

Spiegeltje, spiegeltje aan de wand: over onderwijsbeleid en informeren

Maarten Simons

Jan Masschelein

Inleiding

Een doelstelling van het onderwijsbeleid in Vlaanderen maar ook in andere landen in Europa is het tot stand brengen van wat men 'informatierijke omgevingen' noemt. Het belang hiervan wordt door de huidige minister van Onderwijs als volgt verduidelijkt: "Een informatierijke omgeving (...) is zonder meer essentieel voor het Vlaamse onderwijsbeleid. Effectief onderwijsbeleid, zoals effectief sociaal, gezondheids- en begrotingsbeleid, veronderstelt dat de beleidsvoerders beschikken over een grote verscheidenheid aan indicatoren." (Vandenbroucke, 2005) In deze optiek functioneren internationale vergelijkende studies (zoals PISA) als een spiegel waardoor het Vlaamse onderwijssysteem zichzelf leert kennen en op basis waarvan een doelgericht beleid kan worden ontwikkeld. In de lijn hiervan stelt men ook voor om scholen een spiegel voor te houden opdat het schoolbeleid aan effectiviteit kan winnen. Belangrijke bouwstenen voor een dergelijke spiegel zijn de doorlichtingsverslagen van de inspectie. Maar die informatie vinden scholen ook in de schoolfeedbackrapporten die ze ontvangen naar aanleiding van hun deelname aan vergelijkend onderzoek (PISA, TIMMS, periodieke peilingen, enzovoort). Deze feedbackrapporten geven aan hoe de school het doet in vergelijking met andere (gelijkaardige) scholen. Kortweg: een informatierijke omgeving stelt men vandaag voor als onont-

beerlijk voor een zogenaamd professioneel onderwijs/schoolbeleid.

Deze bijdrage wil de discussie over de informatierijke omgeving in een bredere maatschappelijke context en beleidscontext plaatsen. De stelling is dat een bepaald type van informatie (waaronder schoolgebonden informatie) een strategische rol speelt in de huidige beleidscontext en dat deze beleidscontext een donkere zijde heeft.

De gewijzigde (onderwijs)beleidscontext

Talrijke onderzoekers hebben erop gewezen dat in een reactie op de crisis van de westerse welvaartsstaten een nieuwe beleidsstijl en een nieuw type van overheid gestalte hebben gekregen. We zullen deze verandering schetsen door kort een aantal termen, denkwijzen en procedures die de laatste jaren in de samenleving (en in het bijzonder in het onderwijs) zijn opgedoken, te bespreken (zie ook Masschelein & Simons, 2003).

Efficiëntie en effectiviteit

De nadruk op efficiëntie en effectiviteit in het actuele beleid kan gezien worden als een poging om sociale voorzieningen betaalbaar te houden. Van openbare diensten zoals ziekenhuizen of scholen wordt verwacht dat ze de financiële middelen die de overheid ter beschikking stelt, op een efficiënte en effectieve wijze

besteden. Dat moet niet alleen verspilling tegengaan, maar kan ook leiden tot besparingen. In die zin is hier in verschillende betekenissen sprake van een 'economische' of 'rationele' beleidsstijl: enerzijds moeten de beleidsdaden zelf in termen van efficiëntie en effectiviteit benaderd worden (effectieve beleidsdaden bijvoorbeeld), maar anderzijds moeten die beleidsdaden zich ten doel stellen de verschillende sectoren en domeinen (waaronder het onderwijs) efficiënter en effectiever te laten functioneren. Van de actoren in bijvoorbeeld het onderwijs wordt derhalve verwacht dat ze op een efficiënte en effectieve wijze omgaan met de middelen en bijvoorbeeld 'rationaliseren' in het aanbod. Deze nadruk op efficiëntie en effectiviteit vereist echter dat er duidelijke, vooropgestelde doelstellingen zijn. Dat brengt ons bij de aandacht voor kwaliteit.

Kwaliteit

Kwaliteit is een term uit de bedrijfswereeld. In de tweede helft van de twintigste eeuw groeide het besef dat bedrijven niet enkel productief moeten zijn (een optimale verhouding tussen kosten en opbrengsten), maar dat hun producten ook een zekere kwaliteit moeten hebben. De klant, zo stelde men, koopt een product niet enkel omwille van de prijs maar ook omwille van de kwaliteit. Kwaliteit is een toegevoegde waarde en kan voor een bedrijf een concurrentieel voordeel opleveren ten opzichte van andere bedrijven die eenzelfde product op de markt brengen. De aandacht voor kwaliteit is stilaan overgewaaid naar de dienstensector en het onderwijs. Hier gaat het weliswaar niet om de kwaliteit van producten maar om de kwaliteit van diensten. De denkwijze is echter analoog.

