

+

+

+

+

© **Sociaal en Cultureel Planbureau**  
Rijswijk, oktober 1993  
Deze publikatie is gedrukt op chloorvrij papier.

## INHOUD

1	INLEIDING	5
2	KARAKTER EN BEPERKINGEN VAN HET VOORONDERZOEK	7
3	DRAAGVLAK: BIJ WIE EN WAARVOOR?	9
3.1	Maatschappelijk draagvlak	9
3.2	Draagvlak: bij wie?	9
3.3	Draagvlak: waarvoor?	10
3.4	Opzet van de samenvattende beschouwing	10
4	HET RELATIEVE BELANG VAN ONDERWIJS	13
4.1	Samenvatting	13
4.2	Commentaar	15
5	ENKELE ALGEMENE ONDERWIJSTHEMA'S	16
5.1	Ongelijkheid en gelijke kansen	16
5.1.1	Samenvatting	16
5.1.2	Commentaar	18
5.2	De taak van de school	20
5.2.1	Samenvatting	20
5.2.2	Commentaar	21
5.3	De betekenis van het onderwijs voor arbeid en inkomen	22
5.3.1	Samenvatting	22
5.3.2	Commentaar	23
6	ENKELE BELEIDSVRAAGSTUKKEN	25
6.1	Doelstellingen en instrumenten van het beleid	25
6.1.1	Samenvatting	25
6.1.2	Commentaar	26
6.2	Knelpunten en zorgen in de onderwijspraktijk	27

+

+

6.2.1	Samenvatting	27
6.2.2	Commentaar	28
6.3	Waardering van het onderwijsbeleid	29
6.3.1	Samenvatting	29
6.3.2	Commentaar	29
7	DE BETEKENIS VAN OPINIEGEGEVENS VOOR BELEID	32
7.1	Inleiding	32
7.2	De betekenis van opvattingen van de bevolking	33
7.3	De betekenis van opvattingen van direct-betrokkenen	34
7.4	Hoe verder?	35
7.4.1	Evaluatie vooronderzoek	36
7.4.2	Suggesties voor het hoofdonderzoek	47
	LITERATUUR	40

+

+

## 1 INLEIDING

Op 22 januari 1992 richtte de minister van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) zich per brief tot de directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) met het verzoek na te gaan of het SCP een bijdrage zou kunnen leveren aan de verkenning van de omgeving van het ministerie van O&W. Doel van die verkenning zou moeten zijn "een betere afstemming te bewerkstelligen van het onderwijsbeleid op signalen uit de omgeving".

De opzet van het onderzoek zou, aldus de brief, zodanig moeten zijn dat periodieke replicatie mogelijk is, zodat zicht verkregen wordt op veranderingen in de maatschappelijke waardering van het onderwijsbeleid.

Op 31 maart 1992 vond nader overleg met de minister plaats, zowel over de aard van de vraagstelling als over de onderzoeksprioriteiten. In dat overleg werd afgesproken de aandacht allereerst te richten op de meningsvorming in en rond het basis- en voortgezet onderwijs. In de periode april-oktober 1992 is diverse malen met medewerkers van het ministerie van gedachten gewisseld over de opzet van het onderzoek. Besloten werd het onderzoek op te splitsen in een vooronderzoek en een hoofdonderzoek.

Op 6 november 1992 verleende de minister van O&W opdracht aan het SCP voor een vooronderzoek Omgevingsverkenning onderwijs(beleid).

Het totale onderzoek omvat volgens de in oktober 1992 vastgestelde projectomschrijving drie deelonderzoeken:

- een onderzoek naar opvattingen, meningen en houdingen van de Nederlandse bevolking ten aanzien van onderwijs(beleid);
- een onderzoek naar de meningen van direct-betrokkenen in de onderwijssector;
- een onderzoek (twee case-studies) naar de relatie tussen beleids- en meningsvorming.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau draagt zorg voor een samenvattende beschouwing.

In de vooronderzoeksfase (november-mei 1993) is ten aanzien van de twee eerstgenoemde onderwerpen een vooronderzoek verricht. Over de beide vooronderzoeken wordt afzonderlijk gerapporteerd in:

- H.M. Bronneman-Helmers. *Opinies over onderwijs. Opvattingen van de bevolking en van opinieleiders over onderwijs*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993 (SCP-cahier 102).
- A. Pelkmans en F. Smit. *Onderwijsbeleid en onderwijspraktijk. Een eerste peiling bij leraren, directieleden, bestuurders en ouders*. Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 1993.

Ten aanzien van een tweetal beleidsthema's - 'Weer samen naar school' en 'de vorming van Regionale opleidingscentra (ROC)' - worden case-studies verricht door respectievelijk het Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology (ICS), gevestigd bij de vakgroep Sociologie van de Rijksuniversiteit Groningen en het Rotterdams instituut voor sociologisch, bestuurskundig en milieukundig onderzoek (RISBO) gevestigd bij de faculteit der sociale wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Beide onderzoeksinstituten zullen eind 1993 rapporteren.

Met deze publikatie wordt voldaan aan de opdracht tot het schrijven van een samenvattende beschouwing. Aan de orde komen achtereenvolgens het karakter en de beperkingen van het vooronderzoek (hoofdstuk 2), een nadere invulling van de vraag naar het draagvlak voor onderwijs en onderwijsbeleid (hoofdstuk 3) en een korte samenvatting van en beschouwing rond de belangrijkste resultaten van de peilingen onder de bevolking en binnen het onderwijsveld (hoofdstuk 4 tot en met 6). In hoofdstuk 7 zal ten slotte nader worden ingegaan op het betekenis van dit soort gegevens voor het beleid van het ministerie van O&W en op de vraag hoe de Omgevingsverkenning onderwijs(beleid) in de toekomst kan worden voortgezet.



## 2 KARAKTER EN BEPERKINGEN VAN HET VOORONDERZOEK

Doel van het vooronderzoek Omgevingsverkenning onderwijs(beleid) is om op termijn te komen tot een instrumentarium met behulp waarvan ontwikkelingen in de meningsvorming rond onderwijs en onderwijsbeleid kunnen worden gevolgd. Dit vooronderzoek is daarin een eerste stap. Het onderzoek onder de Nederlandse bevolking geeft een inzicht in de (ontwikkeling van) opvattingen die bij de bevolking leven over een aantal meer algemene aspecten van het onderwijs. Het vooronderzoek onder direct-betrokkenen richtte zich in de eerste plaats op de ontwikkeling van inhoudelijke thema's en vraagmethoden. Om daarmee ervaring op te doen is bij een beperkte steekproef van direct-betrokkenen uit het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs (excl. voortgezet speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) nagegaan hoe over de verschillende doelstellingen en instrumenten van het onderwijsbeleid wordt gedacht en welke zorgen en knelpunten men zelf in de dagelijkse onderwijspraktijk ervaart.

Met het voorgaande is al aangegeven dat het vooronderzoek slechts een partieel beeld geeft van het draagvlak voor het onderwijs in het algemeen en voor het recent gevoerde onderwijsbeleid in het bijzonder.

In de eerste plaats beperkt het vooronderzoek zich tot een weergave van opvattingen en houdingen; het zegt verder niets over gedrag. Ontwikkelingen in het gedrag van burgers, maatschappelijke organisaties, leerlingen en hun ouders, leerkrachten, schoolleiders en -bestuurders (bijvoorbeeld ontwikkelingen in de deelname aan de verschillende vormen van onderwijs, de school- en studiekeuzen die ouders en leerlingen daarbij maken, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor onderwijsgeevenden, ontwikkelingen in de deelname van ouders aan bestuurlijke en andere activiteiten binnen het onderwijs, en de hoeveelheid belangstelling en de aard van de aandacht voor onderwijs binnen de media) zijn minstens zo relevant voor het onderwijsbeleid. Deze ontwikkelingen worden in andere studies en beleidsdocumenten gesignaleerd.

Ook aan de relatie tussen opvattingen en gedrag gaat dit onderzoek voorbij. Zoals bekend liggen opvattingen en gedrag lang niet altijd in elkaars verlengde. Een positieve opstelling

ten opzichte van beleidsmaatregelen impliceert nog geen enthousiaste uitvoering, een negatieve opstelling hoeft niet uit te monden in tegenwerking of boycot tijdens de uitvoering van beleid. Een negatieve houding ten aanzien van het gevoerde onderwijsbeleid kan echter op politiek niveau wel de steun voor het onderwijs doen afnemen en binnen de onderwijssector zelf het werkklimaat en de motivatie danig bederven.

Een tweede beperking ligt in het karakter en de representativiteit van de gegevens.

Het publieke opinieonderzoek biedt weliswaar een representatief beeld van een aantal opvattingen binnen de totale Nederlandse bevolking, maar is noodzakelijkerwijze globaal waar het de vraagstelling betreft. Dit om te voorkomen dat mensen gevraagd wordt een mening te geven over zaken waar ze nooit eerder over hebben nagedacht. Het onderzoek onder de bevolking geeft dan ook geen inzicht in opvattingen over concreet beleid.

Dat laatste is wel het geval bij het onderzoek onder direct-betrokkenen uit het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs. Omdat het echter gaat om een vooronderzoek is de steekproef van schoolbestuurders, schoolleiders, docenten en ouders die werd ondervraagd vrij klein. Mede vanwege de beperkte onderzoeksperiode is bovendien de non-respons, met name onder leerkrachten en in het voortgezet onderwijs, hoog. Uiteindelijk namen, verdeeld over de verschillende geledingen, 335 respondenten uit het primair onderwijs (basis- en speciaal onderwijs) en 106 respondenten uit het voortgezet onderwijs aan de enquête deel.

Het beperkte aantal respondenten en de mogelijk selectieve respons, met name in het voortgezet onderwijs, maken een voorzichtig gebruik van de uitkomsten van dit deelonderzoek dan ook noodzakelijk.

Een derde beperking van het vooronderzoek is dat er vanuit het datamateriaal zelf nog betrekkelijk weinig inzicht kan worden geboden in verklarende factoren voor de gesignaleerde opvattingen. Het is wèl mogelijk verschillen in opvattingen binnen de bevolking te signaleren of meningsverschillen tussen de diverse geledingen in het onderwijs aan te geven, maar een verklaring voor de diverse opvattingen en oordelen is daarmee nog niet direct voorhanden. Niettemin zal bij de nadere beschouwing van de verschillende uitkomsten hier en daar wel op mogelijke verklaringen worden ingegaan.

