

# Collectieve besluitvorming in het onderwijs

## Inleiding

De neiging die de afgelopen jaren bestond om aan het budgetstelsel de voorkeur te geven boven het marktsysteem berustte, zoals Wolfson het stelt, „niet op een analyse van wat de overheid vermocht, maar op de op zichzelf onomstotelijke constatering dat het marktmechanisme . . . ernstig te kort schoot” 1). Naarmate de theorie van de collectieve besluitvorming zich verder ontwikkelt krijgen men echter ook beter zicht op de nadelen van het budgetstelsel. Ik noem vier nadelen van het budgetstelsel die, onder theoretisch optimale omstandigheden, ten opzichte van het marktsysteem gelden:

1. een groter aantal marktpartijen. Politici onderhandelen, in tegenstelling tot de aanbieders van goederen en diensten op de private markt, niet alleen met hun afnemers (de kiezers) maar tevens met hun ambtenaren en met belangengroepen. De onderhandelingen met deze laatste twee groepen zijn veel intensiever dan die met kiezers en hebben veelal tot gevolg dat afbreuk wordt gedaan aan met kiezers gemaakte afspraken;
2. geringere flexibiliteit en grote traagheid in het collectieve-besluitvormingsproces. Op de „kopersmarkt” vindt een continu onderhandelingsproces plaats tussen een (groot) aantal aanbieders en alle vragers. Op de „kizersmarkt” opereren slechts enkele aanbieders (politieke partijen), ieder met een conglomeraat van goederen en diensten, in een discontinu onderhandelingsproces met een periodiciteit van ongeveer vier jaar. Dit doet ernstig afbreuk aan de optimaliteit van het resultaat;
3. parasitair gedrag is onvermijdbaar. Dit gedrag uit zich in twee vormen. Ex ante verbergen de kiezers hun werkelijke voorkeuren in de hoop niet, of minder aangeslagen te worden voor de kosten van bepaalde voorzieningen. Dit leidt tot een te lage productie of tot een onjuiste kostenverdeling. Ex post tracht men ook nog de kosten van budgetvoorzieningen te ontgaan door afwenteling, belastingontduiking en soortgelijke praktijken;
4. het ontbreken van (effectieve) nutsindicaties. Wij zijn in het algemeen niet of zeer slecht geïnformeerd over de werkelijke effecten van collectieve bestedingen. Dit heeft belangrijke implicaties „voor zowel de keuze-functie als de beheersfunctie van de begroting” 2). De twijfel over de veronderstelde positieve relatie tussen een verhoging van collectieve bestedingen en een grotere maatschappelijke behoeftenbevrediging neemt toe. Volgens sommigen zal deze uitbreiding van de collectieve sector zelfs „contraproductief” kunnen werken 3).

## Een casus: het onderwijs

Ik wil trachten de problematiek van de collectieve besluitvorming nader uit te werken met behulp van een

voorbeeld uit het onderwijs dat wordt toegespitst op twee van de genoemde nadelen: het grote aantal marktpartijen en het ontbreken van effectieve nutsindicaties. Mijn keuze voor onderwijs is niet gebaseerd op de overtuiging dat dit een in het oog springende uitzondering is. Integendeel, ik ben ervan overtuigd dat — mutatis mutandis — soortgelijke bevindingen te verkrijgen zijn op andere terreinen van overheidszorg. Ik heb onderwijs echter gekozen, omdat ik het onderwijs enige jaren van nabij heb kunnen volgen.

## De marktpartijen in het onderwijs

Bij een nadere beschouwing van de besluitvorming in het onderwijs valt het optreden van een groot aantal „marktpartijen” op. Kiezers, politici, ambtenaren en verschillende andere categorieën van belanghebbenden spelen in deze besluitvorming een rol, in casu de leerkrachten, de bestuursorganisaties, de verzorgers en begeleiders. Een tweede aspect dat hierbij de aandacht vraagt is dat de betrokkenheid van de „onderwijsproducenten” bij de besluitvorming veel intensiever is dan de betrokkenheid van de „onderwijsconsumenten” (de leerlingen en hun ouders). De consument mag als kiezer slechts eenmaal per regeerperiode zijn mening geven over het door de politieke partijen beoogde onderwijsbeleid. Dit beleid is bovendien nog verpakt in een omvangrijk pakket van beleidsvoor-nemens op andere terreinen. Het overleg van de overheid met de onderwijsgeevenden vindt daarentegen continu plaats en is zeer intensief.