De nadruk op kwaliteit komt in het onderwijs op verschillende wijzen aan bod. In vele landen stelt de overheid (in naam van de samenleving) algemene doelstellingen op die scholen verwacht worden na te streven. In Vlaanderen zijn er de eindtermen en ontwikkelingsdoelen die tot uitdrukking brengen wat de samenleving minimaal van scholen verwacht. Aan de hand van deze eindtermen en ontwikkelingsdoelen en met behulp van de inspectie beschikt de overheid over indicatoren voor minimale kwaliteitsbewaking en -beoordeling. Maar ook de school en de leerkracht worden verwacht aan kwaliteit te werken. Dat betekent dat de school duidelijke doelstellingen vooropstelt, deze tracht te realiseren en momenten voorziet om

het bereiken van de doelstellingen te evalueren. Voor het bepalen van deze doelstellingen komen verschillende elementen in aanmerking. Enerzijds zijn er natuurlijk de minimale eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Anderzijds zijn er ook meer schoolgebonden elementen zoals het pedagogische project, organisatorische aspecten, efficiëntie en effectiviteit en verwachtingen vanuit de leerkrachten en de ouders. Voor deze laatste vraagt men in toenemende mate aandacht omdat zij de uiteindelijke klanten of gebruikers zijn van de diensten. In deze context betekent zorgen voor kwaliteit zorgen voor toegevoegde waarde voor de gebruiker.

Kortom, de huidige vraag aan scholen en leerkrachten om in termen van kwaliteit te denken over datgene wat ze doen, betekent dat ze hun doen en laten voortdurend moeten beoordelen in termen van toegevoegde waarde; ze moeten uiteindelijk naar zichzelf leren kijken vanuit de ogen van de klant. Vandaag hebben scholen en leerkrachten dus in de eerste plaats klanten.

Verantwoording

De nadruk op efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit brengt ons bij een andere ontwikkeling: de toenemende vraag om verantwoording. Verantwoording wordt vaak gebruikt als vertaling van 'accountability'. De term 'accountability' had aanvankelijk een heel specifieke betekenis. In relatie met 'accountancy' had het betrekking op de controle van de financiën in een bedrijf. Ook op het niveau van de centrale overheid werd met deze term verwezen naar een dergelijke controle op de rekeningen. Geleidelijk aan heeft de term een bredere betekenis gekregen en ingang gevonden in de dienstensector, publieke instellingen en de wereld van professionals. In deze context definieert men de term als 'rekenschap afleggen voor het gebruik van publieke middelen' en koppelt men dat aan de term 'kwaliteit'. De gedachte is de volgende: de samenleving (overheid) investeert geld in deze sectoren/professionaliteit en mag verwachten dat deze sectoren/professionals rekenschap afleggen van de toegevoegde waarde die zij leveren op basis van de verstrekte middelen. Rekenschap afleggen van kwaliteit of verantwoording in termen van kwaliteit impliceert dus dat instellingen of professionals de kwaliteit berekenen (bijvoorbeeld aan de hand van kwaliteitsindicatoren) en kenbaar maken. Ondertussen heeft deze 'accountabilitybeweging' haar intrede gedaan in de onderwijswe-

reld. Ook scholen en leerkrachten wordt gevraagd verantwoording af te leggen. Deze verantwoordingsplicht heeft veelal betrekking op de geboden kwaliteit. De leerkracht wordt bijvoorbeeld geconfronteerd met vragen van ouders en hij/zij bevindt zich in een positie waarin hij/zij voor allerlei zaken ter verantwoording kan worden geroepen (door de gebruiker/klant). Verantwoording is op die manier in toenemende mate een dimensie van de professionele autonomie van leerkrachten: de professionele leerkracht vandaag is iemand die vindt dat hij/zij zich voortdurend moet en kan verantwoorden.

Participatie en de stakeholder

Het belang van verantwoording brengt ons bij een andere ontwikkeling: de nadruk op participatie en de inbreng van de stakeholder. Ook de term 'stakeholder' is afkomstig uit de bedrijfswereeld. In de oorspronkelijke context van het management verwijst deze term naar het in rekenschap brengen van andere belangen dan die van de 'shareholders' of aandeelhouders. Strategisch management van een onderneming impliceert dat men rekening houdt met iedereen die op de een of andere manier iets 'in te brengen' heeft (de 'stakeholder') in de onderneming, zoals het personeel, de klanten, de gemeenschap...

Ook van scholen wordt inmiddels verwacht dat het schoolbeleid of het schoolmanagement rekening houdt met de verschillende stakeholders, zoals het personeel, de ouders, de lokale bedrijfswereeld, lokale verenigingen... Anders gesteld: personeel, ouders, leerkrachten, enzovoort worden vandaag opgeroepen om zichzelf te zien als mensen die in de eerste plaats *belangen* hebben en deze kenbaar moeten maken, en hun wordt dus gevraagd voortdurend betrokken te zijn op de werking van de school.

Contracten

Naast de procedures van (zelf)evaluatie, accountability en participatie is er nog een andere procedure die de laatste jaren veel aandacht heeft gekregen: het contract. Een contract is een (mondelinge of schriftelijke) overeenkomst tussen twee of meerdere partijen waarin de rechten en plichten van die partijen opgesomd worden voor zolang de overeenkomst loopt. Zo zijn er financiële (betalings)contracten of (dienstverlenings)contracten tussen verkoper en klant. Maar ook in de context van het onderwijs duikt het contract op. Zo is er sprake van

een leerovereenkomst tussen de lerende enerzijds en de onderwijsverschaffende instantie of persoon anderzijds.

