

Onderwijs in de 21ste eeuw Ruimte voor diversiteit

H.M. Bronneman-Helmers¹

1. Ervaringen en vergelijkingen

In 1996-1997 heeft in Nederland een breed opgezet *kennisdebat* plaatsgevonden over de vraag over welke basisvaardigheden mensen in het jaar 2010 zouden moeten beschikken. Hoewel er in de loop van dat debat tal van interessante bijdragen zijn geleverd werd het uiteindelijk resultaat door velen als teleurstellend en onbevredigend ervaren. Het Nationaal actieprogramma *Een leven lang leren* (1998) en de daarop volgende beleidsacties hielden niet veel meer in dan een bevestiging van reeds bestaand beleid om achterstanden te verminderen (voorschoolse activiteiten en tegengaan drop-out) en een pleidooi voor een leven lang leren met het oog op een versterking van de 'employability' van werkenden en werkzoekenden (geconcretiseerd via enkele fiscale maatregelen ten behoeve van scholing). Uit deze exercitie valt te leren dat er bij een toekomstverkenning moeilijk valt te abstraheren van de bestaande situatie. Bovendien wordt naar het bestaande meestal gekeken vanuit het referentiekader dat op dat moment actueel en dominant is. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat er twee jaar geleden nog helemaal geen aandacht was voor (dreigende) personeeltekorten op de arbeidsmarkt, terwijl die nu de beleidsagenda's op veel maatschappelijke terreinen domineren.

Meer recent wordt de vraag naar nieuwe uitdagingen voor de toekomst vaak vanuit een internationaal vergelijkend perspectief benaderd. Daarbij worden prestaties en knelpunten van het Nederlandse onderwijs vergeleken met een aantal andere landen uit de Europese Unie of met de VS. Zo wordt door sommigen het percentage BBP dat alle Oeso-landen gemiddeld aan onderwijs uitgeven als referentienorm gepropageerd. Dat was volgens de meest recente Oeso-cijfers (1997) 6,5%. De Nederlandse uitgaven lopen daar sterk bij achter (5,1% van het BBP). Ook worden met enige regelmaat goed werkende recepten uit andere landen aan het Nederlandse onderwijs(beleid) ten voorbeeld gesteld (zoals het hoge en gedifferentieerde collegegeld in Australië). Bij

¹ Coördinator onderwijs SCP.

internationaal vergelijkende benaderingen wordt echter vaak voorbijgegaan aan de vraag of die buitenlandse receptuur wel past binnen de specifieke Nederlandse beleidscontext. Zo staan recente acties om marktwerking in het Nederlandse onderwijs te vergroten (in navolging van meer liberale Angelsaksische stelsels) nogal eens op gespannen voet met een aantal tradities binnen het Nederlandse onderwijsbestel, waarin de inrichting van het onderwijs van oudsher grotendeels wordt overgelaten aan levensbeschouwelijke en maatschappelijke groeperingen (corporatistisch) en gelijke kansen en toegankelijkheid van het onderwijs (in de zin van een evenredige deelname van sociale en etnische groepen aan verschillende onderwijsniveaus) hoog in het vaandel staan geschreven (sociaal-democratisch). In de dagelijkse onderwijspraktijk kan een samenloop van beleidsimpulsen die uit heel verschillende beleidsideologieën voortkomen tot ongewenste neveneffecten leiden.