### 3 DRAAGVLAK: BIJ WIE EN WAARVOOR ?

#### 3.1 Maatschappelijk draagvlak

De term 'draagvlak' heeft in het Haagse bestuurlijke jargon vaak een financieel-economische betekenis: er moeten door de markt voldoende financiële middelen worden gegenereerd om de gewenste collectieve voorzieningen, bijvoorbeeld onderwijs, te kunnen realiseren. In deze beschouwing gaat het echter niet om een financieel-economische invulling van het draagvlakbegrip. In het kader van de Omgevingsverkenning onderwijs(beleid) wordt een meer politicologische invulling aan het begrip draagvlak gegeven. In eerste aanleg wordt aangesloten bij de omschrijving van 'maatschappelijk draagvlak' zoals die in de meest recente uitgave van Van Dale wordt gegeven: 'ondersteuning, goedkeuring door de gemeenschap'. Steun is een belangrijk begrip als het gaat om onderzoek naar draagvlak voor onderwijs-(beleid). Een belangrijke theoretische beschouwing over de functie van steun voor een politieke systeem biedt Easton in zijn standaardwerk *A Systems Analysis of Political Life* (Easton 1965). In de systeemtheorie van Easton zijn 'support' (steun) en 'demands' (vragen, behoeften, eisen vanuit de samenleving) de twee centrale inputs waarmee een politiek systeem - waarbinnen het ministerie van O&W een belangrijke actor is - wordt geconfronteerd. Dat politieke systeem levert op zijn beurt outputs in de vorm van besluiten en activiteiten (wet- en regelgeving, bekostiging, subsidies, voorlichting, informatie, enz.). Deze outputs beïnvloeden de omgeving van het systeem en kunnen zodoende op hun beurt weer leiden tot nieuwe inputs, zowel in de vorm van nieuwe behoeften en wensen, als in de vorm van steun of afwijzing. Deze feed-back of terugkoppeling is van groot belang. Beleidsvormers binnen het politieke systeem zullen bij de voorbereiding van besluiten rekening houden met het effect dat voorgaande outputs op de omgeving hebben gehad.

Steun en vragen vanuit de samenleving kunnen behalve als feed-back op eerder beleid ook autonoom optreden. Zo kunnen demografische ontwikkelingen - bijvoorbeeld een sterke toename van het aantal allochtone leerlingen in de grote steden - leiden tot nieuwe behoeften en vragen vanuit het onderwijsveld aan het ministerie van O&W; ook steun (of afwijzing) behoeft lang niet altijd een direct gevolg te zijn van het gevoerde beleid, maar kan

voortvloeiën uit een algemeen politiek klimaat.

### **3.2 Draagvlak: bij wie?**

In het vooronderzoek zijn opvattingen gepeild op het niveau van individuele burgers. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen het maatschappelijk draagvlak (opvattingen van de Nederlandse bevolking) en het sectordraagvlak (opvattingen van direct-betrokkenen in het primair en voortgezet onderwijs). Het is uiteraard ook mogelijk opvattingen te registreren op het niveau van organisaties: bijvoorbeeld de talrijke en diverse onderwijsorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties, politieke partijen en dergelijke. Die benaderingswijze zal worden gevolgd bij de beide eerder genoemde case-studies, waarin met name de rol van intermediaire organisaties in het proces van beleids- en meningsvorming zal worden onderzocht.

Binnen de bevolking kunnen verschillende deelpublieken worden onderscheiden die, als het gaat om het aangeven van het draagvlak voor onderwijs(beleid), verschillend gewicht in de schaal leggen. De mate van geïnformeerde en betrokkenheid bij onderwijs en onderwijsbeleid zijn daarbij belangrijke criteria.

Vastgesteld is dat ongeveer de helft van de bevolking zegt tamelijk of zeer goed bekend te zijn met het onderwijs, een derde deel volgt berichtgeving over onderwijs in de media en spreekt er geregeld met anderen over terwijl ruim een vijfde deel van de bevolking emotioneel betrokken is bij het onderwijs in die zin dat het onderwijs in hun eigen leven een rol speelt en dat zij zich er soms of dikwijls zorg over maken. Met name de leeftijdsgroepen van 18-24 jaar (met veel studerende en recente schoolverlaters) en van 35-49 jaar (vaak ouders met schoolgaande kinderen) vertonen een relatief grote betrokkenheid bij het onderwijs. Daarnaast is het opleidingsniveau van belang: hoe hoger de opleiding, hoe groter de betrokkenheid. Ouderen en lager opgeleiden zijn naar verhouding veel minder betrokken bij het onderwijs. Het is aannemelijk dat bij hen naar verhouding vaker non-opinions worden geregistreerd, ook al wordt in deze categorieën vaker het antwoord "weet niet" of "geen mening" gegeven.

De betrokkenheid bij en geïnformeerde over onderwijs zal ongetwijfeld het grootst zijn bij degenen die in de onderwijssector zelf werkzaam zijn. Het zijn ook met name de hoog opgeleiden en daaronder in het bijzonder de direct-betrokkenen uit de onderwijssector zelf die

in belangrijke mate via de media het beeld van het draagvlak voor onderwijs(beleid) bepalen. In die zin bood de in januari 1992 gepubliceerde onderwijsenquête van NRC Handelsblad, waaraan overwegend hoog opgeleiden (ouders met kinderen op havo/vwo en eerstegraadsleraren in die schooltypen) deelnamen, een goed zicht op de opvattingen van een voor het maatschappelijk draagvlak uiterst relevant deelpubliek.

### **3.3 Draagvlak: waarvoor?**

Het vooronderzoek heeft ten aanzien van drie hoofdthema's opvattingen geregistreerd:

- opvattingen van de bevolking over *het relatieve belang van onderwijs*, vergeleken met andere terreinen van overheidszorg;
- opvattingen van de bevolking en van direct-betrokkenen over *enkele algemene onderwijsthema's*;
- opvattingen van direct-betrokkenen over *enkele specifieke beleidsvraagstukken*.

Binnen deze hoofdthema's komen diverse onderwerpen aan de orde.

Binnen het hoofdthema 'relatief belang van onderwijs' is aan een representatieve steekproef uit de bevolking gevraagd zich uit te spreken over het belang dat men hecht aan verschillende collectieve voorzieningen, over het salarisniveau van werknemers in de kwartaire sector en over bezuinigingsvoorkeuren ingeval van een bezuinigingstaakstelling.

Onder de noemer 'onderwijsthema's' werden opvattingen gepeild over de problematiek van de ongelijkheid en gelijke kansen in het onderwijs, over de taak van de school versus die van het gezin en over de relatie tussen onderwijs, arbeid en inkomen.

Binnen het hoofdthema 'beleidsvraagstukken' zijn meningen van direct-betrokkenen gepeild over doelstellingen en instrumenten van het beleid, over de zorgen en knelpunten die zij in de dagelijkse onderwijspraktijk ondervinden, terwijl aan hen tevens een waardering van het onderwijsbeleid werd gevraagd.

### **3.4 Opzet van de samenvattende beschouwing**

De resultaten van deze enquêtes zullen in de hoofdstukken 4, 5 en 6 kort worden samengevat. Voor de opzet en verantwoording van de opiniepeilingen onder de bevolking en onder de direct-betrokkenen in het primair en voortgezet onderwijs en voor een uitgebreide weergave

van resultaten zij verwezen naar de publikaties van het SCP en het ITS die in de inleiding werden genoemd.

In de samenvattende passages zullen, waar mogelijk, tevens de opvattingen van de bevolking als geheel worden vergeleken met die van de direct-betrokkenen uit het primair en voortgezet onderwijs.

Deze samenvattende beschouwing wil echter niet volstaan met samenvatten en vergelijken. Bij de weergave van de resultaten ontstaat al snel de neiging deze in verband te brengen met het onderwijsbeleid zoals dat in de afgelopen jaren is gevoerd. Doel van de omgevingsverkenning is immers een betere afstemming te bewerkstelligen van het onderwijsbeleid op signalen uit de omgeving. Om een antwoord te krijgen op de vraag welke onderwerpen op dit moment actueel zijn is een korte inventarisatie gemaakt van de belangrijkste aandachtspunten in het onderwijsbeleid van dit kabinet. Daartoe zijn algemene hoofdstukken van de Memories van Toelichting bij de Onderwijsbegroting voor de jaren 1991, 1992 en 1993 doorgenomen (de begroting 1994 was bij het schrijven van deze beschouwing helaas nog niet beschikbaar). Die inventarisatie levert het volgende overzicht op:

+

+

Tabel 3.1 Hoofdthema's van beleid

	199 1	1992	1993
beheersing overheidsuitgaven onderwijs (problematiek begrotingsoverschrijdingen)	x		
verdeling van financieringsverantwoordelijkheid (eigen bijdrage deelnemers, financiële bijdrage bedrijfsleven, kerntaken overheid)	x	x	x
doelmatige besteding van middelen (beheersing wachtgelden, studiefinanciering, doelmatige leerwegen, schaalvergroting basisonderwijs)	x	x	x
versterking zelfvertrouwen binnen het onderwijs (wegnemen wantrouwen en cynisme, aankweken beroepstrots, herwaardering leraarschap)	x	x	
achterstandsbeleid (sociale vernieuwing, zorg op maat (WSNS), onderwijsvoorrangsbeleid, basiseducatie, primaire startkwalificatie)	x	x	x
internationalisering	x	x	x
onderwijs-arbeidsmarkt (cie.-Rauwenhoff en follow-up, dualisering, primaire startkwalificatie, samenhang mbo-llw-volwasseneneducatie)	x	x	x
verbetering positie onderwijsgegenden (arbeidsvoorwaardenbeleid, herwaardering leraarschap lerarentekort)	x	x	x
herziening bestuurlijke verhoudingen (grotere autonomie voor scholen, selectief sturende overheid, convenanten)	x	x	x
reorganisatie ministerie	x		
levenslang leren (extra middelen basiseducatie, nieuwe wetgeving VE, ROC-vorming)		x	x
pedagogische opdracht van het onderwijs		x	

+

+

verhouding bekostigd-niet bekostigd onderwijs				x
kwaliteit(szorg)				
(kwaliteit voor allen, kwaliteitszorg door scholen)	x	x	x	x

---

Bij de becommentariëring van de resultaten zal zoveel mogelijk bij deze actuele beleidsthema's worden aangesloten.

