onderworpen aan externe democratische controle?; b) hoe kan worden bewerkstelligd dat de organisatie in veelal moeilijke omstandigheden en temidden van uiteenlopende maatschappelijke verwachtingen omtrent te leveren prestaties een maximum aan creativiteit vertoont? en c) hoe kan zodanig worden omgegaan met probleemgroepen in de samenleving dat de samenleving enerzijds tegen deze groepen wordt beschermd terwijl anderzijds leden van deze groepen op een humane wijze worden bejegend? Blau en Scott illustreren het laatstgenoemde probleem aan de hand van een gevangenis, toegespitst op het handelen van een gevangenisbewaarder: "It is not easy to treat a person with whom one has frequent contacts as an outcast". ¹³

Hoe kunnen we in deze typologie van organisaties een school plaatsen? Tot welk type organisatie behoort een onderwijsinstelling? Met de indeling van Blau en Scott in de hand is een eenduidig antwoord op deze vraag niet mogelijk. Een school heeft kenmerken van elk van de onderscheiden organisatietypen en is daardoor lastig plaatsbaar. Ik licht dit kort toe. Het is mogelijk om een school te zien als een sociaal systeem (een leefgemeenschap) die er primair is voor de direct betrokkenen. Zij zorgen voor wederzijds profijt. Zo kan een school worden gezien als een mutual benefit organization en kan de figuur van een relatief autonome school worden gerechtvaardigd. Het is verdedigbaar om zowel onderwijsontvangenden als onderwijsgeevenden te zien als profiteurs van de schoolorganisatie. Eerstgenoemden omdat ze er in geestelijk opzicht wijzer van worden, laatstgenoemden omdat ze er hun brood mee verdienen en daarmee in materieel opzicht als begunstigden kunnen worden gedefinieerd. Wie meent dat de school primair een leefgemeenschap is van direct betrokkenen betreft bij implicatie veelal het standpunt dat derden zich niet of hoogstens marginaal met de gang van zaken binnen een school moeten bemoeien. De direct betrokkenen maken in eigen beheer uit wat er binnen de school gebeurt, al dan niet op basis van interne democratische spelregels. De aanhangers van deze visie op het karakter van een school als sociale institutie gaan veelal voorbij aan het gegeven dat de school (zeker in het primair en voortgezet onderwijs) bestaat bij gratie van derden (die het schoolgebeuren bekostigen). Evenmin hebben zij doorgaans oog voor de externe (maatschappelijke) effecten die scholen produceren. Die kunnen van een zodanig belang zijn dat externe bemoeienis met de gang van zaken binnen een onderwijsinstelling geboden en gerechtvaardigd is en wel zodanig dat de beleidsruimte voor de direct betrokkenen bescheiden is.

Het is in de tweede plaats denkbaar om een school primair te bezien als een organisatie die in bezit is van een specifieke eigenaar. De school komt dan dicht in de buurt van het business concern in de door Blau en Scott gedefinieerde zin. Deze zienswijze speelt een rol in het debat over de vraag wie als de rechtmatige drager van de onderwijsvrijheid mag worden beschouwd. De gangbare opvatting hierover is dat de rechtspersoon waarop de school steunt als zodanig behoort te worden gezien. Vermeulen merkt op: "Benadrukt moet worden dat de drager van de vrijheid van onderwijs – het bevoegd gezag – de rechtspersoon is die de school in stand houdt..". ¹⁴ De redenering is dan: de school heeft een bepaalde eigenaar (i.c. het bestuur van een school) en deze mag bepalen wat er (binnen het kader van de beleidsruimte die aan een school wordt gelaten) in een school gebeurt. Aan de eigenaar komt het recht toe om de wenselijke opbrengst van het onderwijs en daarmee het profijt ervan te definiëren. Denkbaar is dan dat diens opvatting daarover rivaliseert met die van de direct betrokkenen of