Bij de gebruikelijke wijze van toekomstgericht onderwijsbeleid vormen gesignaleerde maatschappelijke ontwikkelingen en problemen het vertrekpunt. Reagerend op belangrijke trends als individualisering en ict of op maatschappelijke problemen als drop-out en jeugdcriminaliteit worden kerndoelen van het onderwijs aangepast (assertiviteit, redzaam gedrag, sociale vorming), pedagogisch-didactische werkwijzen veranderd (zelfstandig leren in het studiehuis), nieuwe leermiddelen geïntroduceerd (computers) of bestuurlijke verhoudingen gewijzigd (gemeentelijk achterstandenbeleid). Voorafgaand aan dergelijke aanpassingen aan maatschappelijke ontwikkelingen zou eigenlijk eerst de vraag moeten worden gesteld of de gesignaleerde trend wel moet worden gevolgd of dat daarentegen juist enig tegenwicht op z'n plaats is. Zo zou men zich bijvoorbeeld kunnen afvragen of individualisering tot meer nadruk op zelfstandig leren moet leiden of dat er in het onderwijs, als tegenwicht tegen deze trend, juist veel meer aandacht zou moeten zijn voor sociale vorming in klasseverband. Bij het proces van internationalisering kan een vergelijkbare vraag worden gesteld. Moet in het onderwijs de aandacht verschuiven naar meer tijd voor vreemde talen en culturen of is het daarentegen juist van belang dat jongeren meer kennis opdoen over de eigen taal en cultuur? In de regel wordt dit soort dilemma's opgelost door op te schrijven dat in het onderwijs zowel het een als het ander moet gebeuren.

2. Een pragmatische invalshoek

In deze korte verkenning is voor een pragmatische invalshoek gekozen. Het essay zal worden gestructureerd rond een drietal thema's, die op dit moment in de discussie over onderwijs en onderwijsbeleid een centrale plaats innemen.

- de manier waarop in de onderwijssector met *ongelijkheid en gelijke kansen* wordt omgegaan;
- de al weer enige tijd geleden ingezette verandering in de *bestuurlijke verhoudingen* in het onderwijs; en

- de knelpunten in de *publieke bekostiging*, mede in relatie tot mogelijkheden voor private financiering van het onderwijs.

Bij elk van de thema's wordt eerst een korte schets gegeven van prestaties en knelpunten. Vervolgens worden deze geconfronteerd met een aantal relevante maatschappelijke trends, waarna tenslotte een aantal conclusies wordt getrokken en een mogelijke beleidsopties worden geformuleerd.

3. Naar een moderne invulling van gelijke kansen

Het Nederlandse onderwijs heeft de afgelopen decennia een indrukwekkende prestatie geleverd. Het opleidingsniveau van de bevolking is enorm gestegen. Was begin jaren zeventig nog niet één op de tien volwassenen hoog opgeleid, aan het eind van de jaren negentig heeft een kwart van de 15-64-jarigen tenminste een hbo-diploma op zak. Binnen de EU behoort Nederland in dit opzicht overigens tot de middenmoot. In een aantal andere landen (België, Frankrijk, Zuid Europa) neemt het opleidingsniveau sneller toe. Ook de onderwijsdeelname is vrij hoog. Vergeleken met andere landen behoort de schoolloopbaan van de Nederlandse jeugd tot de langste in de EU; dit laatste niet zozeer door een hoge deelname aan hoger onderwijs maar meer als gevolg van een relatief hoge deelname aan secundair (beroeps)onderwijs. Vooral jongeren uit maatschappelijke middengroepen en meisjes profiteerden de afgelopen decennia van de toegenomen onderwijsexpansie. Internationaal vergelijkende studies lijken te wijzen op een *grote gelijkheid van kansen in Nederland* (nummer twee na Zweden).

Tegenover deze prestaties staan ook knelpunten. Jaarlijks verlaten ruim 30.000 jongeren het voltijd onderwijs zonder een diploma te hebben behaald. Deze groep bestaat voor circa 80% uit autochtone leerlingen, veelal uit lagere sociale milieus, en voor 20% uit allochtone leerlingen. In het voortgezet onderwijs tekent zich een zekere polarisatie af met aan de ene kant een groeiende deelname aan hogere opleidingsvormen (havo/vwo) en aan de andere kant een groei van het aantal leerlingen dat enigerlei vorm van extra zorg krijgt (speciaal of individueel onderwijs). De laatstgenoemde categorie is de afgelopen vijftien jaar met 50% gegroeid (van 8% naar 12%). Daarnaast is er, blijkens recent onderzoek, nog een groep leerlingen die wel behoefte heeft aan extra zorg, maar deze op dit moment niet ontvangt.