Degenen voor wie het onderwijs bestemd is verkeren ten opzichte van de leerkrachten dus in een zeer nadelige positie. De belangen van de „producenten” zijn, naast de zorg die ze ongetwijfeld hebben voor het onderwijs in relatie tot de leerlingen, begrijpelijkerwijs in de eerste plaats gelegen bij hun eigen positie. Het is onmiskenbaar dat de belangen van beide partijen niet altijd parallel zullen lopen.

De hier geschetste situatie staat wel erg ver af van de theoretisch optimale situatie waar in een confrontatie tussen aanbieders van collectieve diensten (de politici) en de vragers naar deze collectieve diensten (de kiezers) een contract wordt gesloten dat het evenwicht tussen vraag en aanbod zo goed mogelijk benadert. De confrontatie vindt daarentegen plaats tussen de politici en de onderwijsproducenten met als resultaat dat de belangen van de laatstgenoemden de grootste zorg vormen bij de beleids-

1) D. J. Wolfson, De wereld waarin wij leven, *Beleid en maatschappij*, maart 1980, blz. 77.

2) Idem, blz. 78.

3) Zie A. C. M. de Kok, Welzijn uit balans, *ESB*, 30 januari 1980; H. Achterhuis, *De markt van welzijn en geluk*, Ambo-boeken (b.v. blz. 63).

vorming. Dit wil ik illustreren met het tweede punt waarop ik nader wilde ingaan: het ontbreken van adequate nutsindicaties.

#### *Nutsindicaties in het onderwijs*

Tussen de vakorganisaties (let wel: niet de consumenten) en de overheid is al jaren een discussie gaande over de omvang van de onderwijsvoorzieningen: een „onderwijs-arbeidsplaatsenplan”. De vakbonden claimen een verhoging van de uitgaven voor onderwijs ten behoeve van een tweeledig doel:

- een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs;
- de creatie van een groot aantal arbeidsplaatsen (80.000) ter bestrijding van de werkloosheid. De additionele kosten van een dergelijk beleidsprogramma bedragen f. 4 mrd. 4).

Als we ons nader verdiepen in deze twee door de vakorganisaties beoogde doelstellingen, dan is de werkgelegenheidsverbetering in het onderwijs die van dit beleidsplan het resultaat zal zijn onmiskenbaar. Bij de eerste doelstelling plaats ik echter vraagtekens. De strekking ervan is duidelijk: verhoging van de uitgaven moet leiden tot verbetering van de kwaliteit. Ik wil niet betwisten dat er knelpunten zijn in het onderwijs, dat de kwaliteit in bepaalde sectoren verbeterd zou moeten worden en dat bepaalde regio's en bevolkingsgroepen intensivering van de begeleiding behoeven. Wetenschappelijk is echter niet aangetoond dat verbeteringen met hogere uitgaven gepaard moeten gaan. Met een andere organisatorische opzet en/of met een (grotere) differentiatie in de toewijzing van onderwijsvoorzieningen kan dit doel eveneens worden bereikt.

Deze overtuiging vindt men ook terug in de nota *De groeps grootte in het onderwijs* die door de minister van Onderwijs en Wetenschappen in 1974 is gepubliceerd 5). In deze nota komt de overheid onder meer tot de volgende conclusies 6):

- een „optimale” klasse- of groeps grootte valt niet te bepalen;
- de veronderstelling dat kleinere klassen op zich tot betere onderwijsresultaten leiden wordt in haar algemeenheid niet gestaafd door de uitkomsten van onderwijskundige onderzoeken;
- kleinere klassen zijn van belang in situaties waar leerlingen door persoonlijk en/of sociale kenmerken speciale aandacht en begeleiding nodig hebben.

