



## De school als onderwijsproducent

**Auteur(s):**

Ulrich, R.M.

Veraart, M.D.L.

*De auteurs zijn werkzaam bij het organisatieadviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) te Utrecht.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4359, pagina D18, 9 mei 2002

**Rubriek:**

Kiezen in het onderwijs

**Trefwoord(en):**

funderend, onderwijs

*Het primaire en voortgezette onderwijs hebben dringend een revitalisering nodig. Versterkte vraagsturing is daarvoor noodzakelijk, maar niet voldoende. Ook de overheid moet initiatieven nemen om de markt goed te ordenen en overlegstructuren om te vormen. Voor het komende kabinet is er werk aan de winkel.*

**Het funderend onderwijs is één van de grootste sectoren in de publieke dienstverlening. Het omvat het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, inclusief het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. De sector geldt als onderdeel van het publieke domein. Dit uit zich in publieke bekostiging, publieke regulering en verplichte onderwijsdeelname (leerplicht).**

Al jarenlang klinkt de kritiek dat er sprake is van verwaarlozing van deze sector. Ouders en leerlingen worden explicieter in hun wensen en verwachten dat scholen daarmee rekening houden. De inspectie heeft in het Onderwijsverslag 2001 de belangrijkste knelpunten in de sector beschreven. Het lerarentekort blijft ook in de komende jaren een ernstige bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs. Slechts een minderheid van de scholen en onderwijsinstellingen besteedt systematisch aandacht aan de kwaliteit van de interne processen. De vernieuwingskracht van scholen is beperkt en een aantal scholen presteert structureel onder de maat. Kan marktwerking een bijdrage leveren aan de noodzakelijke versterking van het funderend onderwijs?

### Langs de markeconomische meetlat

Op het eerste gezicht lijkt marktwerking een wezensvreemd concept voor een bij uitstek overheidsgebonden en politiek gevoelige sector als het funderend onderwijs. Er is nauwelijks sprake van vrije productbepaling en prijsstelling. Het curriculum ligt voor een groot deel vast. De eindtermen zijn vastgelegd en worden door examens centraal getoetst. Voor leerplichtige leerlingen is het onderwijs kosteloos. Deze situatie staat niet serieus ter discussie en blijft dus ook een gegeven voor de nabije toekomst. Wanneer we kijken naar de vrije aanwending van productiemiddelen - een volgend kenmerk van marktwerking - moeten we constateren dat er veel beperkingen zijn in de wijze waarop de eindtermen worden gerealiseerd. Centrale regelgeving heeft hier verstikkend gewerkt. Hierdoor kunnen scholen zich maar beperkt van elkaar onderscheiden en profileren. Daarmee wordt een belangrijk deel van de keuzevrijheid - een derde, essentiële maatstaf - van leerlingen en hun ouders ingeperkt.

Overigens is er, met name in het basisonderwijs, op andere onderdelen wel sprake van keuzevrijheid. De schoolkeuze is vrij, scholen verschillen in hun pedagogische visie, hun methoden en het schoolklimaat. Naast de verplichte onderdelen van het curriculum is er vrije ruimte in de vorm van keuzevakken. Sommige scholen profileren zich op buitenschoolse activiteiten.

De mate waarin scholen gebruik maken van de ruimte om zich te profileren is echter beperkt. Naast vrije schoolkeuze regelt artikel 23 van de Grondwet ook de vrijheid om scholen op te richten (artikel 23, lid 2). Bij bewezen deugdelijkheid zijn de nieuwe scholen verzekerd van publieke financiering (lid 7). Dit betekent dat toetreding van nieuwe aanbieders - een vierde criterium - in het funderend onderwijs mogelijk is. In de praktijk valt dit echter tegen, want nieuwe scholen blijven uitzonderingen. De stichtingsnormen zijn zeer hoog.

### Formele situatie versus realiteit

Zo komen we tot een genuanceerde tussenconclusie. Formeel is sprake van vraagsturing. Scholen worden bekostigd op basis van het aantal leerlingen. Vraag en aanbod in het funderend onderwijs komen echter maar beperkt tot elkaar. Aan de voorwaarden van een 'vrije' markt wordt zeker niet voldaan, maar dat is gezien de beperkende uitgangspunten ook niet te verwachten. Dit neemt niet weg er wel degelijk enige keuzevrijheid bestaat en dat een vergroting daarvan wellicht kan bijdragen aan de oplossing van de problemen in het funderend onderwijs, door het aanbod beter aan te laten sluiten bij de vraag.