Net zoals de toenemende vraag om verantwoording plaatst het werken met contracten de leerkracht in een welbepaalde positie. Van de leerkracht (maar ook van de leerling of student) wordt verwacht dat hij/zij een onderhandelingspositie inneemt en dat hij/zij ook in duidelijke termen kan aangeven welke doelstellingen hij/zij binnen een bepaald tijdsbestek kan realiseren. Het achterliggende idee is dat relaties tussen actoren op de school (zoals de relatie leerkracht-leerling) van contractuele aard zijn en dat deze (sociale, pedagogische) relaties in contractuele termen geëxpliciteerd kunnen worden.

Quasimarkten

De laatste jaren is er de tendens om ook over het sociale domein in termen van de vrije markt te denken en worden er initiatieven genomen om marktmechanismen in dit domein te introduceren. Het achterliggende idee is dat de marktmechanismen (en in het bijzonder de concurrentie) de kosten kunnen drukken en/of de kwaliteit kunnen verhogen. Illustratief is de (gedeelte)lijke privatisering van openbare diensten (openbaar vervoer, elektriciteitsvoorziening...).

Met betrekking tot het onderwijs spreekt men echter van quasimarkten. Het vrijemarktmechanisme, zo stelt men, werkt hier slechts gedeeltelijk omdat de financiering/subsidiëring van scholen niet rechtstreeks gebeurt vanuit de vraagzijde (de consument) maar zich situeert op het niveau van de centrale overheid. Er is echter een marktmechanisme, zo stelt men, omdat (en voor zover) er een vrije schoolkeuze is. In de marge kan men zich hier de vraag stellen of in België, zoals de minister van Onderwijs geneigd is te doen, de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, die steeds een sterke levensbeschouwelijke dimensie had, wel gezien kan worden als een marktmechanisme (Vandenbroucke, 2006). Vrije keuze in een markt is nog iets anders dan een vrije levensbeschouwelijke keuze in een samenleving.

Los van deze discussie is het duidelijk dat er stemmen opgaan om de vrije markt radicaler te laten spelen in het onderwijs. Zo zijn er bijvoorbeeld voorstellen om te werken met 'vouchers' of budgetten die ouders/leerlingen krijgen en waarmee ze een school naar hun keuze kiezen en financieren. Om ouders/leerlingen in

staat te stellen een passende keuze te maken, kan dat gecombineerd worden met het opstellen van rangordeningen van scholen op basis van hun onderwijskwaliteit. Op die manier komen scholen in een concurrentiepositie tegenover elkaar te staan en worden scholen gedwongen hun onderwijs af te stemmen op de vragen van de klanten. In deze optiek ziet de overheid het als haar taak om voldoende informatie ter beschikking te stellen om de markt te laten werken.

Inclusie en activering

Een belangrijke doelstelling van de welvaartsstaat was (sociale) gelijkheid. Armoede en tegenspoed bijvoorbeeld werden verklaard vanuit sociale en economische factoren of vanuit ongelijkheid in sociale en economische posities. En deze problemen vormden het aangrijpingspunt voor sociale hervormingen (en een post-factumhervreiding). Het onderwijs werd bovendien gezien als een instantie die sociale gelijkheid tot stand kon brengen. In de optiek van de welvaartsstaat vereiste dat een centraal georganiseerde hervorming van het onderwijs (en het wegwerken van reproductiemechanismen in het onderwijs die sociale ongelijkheid in stand houden).

Vandaag ligt de nadruk in toenemende mate op inclusie en het bestrijden van exclusie of uitsluiting. Dat komt treffend tot uitdrukking in het spreken over de 'actieve welvaartsstaat': "De nieuwe politiek definieert gelijkheid als insluiting en ongelijkheid als uitsluiting" (Giddens, 2000). Uitsluiting wordt hier verklaard vanuit het ontbreken van de vereiste capaciteiten om op zelfstandige basis vorm te geven aan het eigen leven. Deze uitsluiting tegengaan en inclusie bevorderen komt daarom niet in eerste instantie (of niet alleen) neer op een sociale of economische hervorming (die zich bijvoorbeeld richt naar de inkomens), maar op de vorming van menselijke capaciteiten of competenties. Voor een overheid die inclusie wil bevorderen, krijgen onderwijs en permanente vorming dus een strategische betekenis. Deze organisaties kunnen de capaciteiten (het menselijke kapitaal) tot stand brengen die inclusie garanderen.

'Besturen op afstand': controle en infrastructuur

Dit beknopte overzicht van hedendaagse termen, procedures en denkwijzen laat toe aan te geven welke beleidsstijl en welk type van over-

heid gestalte krijgen. In de welvaartsstaat was er sprake van een *centraal-sturende* overheid, een overheid die een omvattend (sociaal) beleid uittekent en via centrale planning en regulering gepaste (sociale) dienstverlening tot stand brengt. De actuele overheid ziet haar taak in termen van *controle* en het tot stand brengen van een geschikte *infrastructuur* (de *faciliterende* overheid). Op het gebied van de beleidsstijl is er bovendien een afbouw van het directe, omvattende ingrijpen en een gerichtheid op het installeren van een *'bestuur op afstand'* (Rose, 1999).