A Meer zorg leerlingen

Als gevolg van demografische en medisch technologische ontwikkelingen zal de groei van het aantal potentiële zorgleerlingen de komende jaren vermoedelijk doorgaan. Het percentage leerlingen met leer- en gedragsproblemen zal in de eerste plaats toenemen als gevolg van een combinatie van een relatief hoge vruchtbaarheid bij vrouwen uit enkele etnische groepen en een naar verhouding hoog niveau van kinderloosheid bij

hoog opgeleide autochtone vrouwen. Daarnaast zorgt immigratie voor een voortdurende instroom van nieuwe leerlingen, vaak met aanzienlijke ontwikkelingsachterstanden. Onzeker is in hoeverre de toepassing van vruchtbaarheidsbevorderende medische technologie (zoals ivf) tot meer ontwikkelingsproblemen bij kinderen leidt.

Een belangrijk deel van de tweede generatie etnische minderheden heeft op dit moment nog een grote achterstand. Dat geldt eveneens voor kinderen uit autochtone achterstandsmilieus.

B Stijgende lijn

Tegelijkertijd is er sprake van *stijgende opleidingseisen* (vanuit vervolgopleidingen) en *kwalificatie-eisen* (op de arbeidsmarkt). Daar komt nog bij dat er in het onderwijs, vergeleken met enkele decennia geleden, heel andere vaardigheden worden gevraagd. Het onderwijs wordt steeds "taliger"; zelfs bij een vak als rekenen en wiskunde wordt in toenemende mate een beroep gedaan op algemene kennis (woordenschat) en leesvaardigheid. Bovendien wordt er van kinderen al vroeg enige zelfstandigheid verwacht. De huidige onderwijsinhouden en werkwijzen sluiten goed aan bij opvoedingsstijlen van ouders uit autochtone middelbare en hogere sociale milieus. Kinderen die van huis uit weinig (of een andere) culturele bagage meekrijgen hebben het in het huidige onderwijs moeilijker dan vroeger.

C Vroege selectie

De onderwijsexpansie van de afgelopen decennia was mogelijk door een sterke standaardisatie, een groot aanbod aan opleidingen en ruime mogelijkheden om van het ene naar het andere onderwijstype of -niveau te switchen. Om redenen van kostenbeheersing en doelmatigheid zijn de mogelijkheden voor overstappen en omwegen in de jaren negentig enigszins ingeperkt. Selectie voor middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs vindt in de praktijk al plaats tijdens de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs; een leeftijdsfase waarin de puberteit vaak alle energie en aandacht van jongeren opeist. De overheid zou de ongewenste effecten van deze vroege selectie enigszins kunnen tegengaan door voortijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie een tweede-kans-voucher aan te bieden.

D Het 'theezakjes'-model

Realisering van gelijke kansen wordt in de regel afgemeten aan het percentage leerlingen dat een havo/vwo- niveau of hoger weet te bereiken. Het klassieke ideaal van een brede algemene intellectuele vorming komt daarin tot uitdrukking. Onderwijsprogramma's zijn in feite allemaal afgeleid van het hoogste algemeen vormende niveau: het universitaire. Vwo is daarvoor de geëigende vooropleiding, havo, mavo en basisvorming zijn daar als het ware volgens het zogenaamde theezakjesmodel van afgeleid. Als gevolg van die dominante oriëntatie op algemene vorming is de status van beroepsonderwijs relatief laag. Het hbo kampt met een minderwaardigheidscomplex ten opzichte van het

wetenschappelijke onderwijs; het mbo wordt maatschappelijk lager ingeschat dan het havo/vwo en het vbo wordt als restonderwijs gezien. Ouders sturen hun kinderen als het enigszins kan naar mavo, havo of vwo. In het voorbereidend beroepsonderwijs in de grote steden domineren allochtone leerlingen het beeld, terwijl het vbo op het platteland vooral bezocht wordt door kinderen uit autochtone lagere sociale milieus; in beide situaties gaat het meestal om leerlingen met aanzienlijke leerproblemen die bovendien nogal eens probleemgedrag vertonen. Het van overheidswege voorgeschreven onderwijsaanbod sluit in het algemeen slecht aan bij hun capaciteiten en motivatie.