De samenvattende beschouwing zal in hoofdstuk 7 worden afgesloten met enkele opmerkingen over de betekenis van dit soort gegevens voor het beleid, met een korte evaluatie van het vooronderzoek en met enige suggesties voor vervolgonderzoek.



## 4 HET RELATIEVE BELANG VAN ONDERWIJS

### 4.1 Samenvatting

In het vrijwel jaarlijks door het SCP gehouden onderzoek *Culturele veranderingen in Nederland* onder een representatieve steekproef uit de bevolking - waaruit de gepresenteerde gegevens over de meningen van de Nederlandse bevolking worden ontleend - zijn in het najaar van 1992 enkele vragen voorgelegd met het doel een inzicht te krijgen in het relatieve belang dat burgers hechten aan onderwijs, vergeleken met andere overheidsvoorzieningen en collectieve regelingen (Bronneman-Helmers 1993).

In de eerste plaats werd aan de respondenten gevraagd *het relatieve belang van twintig voorzieningen* aan te geven.

De tien voorzieningen die door de bevolking het belangrijkste werden gevonden behoren alle op één na (politie) tot de beleidsterreinen onderwijs en zorg. Van de vijf onderwijsvoorzieningen die aan de respondenten werden voorgelegd - voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en leerlingwezen, hoger onderwijs en (deeltijd)onderwijs voor volwassenen - bereikten er vier de top-tien. Alleen het volwassenenonderwijs werd, evenals de verschillende sociaal-culturele voorzieningen, door de bevolking naar verhouding van minder belang geacht.

Bij de belangrijkste geachte voorzieningen gaat het duidelijk om voorzieningen die voor de levenssituatie van groot belang zijn, omdat zij burgers in staat stellen hulpbronnen aan te boren om ofwel de levenssituatie te verbeteren (onderwijs) ofwel negatieve aspecten (ziekte, ouderdom) zoveel mogelijk te compenseren. Uit een analyse naar de samenhang in de oordelen over de twintig voorzieningen komen vier clusters naar voren: een cluster van zorgvoorzieningen, een cluster van culturele voorzieningen, een cluster van onderwijsvoorzieningen en een cluster waarin ordehandhaving (politie en gevangenis) voorop staat.

De vijf genoemde onderwijsvoorzieningen worden door de respondenten als één cluster gezien, zij het dat speciaal onderwijs meer gerelateerd wordt aan zorgvoorzieningen dan aan

onderwijsvoorzieningen. Het belang dat aan onderwijsvoorzieningen wordt toegekend blijkt groter naarmate men zelf hoger is opgeleid. Tevens is er een samenhang met leeftijd: hoe ouder de ondervraagde hoe minder prioriteit aan onderwijs wordt gegeven. Tegen de verwachting in hangt het hebben van kinderen (jonger dan 21 jaar) niet samen met het belang dat aan onderwijsvoorzieningen wordt gehecht.

In 1992 werd eveneens de vraag voorgelegd op welke publieke uitgaven men zou willen *bezuinigen*. Daarbij is een vraagstelling uit 1981 herhaald. De uitgaven van de collectieve sector werden ingedeeld in veertien categorieën:

defensie, ontwikkelingshulp, politie, wegenbouw/openbaar vervoer, lager, middelbaar en hoger onderwijs, kunst, cultuur en vrijetijdsbesteding, volkshuisvesting, volksgezondheid, bedrijfssubsidies en werkgelegenheid, AOW, uitkeringen in het kader van de Bijstand, werkloosheid, WAO en ziektewet.

In 1981 kon door de respondenten voor maximaal 10 miljard gulden worden bezuinigd, in fiches van een half miljard gulden elk; in 1992 kon maximaal 12,5 miljard gulden worden bezuinigd. De respondenten konden dit bedrag verdelen over de veertien uitgavencategorieën. Ze hoefden echter niet het hele bedrag te verdelen en konden dus aangeven minder te willen bezuinigen. Het budget dat aan de voorziening of regeling werd uitgegeven, werd in beide jaren per voorziening aangegeven.

De absolute uitschieter in 1992 is defensie. Bijna 90% van de bevolking wil daarop bezuinigen. Goede tweede zijn de cultuur- en vrijetijdsvoorzieningen (bijna 70%), op flinke afstand gevolgd door ontwikkelingshulp, waarop in 1992 bijna 40% van de bevolking wenst te bezuinigen. De minste bezuinigingsprioriteit krijgen de AOW (7%), de volksgezondheid (8%) en de politie (9%). Op onderwijs wenst in 1992 slechts 16% van de bevolking te bezuinigen. Daarmee komt onderwijs in 1992 op de elfde plaats. Ook de bezuinigingsaanslag is beperkt: gemiddeld wenst de bevolking in 1992 slechts 1% van het budget op onderwijs te bezuinigen.

Vergeleken met 1981 is de bezuinigingsprioriteit voor onderwijs sterk afgenomen. In 1981 wenste nog 32% van de Nederlanders op onderwijs te bezuinigen en wenste men 2% van het budget in te leveren.

Ook in het algemeen is de bevolking in 1992 wat terughoudender als het gaat om bezuinigen dan in 1981; in 1981 werd nog 81% van het maximaal te bezuinigen bedrag daadwerkelijk bezuinigd, in 1992 was dat percentage teruggelopen tot 74.

In 1992 is in de derde plaats een vraag voorgelegd over *de salariëring van het personeel* in de verschillende gesubsidieerde en/of gepremieerde voorzieningen. Ook daaruit kan een zekere prioriteit voor de verschillende beleidsterreinen worden afgeleid. Allereerst werd echter de vraag gesteld of werknemers met eenzelfde opleiding en een even grote werkdruk bij de overheid of bij gesubsidieerde instellingen hetzelfde, minder of meer zouden moeten verdienen dan werknemers in het bedrijfsleven of in vrije beroepen. Ongeveer driekwart van de ondervraagden is van mening dat werknemers in de collectieve en particuliere sector bij gelijke opleiding en werkdruk evenveel moeten verdienen. Kleine percentages vinden dat werknemers in de collectieve sector minder (6%) of meer (13%) moeten verdienen. Opmerkelijk is dat bij de laatste groep de ambtenaren niet oververtegenwoordigd zijn.

Vervolgens is de vraag voorgelegd of dertien met name genoemde beroepsgroepen uit de collectieve sector meer, evenveel of minder moeten verdienen dan vergelijkbare werknemers in de particuliere sector.

Meer dan de helft van de ondervraagden vindt dat verpleegkundigen en bejaardenhulpen meer moeten verdienen dan vergelijkbare werknemers in de particuliere sector; daarna komen politieagenten en vervolgens een drietal beroepsgroepen uit de onderwijssector: leerkrachten basisonderwijs, leerkrachten avo/vwo en leerkrachten beroepsonderwijs. Van die laatsten vindt respectievelijk 34%, 29% en 26% dat zij meer moeten verdienen. Ten aanzien van de hoger gesalarieerde beroepsgroepen uit de collectieve sector, zoals medisch specialisten, rechters, psychologen en universitair docenten vindt ongeveer 80% dat zij evenveel of minder moeten verdienen dan vergelijkbare functionarissen in het bedrijfsleven. Vermoedelijk heeft bij de beantwoording van deze vraag voor een deel van de ondervraagden eerder de wenselijkheid van een relatieve salarisverbetering of -verslechtering vooropgegaan dan de wenselijkheid van een gelijke behandeling van werknemers in de collectieve en particuliere sector.

Dat blijkt onder meer uit het gegeven dat degenen die vinden dat er in de collectieve sector minder moet worden verdiend, niettemin in ongeveer gelijke mate van oordeel zijn dat verpleegkundigen, bejaardenhulpen en politieagenten meer zouden moeten verdienen dan vergelijkbare groepen in de particuliere sector.

## 4.2 Commentaar

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er in de Nederlandse samenleving een behoorlijke steun aanwezig is voor de verschillende voorzieningen in de kwartaire sector. Dat geldt met name voor de zorg, de politie en het onderwijs. De verschillen in waardering voor de diverse clusters van voorzieningen weerspiegelen vermoedelijk de ordening van waarden die mensen in het leven belangrijk vinden: gezondheid, veiligheid en daarna de persoonlijke ontplooiing. Veranderingen in de relatieve waardering van de diverse beleidsterreinen zijn in de tijd dan ook betrekkelijk gering en de uitkomsten komen sterk overeen met vergelijkbaar onderzoek in andere landen. Ze zijn niet op voorhand te herleiden tot de bekende achtergrondvariabelen. Opleidingsniveau en politieke opvattingen lijken nog het meest van invloed. De relatief hoge prioriteit voor onderwijs impliceert overigens niet dat de bevolking ook vindt dat de deelnemers zelf meer geld zouden moeten uittrekken voor onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van hogere eigen bijdragen. In 1992 was een meerderheid van de bevolking het (sterk) oneens met de stelling dat ouders meer zouden moeten bijdragen in de kosten van het middelbaar onderwijs (67% oneens) en het universitair onderwijs (56% oneens). Ouders van kinderen jonger dan 21 jaar wijzen hogere school- en collegegelden in nog sterkere mate af dan niet-ouders. Slechts een kleine minderheid vindt dat ouders en studenten wel een hogere eigen bijdrage zouden moeten leveren (middelbaar onderwijs: 9%, universitair onderwijs: 17%). Van de direct-betrokkenen uit het primair onderwijs onderschrijft slechts 22% de stelling dat ouders bereid zijn meer te betalen voor het onderwijs aan hun kinderen, terwijl 42% het met die stelling niet eens is; 36% van de betrokkenen is het hier noch mee eens noch mee oneens.