met die van de ruimere samenleving. Zo kan er een discrepantie bestaan (ontstaan) tussen de levensbeschouwelijke grondslag waarop een bijzonder school rust en de levensbeschouwelijke overtuigingen van de onderwijsdeelnemers. Wie de school primair ziet als een organisatie van en voor een specifieke (daartoe door de samenleving gemachtigde) rechtspersoon zal er weinig of geen moeite mee hebben om de stelling te betrekken dat in zo'n geval de grondslag van de school behoort te prevaleren. Onderwijsgebruikers die zich daarmee niet kunnen verenigen dienen (als zij althans het primaat van de eigenaar van de school niet willen eerbiedigen en zich dus niet bij diens opvattingen over het onderwijsaanbod willen neerleggen) in deze gedachtegang een andere school te kiezen. Zij hebben daartoe veelal ook de mogelijkheid, gegeven de pluriformiteit binnen het Nederlandse scholenbestand. Wordt daarentegen de school vooral gezien als een mutual-benefit associatie dan ligt het voor de hand om de levensbeschouwelijke kleur van een school zoveel mogelijk aan te passen bij de directe behoeften terzake van de gebruikers. Dit kan, mogelijk zelfs periodiek, aanleiding geven tot het zogeheten kleurverschieten. De grondslag van de school wordt dan niet aanbod- doch vraaggestuurd. De school kan er een kameleontische gedaante door krijgen.

Het is in de derde plaats goed mogelijk om een school primair te typeren als een service organization, d.w.z. als een organisatie die ervoor bedoeld is om aan een cliëntèle diensten te verlenen. Blau en Scott menen dat scholen vooral tot dit organisatie-type behoren. De onderwijsdeelnemers kunnen dan als de cliënten van de organisatie worden gezien. Zij hebben bepaalde behoeften aan kennis, inzichten en vaardigheden en er zijn deskundigen (onderwijsgeevenden) die ervoor kunnen zorgen dat de deelnemers aan hun trekken komen. Onderwijs in deze visie geprofessionaliseerde socialisatie. De deelnemers worden niet goed in staat geacht om in beslissende zin te bepalen wat zij dienen te leren. Dat is primair de verantwoordelijkheid van de professionals. Hoogstens kunnen de deelnemers meedenken over de didactische vormgeving van leerprocessen en kunnen zij op basis van evaluaties van de prestaties van de onderwijsgeevenden bijdragen aan het optimaliseren van het onderwijs. Onderwijsdeelnemers worden in deze visie ook al snel gezien als passanten, anders dan de onderwijsgeevenden. Zij betreden de organisatie met de nadrukkelijke bedoeling om er slechts een beperkte periode te verblijven, zoals patiënten in een ziekenhuis. Dat gegeven relativeert hun invloed op de organisatie. Wie de school vooral ziet als een professionele, dienstverlenende organisatie ziet niet veel ruimte voor een stevige machtspositie van de deelnemers; de gedachte aan besluitvorming op basis van het principe "one man, one vote" wordt dan als strijdig met het karakter van de organisatie gezien, anders dan wanneer de school primair wordt gedefinieerd als een mutual-benefit associatie. De discussies en de strijd over het democratisch gehalte van onderwijsinstellingen, zoals deze in ons land vooral aan het eind van de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw zich hebben afgespeeld, voerden, goed beschouwd, terug naar uiteenlopende visies op het karakter van onderwijsinstellingen als sociale instituties.

Het is tenslotte ook heel wel denkbaar om de school te zien als een organisatie die er is voor de samenleving als geheel en dus als een commonweal organization in de zin van Blau en Scott. Het belang van scholen stijgt uit boven het belang van de direct betrokkenen, ook boven dat van de individuele deelnemer. Scholen vervullen voor de samenleving als geheel betekenisvolle functies op economisch, sociaal en cultureel terrein. Ook gezinnen zonder kinderen en ook bejaarden profiteren van het onderwijs, vooral omdat de wijze waarop het onderwijs in maatschappelijke behoeften aan kennis voorziet effect heeft op de welvaart, waarvan velen profiteren. Onderwijs legt de basis voor een productieve beroepsbevolking en draagt er zorg voor dat via her-, bij- en omscholing eenmaal verworven kwalificaties worden aangepast aan nieuwe economische ontwikkelingen. De kwaliteit van de beroepsbevolking is in een samenleving als de onze de centrale motor van economische groei. Uit die groei worden ook collectieve voorzieningen bekostigd voor hen die niet of niet meer aan het onderwijs deelnemen. Ook zij hebben dus belang bij een schoolsysteem dat optimaal functioneert. Dit belang is ook aanwijsbaar op sociaal en cultureel terrein. Onderwijs speelt een belangrijke rol in de overdracht van cultureel kapitaal, dat voor de sociale cohesie in de samenleving van groot belang kan worden geacht.¹⁵ Als het deze transmissie-functie niet