Om de kloof tussen onderwijsvraag en onderwijsaanbod enigszins te overbruggen wordt er sinds een aantal jaren in de diverse opleidingen minder aandacht besteed aan cognitieve kennis en meer aan toegepaste vaardigheden. Ook probeert men onderwijsmethodes zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de dagelijkse belevingswereld van jongeren en bij hun vluchtige zap-gedrag. Niet alle jongeren zijn echter even gevoelig voor de dominante jeugdcultuur of de korte-termijn-kick. Ook de samenleving vraagt niet uitsluitend om praktisch ingestelde communicatief begaafde schoolverlaters. Er is evenzeer behoefte zijn aan jongeren die zich aangetrokken voelen tot bijvoorbeeld fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. De voorbereiding daarop moet al in het voortgezet onderwijs beginnen. Ook jongeren die een hoger abstractieniveau en een langere concentratieboog aankunnen komen als gevolg van de recente vernieuwingen in het voortgezet onderwijs steeds minder goed aan hun trekken.

E Heterogeniteit van leerlingen

In het onderwijs zijn met de expansie van de afgelopen decennia ook de verschillen binnen de leerlingenpopulatie toegenomen. Het kwantitatief individualisme en de daarmee verbonden nadruk op uniformiteit en gelijkheid lijkt de grenzen van haar mogelijkheden te hebben bereikt. Het zou gedeeltelijk moeten worden vervangen door een kwalitatief individualisme, waarin meer ruimte is voor diversiteit, vrijheid en ontplooiing van individuele kwaliteiten. In het onderwijs zou minder geselecteerd moeten worden op wat kinderen niet kunnen, maar zouden er meer mogelijkheden moeten zijn om een breder scala aan talenten tot ontwikkeling te brengen. Door de uniforme aanpak ontstaat niet alleen veel frustratie, maar blijven veel talenten ook onbenut.

Een en ander laat onverlet dat er in het funderend onderwijs, met het oog op de socialisatiefunctie van het onderwijs in die fase, natuurlijk ook een behoorlijke mate van gemeenschappelijkheid moet zijn. Daarnaast zou er echter voldoende ruimte moeten zijn voor diversiteit en individuele talentontwikkeling.

In het beroeps- en hoger onderwijs is een gemeenschappelijke inhoud minder van belang. Daar gaat het meer om het bereiken van een zeker denk- en vaardigheidsniveau. De variëteit aan instellingen, opleidingen en niveau's zal de komende jaren naar

verwachting sterk toenemen (allerlei vormen van samenwerking tussen hbo en wo, bachelor-master opzet, liberalisering als het gaat om de start van nieuwe opleidingen, (neven)vestigingen van buitenlandse instellingen). Vermoedelijk ontstaat er ook meer differentiatie in de prijs van verschillende opleidingen en in het toelatingsbeleid dat de instellingen hanteren. Studenten en afnemers mogen verwachten dat de overheid zorg draagt voor een betrouwbaar systeem van vergelijkende externe kwaliteitsoordelen.

4. Naar heldere bestuurlijke verhoudingen en een betere toerusting van de school

De laatste tijd verandert er veel in de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. De rijksoverheid draagt steeds meer bevoegdheden over, niet alleen aan school- en instellingsbesturen maar ook aan gemeenten. Deregulering en autonomievergroting kregen de afgelopen vijftien jaar vanuit uiteenlopende sturingsfilosofieën en op verschillende manieren vorm. Hoewel het de bedoeling was dat scholen en instellingen zelf meer mogelijkheden zouden krijgen voor het voeren van een eigen beleid (de school als lerende organisatie) ervaren ze in de praktijk vaak meer (regel)druk dan voorheen. Grootschalige schoolbesturen en allerlei bestuurlijke samenwerkingsverbanden boven de school nemen de ruimte voor een eigen financieel en personeelsbeleid weer grotendeels weg. De regelgeving van de overheid richt zich, meer dan vroeger, op de onderwijsinhouden en -processen waardoor ook de ruimte voor een eigen onderwijskundige inbreng van schoolleiding en docenten werd ingeperkt. Bovendien zijn scholen en instellingen als gevolg van de toenemende marktwerking in het onderwijs steeds meer gedwongen rekening te houden met de wensen van hun klanten (ouders, studenten, afnemers).