Als *faciliterende* instantie gaat de overheid ervan uit dat mensen en organisaties niet langer nood hebben aan een omvattende, centrale regulering. Het vertrekpunt is dat mensen en organisaties zichzelf sturen. Naast deze *faciliterende* rol heeft de overheid ook een *controleerende* rol. In het onderwijs heeft deze controle vooral betrekking op de onderwijskwaliteit. De overheid kan controleren in welke mate scholen een minimale toegevoegde waarde bieden (bijvoorbeeld door het opleggen van (minimale) eindtermen). Voor zover de overheid deze *faciliterende* en *controleerende* rol opneemt, zien we een beleidsstijl ontstaan die we *'besturen op afstand'* kunnen noemen.

Deze beknopte schets van de nieuwe beleidsstijl en van het nieuwe type van overheid laat ten slotte toe het huidige belang van 'informatie' te begrijpen en zicht te krijgen op mogelijke consequenties.

De huidige 'wil tot informatie' en haar donkere zijde

In de voorgaande beschrijving is herhaaldelijk aan bod gekomen dat informatie van belang is. Naast 'informatie in functie van keuze' is er in de huidige beleidscontext nood aan 'informatie in functie van controle/optimalisatie'. We doorlopen kort een aantal eigenschappen van de huidige nood aan informatie, de nieuwe betekenis van inspectie en openbaarheid om vervolgens een licht te werpen op de donkere zijde van de huidige beleidscontext (cf. Simons, 2007).

Welke informatie is nodig?

Het gaat ten eerste om informatie over de prestaties of performantie van het onderwijsstelsel of van een school, en meer bepaald de performantie in vergelijking met een specifieke norm of een gemiddelde (en dus in vergelij-

king met de performantie van andere (soortgelijke) systemen of scholen). De informatie moet een antwoord geven op het volgende type van vragen: waar staat het Vlaamse onderwijs in vergelijking met andere onderwijssystemen? Waar staat onze school in vergelijking met andere scholen? Hoe presteert deze school in vergelijking met andere scholen? Het gaat met andere woorden om een heel specifieke informatiespiegel die aan scholen/onderwijssystemen wordt voorgehouden: in de spiegel leert de school/het onderwijssysteem *haar/zijn positie kennen ten opzichte van andere scholen/onderwijssystemen*. Of omgekeerd: het is nog enkel in verhouding tot andere scholen dat een school zichzelf leert kennen.

Dergelijke vergelijkende informatie herbevestigd ten tweede voortdurend de *vergelijkbaarheid* van scholen/onderwijssystemen. Wat door het verstrekken van informatie wordt bevestigd, is dat er een schaal is waarop alles vergeleken kan worden in termen van performantie of output – dat het dus allemaal om hetzelfde gaat. Het is van belang hier te onderstrepen dat doorheen dergelijke informatie (bijvoorbeeld op basis van peilingsproeven) 'beleidsobjecten' geconstrueerd worden. Het aantal vroegtijdige schoolverlaters – een vaak gehanteerde indicator voor de systeemperformantie – wordt bijvoorbeeld een aangrijpingspunt voor het beleid. 'Vroegtijdige schoolverlaters' worden dus als realiteit in het leven geroepen doorheen het produceren van bepaalde informatie. Het gebruik van indicatoren en getallen roept met andere woorden actief de objecten en domeinen in het leven waarop het overheids- of schoolbeleid verwacht wordt te reageren (Rose, 1999, p. 197). Of nog anders gesteld: wat in onderzoek en tests (slechts) indicatoren zijn, verschijnt voor het beleid (en voor schoolleiders, ouders, inspectie) als zijnde de onderwijsrealiteit. Bijgevolg gaat het voor het beleid, voor de school en voor de ouders in het onderwijs de facto om (bijvoorbeeld) gemiddelde testcores en welbevinden.

Dergelijke 'vergelijkende informatie over de performantie' is ten derde datgene wat traditioneel (in de cybernetica) feedback wordt genoemd. De functie van feedback is het controleren van de werking van een systeem door in het systeem de resultaten van de voorbije prestaties terug in te voeren (cf. McKenzie, 2001, p. 70). Waar het om gaat in feedback, is het bestaande (systeem/school) eindeloos te optimaliseren. Het is van belang te onderstrepen dat

zowel het domein als de criteria voor deze optimalisering steeds in beweging zijn. Het kan gaan om inputindicatoren (bijvoorbeeld: opleiding van leerkrachten), procesindicatoren (bijvoorbeeld: schoolklimaat) of outputindicatoren (bijvoorbeeld: leerlingenprestaties, uitstroom). En het criterium is steeds de norm die *op basis van vergelijking* tot stand komt. Hier willen we onderstrepen dat de optimalisatie per definitie eindeloos is, wat maakt dat ook de informatiestroom of feedbackstroom eindeloos moet zijn. En bijgevolg wordt gebrek aan informatie (naar ouders, naar schoolleiders) gezien als iets dat de optimalisatiecyclus onderbreekt.

Deze korte schets van een aantal kenmerken van informatie laat toe te stellen dat informatie (waaronder schoolgebonden informatie) een strategische betekenis heeft voor een overheid die haar taken in termen van faciliteren en controleren definieert, voor scholen die zich responsief opstellen naar hun (klant)omgeving en bezorgd zijn om hun toegevoegde waarde, en voor ouders aan wie gevraagd wordt op een bewuste manier, als 'klant', te kiezen.

