

Beroepsonderwijs: privatiseren onder randvoorwaarden

W.J. Dercksen*

De kwaliteit, efficiency en effectiviteit van het (niet-leerplichtig) beroepsonderwijs kunnen en moeten worden verbeterd. Volledige privatisering creëert weliswaar meer prikkels tot verbetering, maar brengt bezwaren met zich als een ondoorzichtig aanbod van opleidingen en kwaliteitsverschillen. Geconditioneerde privatisering op basis van outputfinanciering en centrale coördinatie en toetsing van afstudeereisen komt aan deze bezwaren tegemoet, terwijl de prikkels kunnen worden gehandhaafd.

De WEB en de hoger-onderwijsplannen

Het niet-leerplichtig beroepsonderwijs staat sinds kort weer in het centrum van de politieke en maatschappelijke belangstelling. Onlangs verscheen het voorstel Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Dit wetsvoorstel wil onder meer vorm en inhoud geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs. Het voorstel biedt een duidelijke kwalificatiestructuur (integratie van leerlingwezen en middelbaar beroepsonderwijs) en voorziet in Regionale Opleidingen Centra (ROC) die een breed aanbod van beroepsopleidingen en volwasseneneducatie zullen verzorgen. Tevens bevat de WEB de mogelijkheid om opleidingen die gedurende een reeks van jaren de abiturienten geen goede arbeidsmarktpositie bieden, niet langer te bekostigen. De onderwijsinstellingen krijgen bovendien 'output'- in plaats van volledige 'input'-financiering zoals thans het geval is.

Het hoger onderwijs (hbo en wo) kan, afgaande op het regeerakkoord, een splitsing van de eerste fase tegemoetzien in een driejarige basisopleiding en vervolgopleidingen van één tot drie jaar. Anders dan in de WEB lijken de voornemens voor het hoger onderwijs niet ingegeven door inhoudelijke overwegingen, maar door bezuinigingsambities. Het functioneren van het hoger onderwijs biedt echter, gelet op kwaliteit, rendement en efficiency, redenen te over om ook hier tot hervormingen over te gaan.

In dit artikel wordt de stelling verdedigd dat zowel het secundair beroepsonderwijs als het hoger onderwijs in kwalitatief opzicht veel kunnen winnen bij een (geleidelijke) privatisering. De WEB biedt hiertoe enkele aanknopingspunten. Dit artikel biedt twee, alternatieve modellen om privatisering van het niet-leerplichtig beroepsonderwijs gestalte te geven. Beide modellen kunnen ook van betekenis zijn voor het algemeen voortgezet onderwijs. Privatisering van het leerplichtig onderwijs ligt niet in de rede, omdat de overheid jongeren hier tot deelname verplicht.

Publiek en privaat onderwijs

De gedachte om het niet-leerplichtig onderwijs te privatiseren speelt al vele decennia en heeft in tal van landen vorm gekregen in particulier onderwijs. Een volledig geprivatiseerd stelsel van niet-leerplichtig onderwijs komt binnen de OESO overigens niet voor. Wel kennen sommige landen een grote sector particulier onderwijs. Daarbij valt te vermelden dat overheden soms wel financiële steun bieden aan particulier onderwijs. Particulier onderwijs is dus niet altijd onderwijs dat volledig door de deelnemers zelf wordt betaald.

Bekostiging vormt slechts één aspect van de privatiseringsdiscussie. Minstens zo belangrijk zijn overwegingen inzake de onderwijskwaliteit en het functioneren van onderwijsinstellingen¹. Evenals bij de privatisering van staatsbedrijven beoogt privatisering van onderwijs marktwerking en dus concurrentie tussen onderwijsinstellingen. (Beoogde) voordelen van privatisering zijn: kwaliteitsverbetering (onderwijsinnovatie), rendementsverhoging en efficiency². Al deze punten zijn van belang in de context van het Nederlandse beroepsonderwijs, waaronder ook het wetenschappelijk onderwijs is begrepen.

Kwaliteit onderwijs

De kwaliteit van onderwijs is moeilijk objectief vast te stellen. Hoe goed is het Nederlandse onderwijs in vergelijking tot andere landen? Nederlanders zitten gemiddeld lang op school (tabel 1). Dit zegt echter

* De auteur is hoogleraar aan de vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.