goed vervult (bijvoorbeeld indien bepaalde groepen onvoldoende op het functioneren als burgers worden voorbereid) dan raakt dit velen in de samenleving, ook degenen die het onderwijs met succes hebben doorlopen en die, mede daardoor, in maatschappelijk opzicht hun draai gevonden hebben. Op sociaal terrein is ook van belang of het onderwijssysteem erin slaagt om kinderen te helpen bij het ontwikkelen van hun talenten, ongeacht hun sociaal milieu van herkomst, hun etniciteit of hun sexe. De mate waarin de samenleving in sociaal opzicht gesegregeerd is, is mede afhankelijk van de effectiviteit van de inspanningen van scholen om kinderen zoveel mogelijk gelijke kansen op het ontwikkelen van talenten te geven. Ook in dit opzicht profiteert de samenleving als geheel van een goed functionerend onderwijsbestel. Dit rechtvaardigt financiering van het onderwijs, vooral het initiële onderwijs, uit de publieke kas. Deze rechtvaardigingsgrond wankelt indien scholen primair worden gezien als mutual-benefit organizations. Als de direct betrokkenen, de deelnemers voorop, de primaire profiteurs zijn, waarom zouden die dan niet (in betekenisvolle mate) voor de bekostiging van het onderwijs opdraaien? Waarom zouden onderwijsuitgaven dan nog uit de publieke kas opgebracht dienen te worden? Voor het legitimeren van een opvatting over de financiering van het onderwijs (in het bijzonder over het relatieve aandeel van de diverse partijen die bij het onderwijs betrokken zijn) zijn dus visies op het karakter van de school als een sociale institutie niet onbelangrijk. In menig debat over de financiering van het onderwijs blijft dit sociologisch gezichtspunt buiten beeld. Het zou de kwaliteit van discussies over onderwijsuitgaven en over de verantwoordelijkheid daarvoor van diverse betrokkenen ten goede komen indien de blik op het belang van onderwijs zou worden verruimd.

Dat een school in de organisatie-typologie van Blau en Scott niet eenduidig geplaatst kan worden is voor het debat over de wenselijk te achten aansturing van het onderwijs (meer via de vraag of meer via het aanbod) niet zonder betekenis. Ik zal dit verduidelijken door stil te staan bij enkele risico's die aan vraagsturing kleven.

3. Risico's van vraagsturing

Onmiskenbaar kleven er aan de aansturing van het onderwijs via het vraagmechanisme voordelen. Die centreren rondom de prikkels die onderwijsinstellingen soms nodig hebben om goed te kunnen presteren. Het loutere besef dat ze er niet voor zichzelf zijn doch primair ten dienste van anderen kan al bijdragen aan het optimaliseren van inspanningen. Het vraagmechanisme kan dit besef aanmoedigen. Het drukt scholen met hun neus op hun concurrentiepositie. Onderwijsvragers kunnen in veel gevallen kiezen uit alternatieve onderwijsaanbieders. Scholen die zich hiervan terdege bewust zijn zullen trachten zo goed mogelijk hun best te doen. Vraagsturing houdt hen alert. Vraagsturing impliceert voorts de noodzaak om periodiek onder ogen te zien of het onderwijsproduct dat scholen leveren nog wel bij de tijd is. Vraaggestuurde scholen ontsnappen niet aan de opdracht om met enige regelmaat na te gaan of hun dienstverlening nog wel adequaat is. Dat is vooral van belang omdat scholen de natuurlijke neiging hebben om routinematig gedrag te vertonen. Met name veranderingen in het onderwijsaanbod voltrekken zich nog wel eens moeizaam. Toch kunnen zich wijzigende maatschappelijke behoeften aan kennis en vaardigheden nopen tot aanpassingen. Vraagsturing kan helpen om deze op gang te brengen.