Het ziet er niet naar uit dat de externe druk op scholen de komende jaren minder zal worden. Ouders worden mondiger, stellen hogere eisen en roepen scholen steeds vaker (zelfs via de rechter) ter verantwoording. Schoolbesturen worden groter waardoor hun afstand tot de individuele school toeneemt. De professionaliteit van schoolbesturen verschilt bovendien sterk. In het primair onderwijs is de bestuurlijke situatie het meest ondoorzichtig: amateur-bestuurders op schoolniveau, diverse boven-schoolse samenwerkingsverbanden van besturen, en een toenemende invloed van de gemeente als lokaal bestuur. Schoolleiders zijn in de regel onvoldoende toegerust om de verschillende signalen en belangen af te wegen en te integreren in een eigen schoolbeleid.

Een schoolgebonden aanpak

In een situatie waarin niemand precies weet in welke richting het onderwijs moet veranderen is het riskant om veranderingen tot stand te brengen via centraal beleid. Ervaringen met landelijke grootschalige onderwijsinnovaties (schaalvergroting, basisvorming, zorgverbreding, studiehuis) leren dat de onderwijspraktijk weerbarstig

is en soms zelfs ongewenste neveneffecten genereert. Rapporten van de onderwijsinspectie maken ieder jaar weer duidelijk dat de kloof tussen beleid en praktijk enorm is. Bij een decentrale schoolgebonden aanpak is de kans op fouten veel kleiner omdat in dat geval uitdrukkelijk om contextafhankelijke variëteit wordt gevraagd. De overheid moet wel zodanige voorwaarden scheppen dat een decentrale aanpak ook daadwerkelijk tot kwaliteitsverbetering leidt.

De overheid zou in de eerste plaats een aantal piketpalen moeten slaan waarbinnen scholen en instellingen zich autonoom kunnen ontwikkelen. In dat verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een selectie van leerstofgebieden, zodat een gemeenschappelijk kerncurriculum gewaarborgd is, aan regels ten aanzien van de schooltijden of het aantal contacturen, en aan algemene normen voor toegankelijkheid en kwaliteit. Daarnaast zou de overheid meer duidelijkheid moeten verschaffen over de verschillende verantwoordelijkheden: de rol van de rijksoverheid, van het schoolbestuur, van de schoolleiding, van allerlei boven-schoolse organen, van de gemeente, en van ouders, leerlingen en eventuele afnemers (vervolgopleidingen, arbeidsmarkt). De bestuurlijke context zou zo moeten worden ingericht dat er op het niveau van de school voldoende "checks and balances" zijn. "Last but not least" zou de overheid zorg moeten dragen voor een optimale toerusting van die partijen in het onderwijs die daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs: schoolbesturen, schoolleidingen en docenten.

Een decentrale aanpak waarbij de school, en niet de bestuurlijke omgeving, centraal staat heeft als voordeel dat schoolleiders en docenten uitdrukkelijk worden aangesproken op hun eigen professionele kwaliteit en niet langer worden geconfronteerd met en afgerekend op landelijke innovaties en van buiten opgelegde doelen. Zo'n aanpak stelt hoge eisen aan de kwaliteit en professionaliteit van de uitvoerders in het onderwijsveld zelf. Op dat punt is sprake van veel achterstallig onderhoud. Op het uitvoerende niveau zal een aanzienlijke investering in de toerusting moeten plaatsvinden. Sommige scholen zullen eerder op het noodzakelijke professionele niveau zijn dan andere. Een decentrale aanpak kan dan ook alleen maar geleidelijk worden geëffectueerd. Op schoolniveau zal eerst aan de noodzakelijke voorwaarden voor kwaliteit en professionaliteit moeten zijn voldaan.