1. Vgl. L. Bierlein, *Controversial issues in educational policy*, Sage Publikations, Newbury Park, 1993.

2. Vgl. B. Cooper, *The politics of privatization: policy-making and private schools in the USA and Great Britain*, in: W.L. Boyd, J.G. Cibulka (red.), *Private schools and public policy*, The Falmer Press, East Sussex, 1989.

weinig over het profijt dat zij eraan ontleen. Zo benut bij voorbeeld een deel van de studenten die hun opleiding reeds (grotendeels) voltooid heeft, de resterende studiefinanciering voor deelname aan extra onderwijs, terwijl anderen mooie reizen ondernemen of de vrijkomende tijd anderszins benutten.

Een andere kwaliteitsmaatstaf betreft de prestaties van leerlingen. Daar is, voor Nederland, niet veel onderzoek naar gedaan. Er is onderzoek gedaan naar de prestaties van 13-jarige leerlingen in wiskunde. In 1982 stonden de Nederlandse leerlingen, na de Japanse leerlingen, op een tweede plaats, en vóór het Verenigd Koninkrijk, Canada, België, Zweden, Frankrijk en de VS. In het onderzoek van 1991 deed Nederland niet mee³. De prestatie van 1982 zegt echter alleen iets over de kwaliteit van het wiskundeonderwijs gedurende het leerplichtig onderwijs.

Er zijn verschillende indicaties dat de kwaliteit van het Nederlandse niet-leerplichtig onderwijs het nodige te wensen overlaat. Een eerste indicator is het omvangrijke voortijdig schoolverlaten. Slechts zo'n 65% van degenen die het volledig dagonderwijs verlaten beschikt over een diploma van de laatst bezochte onderwijsinstelling (1991). Een deel van de vele voortijdig schoolverlaters heeft overigens wel een ander diploma voortgezet onderwijs. Verder stroomt een deel van de voortijdig schoolverlaters door naar het leerlingwezen of part-time onderwijs. Desalniettemin verliet in 1991 9% van de leerlingen het volledig dagonderwijs zonder enig diploma voortgezet onderwijs⁴. Het omvangrijke voortijdig schoolverlaten (35%) duidt erop dat er iets mis is, zonder dat duidelijk is wat nu precies de oorzaak is. Dit kan zowel de intree-selectie zijn, als de doorstroombegeleiding of de nazorg (tijdig doorverwijzen naar gechikter onderwijs). Een combinatie is natuurlijk ook mogelijk.

Een tweede indicator is dat er nog heel wat beroepsopleidingen zijn waar het beroepsleven inhoudelijk niet is betrokken bij de opstelling van de eindtermen. Dit geldt nadrukkelijk niet voor leerlingwezen en in mindere mate voor het mbo. Het leerlingwezen bestaat uit opleidingen vanuit het bedrijfsleven. Het mbo kent met ingang van het cursusjaar 1993/94 eindtermen die gezamenlijk zijn opgesteld door onderwijs en georganiseerd bedrijfsleven. Deze eindtermen bevatten zowel beroepskwalificerende als 'Bildungs'-elementen. De implementatie laat echter nog veel te wensen over. Het Onderwijsverslag over 1993 van de Onderwijsinspectie meldt dat de eindtermen in minder dan de helft van de gevallen zijn vertaald in de schoolwerkplannen.

In het hbo is het beeld op dit punt niet erg transparant. Enkele opleidingen kennen de formule van 'coöperatieve learning', een chique term voor duaal onderwijs. Andere opleidingen staan op grote afstand van de verlangens die de praktijk stelt, of zou kunnen stellen. Het wo onderhoudt, hoewel het reeds decennia lang massa-onderwijs is, in veel gevallen geen systematische contacten met bedrijven en instellingen over de eisen die deze aan afgestudeerden stellen (of zouden willen stellen)⁵. Wel kent het wetenschappelijk onderwijs duale trajecten in de tweede fase: onderzoekers in opleiding, architecten, artsen, advocaten e.a.⁶.

Tabel 1. Onderwijsdeelname in full-time equivalents in procenten van de bevolking van 2-29 jaar, 1988

Frankrijk	62,0
Nederland	58,2
Japan	57,2
Verenigde Staten	54,9
Duitsland	54,4
Verenigd Koninkrijk	53,3
Zweden	48,5

Bron: OESO, *Education at a glance*, Parijs 1992.