De nieuwe betekenis van inspectie en openbaarheid

In de welvaartsstaat was de circulatie van dergelijke feedbackinformatie niet aan de orde. In de huidige beleidscontext is feedbackinformatie een onontbeerlijke energiebron. Procedures in het kader van kwaliteitszorg, accountability, inclusie, contracten zijn onmogelijk zonder informatie over de prestaties. Het is vanuit deze optiek (dat wil zeggen: de strategische functie van informatie in de huidige beleidscontext) dat de huidige discussie over de rol van de inspectie enerzijds en de openbaarheid van informatie anderzijds in een bepaald daglicht komt te staan.

In de welvaartsstaat stond 'De Overheid' ten opzichte van 'De Samenleving' en 'Het Onderwijs'. Het was de inspectie die in naam van de samenleving of gemeenschap 'Het Onderwijs' controleerde, en deze informatie stond eerst en vooral ten dienste van de vertegenwoordigende overheid. De inspectie informeerde de overheid. Met het opduiken van kwaliteitszorg, de autonome school en de bewuste ouder/leerling-klant is het vandaag de taak van de overheid om de scholen/klanten te informeren. Een uitspraak uit het rapport van de Nederlandse Commissie Accreditatie Hoger Onderwijs typeert voortreffelijk deze situatie: "U en ik la-

ten zich bij de aanschaf van producten en diensten doorgaans goed informeren over de kwaliteit daarvan. Ook de overheid wordt in haar dienstverlening naar de burger gelukkig steeds vaker aangesproken op de kwaliteit. Wie een studie kiest, wil wat de verschillende onderwijsinstellingen aanbieden en hoe dat aanbod zich kwalitatief verhoudt, vergelijken met elkaar. Is de opleiding 'aan de maat' en biedt deze goede aansluiting op het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt?" (NCAHO, 2001). Het belang van accreditatie in het hoger onderwijs wordt beargumenteerd vanuit de afnemers van het onderwijs – vergelijkende informatie met het oog op keuze en/of voortdurende optimalisering van scholen. Openbaarheid van informatie is in deze context een consumentenrecht van de ouder/leerling/student als klant. Anders gesteld: het algemeen verzamelen en verspreiden van feedbackinformatie is de keerzijde van het aanspreken van ouders/leerlingen/studenten als *klanten*.

Dat in deze context, waar de overheid zich verhoudt ten aanzien van scholen en klanten (en niet langer ten aanzien van 'de samenleving' en 'het onderwijs'), de informatie van schooldoorlichtingen door de inspectie openbaar moet worden, is evident. In het licht van de permanente optimalisering en de onderwijsconsumenten zijn deze doorlichtingen een handig hulpmiddel in het creëren van een informatierijke omgeving. Argumenteren dat deze openbaarheid schadelijk is voor het onderwijs, heeft in deze context enkel zin indien de premissen van de welvaartsstaat – waar de inspectie eerst en vooral de overheid informeert – aangehouden worden. In de huidige context – dus in het licht van permanente verbetering en de bewuste keuze van klanten – houdt een dergelijke argumentatie niet langer steek. Meer nog, in de huidige beleidscontext kan men zich afvragen of de inspectie wel voldoende tegemoetkomt aan de noden van de ouders: zijn de doorlichtingen gemakkelijk toegankelijk en begrijpbaar voor de ouders? Zijn ze up-to-date? Laten ze ouders toe een keuze te maken, en laten ze dus vergelijking toe? In het licht van de gewijzigde beleidscontext is het begrijpelijk dat periodieke peilingen en hierop gebaseerde schoolfeedback enorm aan belang winnen; ze zijn beter geschikt om in te spelen op de noden van de ouders als klanten. De oude inspectie lijkt daarentegen overbodig te worden in de huidige beleidscontext – tenzij de inspectie zich hervormt met het oog op het verzamelen

en verspreiden van optimale informatie over scholen (niet in eerste instantie voor de overheid, maar voor de klanten en voor de scholen).

Aan de hand van deze voorbeelden hebben we in eerste instantie willen aantonen dat de 'wil tot informatie' (over prestaties van scholen) evident is in de huidige beleidscontext, waarin onderwijsbeleid zichzelf ziet als het management van een dienstverlening ten aanzien van klanten/gebruikers. De vraag kan echter gesteld worden of de huidige beleidscontext zo vanzelfsprekend moet zijn: welke donkere zijde heeft de huidige beleidscontext, wat zijn de consequenties die niet onmiddellijk zichtbaar zijn?

Het synopticon en het dictaat van zichtbaarheid/verandering

De ondertitel van de beleidsnota, 'Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen', geeft in het licht van de gewijzigde beleidscontext treffend weer wat er op het spel staat. De beschrijving van de huidige situatie in termen van een kampioenschap getuigt volgens ons niet in eerste instantie van een rijke beeldspraak, maar van een juiste inschatting van de gewijzigde situatie.