### Positie van scholen

Ouders en leerlingen kiezen een school voor een lange periode: acht jaar in het primair onderwijs, vier tot zes jaar in het voortgezet onderwijs en drie tot vijf jaar jaar het vervolgonderwijs. Met de schoolkeuze gaan zij, bewust, een langdurige relatie aan. 'Schoolshoppen' is als ontwikkeling, ook bij versterkte vraagsturing, niet te verwachten. Het tussentijds verbreken van de relatie blijft voor beide partijen een nederlaag. Verbetering van de kwaliteit van de schoolkeuze is de opgave. De scholen zullen daarvoor aan management van

verwachtingen moeten gaan doen door bij de tijdse informatievoorziening. De verkrampde reactie van het onderwijsveld op de in Trouw gepubliceerde lijstjes vijf jaar geleden maakte duidelijk dat scholen zich onvoldoende bewust waren van de betekenis van dit soort informatie voor de moderne burger. Na de eerste schok is een zekere gewenning bij de scholen opgetreden, maar het ontbreekt in deze nog steeds aan aansprekende initiatieven vanuit de sector zelf.

Scholen zullen zich bovendien moeten gaan instellen op 'rugzakjes' voor kinderen met een handicap. Vanaf komend schooljaar wordt dit systeem ingevoerd. Voor deze leerlingen lijkt het rugzakje een probaat instrument. Omdat het voor ouders mogelijk wordt om afspraken te maken met scholen over extra begeleiding en verzorging. Daardoor krijgen zij een reële keuze tussen regulier en speciaal onderwijs. Uitgaande van een kostendekkende bijdrage in het rugzakje, kunnen scholen er voor kiezen om zich hierop wel of niet te profileren. De eerste reflex van veel scholen nu is een defensieve: te ingewikkeld, dus liever niet. Dit is opnieuw een teken dat scholen nog niet klaar zijn of niet voldoende toegerust zijn om op deze ontwikkelingen in te spelen.

## **Ordering vanuit overheid**

Vraagsturing houdt in dat ruimte wordt gegeven aan het onderhandelingspel op decentraal niveau tussen ouders en scholen. Dit vraagt om een heel andere rol van de overheid: minder sturen op het inhoudelijke aanbod, meer ordenen. Ordering is meer dan alleen het vaststellen van de spelregels en randvoorwaarden. Het is ook ingrijpen als spel van de vraagsturing verstoord wordt. In de aanloopfase is bijzondere aandacht nodig om vraagsturing tot ontwikkeling te brengen. Gedrag veranderen en corrigeren is een belangrijk aspect van de ordenende rol van de overheid. Voor de ordering zijn in ieder geval de volgende aspecten van belang:

» zorgen voor voldoende mededinging: geen monopolies, oligopolistisch gedrag van aanbieders aanpakken, toetredingsdrempels laag houden; aandachtspunten zijn de hoge stichtingsnormen en toenemende monopolievorming als gevolg van bestuurlijke schaalvergroting;

» transparantie bevorderen: verzekeren dat er goede informatie over scholen beschikbaar en toegankelijk is (volledig, actueel, betrouwbaar, vergelijkbaar);

» als basis: een eenduidige vaststelling van het kerncurriculum en een voldoende financiering.

## *Toezicht*

Voor handhaving van deze uitgangspunten is de rol van toezicht essentieel. Ook dit is een aspect van marktordering. Het is verstandig verschillende terreinen van toezicht te onderkennen. In de eerste plaats is er toezicht op de mededinging. De toenemende bestuurlijke schaalvergroting maakt ook in het funderend onderwijs toezicht op de mededinging relevant. Toezicht op de mededinging moet apart worden gepositioneerd ten opzichte van het overige toezicht.

Toezicht op deugdelijkheid hoort thuis bij de onderwijsinspectie. Deugdelijkheid moet zich niet beperken tot onderwijskwaliteit in enge zin, maar zich ook uitstrekken tot bedrijfsvoering en financiën. Daarnaast moet handhaving geïntensiveerd worden. In de huidige situatie ontbreken sancties op niet presteren. Scholen die structureel onder de maat blijven, dienen onder ander management en bestuur te worden geplaatst.

Tenslotte is toezicht op de door de scholen geboden informatievoorziening gewenst. Op basis van haar kennis en positie hoort dit bij de onderwijsinspectie thuis. Zij dient de door de scholen verstrekte informatie te toetsen en bij tekortschieten of misleiding in te grijpen. Daarvoor dient de inspectie over een specifiek instrumentarium te beschikken.