Deze gegevens lijken enigszins in tegenspraak met de conclusie die in januari 1992 werd getrokken naar aanleiding van de onderwijsenquête van NRC Handelsblad. Daar beantwoordde 41% van de respondenten de vraag of het gerechtvaardigd zou zijn om aan ouders, die voor beter onderwijs kiezen, een extra eigen bijdrage te vragen in positieve zin. Vermoedelijk is een deel van de ouders - met name de hoger opgeleide ouders die sterk hechten aan kwaliteit van het onderwijs - wel bereid een hogere eigen bijdrage te leveren mits die direct ten goede komt aan de school waarop hun kind zit. Zo'n (vrijwillige) eigen bijdrage is iets anders dan een hoger schoolgeld, waarvan de opbrengsten niet naar de school maar naar de schatkist vloeien. Overigens zijn dergelijke vrijwillige eigen bijdragen in met name het bijzonder onderwijs op dit moment al zeer gebruikelijk.

De verschillende onderwijsvoorzieningen worden door de bevolking niet allemaal even belangrijk gevonden. Aan het leerplichtonderwijs (speciaal en algemeen voortgezet onderwijs) en het middelbaar beroepsonderwijs wordt door de bevolking meer belang gehecht dan aan het hoger onderwijs; het (deeltijd)onderwijs voor volwassenen heeft binnen de samenleving naar verhouding weinig prioriteit. Vermoedelijk hangt dit voor een deel samen met de relatieve onbekendheid met het volwassenenonderwijs. Vrijwel iedereen is via eigen ervaring, familie of de media wel bekend met het voortgezet en het hoger onderwijs. Dat geldt veel minder voor het volwassenenonderwijs. Ook de heterogeniteit van deze onderwijssector kan een rol spelen. Mogelijk denken ondervraagden bij (deeltijd)onderwijs voor volwassenen vooral aan de deeltijdse varianten van de gewone dagopleidingen voor jongeren, zoals het deeltijd-mbo, -hbo en -wetenschappelijk onderwijs en niet aan basiseducatie of aan de scholingsvoorzieningen. Vermoedelijk echter vindt men het (deeltijd)onderwijs voor volwassenen ook minder noodzakelijk en daarom minder belangrijk dan de andere onderwijsvoorzieningen. In het laatste geval is er sprake van enige overeenstemming met recente beleidsvoornemens, waarbij de prioriteit gelegd wordt bij de bekostiging van het onderwijs aan jongeren onder de 27 jaar.

## 5 ENKELE ALGEMENE ONDERWIJSTHEMA'S

Zowel in de enquête onder de Nederlandse bevolking (in het najaar van 1992) als in de peiling onder direct-betrokkenen in het basis-, speciaal en algemeen voortgezet onderwijs (in maart 1993) is gevraagd naar meningen over diverse aspecten van de onderwijspraktijk. Die verschillende vraagstellingen kunnen, afgaande op de inhoud, worden verdeeld over drie thema's:

- ongelijkheid en gelijke kansen in het onderwijs;
- de taak van de school in relatie tot die van het gezin;
- de betekenis van het onderwijs voor arbeid en inkomen.

In de drie volgende paragrafen zullen de resultaten kort worden samengevat en van commentaar voorzien.

### 5.1 Ongelijkheid en gelijke kansen

#### 5.1.1 Samenvatting

De bevolking is in meerderheid redelijk tevreden over *de aanwezigheid van gelijke kansen* in het onderwijs. In 1991 was voor het eerst een kleine meerderheid (52%) van mening dat er voldoende gelijke kansen zijn om aan een universiteit te studeren (in 1975 was 41% die mening toegedaan), terwijl zelfs 61% van mening was dat er voor onderwijs op latere leeftijd voldoende kansen zijn. Opmerkelijk genoeg zijn het vooral de hoogst opgeleiden en de dertigers en veertigers die van mening zijn dat er onvoldoende gelijke kansen zijn om deel te nemen. Ondervraagden die zichzelf als 'links' omschrijven vinden veel vaker dat er te weinig gelijke kansen zijn dan 'rechts' georiënteerde respondenten (respectievelijk 46% en 24%). Van de direct-betrokken schoolbestuurders, schoolleiders, docenten en ouders in het primair onderwijs onderschrijft 52% de stelling dat het onderwijssysteem evenveel kansen biedt aan kinderen uit lagere sociale milieus als aan kinderen uit hogere sociale milieus; 34% is het echter (zeer) oneens met die stelling. In het voortgezet onderwijs zijn de direct-betrokkenen wat pessimistischer ten aanzien van de kansengelijkheid; hier is maar een minderheid (42%)

het met deze stelling eens.

Ondanks de tevredenheid bij een meerderheid van de bevolking is toch ruim driekwart van de Nederlanders voorstander van ingrijpende *overheidsmaatregelen* om kansengelijkheid te realiseren. Ook meer specifieke maatregelen - met name in de vorm van financiële faciliteiten, zoals meer studiebeurzen, gratis onderwijs tot 18 jaar - kunnen op een ruime meerderheid rekenen. Voor extra voorzieningen voor bepaalde groepen of voor leerplichtverlenging is daarentegen in 1991 geen meerderheid te vinden.

De opvattingen over kansengelijkheid en de taak van de overheid daarbij zijn de afgelopen 15 jaar redelijk stabiel gebleven, terwijl er toch in het beleid, bijvoorbeeld rond de studiefinanciering, rond 1986 een aanzienlijke verruiming heeft plaatsgevonden waarna er de laatste jaren weer diverse beperkingen in het recht op studiefinanciering zijn aangebracht. Het is de vraag in hoeverre sociale wenselijkheid bij de beantwoording van deze meer algemene 'gelijke kansen' vragen een rol speelt.

Sociale ongelijkheid manifesteert zich het meest duidelijk op schoolniveau. Ongelijke schoolloopbanen en -resultaten hangen niet alleen samen met het herkomstmilieu van de kinderen (bijvoorbeeld laag sociaal milieu of allochtone herkomst) maar kunnen, naast verschillen in aanleg, ook voortvloeien uit geestelijke of lichamelijke handicaps. Het onderwijsbestel staat voor de taak om voor alle kinderen een passend aanbod te verzorgen.

In 1992 is aan de bevolking de vraag voorgelegd of zij vindt dat de verschillende categorieën leerlingen met problemen, handicaps of bijzondere capaciteiten in het onderwijs voldoende *aandacht* krijgen. Ongeveer 15% à 20% bleef het antwoord op deze vraag schuldig, vooral ouderen en lager opgeleiden, hetgeen erop wijst dat de enquêtevragen met enige zorgvuldigheid zijn beantwoord.

Ondanks de aanwezigheid van afzonderlijke voorzieningen voor speciaal onderwijs en van extra middelen voor kinderen in achterstandssituaties (onderwijsvoorrangsbeleid) is maar een minderheid van oordeel dat er in het onderwijs voldoende aandacht is voor probleemleerlingen. Een nagenoeg even grote minderheid van de bevolking (ca. 40%) is van mening dat gehandicapte kinderen, kinderen met gedragsproblemen en kinderen uit achterstandsmilieus te weinig aandacht krijgen in het onderwijs. Opmerkelijk is dat maar liefst 37% van de ondervraagden van mening is dat hoogbegaafde kinderen te weinig aandacht krijgen. Hoger opgeleiden vinden dat naar verhouding het meest. Ook in het onderwijsveld vinden

met name schoolleiders en leerkrachten, meer dan bestuurders en ouders, dat er te weinig aandacht besteed wordt aan hoogbegaafde kinderen.

Daartegenover is een meerderheid van de bevolking van mening dat kinderen van buitenlandse herkomst voldoende (49%) of zelfs teveel (11%) aandacht krijgen. Over de aandacht voor meisjes is driekwart van de ondervraagden tevreden.

Over de wijze waarop binnen het onderwijs via *structuur en inrichting* het best aan verschillen tussen kinderen tegemoet kan worden gekomen zijn in diverse jaren in het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland aan ouders met kinderen onder de 21 jaar vragen gesteld; een tweetal vragen over de wenselijk geachte structuur van het onderwijs en een vraag over de wenselijk geachte groeperingswijze binnen het onderwijs.

Een meerderheid van de ouders spreekt zich uit voor opvang in gewone basisscholen met extra aandacht als het gaat om kinderen die wat meer moeite hebben met leren. In 1981 was 53% daar al voor, in 1991 was dat 57%. Opvang in afzonderlijke scholen voor speciaal onderwijs wordt in 1991 door 28% voorgestaan (in 1981 door 31%); 15% kan geen keuze maken uit beide opties. De hoogst opgeleide ouders spreken zich vaker voor geïntegreerde opvang uit dan de laagst opgeleide ouders.

Direct-betrokkenen in het primair onderwijs (waarvan 81% uit het basis- en 19% uit het speciaal onderwijs) spreken zich nog sterker uit voor geïntegreerde opvang; 73% vindt het beter de deskundigheid van het speciaal onderwijs een plaats te geven in de basisscholen zelf, terwijl 10% van mening is dat afzonderlijke scholen voor speciaal onderwijs onmisbaar blijven en 11% geen mening heeft.

Grotere meningsverschillen zijn er als het gaat om de structuur en inrichting van de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Eén vraag die aan ouders werd voorgelegd betreft de wenselijk geachte schoolstructuur in combinatie met de schoolgrootte. Gevraagd werd of men voorstander is van een brede scholengemeenschap waarin alle schoolsoorten zijn opgenomen maar die dan wel vrij groot zou zijn of dat de voorkeur uitgaat naar een kleinere school met minder schoolsoorten, dat wil zeggen een smallere categoriale school.

Tussen 1981 en 1991 nam het percentage voorstanders van een brede scholengemeenschap iets toe, namelijk van 35% tot 39%; het percentage voorstanders van een kleine categoriale school nam in diezelfde periode iets af, namelijk van 41 naar 38%. Een vijfde deel van de



ouders kan geen van beide opties onderschrijven. Er zijn dus nagenoeg evenveel voorstanders van brede scholengemeenschappen als van smalle categoriale scholen. Verschillen in opvatting hangen vooral samen met het opleidingsniveau van de ouders. Hoger opgeleiden zijn vaker voorstander van kleine categoriale scholen, lager opgeleiden prefereren vaker een grotere scholengemeenschap.