De term 'kampioenschap' drukt treffend uit dat we vandaag het Vlaamse onderwijssysteem leren kennen in termen van prestaties of outputindicatoren, en dat in vergelijking met andere systemen. Niet alleen de OESO in haar PISA-rapporten, maar ook Europa helpt een dergelijk kampioenschap in het leven roepen. Zo stelt men een tabel op met de 'beste performers' in een aantal 'benchmarkgebieden' (bijvoorbeeld: percentage vroege schoolverlaters) met het oog op het stimuleren van lidstaten om te 'leren van de meest performante systemen' (Commission of the European Communities, 2005, pp. 19-20). In deze gevallen gaat het om expliciete rangordeningen. Vaak wordt er natuurlijk geen expliciete rangordening opgesteld en berekent men gemiddelden (bijvoorbeeld: testscore met betrekking tot bepaalde eindtermen). Maar ook hier blijven de rangordeningen en het kampioenschap spelen; het is in vergelijking tot de gemiddelde score van andere instellingen dat de eigen performantie duidelijk wordt.

Wat hier tot stand gebracht wordt, is – niet fignuurlijk, maar letterlijk – een arena of specta-

kel waar alle lidstaten en/of scholen naar kijken om zichzelf te leren kennen. Het is een strijdtoneel waar de best presterenden een voorbeeld worden voor de minder goed presterenden en waar het verlangen opgewekt wordt om zelf ook ooit kampioen te worden (of geen verliezer te zijn). Met Mathiessen kunnen we dat mechanisme, waarbij velen in een positie geplaatst worden om enkelen te observeren en zich tegenover die enkelen te profileren en te leren kennen, een *synopticon* noemen (Mathiessen, 1997). De gladiatorengevechten in de oudheid en het spektakel van publieke straffen in de middeleeuwen hebben bijvoorbeeld een synoptische structuur: de massa observeert iemand of enkelen, is gefocust op één punt en door deze focus kan de massa zichzelf controleren (ten aanzien van een gemeenschappelijke horizon). Volgens Mathiessen hebben ook de huidige massamedia een dergelijke synoptische structuur: deze media zorgen ervoor dat velen (de massa) kijken naar enkelen (de vips, de sterren, de reporters, de idolen...), en dat deze enkelingen gemeenschappelijke (ijk)punten worden in de leefwereld van velen. Simpel gezegd: de televisie maakt bijvoorbeeld dat veel individuen minstens delen dat ze hetzelfde programma, dezelfde persoon gezien hebben. Dat in tegenstelling tot systemen waar enkelen (toezichters) velen observeren, zoals de moderne gevangenis. De gevangenis werkt niet als een synopticon maar als een panopticon (Foucault, 1972/1989). Typerend voor een dergelijk panopticon is dat de toezichters niet voortdurend aanwezig moeten zijn, maar dat men voortdurend het gevoel moet hebben dat er toezicht is. Zonder dat in detail uit te werken, kunnen we stellen dat de werking van de onderwijsinspectie traditioneel een panoptische structuur heeft; een relatief kleine groep van mensen (inspecteurs) houdt toezicht op een grote groep (leerkrachten, scholen), of probeert minstens het gevoel te wekken dat er voortdurend controle is. In deze panoptische structuur is het voldoende dat inspecteurs nu en dan leerkrachten/scholen inspecteren. Regelmatige inspectie, op vaste tijdstippen, is niet nodig. Integendeel, om het gevoel op te wekken dat er voortdurend controle kan komen, is regelmaat uit den boze. In een dergelijke panoptische structuur werkt men vervolgens met welomschreven en stabiele normen of procedures, precies opdat leerkrachten en scholen in afwezigheid van inspecteurs zichzelf kunnen controleren.

Kenmerkend voor de controle in de huidige beleidscontext is haar synoptische structuur: een permanente zichtbaarheid met het oog op permanente controle en verandering. De informatierijke omgeving is een omgeving waarin permanent een onderwijssysteem/school zichzelf kan 'spiegelen' in een voortdurende bekommernis om een 'winner' te zijn, minstens geen 'loser' te zijn of gewoon de 'meest performante' van Europa/het land te zijn. Anders gezegd: wat in Finland kan – gelijke kansen – goed scoren op het gebied van wiskunde – moet hier ook kunnen. In deze synoptische structuur zijn indicatoren en normen relatief. Wat absoluut is of wat richtinggevend is, is de positie ten opzichte van andere landen/scholen – in een rangorde of ten aanzien van een gemiddelde. En aangezien het erom gaat te stijgen in de rangorde of kampioen te worden, zijn de indicatoren en normen van belang en is er de permanente nood aan geactualiseerde gegevens of een permanente feedbackstroom. Hier is een panoptische structuur, zoals de inspectie, overbodig of onaangepast omdat het niet voorziet in een continue stroom van vergelijkende data.

Bij deze synoptische controle willen we twee kanttekeningen plaatsen: het dictaat van de zichtbaarheid/vergelijkbaarheid en het dictaat van de verandering/het leren.