IRDAC

Een recent verschenen rapport van het Industrial Research and Development Advisory Committee (IRDAC) van de Europese Commissie signaleert dat de bovengenoemde kwalen zich in alle Europese landen voordoen⁷. Met name haar oordeel over het hoger onderwijs is scherp. Het hoger onderwijs (in Europa) heeft, aldus dit rapport, onvoldoende oog voor kwaliteit in de onderwijskundige en maatschappelijke betekenis van het woord. De onderwijsprogramma's sluiten vaak onvoldoende aan bij de behoeften van studenten, en de eindtermen zijn niet afgestemd op verlangens van het bedrijfsleven. Er is bovendien te weinig sprake van kwaliteitsmanagement en -beoordeling. Verder signaleert het IRDAC dat universiteiten nog veel te veel trachten het hele spectrum aan wetenschappelijke specialisaties te 'coveren'. Zij zijn daardoor onvoldoende in staat om gespecialiseerde kenniscentra te zijn. Het rapport karakteriseert het universitaire onderwijs met de term 'curriculum overload', er komen te veel verschillende zaken aan bod. Omgekeerd gaat het hbo zich te buiten aan 'academic drift'. De achterliggende kracht van deze academic drift is prestige, en niet de eisen die een goede beroepsopleiding stelt. Voorts doet het hoger onderwijs weinig tot niets aan teamwork, terwijl dit de norm is in zowel het bedrijfsleven, als industriële researchcentra en particuliere onderzoeksinstituten.

De universitaire Humboldt-traditie van eenheid van onderwijs en onderzoek berokkent volgens het IRDAC schade aan het onderwijs. Personeel wordt niet op onderwijskwaliteiten maar op onderzoekskwaliteiten geselecteerd en dit dogma verhindert bovendien vaak een arbeidsverdeling tussen getalenteerde onderwijzers en getalenteerde onderzoekers. Ten slotte signaleert het IRDAC dat een groot deel van het universitaire personeel bestaat uit mensen zonder enige ervaring in het bedrijfsleven. Velen zijn, om het zo maar te zeggen, nooit van school geweest. Hoe-

3. OESO, *Education at a glance*, Parijs, 1992.

4. Schoolverlaters van basis-, speciaal- en voortgezet speciaal onderwijs zijn hier buiten beschouwing gelaten. Bron: Arbeidsvoorziening, *Schoolverlatersbrief 1993*, Rijswijk, 1993.

5. Vgl. bij voorbeeld Y.K.M. Kops, G.W.M. Ramaekers, *De arbeidsinpassing van afgestudeerden van de letterenstudies en de sociale wetenschappen*, Centraal Bureau Arbeidsvoorziening, O en A-rapport 94-04, Rijswijk, 1994.

6. Vgl. Commissie Dualisering (cie van Veer), *Beroepsvorming langs vele wegen*, november 1993.

7. IRDAC, *Quality and relevance; the challenge to European education*, Brussel, 25 maart 1994.

wel het IRDAC-rapport niet specifiek op Nederland betrekking heeft zijn bovengenoemde kenmerken van het hoger onderwijs zeer herkenbaar.

Hier staat tegenover dat werkende Nederlanders doorgaans niet ontevreden zijn over hun beroepskwalificaties. Zo vindt bij voorbeeld slechts 19% van de respondenten in het Arbeidsaanbodpanel van de OSA dat hun opleiding slecht aansluit op hun werk; voor 11% is dat een probleem bij de uitoefening van hun functie. Verder vindt 16% van de werkenden hun opleiding onvoldoende praktijkgericht⁸.

Rendement

Qua rendement zijn er, nog afgezien van het reeds genoemde voortijdig schoolverlaten, eveneens indicaties van een gebrekkig functioneren van het secundair en hoger onderwijs. De vele inefficiënte leerwegen zijn hiervan een eerste indicator. Niet voor niets sprak de OESO, in een review van het Nederlandse onderwijs, van een 'verbijsterende reeks van verschillende schooltypen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs'⁹. Waarom schaffen we lbo (vbo), mavo en havo niet af, waardoor als vervolg op de driejarige basisvorming mbo en vho (voorbereidend hoger onderwijs) kunnen reesteren, zo vraagt Wansink zich terecht af¹⁰. En waarom vervangen we het binaire stelsel van hbo en wo (met hun weinig transparante scala's van opleidingen, lopend van zeer beroepsgericht tot overwegend theoretisch) niet gewoon door één stelsel van hoger onderwijs, waardoor het louter verder studeren om wille van een titel kan verdwijnen?