5. Naar een meer gefundeerde verhouding tussen publieke bekostiging en private financiering.

De Nederlandse overheid geeft vergeleken met andere westerse landen weinig uit aan onderwijs. Van de 28 landen waarvoor de OESO de overheidsuitgaven voor onderwijs als percentage van het BBP kon berekenen is er maar één met een lager percentage dan Nederland (Griekenland). Indien ook de private uitgaven (netto bijdragen van deelnemers en bedrijfsleven) in het beeld worden betrokken eindigt Nederland zelfs op

de laatste plaats. Sinds 1997 – het jaar waarop bovenstaande vergelijking betrekking heeft – hebben er extra investeringen in het onderwijs (klassenverkleining, ict) plaatsgevonden². Het is echter de vraag of het beeld daardoor wezenlijk zal zijn veranderd. Het Nederlandse BBP is de afgelopen jaren sterker gestegen dan de onderwijsuitgaven en veel andere landen investeerden in het verleden al een groter aandeel van hun groeiende welvaart in onderwijs.

Het niveau van de Nederlandse overheidsuitgaven voor onderwijs is tamelijk willekeurig; er zijn nauwelijks ijkpunten (m.u.v. leerlingenaantallen in het basis- en voortgezet onderwijs). Het is bovendien sterk afhankelijk van conjuncturele schommelingen en de stand van zaken op de rijksbegroting. De gevolgen van de ingrijpende bezuinigingen op onderwijs in de eerste helft van de jaren tachtig zijn na vijftien jaar nog steeds merkbaar. In de eerste plaats in de vorm van onvoldoende toegerust personeel en slecht onderhouden scholen en instellingen. In de tweede plaats, en niet minder belangrijk, in de opstelling van het (georganiseerde) onderwijsveld ten opzichte van de overheid: wantrouwen en ‘oud zeer’ blokkeren noodzakelijke veranderingen. Er zijn geen duidelijke criteria om de budgetten voor het beroeps- en hoger onderwijs periodiek aan te passen. Het uitgavenniveau - totaal, per onderwijssector of per leerling/student - is buitengewoon gevoelig voor conjuncturele tegenslagen; er is geen ruimte voor anti-cyclisch beleid. In de huidige situatie van begrotingsoverschotten dreigt het gevaar van makkelijke gelegenheidsinvesteringen die op langere termijn bezien maar weinig bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. De gunstige financiële situatie van dit moment zou kunnen worden benut om een aantal structurele problemen ten aanzien van het niveau van de onderwijsbekostiging weg te nemen.

Bij de verdeling van overheidsuitgaven voor onderwijs staat het principe van verdelende rechtvaardigheid centraal. In de zogenoemde financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs, die in het begin van de vorige eeuw een einde maakte aan de schoolstrijd, komt het principe in extreme vorm tot uitdrukking. Verdelende rechtvaardigheid is echter ook een beginsel dat in de Nederlandse cultuur sterk verankerd is. In veel beleidssectoren geldt de regel dat ongelijkheid zoveel mogelijk moet worden gecompenseerd. Een relatief hoog basisniveau van opleiding, arbeidsmarktparticipatie, inkomen en zorg wordt maatschappelijk van groot belang geacht. Eerder is al opgemerkt dat het aantal jongeren dat extra zorg nodig heeft om zo'n basisniveau te bereiken de komende jaren eerder toe dan af zal nemen. Naarmate de lat van het basisniveau hoger wordt gelegd zal de financiële inspanning voor de onderkant van het onderwijsgebouw verder moeten toenemen.

² Recente cijfers van het CBS laten voor 1998 een geringe stijging zien ten opzichte van het jaar daarvoor (5,2% in plaats van 5,1% van het BBP).

De bovenkant van het onderwijs wordt met andere ontwikkelingen geconfronteerd. Daar manifesteren zich de toenemende koopkracht en onderwijsambities van tweeverdienende hoog opgeleide ouders. Veel van die ambities kunnen binnen het huidige gelijkgeschakelde en uiterst sober gefinancierde onderwijs niet worden gehonoreerd. De koopkrachtige vraag wordt als het ware gedwongen uit te wijken naar particuliere of buitenlandse onderwijsinstellingen. Binnen het reguliere hoger onderwijs is er onvoldoende differentiatie; aparte programma's voor talentvolle studenten gaan ten koste van het onderwijs aan de overige studenten.

Maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een aangepast principe van verdelende rechtvaardigheid, waarbij er van overheidswege extra wordt geïnvesteerd in de onderkant en aan de bovenkant meer ruimte wordt geboden voor particuliere extra's.