De huidige controle werkt enkel bij gratie van een permanente zichtbaarheid en een permanente stroom van informatie. Wat geïmpliceerd is, is niet enkel dat alles zichtbaar (of transparant) is, maar dat alles vergelijkbaar is. De boodschap is even eenvoudig als verrekend: 'Je mag er in al je naïviteit gerust van uitgaan dat wat je doet (als school, leerkracht) uniek is, maar leg je erbij neer dat wat je doet een output heeft, vergelijkbaar is met anderen en het is die vergelijking die bepaalt wat de waarde is van wat je doet.' Als onderwijssysteem, school of leerkracht moet je er dus steeds van uitgaan dat je voortdurend in een strijdpositie zit. Deze positionering laat eigenlijk geen keuze: ofwel aanvaardt een land/school/leerkracht dat er vergelijking mogelijk is, ofwel plaatst men zich buiten de informatiestroom, in een informatiearme omgeving, en speelt men niet meer mee. De drijfveer is zien en gezien worden (op straffe van uitsluiting).

Dat dictaat van de zichtbaarheid/vergelijkbaarheid hangt nauw samen met het dictaat van de verandering. De boodschap van de permanente stroom van feedbackinformatie is:

blijf nooit stilstaan, zoek je concurrenten, leer van je concurrenten en word kampioen. Het gaat hier om het dictaat van de permanente verbetering en vernieuwing door permanente vergelijking. Dat dictaat houdt in dat je altijd bereid moet zijn tot verandering (omdat verbetering altijd mogelijk is) en nooit berust in wat verworven is. De drijfveer wordt angst voor een lage ranking, angst voor een verkeerde perceptie en een negatieve beoordeling in de synoptische omgeving, angst voor stilstand.

Ongelijkheid en de verschooling van het beleid

In de huidige beleidscontext functioneren rankings, outputmetingen, (internationale) kwaliteitsvergelijkingen, periodieke tests en effectiviteitsonderzoek als belangrijke beleidsinstrumenten. Hun indicatoren worden dé aangrijpingspunten om de maatschappelijke doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs te verhogen. De boodschap is duidelijk: wees beter dan de rest. En beter wil zeggen: performanter. En performanter betekent dan weer: maak het bestaande efficiënter en effectiever zodat de output verhoogt (of desnoods zodat dezelfde output met minder middelen gerealiseerd wordt). En dat op alle vlakken, zo bijvoorbeeld ook op het vlak van de gelijke kansen: morgen ook kampioen in gelijke kansen! Verwijzend naar internationale assessmentstudies (en in het bijzonder PISA en TIMSS), beklemtoont men vandaag dat het de taak is van de overheid de score in gelijke kansen – die lager ligt dan het OECD-gemiddelde – omhoog te trekken (Vandenbroucke, 2004). Onderwijsongelijkheid wordt vandaag gezien als een kwaliteitsindicator. Dat wil zeggen dat de onderwijsongelijkheid een indicator is van de performantie van het onderwijssysteem/de school. Zo staat het Vlaamse onderwijssysteem onderaan de ladder wanneer het onderwijsongelijkheid betreft. In twee punten willen we beklemtonen dat de huidige beleidscontext leidt tot een wel erg specifieke visie op en omgang met onderwijsongelijkheid.

Ook in gelijke kansen gaat het om een op statistieken gebaseerd indicatorenbeleid. Door middel van kwaliteitsmetingen, ranking of outputgemiddelden wordt dus een vergelijkend net over het onderwijs gespannen. Hierdoor worden alle onderwijsinstellingen (en de actoren daarbinnen) geïndividualiseerd (en dus van elkaar geïsoleerd) en in een rangorde geplaatst

(ten opzichte van een gemiddelde). Ze worden als individuele school of individuele leerkracht aangesproken en in een voortdurende concurrentiepositie geplaatst, dat wil zeggen: in een markt of op een strijdtoneel gepositioneerd. Van belang is dat dit net van vergelijking (gebaseerd op rankings, enzovoort) niet enkel concurrentie organiseert, maar precies ook op een actieve manier uitsluiting produceert. Vergelijkingen brengen nauwgezet ongelijkheden (tussen scholen, onderwijssystemen, leerlingen) in kaart; ze maken de ongelijkheden zichtbaar voor de overheid, voor de scholen zelf en voor de ouders die een school met optimale kansen willen kiezen. Aangezien (on)gelijkheid (bijvoorbeeld: relatie sociaal-economische thuissituatie – prestaties) een kwaliteitsindicator is, speelt informatie over (on)gelijkheid een rol in de keuze van de ouders. Of nog anders gesteld: in de onderwijsmarkt wordt informatie over gelijkheid/ongelijkheid ter beschikking gesteld – het is immers de verantwoordelijkheid van een controlerende/faciliterende overheid. Aangezien er in een dergelijke markt altijd minder performante, minder kwaliteitsvolle instellingen en actoren zijn, of nog, aangezien elke ranking of meting een onderkant in het leven roept (we kunnen niet allemaal excellent zijn), wordt de ongelijkheid steeds herbevestigd. Meer nog, er zullen ouders zijn die weten dat ze hun kind sturen naar een school die op het gebied van gelijke kansen laag scoort aangezien ze niet (meer) terecht kunnen in een school die hoger scoort. Samengevat: de informatierijke omgevingen in de huidige beleidscontext roepen actief ongelijkheden en uitsluiting in het leven, ondanks de goede bedoeling om gelijke kansen te willen realiseren.