Naast deze voordelen zijn er onmiskenbaar ook nadelen verbonden aan vraagsturing. Die krijgen in het publieke debat naar mijn mening onvoldoende aandacht. Ik zou de aandacht willen vestigen op vier risico's die aan vraagsturing van onderwijs kleven.

Het eerste risico betreft de mogelijkheid dat vraagsturing leidt tot kortzichtigheid bij het ontwikkelen en samenstellen van curricula. Dit risico manifesteert zich indien vragers naar onderwijs een beslissend stempel op de inrichting van het onderwijs kunnen drukken. Ik wil dit adstrueren aan de hand van twee voorbeelden. Gesteld dat het aan onderwijsvragende studenten zou worden overgelaten om te beslissen over de vakken en de daarbij behorende eindtermen die zij in het kader van een opleiding in het hoger onderwijs dienen te volgen. Het risico is dan geenszins fictief dat de studenten vakken ontwijken die voor hun vorming ten behoeve van een specifiek beroep als onmisbaar beschouwd dienen te worden. Zo zouden er

stellig gamma-studenten zijn die zouden willen proberen om een voor velen van hen als lastig ervaren vak als statistiek te vermijden. Zo'n vak is echter voor hun wetenschappelijke vorming onmisbaar. Het is voor onderwijsdeelnemers moeilijk tot onmogelijk om de betekenis van leerinhouden voor een latere beroepsuitoefening goed in te schatten. Dit kan goed beschouwd van hen in redelijkheid ook niet gevraagd worden; zij volgen niet voor niets onderwijs! Gebeurt dit toch dan is het verre van denkbeeldig dat kortzichtigheid (al dan niet in combinatie met gemakzucht) aan de basis ligt van onderwijs dat studenten in onvoldoende mate op hun toekomst voorbereidt. Vele studenten gedragen zich als calculerende burgers en trachten met zo min mogelijk inspanningen hun studie te voltooien. Bij het nemen van beslissingen over de inrichting van curricula is een vorm van professioneel paternalisme onvermijdelijk. Daarbij dient een sleutelrol te zijn weggelegd voor deskundigen die het oog gericht houden op de betekenis van te verwerven kwalificaties en competenties voor later maatschappelijk functioneren van onderwijsdeelnemers. Het geven van onderwijs is, als het goed is, een toekomstgerichte activiteit. Kortzichtigheid is daarbij een hinderpaal. Met dit risico dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden bij de invoering van een vouchersysteem in het (hoger) onderwijs. Zo'n systeem is gebaseerd op de idee dat onderwijsvragers op grond van toegekende leerrechten het onderwijs behoren aan te sturen; zij kopen als het ware met hun vouchers onderwijsdiensten. Het is heel wel denkbaar dat zij zich bij het verzilveren van hun leerrechten door kortzichtigheid laten leiden ten koste van de kwaliteit van het onderwijs dat zij volgen.