Bij investeringen aan de onderkant – vmbo en mbo – zou niet zozeer gedacht moeten worden aan extra personeel, maar meer aan investeringen in huisvesting, apparatuur, leermiddelen en mentorsystemen, zodat beroepsopleidingen aantrekkelijker worden, niet alleen voor de huidige docenten en leerlingen maar ook voor leerlingen die hun heil nu zoeken op het mavo en havo.

Aan differentiatie aan de bovenkant hangt eveneens een prijskaartje. Nu is het zo dat extra inspanningen voor getalenteerde studenten ten koste gaan van de overige studenten. Indien de samenleving tot uitdrukking zou brengen veel belang te hechten aan ontwikkeling van top-talent, zou de overheid daarvoor extra middelen ter beschikking kunnen stellen. Een andere mogelijkheid is private bekostiging. Voor verschillende programma's zou desgewenst een verschillende prijs kunnen worden gevraagd, waarbij de toelating tot duurdere of meer exclusieve programma's afhankelijk wordt gesteld van bewezen capaciteiten in het voortraject. Er kan ook gedacht worden aan een systeem van beurzen, waarvoor deelnemers op basis van hun kwaliteiten worden geselecteerd.

De toegenomen koopkracht van ouders manifesteert zich niet alleen in het hoger onderwijs, maar al bij de basisschool. Steeds meer ouders zijn bereid geld te investeren in extra onderwijskwaliteit en (hoewel dat meestal niet wordt toegegeven) ook sociale en culturele selectiviteit. Volgens de in Nederland dominerende gelijkheidsgedachte is een dergelijke ontwikkeling ongewenst omdat kinderen uit armere milieus dan verstoken blijven van die extra kwaliteit. Met de eerdergenoemde suggestie van extra investeringen in de kwaliteit van het onderwijs aan de onderkant kan dit probleem gedeeltelijk worden ondervangen. Het sociale en culturele segregatieprobleem wordt er echter niet automatisch mee opgelost.

Particuliere investeringen in onderwijs komen niet alleen van deelnemers of hun ouders, maar ook uit het bedrijfsleven. Laatstgenoemde investeringen richten zich maar zeer ten dele op de publieke onderwijssector. Het merendeel van de private middelen wordt in de particuliere sector besteed. Tegenover private bijdragen van het bedrijfsleven aan bekostigd onderwijs (bijv. via sponsoring) staan belastinguitgaven van de overheid aan het bedrijfsleven ten behoeve van onderwijs (leerlingwezen en ander dual

onderwijs) en scholing (o.a. voor oudere, laag opgeleide werkzoekenden, midden en klein bedrijf). Overheidsbekostiging via fiscale regelingen is de laatste tijd bijzonder populair. Afgezien van de effectiviteit ervan, rijst de vraag in hoeverre deze tamelijk ongerichte belastinguitgaven voor onderwijs en scholing in een tijd van economische hoogconjunctuur en private rijkdom nog wel noodzakelijk zijn.

6. Tegenargumenten

Het voorgaande pleidooi voor minder uniformiteit, gelijkheid en centralisme en meer diversiteit, variatie en decentrale oplossingen kan al op voorhand van een aantal tegenwerpingen worden voorzien.

A. Politiek primaat

Het eerste tegenargument is dat van het *politieke primaat en de ministeriële verantwoordelijkheid*. De rijksoverheid is immers namens de samenleving verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Zij moet daarom in de gelegenheid zijn de kwaliteit bij te sturen als maatschappelijke ontwikkelingen daarom vragen en de toegankelijkheid te garanderen als die gehinderd zou worden door oneigenlijke selectieprocessen. Het staat immers niet bij voorbaat vast dat de geaggregeerde keuzes van afzonderlijke scholen en instellingen tot optimale uitkomsten leiden. Overheidsingrijpen wordt ook wel gerechtvaardigd door te verwijzen naar een zeker conservatisme in de onderwijssector. Het onderwijsveld zou onvoldoende bereid zijn om noodzakelijk geachte veranderingen door te voeren. De ervaring heeft inmiddels geleerd dat uitoefenen van druk via wet- en regelgeving in veel gevallen tot ontwijkend gedrag of uitvoeringsproblemen leidt. Om het onderwijsveld mee te krijgen kan de overheid beter het instrument van de overtuiging (hetgeen iets anders is dan voorlichting of propaganda) hanteren. Daarbij kan een gefaseerde en decentrale aanpak (eerst alleen scholen die willen vernieuwen) in combinatie met marktwerking (goede reputatie van de vernieuwende scholen) zorgen voor verspreiding van innovaties die zichzelf in de praktijk hebben bewezen.