De vraag rijst of ouders bij de beantwoording van hun vraag vooral refereren aan de schoolstructuur dan wel aan de schoolgrootte. Uit de eerder aangehaalde enquête van NRC Handelsblad bleek bij de daar ondervraagde hoog opgeleide respondenten een sterke voorkeur voor kleine scholen boven grote scholen.

In het onderzoek onder direct-betrokkenen uit het primair en voortgezet onderwijs is apart gevraagd naar de wenselijk geachte structuur en schoolgrootte. De antwoorden op beide vragen laten even grote meningsverschillen zien. Van de ondervraagden uit het primair onderwijs vindt 36% dat een scholengemeenschap zoveel mogelijk schooltypen moet omvatten maar onderschrijft 35% de stelling dat het belangrijkste gevolg van vergroting van de school is dat de school een leerfabriek wordt. Bij de ondervraagden uit het voortgezet onderwijs liggen deze percentages nog iets hoger, namelijk respectievelijk 39 en 43%. Daartegenover vindt 48% van de betrokkenen uit het primair onderwijs en 46% van de betrokkenen uit het voortgezet onderwijs dat een scholengemeenschap beperkt moet blijven tot enkele verwante schooltypen, terwijl respectievelijk 40% (PO) en 38% (VO) van mening is dat schaalvergroting tot meer mogelijkheden voor de leerling leidt.

Indien de antwoorden vanuit het onderwijsveld representatief zijn voor die van de ouders uit de totale bevolking, is er geen reden om aan te nemen dat afwijzing van grote brede scholengemeenschappen uitsluitend te maken heeft met de omvang van de school; ook de breedte van het onderwijsaanbod en de leerlingpopulatie spelen een rol.

Nog dichter bij de concrete onderwijspraktijk ligt de vraag naar de meest wenselijke groeperingsvorm in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs: homogeen (kinderen met dezelfde aanleg en capaciteiten bij elkaar in één groep) of heterogeen (alle kinderen, ongeacht aanleg en capaciteiten bij elkaar in één groep).

Tussen 1981 en 1991 nam het percentage voorstanders van een homogene groeperingsvorm iets toe: van 41% tot 44%; het percentage voorstanders van heteroëen groeperen nam af van 39% naar 37%. Ook hier dus een stabiel en omvangrijk verschil van inzicht binnen het relevante deel van de bevolking. Het homogeen dan wel heteroëen groeperen houdt ook het

onderwijsveld verdeeld. Binnen het primair onderwijs is 41% voor homogeen en een even hoog percentage voor heterogeen groeperen in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs ligt de verhouding homogeen-heterogeen op 49%-31%.

#### *5.1.2 Commentaar*

In Nederland wordt sterk gehecht aan gelijke kansen, zo blijkt uit het voorgaande. Het bieden van gelijke kansen wordt zelfs de meest centrale doelstelling van het onderwijsbeleid genoemd. Opvallend is dat de kansrijken - de hoog opgeleiden - nog sterker hechten aan kansgelijkheid dan de kansarmen, bijvoorbeeld als het gaat om het deelnemen aan universitair onderwijs. Mogelijk hebben de meest belanghebbende groepen (lager opgeleiden en ouderen) minder zicht op de mogelijkheden tot het volgen van hoger- of volwassenen-onderwijs of hebben ze de beperkingen die er zijn aanvaard. Lager opgeleiden en ouderen hebben in ieder geval naar verhouding vaker geen mening over de aanwezigheid van gelijke kansen. Door de sterke 'gelijkheidsnorm' binnen de Nederlandse samenleving lijken de antwoorden op dit type vragen overigens vaak te worden ingegeven door sociale wenselijkheid.

Steun voor een gelijke-kansenbeleid is er met name als het gaat om het wegnemen van financiële drempels en ten aanzien van de integratie van regulier basisonderwijs en speciaal onderwijs, maar is er veel minder als het gaat om extra voorzieningen voor kansarmen of om extra verplichtingen, zoals een verlenging van de leerplicht of van de schooldag.

Er ontstaan diepe scheidslijnen binnen de bevolking als het gaat om inhoudelijke ingrepen waarbij de vrijheid van schoolkeuze, met name van de hoger opgeleide burgers, in het geding komt. Opvattingen over scholengemeenschapsvorming en over groepeeringsvormen in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs spreken in dit verband duidelijke taal. Mogelijk spreekt hieruit ook een zekere twijfel over de effectiviteit van dit soort maatregelen voor de gelijke kansen.

Een beleid van school- of gemeentebesturen - in het kader van een stimulerend overheidsbeleid - dat de vorming van brede scholengemeenschappen min of meer afdwingt zal verzet blijven oproepen vooral bij direct-betrokkenen in de hogere schoolsoorten (havo/vwo); delen van de bevolking die bij uitstek in staat zijn hun belangen via woord en

geschrikt goed over het voetlicht te krijgen. Brede scholengemeenschappen spelen op de wensen van deze ouders in door homogeen te groeperen en door het aanbieden van korte naast langere basisvormingsprogramma's, waardoor de sociale selectie zich niet langer tussen, maar binnen scholen voltrekt.

De doelstelling van een geïntegreerde opvang van kinderen met leerproblemen binnen het reguliere basisonderwijs in plaats van binnen aparte scholen voor speciaal onderwijs geniet bij de bevolking en bij het onderwijsveld zelf meer steun. De vraag rijst echter ook hier of die steun niet gedeeltelijk verloren zal gaan indien de doelstellingen in praktijk moeten worden gebracht. Veel zal afhangen van het vermogen van scholen om alle kinderen - ook de kinderen zonder leerproblemen en de hoogbegaafde kinderen - volledig aan hun trekken te laten komen. Dit roept de fundamentele vraag op hoe het onderwijs en het onderwijsbeleid het best kunnen inspelen op de grote verschillen die er nu eenmaal tussen kinderen zijn als het gaat om aanleg, inzet en schoolondersteunend thuismilieu.

De uitgangspunten en instrumentatie van het gelijke-kansenbeleid verdienen meer in het algemeen een hernieuwde doordenking. Past een doelgroepwijze aanpak nog wel in een samenleving waarin onderwijs op individuele maat wordt verwacht? Moet er bij de toekenning van financiële middelen (gewichtregeling onderwijsvoorrangsbeleid) niet veel meer worden ingezet op feitelijk aanwezige gedifferentieerde individuele mogelijkheden en beperkingen (via toetsen vast te stellen) in plaats van op milieu- of herkomstgebonden veronderstelde achterstand? Over de voorgenomen sterkere concentratie van middelen (formatie) op kinderen en gebieden met de grootste achterstand wordt in het onderwijsveld zeer verdeeld gedacht. Van de direct-betrokkenen uit het primair onderwijs is 37% voorstander van een meer geconcentreerde inzet van middelen, maar is 33% daartegen, terwijl 30% zich hierover niet kan of wenst uit te spreken. In het voortgezet onderwijs is de weerstand tegen reallocatie minder groot.

Met het oog op het realiseren van voldoende draagvlak voor het onderwijs moet worden voorkomen dat het in het onderwijs en onderwijsbeleid alleen nog maar gaat om probleemleerlingen.

## 5.2 De taak van de school

### 5.2.1 Samenvatting

Wat verwacht de Nederlandse bevolking in concreto voor pedagogische activiteiten van de school en hoe ziet zij die in relatie tot hun eigen verantwoordelijkheid? In 1992 is in het onderzoek *Culturele veranderingen in Nederland* aan de bevolking een dertiental doelstellingen voorgelegd, met de vraag om aan te geven in hoeverre men deze als taak voor de school en/of als taak voor het gezin ziet. Het gaat daarbij om pedagogische doelstellingen ten behoeve van de leeftijdscategorie van 4-15-jarigen en niet om doelstellingen waarvan te verwachten valt dat zij praktisch geheel tot de taken van de school gerekend worden (zoals leren rekenen of lezen) of praktisch geheel tot die van het gezin (b.v. zindelijkheidsstraining). Opmerkelijk is dat een meerderheid van de bevolking van zeven van de dertien doelstellingen vindt dat ze zowel in de school als in het gezin thuishoren. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid ziet men het minst voor 'de opvang van kinderen van werkende ouders na schooltijd', een taak die door een meerderheid van de bevolking (59%) en maar liefst door ruim 90% van het onderwijsveld als gezinstaat wordt beschouwd. Ook de taak 'het bijbrengen van goede manieren' wordt door een minderheid binnen de bevolking (35%) gezien als een gezamenlijke opgave; deze taak wordt het meest aan het gezin toegedacht (door 63%). Dat is begrijpelijk omdat er binnen de bevolking nogal wat verschillen in opvatting bestaan over wat goede manieren zijn. De verschillende geledingen in het primair onderwijs zien deze taak niettemin meer dan de bevolking als een gezamenlijke taak van school en gezin (56%).

Ten aanzien van de taken 'kinderen helpen bij de vorming van een levensbeschouwing' en 'kinderen seksuele voorlichting geven' bestaat grote overeenkomst in het antwoordpatroon. Bijna de helft van de ondervraagden vindt dat school en gezin hierin in even sterke mate een taak hebben; rond de 40% van de bevolking vindt het overwegend een taak van het gezin. Het geven van seksuele voorlichting wordt echter door betrokkenen vanuit het primair onderwijs veel minder als gezamenlijke en veel meer als gezinstaat gezien.

Het 'helpen van kinderen met leermoeilijkheden' wordt het meest als schooltaak gezien (door 48% van de bevolking en door 75% van de direct-betrokkenen uit het onderwijsveld). Bij de overige doelstellingen - bijvoorbeeld 'het bijbrengen van respect voor mensen uit andere culturen', 'het leren rekening houden met anderen', het bijbrengen van belangstelling voor

politiek, cultuur en milieubewustzijn of 'het helpen van kinderen met psychische problemen' - spreekt een meerderheid van de bevolking zich uit voor een gezamenlijke taak van school en gezin. Het onderwijsveld wijkt hier op een aantal punten vanaf. De direct-betrokkenen uit het basis- en speciaal onderwijs zijn vaker de mening toegedaan dat de school mede een taak heeft bij de sociale vorming van kinderen (leren rekening houden met anderen, respect bijbrengen voor mensen uit andere culturen).