Een tweede voorbeeld van het risico van kortzichtigheid in geval van vraagsturing betreft het beroepsonderwijs. Gesteld dat over de curricula van scholen voor beroepsonderwijs zou worden beslist door het bedrijfsleven. In dat geval zijn de behoeften van het arbeidsbestel bepalend voor wat er op die scholen gebeurt. Wanneer aan ondernemers (c.q. aan organisaties van werkgevers) wordt gevraagd welke kwalificaties zij van hun toekomstige werknemers verlangen (werknemers zoals die over pakweg vijf jaar gerecrueteerd zullen gaan worden) dan is de kans levensgroot dat zij zich vooral laten leiden door actuele behoeften aan geschoold personeel. Over die behoeften kunnen zij met gezag oordelen. Daarbij hebben zij vaste grond onder de voeten. Het blijkt voor hen lastig om een goede inschatting te maken van hun toekomstige behoeften aan geschoold personeel, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Veel is daarbij voor hen onzeker. Scholingsbehoeften zijn niet los te zien van zaken als het investeringsklimaat, hun concurrentiepositie en technologische ontwikkelingen. Die laten zich slechts tentatief inschatten. Het risico is dan aanwezig dat het zicht op de langere termijn (vaag als het is) minder richtinggevend is voor het nemen van beslissingen over de inrichting van het beroepsonderwijs dan het zicht op de actualiteit. Dit kan ertoe leiden dat het beroepsonderwijs achter de ontwikkelingen in het arbeidsbestel aanholt. Dit komt veelvuldig voor. In de praktijk dringen werkgevers sterk aan op werkgerelateerde, functiespecifieke opleidingen; zij hebben veelal minder oog voor functieoverstijgende, meer generieke zogeheten transitie-capaciteiten, in het bijzonder op het terrein van meta-cognitieve en sociale competenties.¹⁶ Laatstgenoemde capaciteiten worden in het moderne arbeidsbestel wél steeds belangrijker. Het lijkt daarom verstandig om bij de inrichting van het beroepsonderwijs niet louter te varen op het kompas van het thans bestaande bedrijfsleven doch ook ruimte te scheppen voor deskundigen die in staat kunnen worden geacht om toekomstige behoeften aan geschoold personeel te onderkennen en op waarde te schatten.

Een tweede risico van vraagsturing betreft de mogelijkheid dat bij de uitwerking en concretisering van dit sturingsmechanisme een te beperkte definitie van het begrip onderwijsvrager wordt gehanteerd. Niet zelden wordt dit begrip gereduceerd tot twee soorten betrokkenen: deelnemers en afnemers. In het laatste geval vindt dan doorgaans een verdere versmalling plaats door als afnemende partij uitsluitend het bedrijfsleven te onderkennen. Pleidooien voor (meer) vraagsturing impliceren dan pleidooien voor een versterking van de invloed op het onderwijs van enerzijds onderwijsontvangenden en anderzijds het bedrijfsleven. Er zijn dan drie andere categorieën van betrokkenen die buiten beeld blijven: de rechtmatige eigenaren van onderwijsinstellingen, de onderwijsgevendenden en andere maatschappelijke gremia die van het onderwijs profiteren dan het bedrijfsleven. In de

terminologie van Blau en Scott: er is dan weinig of geen oog voor de gedachte dat scholen ook gezien kunnen worden als professionele service-organizations en als organisaties die voor de gehele samenleving (die meer omvat dan het arbeidsbestel) van belang kunnen worden geacht en die daardoor als commonweal organizations in een meeromvattende betekenis kunnen worden beschouwd. Het versterken van de machtspositie van onderwijsdeelnemers en van afnemende bedrijven kan op gespannen voet verkeren met de hantering van professionele standaarden en met ruimere maatschappelijke belangen dan die van het arbeidsbestel. Onderwijs bereidt deelnemers voor op tal van maatschappelijke rollen, niet alleen die van werknemer, ook die van staatsburger, wereldburger, cultuurparticipant, consument e.d..¹⁷ Vraagsturing van onderwijs kan kortom (in geval van een restrictieve definitie van het begrip onderwijsvrager) leiden tot een reductie van de maatschappelijke betekenis van het onderwijs.

Het derde risico van vraagsturing waarvoor ik hier de aandacht wil vragen is terloops al even ter sprake gebracht bij de schets van het tweede. Dit risico betreft de geenszins fictieve mogelijkheid dat professionele standaarden bij de inrichting van het onderwijs gemarginaliseerd worden. Wie de idee van vraagsturing omarmt laat onvermijdelijk de gedachte wankelen dat een school primair een professionele, dienstverlenende organisatie is. Zoals in paragraaf 2 is uiteengezet “drijft” dit type organisatie op de deskundigheid en de integriteit van degenen die voor de dienstverlening verantwoordelijk zijn. In geval van onderwijsinstellingen zijn dit schoolleiders en onderwijsgeevenden. Zij vormen als het ware de harde kern van de schoolorganisatie. Voor hen is in de organisatie een sleutelrol weggelegd. Vanwege hun centrale en vitale positie kunnen zij een school maken en breken. Verschillen in prestaties tussen scholen worden (als we scholen vergelijken met overeenkomstige achtergrondkenmerken van leerlingen) in hoge mate bepaald door verschillen in kwaliteit van schoolleiders en van leraren.