Deze conclusies leiden tot vraagtekens bij de *onderwijskundige* ratio van de algemene verlaging van de leerlingenschaal in het basisonderwijs in de afgelopen jaren (van 34 in 1974 tot 30 in 1980). De in dit beleid geïnvesteerde personele en financiële middelen had men geheel of gedeeltelijk effectiever kunnen besteden door een gerichte aanwending in knelpuntsituaties.

Langs deze lijn zou de kwaliteitsdoelstelling van de vakbeweging nu reeds in belangrijke mate gerealiseerd kunnen zijn. Ook de stijging van de onderwijslasten zou hierdoor zijn omgebogen in de afgelopen jaren. De creatie van arbeidsplaatsen zou echter waarschijnlijk ten opzichte van de huidige feitelijke situatie, maar zeker ten opzichte van het door de vakorganisaties in de nota beoogde

niveau, beperkt zijn gebleven. Daar ligt echter juist hun hoogste prioriteit. Hierbij merk ik op dat deze prioriteitstelling vanuit de doelstellingen van de vakbeweging gerechtvaardigd is, maar dat zij mogelijk is gemaakt door een falend overheidsbeleid met betrekking tot het aanbod van leerkrachten. De druk op de overheid vanuit de vakbeweging is daarom groot (geweest) en de overheid is er niet tegen bestand gebleken. Het gevolg is dat de collectieve lasten van het onderwijs aanzienlijk sneller zijn gestegen dan de aantoonbare baten en dat dat is gebeurd terwijl degenen voor wie deze baten bestemd zijn slechts één keer hun stem hebben kunnen laten horen. De „representatieve democratie” heeft in verregaande mate het loodje moeten leggen tegen de „overlegdemocratie” 7).

#### Conclusies

Ik ben me er zeer goed van bewust dat de hier geschetste beleidslijn geen bijdrage levert aan de werkgelegenheid in het onderwijs. Ik ben het er bovendien mee eens dat werkloze leerkrachten ook ten laste van de gemeenschap komen, zonder dat zij enige daartegenoverstaande bijdrage kunnen leveren. Ik realiseer me ten slotte ook dat werkloosheid een diep ingrijpende zaak kan zijn in het persoonlijke leven. Bij dit laatste zij overigens aangetekend dat het niet uitgesloten is dat de hogere onderwijsuitgaven en de daarmee gepaard gaande lastenverzwaring ook leidt (heeft geleid?) tot werkloosheid voor anderen dan leerkrachten.

Alles bijeengenomen kan ik toch geen andere conclusie trekken dan dat er onvoldoende basis is om het door de vakorganisaties voorgestelde beleidsplan, dat leidt tot een verdere structurele verhoging van de collectieve lasten met f. 4 mrd., geheel of gedeeltelijk over te nemen. Pas als aannemelijk is te maken dat de baten voor de gemeenschap de lasten overtreffen, valt de uitvoering te overwegen. Daarentegen verdient het overweging na te gaan of niet alsnog de algemene verlagingen van de klassegrootte in de afgelopen jaren omgezet kunnen worden in gerichte verlagingen. Per saldo hoeft dat niet te leiden tot een aantasting van de werkgelegenheid.

Het zwaartepunt van de discussie daarover zou niet moeten liggen bij de belangenorganisaties maar verlegd moeten worden naar het circuit van de „representatieve democratie”, en wel op een zodanige wijze dat de daadwerkelijke betrokkenheid van de kiezers en de onderwijsconsumenten wordt vergroot, en de afweging van kosten en baten daarin wordt betrokken.

P. M. H. van Dijk

4) Nederlandse Federatie van Onderwijsvakorganisaties (NFO), *Onderwijs-arbeidsplaatsenplan*, juni 1979.

5) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *De groeps grootte in het onderwijs*, Staatsuitgeverij, 1974.

6) Idem, blz. 26.

7) J. van den Doel, *ESB*, 13 augustus 1980; J. van den Doel, *De economie van de onbetaalde rekening*, Spectrum, 1980.