Verder krijgen talrijke gediplomeerden een opleiding waarnaar geen vraag is op de arbeidsmarkt. Dat geldt bij voorbeeld voor schoolverlaters van havo en vwo, en vele afgestudeerden in de humanoria en verschillende sociaal-culturele opleidingen. Anderzijds zijn er gelukkig ook opleidingen met uitgesproken goede arbeidsmarktkansen: mbo- en hbo-technisch laboratorium, mbo-, hbo- en wo medisch laboratorium, hbo technisch, hbo vervoer, wo wis- en natuurkunde, wo dier-, genees- en tandheelkunde¹¹. Een bezwaar van de in veel gevallen massale deelname aan opleidingen met slechte arbeidsmarktperspectieven is dat de gediplomeerden hun opleiding vaak niet kunnen benutten, een grote kans lopen om werkloos te worden en vaak opnieuw moeten investeren in een andere opleiding of scholing om aan het werk te komen. Tekorten aan schoolverlaters van opleidingen met goede arbeidsmarktperspectieven kunnen ertoe leiden dat kansen op groei van de werkgelegenheid worden gemist. De grote structurele overschotten in met name de humanoria en sommige sociaal-culturele opleidingen enerzijds en kunstmatige tekorten in de medische wo-opleidingen en structurele tekorten in exacte hbo en wo-opleidingen duiden op een niet goed functionerend onderwijsstelsel.

Efficiency

Qua efficiency ontbeert het Nederlandse stelsel van beroepsonderwijs prikkels tot produktiviteitsverhoging. Dat heeft vooral te maken met de financiering.

De overheid bekostigt onderwijsinstellingen overwegend op basis van het aantal leerlingen/studenten dat de banken warm houdt. Outputfinanciering in de vorm van bekostiging van het aantal studenten dat het onderwijs gediplomeerd verlaat komt alleen in het hoger onderwijs voor, en bovendien slechts in zeer beperkte mate. Het recente voorstel Wet Educatie en Beroepsonderwijs bevat voor het secundair beroepsonderwijs overigens een opening tot een wat substantiële outputfinanciering. Daar moet wel bij worden vermeld dat zowel in het hoger onderwijs als het secundair beroepsonderwijs geldt dat de onderwijsinstellingen zelf de examens opstellen en afnemen, en dus in geval van outputfinanciering een onbedoelde incentive hebben om de tering naar de nering te zetten.

Privatisering

Biedt privatisering van het beroepsonderwijs nu een oplossing voor de genoemde gebreken? En wat zijn daar de bezwaren van? Alvorens de voor- en nadelen te bespreken, eerst een schets van een denkbeeldig, volledig geprivatiseerd stelsel van beroepsonderwijs.

Volledige privatisering?

Een volledige privatisering van het niet-leerplichtig beroepsonderwijs is goed voorstelbaar, al zijn er ook enkele bezwaren aan verbonden¹². Volledige privatisering komt neer op het institutionaliseren van een 'echte' markt, zoals voor wasmiddelen of auto's. Het betekent onder meer dat onderwijsinstellingen dan geheel vrij zijn om dat onderwijs aan te bieden dat hen goeddunkt, terwijl leerlingen (c.q. hun ouders) volledig voor de bekostiging opdraaien (al dan niet geholpen door via de overheid gefaciliteerde studietoelagen). Volledig geprivatiseerde onderwijsinstellingen zullen een aanbod moeten doen waarvoor een koopkrachtige vraag bestaat, terwijl leerlingen (ouders) onderwijs zullen moeten zien als een investering die op termijn kan renderen.