Professionals behoeven, om goed te kunnen gedijen, beleidsruimte. Zij functioneren doorgaans niet bevredigend in een bureaucratische context.¹⁸ Professionele organisaties doen er dan ook goed aan ruimte voor professionaliteit te scheppen. Dat komt veelal hun kwaliteit ten goede en dat is in hoge mate in het belang van degenen voor wie zij werken. Een dominante rol van de vragers (naar de diensten die de professionele organisatie verleent) past niet in deze gedachtegang. Vragers dienen zich als cliënten te onderwerpen aan professionele standaarden. Dat is, goed beschouwd, de ratio van hun (tijdelijke) rol als betrokkene bij een professionele organisatie. Zij betreden de organisatie om een bepaalde dienst te ontvangen die zij zonder hulp van deskundigen niet kunnen verwerven, of het nu gaat om genezing van een kwaal of om de toeëigening van kennis.

De positie en de status van onderwijsgeevenden staat binnen ons onderwijsbestel al geruime tijd onder druk.¹⁹ Pogingen om het leraarschap te revitaliseren zullen meer worden geremd naarmate het vraagmechanisme meer ruimte krijgt om een stempel op het functioneren van een school te drukken. Het adagium “u vraagt, wij draaien” kan niet het kompas zijn waarop professionals binnen een school bevredigend kunnen varen. Het kan leiden tot claims en verwachtingen (bijvoorbeeld van ouders) die uit een oogpunt van onderwijskwaliteit als hoogst onverstandig kunnen worden beschouwd. Het beginsel van consumentensouvereiniteit staat, kortom, op gespannen voet met het streven naar professionalisme. Ze verhouden zich onderling zoals communicerende vaten.

Het vierde risico van vraagsturing is de geenszins fictieve mogelijkheid dat omarming van dit beginsel (bedoeld of onbedoeld) per saldo leidt tot het afwentelen van de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijs. Door de verantwoordelijkheid toe te delen aan een of meer vragende partijen kan de overheid als beleidsvoerende instantie een stap terug doen. Dit kan dan ideologisch worden gelegitimeerd. Als zij worden aangesproken om problemen op te lossen kunnen de verantwoordelijke bewindslieden opmerken: u bent bij ons aan het verkeerde adres, wij hebben onze verantwoordelijkheid niet voor niets gedelegeerd! Vraagsturing kan aldus bijdragen aan het legitimeren van nalatigheid.

In het laatste kwart van de 20ste eeuw is de zorg van de centrale overheid voor het onderwijs in ons land in tal van opzichten gereduceerd. Kabinetten van uiteenlopende politieke

signatuur waren daar verantwoordelijk voor. Het grondwettelijke uitgangspunt dat het onderwijs een voorwerp is van de “aanhoudende zorg” van de regering (artikel 23, lid 1) is aan het wankelen gebracht. Elders heb ik een overzicht van deze zorgreductie gepubliceerd.²⁰ Ik wees op de daling van de onderwijsuitgaven in de periode 1975-2000 (dus op het relativeren van de elementaire bekostigingsverantwoordelijkheid van de overheid), op het loslaten van deugdelijkheidseisen (zoals examenregelingen in de BVE-sector), op het liberaliseren van bevoegdheidseisen voor docenten (zie de toenemende instroom van onbevoegden), op het afschuiven van taken naar lagere overheden, op het wankelen van de openbare school als een typisch publiekrechtelijke voorziening (sinds private vormen van openbaar onderwijs zijn toegestaan) en op de toegenomen invloed van marktwerking in de financiering van het onderwijs (vooral in het hoger onderwijs; zie bijvoorbeeld de stijging van het relatieve aandeel van het contractonderzoek in het geheel van de financiering van wetenschappelijk onderzoek). Voor de kwaliteit, de doelmatigheid en de toegankelijkheid van het onderwijs is de geconstateerde zorgreductie van de centrale overheid minder heilzaam gebleken dan wel wordt verondersteld en dan de voorstanders ervan graag stipuleren. De voorzienbare risico's van een beleid dat is gericht op deregulering en privatisering hebben zich in het laatste kwart van de vorige eeuw gemanifesteerd en doen zich thans nog volop gelden. Tot die risico's behoren een vergroting van de sociale selectiviteit van het onderwijs (ook op onderwijsterrein geldt dat meer vrijheid leidt tot meer ongelijkheid; het contrast tussen “zwarte” en “witte” scholen heeft de laatste jaren krachtige impulsen gekregen), een verlies aan kwaliteit (zie bijvoorbeeld de kritische inspectierapporten over de examens in het middelbaar beroepsonderwijs, die niet langer zijn onderworpen aan overheidscontrole) en een vermindering van de macrodoelmatigheid van het onderwijsbestel als geheel (zie de hernieuwde wildgroei van opleidingen in het hoger onderwijs nu een beoordeling vooraf van hun noodzakelijkheid wordt afgeschaft).²¹ Er is een herwaardering nodig van de noodzaak om het publieke belang dat met onderwijs gemoeid is via overheidsbeleid te waarborgen.²²