Omdat er zoveel taken zijn waarvoor men een gezamenlijke verantwoordelijkheid van school en gezin wenselijk acht, is het niet verwonderlijk dat 60% van de ouders uit de bevolkingssteekproef van mening is dat ze een belangrijke invloed moet hebben op de gang van zaken op school; 20% vindt daarentegen dat schoolzaken beter aan bestuur, schoolleiding en leerkrachten kunnen worden overgelaten. Overigens is 60% van de ouders tevreden met de mogelijkheden voor inspraak zoals die er nu zijn.

Uit de enquête onder direct-betrokkenen blijkt echter ook dat er in het onderwijsveld verschillend wordt gedacht over het toekennen van meer invloed aan ouders en leerlingen. Directieleden en leraren zijn daar in meerderheid tegen, bestuursleden zijn er in meerderheid voor en ouders zijn er bijna allemaal voor. Ouders die daadwerkelijk in schoolbesturen, medezeggenschapsraden of ouderraden zitting hebben lijken dus veel minder tevreden met hun mogelijkheden voor medezeggenschap dan de gemiddelde ouder.

Zijn ouders in meerderheid (53%) van mening dat het er op de basisschool vooral om gaat dat kinderen zoveel mogelijk kennis opdoen, een aanzienlijke en groeiende groep ouders (28%) vindt het in de eerste plaats van belang dat kinderen graag naar school gaan. Daarentegen hechten ouders voor het voortgezet onderwijs steeds vaker meer belang aan een goede vakkennis bij leerkrachten dan aan pedagogische kwaliteiten.

Hulp bij huiswerk wordt door bijna vier van de vijf ondervraagde Nederlanders als een taak voor de ouders gezien die er nu eenmaal bij hoort. Een minderheid (18%) wil op dit punt een uitbreiding van de schooltaak. Een derde deel van de bevolking ziet wel iets in een uitbreiding van de schooldag opdat dan het huiswerk op school kan worden gemaakt. Een iets grotere minderheid (44%) is daar echter op tegen, vermoedelijk vooral vanwege de verlenging van de schooldag. Een verkorting van de vakantie wordt door een kleine meerderheid van de bevolking en een ruime meerderheid van de ouders afgewezen.

Het zijn vooral verschillen in opleidingsniveau en politieke oriëntatie die de verschillen in opvattingen over deze thema's verklaren. Hoger opgeleiden zijn in de regel wat meer gericht op democratische verhoudingen binnen het gezin (meer overleg en onderhandelen), vinden weliswaar kennisoverdracht belangrijk, maar hechten naar verhouding wat meer waarde aan een gelukkige kindertijd en een prettige sfeer op school dan lager opgeleiden. Ook zijn ze, als het gaat om de persoonlijke vorming van hun kinderen, wat eerder geneigd dit als gezinstaat en minder als taak voor de school op te vatten. Lager opgeleiden en ouderen daarentegen vinden naar verhouding wat vaker dat ouders hun kinderen te vrij laten en dat de school te weinig eisen stelt; zij hechten meer aan gehoorzaamheid en het belang van kennisverwerving op de basisschool. Bovendien vinden ze wat vaker dat de school een taak heeft bij de huiswerkbegeleiding. Lager opgeleiden verwachten dus meer van de school. Zij hebben er ook meer bij te 'winnen'.

### 5.2.2 *Commentaar*

Het materiaal biedt weinig steun aan de gedachte dat ouders het liefst zoveel mogelijk taken aan de school zouden willen overdragen. De meeste traditionele opvoedingstaken ziet men als de primaire verantwoordelijkheid van het gezin en vaak ook van gezin en school samen. Dat geldt bij uitstek voor de taak 'kinderen goede manieren bijbrengen'. Het onderwijsveld (primair onderwijs) ziet dit vaker mede als schooltaak dan de bevolking en de ouders daarbinnen. Vermoedelijk worden onderwijsgevers en schoolleiders in de praktijk gedwongen deze taak op zich te nemen om de sfeer op school goed te houden. Uit het onderzoek komen overigens ook aanwijzingen dat er binnen de bevolking en onder ouders heel verschillend wordt gedacht over de vraag wat goede manieren nu eigenlijk zijn.

De aandacht die sinds 1992 vanuit de politiek - met name door de ministers van O&W en Justitie - wordt gevraagd voor een versterking van de pedagogische functie van het onderwijs werd aanvankelijk vooral verstaan als een pleidooi voor meer aandacht voor de overdracht van (traditionele) normen en waarden in het onderwijs. Een dergelijke opvatting van de pedagogische functie van de school roept uiteraard de vraag op welke waarden en normen dan zouden moeten worden overgedragen. Deze vraag wordt door de bevolking op heel verschillende manieren beantwoord. Bovendien vindt een belangrijk deel van de bevolking bijvoorbeeld 'het bijbrengen van goede manieren' veel meer een taak van het gezin dan een

taak van de school. Deze beperkte invulling van de pedagogische taak van het onderwijs zal alleen kunnen worden gerealiseerd in scholen met een qua opvoedings- en leefstijl zeer homogene schoolbevolking.

De inhoud van het thema 'de pedagogische opdracht van de school' is geleidelijk verbreed tot een drietal aspecten: de voorbereiding van leerlingen op democratisch functioneren, de relatie onderwijs en levensbeschouwing en de verhoudingen tussen leerlingen, leerkrachten en ouders binnen scholen (Ritzen 1993). Het vooronderzoek geeft enig inzicht in de meningen over de laatste twee aspecten. De taak 'kinderen helpen bij de vorming van een levensbeschouwing' zien direct-betrokkenen in het onderwijs, zeker die in het voortgezet onderwijs, vaker dan de bevolking als taak van het gezin. Daarentegen zien de verschillende geledingen in het primair en voortgezet onderwijs wel vaker dan de bevolking mede een taak voor de school als het gaat om 'het leren rekening te houden met anderen' en 'het bijbrengen van respect voor mensen uit andere culturen'. Afgaande op de opinies staat het onderwijsveld als het gaat om de sociale vorming van kinderen dus dichter bij de door de politiek wenselijk geachte pedagogische taakstelling voor scholen dan de bevolking. Ten aanzien van de levensbeschouwelijke vorming stelt het onderwijsveld zich wat terughoudender op.

Niet alleen het grote belang dat bij veel doelstellingen wordt gehecht aan een gezamenlijke taakvervulling door school en gezin maakt de noodzaak van een goede medezeggenschapspraktijk voor ouders urgent. Ook de grotere autonomie die schoolbesturen de komende jaren zullen krijgen maakt dat veel afwegingen en keuzen in de toekomst op schoolbestuursniveau zullen moeten worden gemaakt; keuzen die nu nog door de centrale overheid worden gemaakt, waarbij democratische controle plaatsvindt door het parlement. De doelstellingen van het basisonderwijs en de basisvorming zijn weliswaar in de kerndoelen voor beide omschreven, maar deze laten veel ruimte voor nadere invulling op schoolniveau. De weerstand bij docenten en schoolleiders tegen grotere medezeggenschap van ouders in de medezeggenschapsraad maakt een versterking van het democratisch gehalte van schoolbesturen van des te meer belang.

### **5.3 De betekenis van het onderwijs voor arbeid en inkomen**

#### *5.3.1 Samenvatting*

Een kwart van de bevolking is van mening dat men te weinig heeft geleerd om het dagelijks

werk goed te kunnen doen; ongeveer 20% zegt veel noodzakelijke dingen te hebben gemist in de opleiding. Over onvoldoende onderwijsbagage beschikken naar eigen zeggen vooral de laag opgeleiden (maximaal lbo/mavo-niveau).

Is de waardering voor de eigen opleiding in relatie tot het dagelijks werk de afgelopen jaren vrij stabiel, de tevredenheid over het inkomen dat wordt verdiend in relatie tot de opleiding en de praktijkervaring die men heeft is de afgelopen tien jaar sterk gedaald. De ontevredenheid nam met name toe onder de jongere hoger opgeleiden.

In het denken over de functie van onderwijs is sprake van een sterk toegenomen arbeidsmarktgerichtheid; driekwart van de ouders vindt dat in tijden van werkloosheid de aandacht vooral moet uitgaan naar een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt; in 1986 was dat nog maar 59%. Het percentage ouders dat vindt dat bij grote werkloosheid het onderwijs zich veeleer zou moeten richten op het leren de vrije tijd zinvol te besteden nam tussen 1986 en 1991 af van 15% naar 10%.

Bijna twee derde van de Nederlanders toont zich tevreden met de duur van de opleidingen die kinderen tegenwoordig moeten volgen alvorens zij een beroep kunnen gaan uitoefenen; ruim 20% vindt dat kinderen tegenwoordig te lang naar school moeten, terwijl 10% de opleidingsduur te kort vindt. Laag opgeleiden vinden de opleiding vaker te lang, hoog opgeleiden vaker te kort.

Een ruime meerderheid van de bevolking (66%) is van mening dat er in Nederland voldoende opleidingen zijn om een diploma te kunnen halen; direct-betrokkenen in het voortgezet onderwijs vinden dat nog vaker (71%). Daartegenover staat dat 14% van de Nederlanders vindt dat de opleidingen zo moeilijk zijn geworden dat een aantal kinderen geen diploma meer kan halen (7% van de direct-betrokkenen uit het voortgezet onderwijs).

Gevraagd is ook naar een oordeel over de taakverdeling tussen school en bedrijf. Het bijbrengen van algemene en vaktheoretische kennis ziet men overwegend als taak van de school, het aanleren van attitudes (leren samenwerken en leiding accepteren) acht men in meerderheid een gezamenlijke taak van school en bedrijf, terwijl 39% van de ondervraagde Nederlanders alleen voor het aanleren van praktische beroepsvaardigheden een taak voor het bedrijf ziet weggelegd.