Wat de aanbodzijde van zo'n vrije onderwijsmarkt betreft staat het Nederlandse hoger onderwijs hier overigens niet ver van af. Instellingen voor hoger onderwijs zijn vrij om hun eigen eindtermen en onderwijsprogramma's op te stellen. Sinds kort moeten zij overigens wel enige terughoudendheid betrachten in het aanbieden van specifieke opleidingen, door de instelling van het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs. Verder is het hoger onderwijs gebonden aan voorgeschreven cursuseduren en tal van andere wettelijke restricties.

8. P.C. Allaart e.a., *Trendrapport aanbod van arbeid 1993*, OSA, Den Haag, 1993.

9. OESO, *Reviews of national policies for education, Netherlands*, Parijs, 1991.

10. H. Wansink, *Een school om te kiezen*, Bert Bakker, Amsterdam, 1992.

11. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep*, Maastricht, 1993.

12. Zie ook: R. Douglas, *Unfinished business*, Random House, Auckland, 1994.

Wat de vraagzijde betreft is in het niet-leerplichtig beroepsonderwijs geen sprake van een markt. De overheid bekostigt de instellingen grotendeels, evenals de participerende studenten (studiefinanciering). Onderwijs is hierdoor slechts een investering van een individu in zichzelf voor zover het diens 'opportunity kosten' betreft. Onderwijs is verder in belangrijke mate een dienst die vrijwel gratis is.

Het hoger onderwijs, en in mindere mate ook het secundair beroepsonderwijs, voldoet voorts aan een belangrijk kenmerk van de Nederlandse verzorgingsstaat: baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap¹³. Vouchers kunnen dit probleem slechts gedeeltelijk oplossen. Zij vergroten weliswaar de keuzevrijheid van leerlingen/studenten en nodigen uit tot het ontwikkelen van nieuwe opleidingen die voorzien in de vraag van de voucherbezitters¹⁴. Zij bestendigen echter het karakter van het niet-leerplichtig onderwijs als gratis dienstverlening.

Bezwaren

Een volledig geprivatiseerd bestel van niet-leerplichtig onderwijs heeft een aantal bezwaren:

- een weinig transparant aanbod van opleidingen (iedere instelling is vrij om zijn eigen opleidingen op de markt te brengen);
- sterk wisselende kwaliteit van onderwijsinstellingen en van qua naam dezelfde opleidingen, en ook daardoor een intransparante kwalificatiestructuur;
- de hoge kosten kunnen bepaalde categorieën studenten ervan weerhouden om voldoende in hun beroepsopleiding te investeren. Op dit laatste punt kan een goed doordacht stelsel van studieleningen echter uitkomst bieden, al biedt dit geen volledige garantie tegen onderinvestering in onderwijs en maatschappelijk ongelijker onderwijskansen.

Voordelen

Een volledig geprivatiseerd stelsel biedt echter ook, en nog afgezien van de besparingen op de collectieve uitgaven, een niet gering aantal voordelen:

- leerlingen/studenten zullen zich van te voren goed (beter) rekenschap geven van de arbeidsmarktperspectieven van een opleiding, alvorens zij in een opleiding investeren;
- leerlingen/studenten zullen met veel meer zorg voor een bepaalde onderwijsinstelling kiezen;
- op hun beurt zijn onderwijsinstellingen welhaast gedwongen een goede en betrouwbare voorlichting te bieden over de arbeidsmarktperspectieven en de kwaliteit van de aangeboden opleidingen;
- onnodig lange leerwegen zijn voor eigen rekening;
- onderwijsinstellingen zullen innovatief en ondernemend moeten zijn ten einde een renderend aantal studenten te werven; onderwijsinstellingen hebben een prikkel om in samenwerking met het bedrijfsleven (waaronder de overheidswerkgevers) opleidingen te ontwikkelen die inhoudelijk aansluiten bij de behoefte op de arbeidsmarkt;
- slecht functionerende onderwijsinstellingen gaan failliet;
- overheidsregulering welke het kader van 'een keuzediensdienst voor waren' te buiten gaat kan verdwij-

nen (zoals de Onderwijsinspectie en andere wettelijk voorgeschreven vormen van kwaliteitszorg, de ambtelijke aanstelling, de opgelegde schaalgrootte, voorschriften mbt praktijkcomponenten, administratieve voorschriften in het kader van onderwijsvorderingen/tempobeurs/ov-jaarkaart, enz.).