Een tweede punt dat we onder de aandacht willen brengen, is de 'verschooling van het beleid' (precies op een ogenblik dat het onderwijs eindelijk wat minder schools wil worden). Scholen hebben een lange traditie op het vlak van tests, cijfers, vergelijkingen en gemiddelden. Scholen houden zich klassiek ook steeds voor geen ongelijkheid te dulden, tenzij op het vlak van intelligentie/talent en inspanning. De enige gerechtvaardigde ongelijkheid op school (bijvoorbeeld: tussen leerlingen) is, klassiek gezien, ongelijkheid in prestaties die te wijten is aan verschil in intelligentie/talent en inspanning. In toetsen (examen/overhoringen) vond men steeds opnieuw een bevestiging van deze ongelijkheid.

Onderzoek heeft ondertussen veelvuldig uitgezonden dat ondanks deze vooropgestelde schoolse objectiviteit, in feite andere aspecten (bijvoorbeeld: de sociaal-economische thuissituatie van leerlingen) beoordeeld worden in de toetsen; de school reproduceert ongelijkheid ondanks de vooropgestelde objectiviteit. Dat werd al in de jaren zestig van de vorige eeuw vastgesteld, en decennia van hervormingen later is er nog steeds weinig veranderd (cf. Hirtt, Nicaise & De Zutter, 2007). In dat opzicht is het frappant dat een overheid deze schoolse mentaliteit van vergelijken, meten en prestaties overneemt en precies ten dienste stelt van het bestrijden van ongelijkheid. Maar misschien is dat helemaal niet zo verrassend. Zoals Rancièrre aangeeft, wordt de huidige samenleving zelf meer en meer als een school georganiseerd: er is enkel nog positietoewijzing in de samenleving op basis van prestaties, die het karakter hebben van schoolprestaties (Rancièrre, 2007). De boodschap vandaag is: presteer! Wees performant! (en vooral ook: geen talent mag verloren gaan). De schoolse logica van meten en vergelijken van prestaties lijkt de kern te zijn van het maatschappelijke weefsel. Het gevolg is dat iedereen (elke school, elke leerkracht) permanent en dus niet tijdelijk in de afhankelijke, te beoordelen positie van de 'onmondige' wordt geplaatst. Wie anders dan een klassieke schoolmeester moet aan het hoofd staan van een schoolse samenleving?

Besluit

De (informatie)spiegels die het huidige beleid wil voorhouden, zijn dus geen gewone spiegels. Deze spiegels lijken enigszins op de steeds wisselende spiegels van het spiegelpaleis op de kermis. Alleen doen ze ons zelden lachen, maar installeren ze een permanente angst en een permanent strijdtoneel. Ze hebben als consequentie: de dictaten van permanente vergelijking/verandering, de actieve installatie van ongelijkheid en de verschooling van het overheidsbeleid. Ze hebben dus wel degelijk een donkere zijde: een nachtzijde.

Maarten Simons
Centrum voor Onderwijsbeleid en - vernieuwing
Andreas Vesaliusstraat 2
3000 Leuven
maarten.simons@ped.kuleuven.be

Jan Masschelein
Centrum voor Fundamentele Pedagogiek

Andreas Vesaliusstraat 2
3000 Leuven
jan.masschelein@ped.kuleuven.be

Literatuur

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2005). *Progress towards Lisbon objectives in education and training (2005 report)*. Brussel: Commission Staff Working Paper, 22, March 2005 (SEC (2005) 419).
- FOUCAULT, M. (1972/1989). *Straf, discipline, toezicht*. Boom: Meppel.
- GIDDENS, A. (2000). *Paars. De derde weg*. Antwerpen: Houtekiet.
- HIRTT, N., NICAISE, I., & DE ZUTTER, D. (2007). *De school van de ongelijkheid*. Berchem: EPO.
- MASSCHELEIN, J., & SIMONS, M. (2003). *Globalle immuniteit. Een kleine cartografie van de Europese ruimte voor onderwijs*. Leuven: Acco.
- MATHIESSEN, T. (1997). The viewer society: Michel Foucault's 'Panopticon' revisited. *Theoretical Criminology*, 1 (2), 215-234.
- MCKENZIE, J. (2001). *Perform or else: From discipline to performance*. London: Routledge.
- NEDERLANDSE COMMISSIE ACCREDITATIE HOGER ONDERWIJS (NCAHO) (2001). *Prikkelen presteren profileren: eindrapport*. Amsterdam: Van de Bunt.
- RANCIÈRE, J. (2007). *De onwetende meester* (vert. & ingeleid door J. Masschelein). Leuven: Acco.
- ROSE, N. (1999). *The powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIMONS, M. (2007). 'To be informed': Understanding the role of feedback information for Flemish/European policy. *Journal of Education Policy*, 22, 531-548.
- VANDEBROUCKE, F. (2004). *Beleidsnota 2004-2009. Onderwijs en vorming: vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- VANDEBROUCKE, F. (2005). *Toespraak: Studiedag PISA2003 en TIMSS2003, grade 8, 13 mei 2005, aud. Hadewych*. [http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/toespraak/050513-studiedag.htm].
- VANDEBROUCKE, F. (2006). *Demand, parental choice and school autonomy. The Flemish case and beyond*. Paper presented at the International OECD-seminar, 16 Mai 2006.