### 5.3.2 Commentaar

Ongeveer 20% à 25% van de bevolking zegt opleidingstekorten te ervaren bij het dagelijks functioneren. Er zou onder deze groep in principe dus een potentiële behoefte aan verdere opleiding moeten bestaan. Het is echter zeer de vraag of die behoefte zich ook daadwerkelijk zal manifesteren. Zoals bekend is de opleidings- en scholingsgeneigdheid onder oudere lager opgeleiden betrekkelijk klein.

Opmerkelijk is de sterk toegenomen ontevredenheid onder jongere hoger opgeleiden over het inkomen dat zij na hun opleiding zijn gaan verdienen. Waarschijnlijk zijn de verwachtingen en aspiraties van de jongeren nog gebaseerd op de inkomens die oudere generaties hoger opgeleiden na hun studie verwierven en realiseren zij zich onvoldoende dat de vraag-aanbod verhoudingen op de arbeidsmarkt in de loop der jaren sterk zijn veranderd. Het is de vraag of deze groeiende teleurstelling over de opbrengst van een hogere opleiding gevolgen zal hebben voor de deelname aan hoger onderwijs. Vermoedelijk zal dat niet het geval zijn. De relatieve inkomenspositie voor afgestudeerden met een hbo/wo-opleiding is nog altijd beter dan die van schoolverlaters uit het middelbaar beroepsonderwijs en ook de carrièrekansen nemen toe met de stijging van het opleidingsniveau. De druk om een zo hoog mogelijk opleidingsniveau te bereiken zal daarom vermoedelijk blijven bestaan, evenals de daarmee gepaard gaande verlenging van leerwegen en uitgavenstijgingen voor de overheid.

In dit verband rijst de vraag in hoeverre een beleid dat tot doel heeft de duur van de individuele leerwegen aan banden te leggen kans van slagen heeft indien alleen wordt ingezet op het beperken van mogelijkheden van de individuele onderwijsdeelnemers: verblijfsduurbeperingen per onderwijsniveau, een leeftijdsgrens voor bekostiging van overheidswege bij 27 jaar, hogere eigen bijdragen bij langdurig gebruik. Dergelijke beperkingen plegen deelnemers uit te nodigen tot het verkennen van de grenzen van de mogelijkheden, bijvoorbeeld door strategisch overstappen tussen voltijd- en deeltijdonderwijs of in de vorm van een maximaal gebruik van de beschikbare onderwijstijd. Een doorbreking van de onderwijsspiraal - steeds langere leerwegen, stapelen van opleidingen - zal vermoedelijk alleen kunnen worden gerealiseerd indien de beloningsverhoudingen op de arbeidsmarkt en de carrière- en scholings(verlof)mogelijkheden binnen werkorganisaties veranderen. Veranderingen in die zin dat het startniveau op de arbeidsmarkt minder bepalend

wordt voor de verdere stijngsmogelijkheden en dat bijleren op latere leeftijd wordt gestimuleerd en beloond.

Een beperkt individueel leer- of kwalificatierecht, dat de primaire verantwoordelijkheid voor de onderwijsloopbaan legt bij de deelnemer zelf en dat mogelijkheden biedt tot spreiding van deelname aan onderwijs over een langere periode (wederkerend onderwijs), sluit vermoedelijk beter aan bij de veranderende (opleidings)behoefte van veel jongvolwassenen: de behoefte aan het tussentijds opdoen van ervaring in de beroepspraktijk, de behoefte aan meer tijd om de leerstof te verwerken, de wens om op latere leeftijd toch nog te gaan leren of de noodzaak van bijbanen terwille van de inkomensvoorziening. Een dergelijke aanpak past ook beter bij de snel veranderende kwalificatie-eisen op de arbeidsmarkt en de noodzaak tot regelmatige bijscholing.

Binnen de bevolking en in het bijzonder onder jongeren is er een toegenomen arbeidsmarktgerichtheid als het gaat om de inhoud van opleidingen in tijden van werkloosheid. Die veranderde houding ten aanzien van de functie van het onderwijs is in lijn met de algemene nadruk die in politiek en beleid wordt gelegd op het belang van een zo hoog mogelijke arbeidsparticipatie.

Die grotere arbeidsmarktgerichtheid weerspiegelt zich echter niet in de wens om het bedrijfsleven een veel sterkere invloed te geven op de inhoud van het onderwijs. Een taak voor bedrijven ziet men vooral als het gaat om het aanleren van praktische beroepsgerichte vaardigheden.

## 6 ENKELE BELEIDSVRAAGSTUKKEN

Het ITS heeft een beperkte steekproef van direct-betrokken bestuursleden, directieleden, leraren en ouders uit het basis-, speciaal en algemeen voortgezet onderwijs benaderd voor een eerste peiling van opvattingen over het actuele onderwijsbeleid (Pelkmans en Smit 1993). Daaraan voorafgaand is via een tweetal workshops gepoogd na te gaan welke opvattingen, zorgen, knelpunten en vragen er bij direct-betrokkenen leven.

Het vooronderzoek van het ITS had in de eerste plaats een haalbaarheidskarakter, zowel qua inhoudelijke vraagstelling als qua onderzoeksmethodiek. Toch zijn de resultaten wel degelijk van belang voor de vraag naar het draagvlak voor onderwijsbeleid, vooral waar het gaat om de algemene teneur die uit de enquête naar voren komt. Bij het gebruik van percentages is enige voorzichtigheid geboden vanwege de beperkte steekproef en de soms geringe respons. In paragraaf 7.4.1 zal met het oog op het vervolg van deze omgevingsverkenning worden ingegaan op de ervaringen die in dit vooronderzoek zijn opgedaan.

De geregistreerde opvattingen kunnen aan de hand van de inhoud van de vraagstelling in drie thema's worden onderverdeeld:

- de doelstellingen en instrumenten van het actuele onderwijsbeleid;
- door direct-betrokkenen ervaren knelpunten en zorgen;
- een waardering van het onderwijsbeleid.

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste resultaten samengevat en van commentaar voorzien.

### **6.1 Doelstellingen en instrumenten van het beleid**

#### *6.1.1 Samenvatting*

Er is zeer veel steun (80% of meer is het met de doelstelling eens) voor *beleidsdoelstellingen* die te maken hebben met het vergroten van de eigen beleidsruimte voor scholen, zoals het

geven van meer bestedingsvrijheid aan scholen, het bieden van keuzemogelijkheden bij de begeleiding door schoolbegeleidingsdiensten of anderen en het voeren van een zelfstandig personeelsbeleid. Ten aanzien van sommige doelstellingen verschillen de diverse geledingen van mening. Zo ondervindt de doelstelling 'gebruik van wachtgeld verminderen' de minste instemming bij leraren (51%) en de meeste bij bestuurders (89%).

Nog meer instemming (ca. 90% eens) is er met doelstellingen die te maken hebben met de pedagogische taak van de school, bijvoorbeeld inzake de taak van de school bij de overdracht van waarden en normen. Ook doelstellingen inzake extra aandacht voor specifieke groepen leerlingen met onderwijsachterstand ontmoeten veel instemming.

Doelstellingen die betrekking hebben op externe kwaliteitszorg krijgen minder steun; ongeveer 70% stemt in met meer externe verantwoording door de school. Ouders en bestuurders steunen deze doelstellingen overigens meer dan leraren.

Een vergroting van invloed van ouders wordt slechts door een minderheid onderschreven; ook hier zijn ouders en bestuurders veel meer voor dan directieleden en leraren.

Voor schaalvergroting is er nog minder steun; bestuurlijke schaalvergroting kan nog op een krappe meerderheid rekenen, institutionele schaalvergroting ontmoet overwegend verzet. Slechts 28% van de betrokkenen stemt in met het komen tot grotere sterkere basisscholen, terwijl slechts 39% vindt dat er meer brede scholengemeenschappen moeten worden gevormd; leraren zijn het meest tegen scholengemeenschapsvorming, bestuurders zijn er echter in meerderheid voor.

Terwijl in het basisonderwijs een ruime meerderheid (74%) van de direct-betrokkenen het eens is met de doelstelling 'leerlingen met een handicap zo lang mogelijk in het regulier onderwijs houden', onderschrijft in het speciaal onderwijs slechts een minderheid die doelstelling (45% voor en 54% tegen).

De steun voor concrete *beleidsinstrumenten* ligt over de gehele linie lager dan de steun voor beleidsdoelstellingen. Ook bij de instrumenten gaat de meeste steun uit naar instrumenten die de beleidsruimte voor de school vergroten: het bekostigingsstelsel voor het basisonderwijs globaler maken, geld voor schoolbegeleiding aan de scholen zelf geven, autonomie van scholen bij huisvestingsinvesteringen vergroten of het bestuur van openbare scholen losser maken van de gemeente. Beide laatstgenoemde instrumenten kunnen in het voortzet onderwijs op meer instemming rekenen dan in het primair onderwijs.

De meningen zijn sterk verdeeld als het gaat om enkele instrumenten ten behoeve van de

kwaliteitsbewaking (het verplicht stellen van een openbaar jaarverslag, invoering van landelijke prestatieniveautoetsen) of om het concentreren van middelen in het kader van de gewichtenregeling OVB op urgente achterstandsgroepen.

Afwijzend staan de verschillende geledingen in het onderwijs tegenover fusies van basisscholen, het geven van onderwijs in eigen taal aan allochtonen tijdens schooltijd, het verlenen van voorrang aan vrouwen bij vacatures voor de schoolleiding, het scholen verantwoording te laten afleggen met betrekking tot vrouwen in leidende functies en uitbreiding van medezeggenschap van ouders. Ouders zijn wel voor uitbreiding van hun medezeggenschap, de andere geledingen niet.

### *6.1.2 Commentaar*

Het is gebruikelijk dat mensen meer instemming betuigen met beleidsdoelstellingen dan met beleidsinstrumenten. Bij het onderzoek onder de bevolking bleek reeds dat bijvoorbeeld de gelijke-kansen-doelstelling op veel steun kan rekenen, terwijl maatregelen, bedoeld om die doelstelling in de onderwijspraktijk te realiseren, bij grote groepen weerstand oproepen. Ook in het onderwijsveld zelf staat men in het algemeen veel kritischer ten opzichte van beleidsinstrumenten dan tegenover de doelstellingen waartoe die instrumenten worden ingezet. Dat verschil in waardering is niet zo verwonderlijk. Onderwijsdoelstellingen plegen in de regel in globale termen te worden omschreven; bovendien beschrijven ze vaak een sociale wenselijkheid waar bijna niemand zich tegen zal verzetten, zeker indien in de formulering ook nog een haalbaarheidszinsnede is opgenomen (zo veel mogelijk, optimaal, enz.).