## **Voorwaarden voor marktwerking**

De vrije toetreding tot de markt is niet het grootste probleem in het funderend onderwijs voor de komende periode, want het aantal scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is nog altijd hoog. Bovendien lijkt er een beweging in het voortgezet onderwijs te ontstaan voor schaalverkleining in plaats van schaalvergroting. Tot slot blijft het stichten van scholen nog altijd mogelijk. Mededingingsvragen in het funderend onderwijs zullen zich vooral toespitsen op bestuurlijke concentraties, zoals in Noord-Brabant waar een enkele schoolvereniging (omo) de meerderheid van het voortgezet onderwijs omvat.

Vrije productbepaling en prijsstelling blijft aan beperkingen onderhevig voor zover het kerncurriculum aan de orde is. Dit staat versterkte profilering van scholen in de onderwijskundige aanpak, het pedagogisch klimaat en de breedte van het aanbod niet in de weg. De sterk beladen discussie over tweedeling in het onderwijs vormt echter een rem op deze ontwikkeling. Tweedeling is een reëel gevaar indien extra eigen bijdragen van ouders dienen om een tekort schietende overheidsfinanciering aan te vullen. De oorzaak van de tweedeling ligt dan echter in de overheidsfinanciering, niet in de extra bijdragen. Anders ligt het bij extra bijdragen voor activiteiten in aanvulling op het kerncurriculum. Denk aan sport, culturele vorming, opvang en dergelijke. Dit zijn activiteiten waarvoor burgers ook in het dagelijks leven in de buidel tasten. In de praktijk is het overigens al een aanvaard principe. Ouders zijn vandaag de dag bereid fors te betalen voor de huiswerkclasses op scholen.

Versterkte profilering kan verder worden gezocht in de 'bediende' doelgroepen, zoals buurtbewoners, allochtonen, kinderen met een handicap of hoogbegaafden. De aan kathedralen verbonden koorscholen en de sportinternaten dienen geen uitzondering meer te zijn, maar onderdeel van een breed palet. Profilering kan alleen slagen als de sterke kanten van de school worden uitgenut en uitgedragen. Profilering vanuit een zwakke positie werkt in de praktijk niet, daar prikken ouders snel doorheen. De fusie tussen het Utrechtse Niels Stensen College met het Thorbecke Lyceum was gedoemd te mislukken. Deze was niet gebaseerd op kracht, maar uit nood geboren.

Een belangrijke voorwaarde voor profilering ligt in de vrije inzet van productiemiddelen. De scholen kennen veel beperkingen in de bedrijfsvoering. De ergste uitwassen zijn aangepakt. Het klassieke voorbeeld is het voorschrijven van lessentabellen voor het voortgezet onderwijs door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Centralisme in deze detaillistische vorm is nu verleden tijd, maar nog steeds stuurt het ministerie sterk op de inrichting van het onderwijs, vooral in het voortgezet onderwijs. De deregulering wordt

voorzichtig ingezet, maar er is nog te weinig daadkracht, samenhang ontbreekt en het tempo is te laag. Volledige lumpsum-financiering, vraagsturing in de educatieve infrastructuur, aanpassing van de kwalificatie-eisen voor onderwijsgeevenden zijn vooralsnog niet meer dan beleidsvoornemens. Het zorgt ervoor dat de scholen teveel beperkt zijn - en voelen - voor vernieuwing van het aanbod en de daarbij horende verandering van de (arbeids)organisatie.

## Veranderingsopgave voor scholen

Tot nu toe is onze benadering beperkt gebleven tot prikkels van buiten, die nodig zijn om veranderingen tot stand te brengen: versterking van de vraagsturing en een beleid van deregulering en ordening vanuit de overheid. De vraag is of dat alleen voldoende is om op de scholen veranderingen te initiëren. Deze moeten ook van binnenuit komen. Hoe groot is de interne vernieuwingskracht van scholen en zijn er hardnekkige blokkades? Welke interne impulsen zijn nodig om de school als arbeidsorganisaties met professionals in beweging te brengen. Dit is de vraag naar de competentie en ondernemingskracht van de aanbieder. Daarmee stuiten we tevens op het klassieke en hardnekkige probleem van de uitblijvende innovaties in het onderwijs. Scholen vertonen weinig ondernemingsgedrag.

Voor een belangrijk deel ligt de verklaring daarvoor in het onderwijsproces zelf. Het opleiden van kinderen is een arbeidsintensief en personalistisch werkproces, waarbij de aandacht en energie van de leraar wordt opgezogen door de pedagogisch-didactische dimensie en de omgang met kinderen, in hun toenemende variëteit van achtergronden. Leraren voelen zich primair verbonden met hun leerlingen en hun vak. Er resteert te weinig capaciteit in tijd en denken om zich extern strategisch te profileren. Deze beperkingen van de 'primaire professionaliteit' is ook te zien in andere sectoren, zoals welzijn, hulpverlening en rechtspraak, waar de individuele gevalbehandeling voorop staat en de optiek van de professionals domineert. Inhoudelijke vernieuwing en strategie vereist dan een tweede professie, naast die van de primaire hulpverlener, rechtspreker of leraar.