Diversiteit, variatie en decentrale oplossingen zullen wel ingebed moeten worden in een stelsel van algemene kwaliteit- en toegankelijkheidsnormen. De overheid zal bovendien de nodige waarborgen moeten scheppen door op het punt van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende betrokken partijen heldere piketpalen te slaan en partijen daar ook aan te houden.

B Tweedeling

Een tweede, hierbij aansluitende tegenwerping is die van het *gevaar van tweedeling*. Centrale regelgeving, een gelijk onderwijsaanbod en verdelende rechtvaardigheid stonden in het verleden garant voor gelijke behandeling. Nu de leerlingen- en studentenpopulatie, mede door haar groeiende omvang, veel meer verschillen vertoont

in aanleg, maatschappelijke en culturele achtergrond, belangstelling en motivatie werken uniforme recepten niet meer. Er zal een keuze moeten worden gemaakt tussen 'meer van hetzelfde' (op diverse niveaus) of 'meer variatie' (aanvullend op een gemeenschappelijke basis).

C Minder samenhang

De mogelijke teloorgang van de *samenhang en doorzichtigheid* van het bestel is een derde voor de hand liggend tegenargument. Naarmate meer school- en instellingsgebonden variatie wordt toegestaan ontstaat het gevaar dat schoolprogramma's en opleidingen niet goed meer op elkaar aansluiten en dat de buitenwacht nauwelijks zicht meer heeft op de waarde van de verschillende opleidingen. In feite lopen we hier aan tegen een paradox: enerzijds wordt beoogd om via marktwerking de diversiteit en variatie in het aanbod te vergroten. Zodra dat echter gebeurt dreigt een belangrijke voorwaarde voor marktwerking – transparantie – verloren te gaan. Onafhankelijke informatiestromen en kwaliteitsbeoordelingen zullen hier uitkomst moeten bieden.

D Grote belasting scholen

Een vierde en laatste tegenwerping die kan worden opgeworpen is dat er wel een heel *zware hypotheek* wordt gelegd op de uitvoerders op school- en instellingsniveau. Dat is inderdaad het geval, maar er is in de huidige situatie eigenlijk nauwelijks een alternatief. Papieren regelgeving of ingenieuze bestuurlijke constructies garanderen geenszins dat er ook kwalitatief goed onderwijs wordt geboden. Daaraan kan uitsluitend op school- en instellingsniveau worden gewerkt. Een alternatief zou zijn om naast de school ook op andere plaatsen educatief aanbod voor de jeugd in het leven te roepen. Daarmee zou het risico op onvoldoende benutting van talenten enigszins kunnen worden gereduceerd. Een andere mogelijkheid is het principe van "een leven lang leren" daadwerkelijk inhoud te geven. Onbenut talent in de jeugdfase kan in dat geval op latere leeftijd alsnog worden ontwikkeld.

Beide opties vergroten de kans op een optimale ontwikkeling van kennis en talent. De ervaring van de afgelopen decennia leert echter dat de ontwikkeling juist in een tegengestelde richting gaat, dat wil zeggen in de richting van een concentratie van steeds meer functies en taken bij scholen en van toenemende overladenheid van het onderwijs tijdens de jeugdfase. Een strategie van "een leven lang leren" vereist een fundamentele bezinning, niet alleen op het punt van de plaats waar kan worden geleerd, maar ook als het gaat om de timing van verschillende onderwijsinhouden. Gerichte ontwikkelingen op het gebied van de ict zouden zo'n omslag kunnen ondersteunen. Het realiseren van een dergelijke ingrijpende omwenteling zal vermoedelijk nog wel een aantal decennia van de nieuwe eeuw in beslag nemen.