Noten

¹ A.B. Dijkstra, J. Dronkers en R. Hofman, *Verzuiling in het onderwijs; actuele verklaringen en analyse*, Groningen, Wolters-Noordhoff 1997.

² Dit proces is gebaseerd op een advies van de Onderwijsraad, getiteld *Richtingvrij en richtingbepalend*, dat deze Raad in januari 1996 uitbracht.

³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers*; 2001, Zoetermeer, september 2000, p. 61.

⁴ *Idem*, p. 70.

⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*, Den Haag, Sdu, maart 2000.

⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*, Den Haag, Sdu, september 1999, p. 91.

⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Memorie van Toelichting bij de Onderwijsbegroting 2001*, Den Haag, Sdu, 2000, p. 5.

⁸ Peter M. Blau en W. Richard Scott, *Formal Organizations; a comparative approach*, Londen, Routledge & Kegan Paul, 1963, m.n. p. 42-45.

⁹ *Idem*, p. 45.

¹⁰ Robert Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Stuttgart, 1911 (herdrukt in 1925). Een

Nederlandstalige, verkorte editie van dit boek is: Robert Michels, *Democratie en organisatie; een klassieke theorie* (ingeleid door J.A.A. van Doorn), Rotterdam, Universitaire Pers Rotterdam, 1969.

¹¹ Idem, p. 49.

¹² Idem, p. 51.

¹³ Idem, p. 57.

¹⁴ B.P. Vermeulen, *Constitutioneel Onderwijsrecht*, Den Haag, Elsevier Bedrijfsinformatie, 1999, p. 70.

¹⁵ J.M.G. Leune, *Onderwijs in beweging; enige opmerkingen over veranderingen in het Nederlandse onderwijs gedurende het laatste kwart van de twintigste eeuw*, Den Haag, SCP, 1999, p. 53-57.

¹⁶ Zie het interview met Prof. Dr. A. Buitendam in *Forum*; opinieblad van VNO-NCW, 25-1-2001, p. 24-25.

¹⁷ J.M.G. Leune, *Onderwijs tussen economie en cultuur*, in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 71, nr. 5, 1994, p. 367.

¹⁸ Ph. C. Schlechty, *Teaching and Social Behavior; toward an organizational theory of instruction*, Boston, Allyn en Bacon, 1976.

¹⁹ H. Kleijer en G. Vrieze (red.), *Onderwijzen als roeping; het beroep van leraar ter discussie*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2000.

²⁰ J.M.G. Leune, *Onderwijs in beweging*, op. cit., p. 39-51.

²¹ J.M.G. Leune, *Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen*, in: J.M.G. Leune, *Onderwijs in verandering; reflecties op een dynamische sector*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 2001, hoofdstuk 6.

²² Daarbij biedt het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, getiteld: *Het borgen van publiek belang* (Den Haag, Sdu, 2000) in menig opzicht houvast; zie ook de studie van de Onderwijsraad naar de effecten van deregulering en autonomievergroting op het terrein van het onderwijs, getiteld: *Dereguleren met beleid*, Den Haag, Onderwijsraad, december 2000.