### *Onderwijskundig ondernemerschap*

In de scholen kan deze tweede professie worden aangeduid als onderwijskundig ondernemerschap. Het richt zich op het vertalen van de wensen van ouders en andere belanghebbenden in een aanbod vanuit de school, eventueel in samenwerking met andere organisaties. Dit kan leiden tot ingrepen in het primaire werkproces en dus tot weerstanden van leraren in hun traditionele rolopvatting. In het funderend onderwijs is deze 'tweede professie' geen traditie en dus een schaars goed. Dit verklaart de onveranderbaarheid van veel scholen. Een weinig aantrekkelijk vertrekpunt voor werving van nieuwe medewerkers voor het onderwijs.

Het management is traditioneel een zwakke schakel in de schoolorganisatie. De ervaring in andere sectoren van het onderwijs leert dat het vaak vijf tot zeven jaar duurt voordat er een sprake is van een substantieel organisatiekader (professionals op het 'tweede niveau' en managers) dat in staat is om veranderingen door te voeren.

## Veranderingsaanpak

Revitalisering van het funderend onderwijs vraagt om een meervoudige strategie. Marktwerking in de vorm van versterking van de vraagsturing is daar onderdeel van, maar is niet voldoende. Op korte termijn zijn namelijk de effecten van meer marktwerking beperkt, op langere termijn is meer ruimte voor profilering van scholen en kan marktwerking een belangrijk bijdrage leveren aan oplossing van de knelpunten in het funderend onderwijs. Voorwaarde voor deze aanpak is aanzienlijke versterking van bestuur en management. Dat vereist investeringen, deregulering en bestuurlijke schaalvergroting, als voorwaarde voor onderwijsondernemerschap. In het huidige onderwijsbeleid komt deregulering maar in beperkte mate tot stand. Veel zaken worden nog steeds in het georganiseerd overleg tussen het departement, besturen- en vakorganisaties centraal dichtgeroged. Vakorganisaties hebben weinig vertrouwen in bestuur en management op decentraal niveau. Besturenorganisaties willen waarborgen voor leden met weinig beleidsvoerend vermogen. De politiek is bevreesd om haar greep op het onderwijs kwijt te raken. Doorbreking hiervan vereist een volgehouden gezamenlijk programma, gericht op versterking van onderwijsondernemerschap. Alleen bij een dergelijke aanpak kan marktwerking op termijn een substantiële bijdrage leveren aan oplossing van de problemen in het onderwijs. De komende bewindslieden van oc&w dienen aan het begin van hun ambtsperiode de verantwoordelijkheid voor een programma gericht op 'actief ruimte bieden' op zich te nemen, voorzien van voldoende geld. Met het oog op draagvlak - en daarmee snelheid van veranderen - het liefst in samenspraak met de bestaande onderwijsorganisaties. De bewindslieden moeten zich echter niet van hen afhankelijk maken en als het niet lukt de bestaande overlegstructuren te doorbreken. Onder alle omstandigheden is het nodig dat de bewindslieden de relaties met de afzonderlijke scholen en besturen versterken.

---

## Dossier Kiezen in het onderwijs

H.J.E. Bruins Slot en J.W. Oosterwijk: [Kiezen in het onderwijs](#)

J.M. Pomp: [Marktwerking in het onderwijs](#)

C.N. Teulings: [Investeren in onderwijs](#)

R. Bosker: [Reactie: Onderwijskundige aspecten van transparantie en kwaliteitsborging](#)

O.C. McDaniel: [Vouchers en leerrechten](#)

M. van Dyck en S. Schenning: [De leerling centraal](#)

F.J. de Vijlder: [Maatwerk gevraagd](#)

R.M. Ulrich en M.D.L. Veraart: [De school als onderwijsproducent](#)

E.J.F. Canton en R.J.G. Venniker: [Prikkel in het hoger onderwijs](#)

F. van Vught: Reactie: [Internationale marktwerking](#)

E. Frinking en E. Horlings: [Reactie: De prijs voor onderwijs](#)

C.J. van der Haven: [Studenten tegen marktwerking](#)

J. Zondag: [De student aan zet](#)

H.J.M. Adriaansens en R.J. in 't Veld: Bama: [kansen en bedreigingen](#)

M.C.E.J. Bronckers en G.A.V.C. Desmedt: [De invloed van de wto op het onderwijsbestel](#)

S.G. van der Lecq: [De markt voor onderwijs](#)