De vrees voor onderinvestering in onderwijs en de waarde die gehecht wordt aan gelijke onderwijskansen heeft de regeringen van de OESO-landen er tot op heden van weerhouden om serieus een volledige privatisering van het niet-leerplichtig (beroeps)onderwijs te overwegen. Deze drempelvrees is echter niet terecht. Immers, tegenover eventuele aarzelingen van studenten uit lagere inkomensgroepen om studieleningen aan te gaan staan (naar verwachting) een hogere kwaliteit, rendement en efficiency van het onderwijs. Per saldo kunnen daardoor veel meer studenten uit lagere inkomensgroepen beter af zijn.

Er is echter ook een alternatief voor volledige privatisering in de vorm van 'geconditioneerde privatisering'. Hierbij blijft de overheidsbekostiging bestaan.

Geconditioneerde privatisering: kwalificaties als betaalmiddel

In het model van geconditioneerde privatisering wordt het stelsel niet gestuurd door de koopkrachtige vraag van studenten, maar zijn kwalificaties het betaalmiddel¹⁵. De overheid bekostigt de onderwijsinstellingen via de diensten die de belastingbetaler van hen mag verwachten: het afleveren van leerlingen/studenten met een (beroeps)kwalificatie. Een marktmodel stelt twee voorwaarden aan een dergelijke transactie: de onderwijskwalificatie moet inhoudelijk de moeite waard zijn (a) en volledige outputfinanciering van onderwijsinstellingen (b).

Wat het eerste betreft kan veel geleerd worden van het mbo. Daar gelden sinds kort eindtermen die zijn opgesteld door onderwijs en het sectoraal georganiseerde bedrijfsleven gezamenlijk. Mits deze eindtermen voldoende implementatie krijgen, kunnen zij een waarborg bieden dat de door de overheid bekostigde opleidingen inhoudelijk zijn afgestemd op datgene wat het beroepsleven vraagt. Voor het hoger onderwijs kan als variant hierop worden gedacht aan een door de Adviesraad voor het onderwijs voorgesteld meervoudig accrediteringsstelsel¹⁶.

Outputfinanciering

Outputfinanciering is nodig om een transactie tussen overheid en onderwijsinstelling tot stand te brengen. Een deugdelijke outputfinanciering vergt een van de school onafhankelijke examinering. Zo niet, dan is

13. J.A.A. van Doorn, De verzorgingsmaatschappij in de praktijk, in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1978.

14. H. Oosterbeek, Passend onderwijs voor allen, *ESB*, 18 mei 1994.

15. Vgl. OESO, *Pathways for learning: education and training from 16 to 19*, Parijs, 1989.

16. Adviesraad voor het onderwijs, *Van hoger onderwijs naar hoger leren*, Utrecht, 1994.

de outputfinanciering lek. Het onafhankelijk examen hoeft overigens niet per se betrekking te hebben op het gehele curriculum. Indien het bij voorbeeld 80% ervan dekt, dan hebben onderwijsinstellingen ook ruimte voor een eigen (regionale en denominatieve) inkleuring, al dan niet in samenwerking met bedrijven of instellingen. Outputfinanciering is tevens van belang om te zorgen dat leerlingen/studenten waar voor hun inspanningen krijgen (een erkend diploma). Uiteraard kan bij outputfinanciering rekening gehouden worden met per opleiding verschillende kosten en met extra kosten voor onderwijs aan kansarme groepen.

Voordelen

Dit model van geconditioneerde privatisering biedt belangrijke voordelen ten opzichte van de huidige onderwijsorganisatie:

- het bevat waarborgen voor een inhoudelijke afstemming van onderwijs en arbeid; het beperkt het opleidingsaanbod (grotendeels) tot die opleidingen waarvoor onderwijs en beroepsleven gezamenlijk eindtermen hebben opgesteld;
- het biedt daardoor een transparante kwalificatiestructuur;
- het stimuleert ondernemerschap; onderwijsinstellingen hebben een financiële noodzaak om een voldoende aantal leerlingen zo snel mogelijk over een kwalitatief getrokken eindstreep te trekken;
- voortijdig schoolverlaten treft onderwijsinstellingen in hun portemonnee; zij zullen leerlingen die het onderwijs niet aankunnen tijdig moeten doorverwijzen naar opleidingen die hen wel passen en zij zullen genoodzaakt zijn om veel aandacht te besteden aan de kwaliteit van leerprocessen (onderwijsinnovatie);
- er kan een einde komen aan de centraal voorgescreven cursusduren, schaalgrootte en kwaliteitszorg; onderwijsinstellingen zijn vrij om de leerwegen qua vorm en duur naar eigen goedvinden in te richten, zij kunnen zelf bepalen welk aantal leerlingen voldoende rendement kan opleveren en de onafhankelijke examens waarborgen de kwaliteit;
- het model bevordert concurrentie tussen onderwijsinstellingen; om leerlingen te trekken zullen onderwijsinstellingen laten zien wat zij qua output waard zijn. Zij kunnen hiervoor tevens 'partnerships' met het bedrijfsleven aangaan. Die kunnen betrekking hebben op stages of duale trajecten, uitwisseling van docenten, ter beschikking stellen van apparatuur en materialen enz.;
- het onderscheid tussen publiek en particulier onderwijs verdwijnt en slecht functionerende onderwijsinstellingen gaan failliet.

Bezwaren

Uiteraard heeft een model van geconditioneerde privatisering ook bezwaren:

- het opleidingsaanbod is minder flexibel dan in een model van volledig geprivatiseerd onderwijs. Immers, alleen opleidingen waarvoor centraal erkende eindtermen bestaan, c.q. deugdelijk geaccrediteerde opleidingen komen voor bekostiging (outputfinanciering) in aanmerking;

- het gevaar bestaat dat het onderwijs zich te veel zal richten op toetsbare leerstof ten koste van de moeilijk toetsbare stof;
- verder kost het enige tijd om de inhoud van de erkende opleidingen aan te passen bij ontwikkelingen in wetenschap, techniek en bedrijfsleven.

In the middle of nowhere

De organisatie en besturing van het Nederlandse niet-leerplichtig onderwijs houden het midden tussen een model van centrale overheidsplanning (hiërarchie) en geprivatiseerd onderwijs (markt). Is deze mengvorm een gulden midden of 'the middle of nowhere'? Tal van contradicties in het bestaande stelsel wijzen nadrukkelijk op het laatste:

- het stelsel ontbeert incentives om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, om het rendement te verhogen en om het onderwijsproces te innoveren (waarom nog zo veel frontaal onderwijs, terwijl de boekdrukkunst al eeuwen geleden is uitgevonden, videobanden van Harvard-colleges voor een luttel bedrag te koop zijn enz.);
- het hoger onderwijs is qua inhoud baas in eigen huis, en vanwege de publieke bekostiging vrij om zich niet te bekommeren om de eisen die de arbeidsmarkt stelt. Hierdoor is onder meer een intransparant geheel van opleidingen ontstaan, dat bovendien voor een deel inhoudelijk onvoldoende aansluit bij datgene wat de arbeidsmarkt vraagt;
- vanwege de publieke bekostiging en de royale studiefinanciering hebben leerlingen/studenten slechts geringe incentives om in hun keuze voor een opleiding en onderwijsinstelling rekening te houden met de eraan verbonden arbeidsmarktperspectieven; bovendien laat de studie-informatie die instellingen bieden veel te wensen over;
- kostenoverwegingen hebben de overheid gebracht tot schaalvergroting van onderwijsinstellingen, waarbij kleine, kwalitatief goede instellingen onnodig het loodje moe(s)ten leggen;
- niet de eindtermen van een opleiding, of het kennen en kunnen van de leerlingen/studenten zijn richtinggevend voor de duur van opleidingen, maar wettelijke standaarden.

Conclusie

Belangrijker dan de vraag tot hoeveel jaar de overheidsbekostiging van het onderwijs en de studiefinanciering zich dienen uit te strekken is die naar de verbetering van kwaliteit, rendement en efficiency van het secundair en hoger (beroeps)onderwijs. Er zijn de nodige indicaties dat deze zaken veel te wensen overlaten. Via privatisering van het niet-leerplichtig beroepsonderwijs kunnen incentives tot kwaliteitsverbetering, rendementsverhoging en efficiency in het onderwijsbestel worden ingebouwd. Het model van geconditioneerde privatisering laat zien dat dit op het punt van de overheidsfinanciering niet tot een breuk met het verleden hoeft te leiden.

W.J. Dercksen