Opmerkelijk is het sterke verzet in het onderwijsveld tegen schaalvergroting, met name tegen fusies tussen scholen. Kennelijk wordt schaalvergroting door direct-betrokkenen, zeker in het primair onderwijs, niet als een noodzakelijke voorwaarde gezien voor een andere doelstelling, waar wél veel steun voor bestaat, namelijk een grotere beleidsvrijheid voor scholen.

Bestuurlijke schaalvergroting en vormen van bestuurlijke samenwerking roepen in het primair onderwijs minder weerstand op. Binnen het basis- en speciaal onderwijs zijn het echter vooral de bestuurs- en directieleden die in meerderheid instemmen met bestuurlijke schaalvergroting; onder leraren en ouders is slechts een minderheid voor.

Kennelijk ziet men de voordelen van grotere eenheden wel in, maar ziet men op tegen de praktische problemen die optreden bij een fusie tussen scholen.

In het voortgezet onderwijs is er een vergelijkbare discrepantie. Kan de doelstelling 'vorming van brede scholengemeenschappen' niet op instemming van een meerderheid van direct-betrokkenen rekenen, het realiseren van basisvorming wordt door alle geledingen in ruime meerderheid onderschreven. Alleen schoolbestuurders zijn in meerderheid voor de vorming van brede scholengemeenschappen, leraren zijn er het sterkst op tegen.

In het algemeen ondervinden doelstellingen en instrumenten die vanwege een algemeen maatschappelijk belang (bijvoorbeeld doelmatigheid, effectiviteit of emancipatie van vrouwen) worden gepropageerd minder instemming dan doelstellingen die inspelen op concrete problemen binnen het onderwijs zelf (problemen in verband met de toename van het aantal allochtone leerlingen, problemen ten gevolge van regeldichtheid).

Er zijn vaak aanzienlijke meningsverschillen tussen de geledingen onderling. Bij sommige onderwerpen, zoals schaalvergroting staan bestuurders en directieleden tegenover ouders en leraren, in andere gevallen, zoals externe kwaliteitszorg en vergroting van de invloed van ouders, zijn het bestuursleden en ouders die wél en directieleden en leraren die niet instemmen met het betreffende beleidsinstrument. In veel beleidsdocumenten van de laatste jaren wordt gesproken over autonomievergroting van de school. Beleidmakers zullen zich moeten realiseren dat dé school niet bestaat, maar dat binnen scholen de diverse geledingen zeer verschillende opvattingen kunnen hebben al naar gelang de positie die zij innemen en het belang dat zij bij een bepaalde maatregel hebben. Datzelfde geldt voor de verschillende schoolsoorten: ten aanzien van sommige beleidsinstrumenten staat het basisonderwijs tegenover het speciaal onderwijs, bij andere staat het vbo tegenover het havo/vwo.

Tot op heden vond het verzet tegen veel maatregelen een uitlaatklep richting Zoetermeer; het ministerie vervulde vaak de rol van zwartepiet. In de toekomst zal dat veel minder mogelijk zijn. Dan zullen de conflicten binnen de school zelf moeten worden uitgevochten. Bij een bestuurlijke eenheid op afstand - in geval van bestuurlijke schaalvergroting - kunnen moeilijke en pijnlijke beslissingen naar een hoger niveau worden verwezen, waardoor conflicten binnen de school kunnen worden voorkomen.

## **6.2 Knelpunten en zorgen in de onderwijspraktijk**

### 6.2.1 Samenvatting

In het vooronderzoek onder direct-betrokkenen is ook gepoogd zicht te krijgen op de *problemen en knelpunten* die de verschillende geledingen zelf in de dagelijkse *onderwijspraktijk* ervaren. Naast steun of afwijzing wordt het politieke systeem immers ook geconfronteerd met vragen en eisen; beide vormen een belangrijke input voor beleid, zo is bij de behandeling van het theoretisch model van Easton in hoofdstuk 3 uiteengezet.

De volgende werkwijze is gevolgd om de behoeften en vragen vanuit het onderwijsveld (basis-, speciaal en voortgezet onderwijs) op het spoor te komen. Tijdens twee workshops - één voor het primair onderwijs (29 personen) en één voor het voortgezet onderwijs (19 personen) - is aan schoolbestuurders, directieleden, leraren en ouders gevraagd een lijst op te stellen van maximaal 12 knelpunten. Daaruit is een lijst van ruim 30 knelpunten samengesteld (afzonderlijk voor het primair en het voortgezet onderwijs), waaruit de respondenten vervolgens de belangrijkste zes knelpunten konden kiezen.

Voor het *primair onderwijs* konden de volgende knelpunten als belangrijkst worden geregistreerd: de onrust door beleidsmaatregelen, de complexiteit van beleidsmaatregelen, te weinig geld, de vervanging van leerkrachten, de taakverbreding voor de school als gevolg van maatschappelijke problemen en de regelzucht van O&W.

De onrust door overheidsmaatregelen wordt door alle geledingen als eerste genoemd, schoolleiders en leerkrachten noemen de complexiteit van maatregelen als tweede knelpunt, de bestuursleden de regelzucht en de ouders het feit dat de school te weinig geld heeft.

Bij betrokkenen uit het *voortgezet onderwijs* scoren de volgende knelpunten het hoogst: het krappe budget, de motivatie van de leerlingen, de werkdruk, de ontijdigheid van overheidsmaatregelen, de starre afvloeiingsorde, de schoolgrootte, het salaris en de geringe mobiliteit van leraren. Ook hier varieert de ordening per geleding. Leraren noemen bijvoorbeeld de motivatie van de leerlingen als belangrijkste knelpunt, bestuurders de schoolgrootte.

Op de vraag welk overheidsbeleid de knelpunten vermindert, in stand houdt of beperkt melden de betrokkenen uit het primair onderwijs maar liefst 615 maal beleidsmaatregelen met een negatieve invloed op het knelpunt, tegenover 127 maal beleidsactiviteiten met een positieve invloed. In het voortgezet onderwijs lag de balans negatief-positief op 207-56.

### 6.2.2 Commentaar

Het beleid is dus in de ogen van direct-betrokkenen uit het onderwijsveld vaak zelf een bron van zorg. Om in termen van het model van Easton te blijven: de meeste vragen en zorgen worden niet ingegeven door externe omgevingsfactoren, maar zijn een feed-back op beleid. Vaak is daarbij de wijze van beleidsvorming in het geding, zoals bij maatregelen die niet op tijd worden bekend gemaakt, bij gebrekkige regelgeving, of bij de overmaat aan beleidsoperaties waarbij bovendien de ene maatregel het effect van de andere teniet doet (bijvoorbeeld in het geval van de TWAO die de mogelijkheid van scholen om een zelfstandig personeelsbeleid te voeren beperkt).

In de eerder genoemde enquête van NRC Handelsblad werd de grilligheid van het beleid door maar liefst 83% van de ondervraagden beaamd; in deze peiling onder direct-betrokkenen liggen die percentages niet veel lager: in het primair onderwijs is 67% die mening toegedaan, in het voortgezet onderwijs 75.

De belangrijkste externe factoren die knelpunten veroorzaken zijn het gebrek aan geld, de



arbeidsmarkt voor onderwijsgeevenden (vergrijzing, vervangingsproblemen, salariëring, imago van het leraarschap), de externe eisen die, onder meer door ouders, aan het onderwijs worden gesteld en de motivatie van leerlingen.

De mate waarin beleid zelf bron is van problemen en knelpunten kan als een duidelijke indicatie voor een (gebrek aan) draagvlak voor onderwijsbeleid worden opgevat. Hoe meer beleidsgebonden de knelpunten, des te geringer het draagvlak.

Opvallend is ten slotte dat men in het basisonderwijs nog wat meer moeite lijkt te hebben met allerlei beleidsmaatregelen dan in het voortgezet onderwijs. Dat is ook niet zo verwonderlijk. In het primair onderwijs wordt men op het moment geconfronteerd met diverse ingrijpende beleidsoperaties tegelijkertijd. Die eisen veel van schoolleiders, bestuurders en leerkrachten. Deze zijn daar in het algemeen minder goed voor toegerust dan hun collega's in het voortgezet onderwijs. Zo onderschrijft bijvoorbeeld 53% van de betrokkenen uit het primair onderwijs de stelling dat schoolleiders niet toekomen aan management, omdat zij te vaak leerkrachten moeten vervangen.

## **6.3 Waardering van het onderwijsbeleid**

### *6.3.1 Samenvatting*

Aan het eind van de enquête is aan direct-betrokkenen ook gevraagd een oordeel uit te spreken over het onderwijsbeleid.

Allereerst werd gevraagd of men vindt dat het beleid goed inspeelt op de zorgen in het onderwijs. Van de verschillende geledingen in het primair onderwijs vindt tussen de 59% (ouders) en 79% (leraren) dat het beleid niet goed inspeelt op de zorgen in het onderwijs. In het voortgezet onderwijs variëren de percentages tussen de 54 (ouders) en 86 (leraren). Tussen de 6 en 38% van de respondenten uit het onderwijsveld vindt dat het beleid wél goed inspeelt op hun zorgen. Ouders en bestuurders zijn minder negatief dan directieleden en, vooral, leraren. Tussen de 9 (leraren VO) en 24% (ouders PO) heeft hierover geen mening. Vervolgens werden enkele aspecten van het beleidsproces voorgelegd met de vraag of men daar vertrouwen in heeft. Over aspecten als 'tijdigheid van maatregelen', 'flexibiliteit van het

beleid' en 'aansluiting op de praktijk' zijn de antwoorden negatief. Positiever scoren de 'deskundigheid bij het departement' en de 'vernieuwingsgezindheid'. Bestuurders zijn ten aanzien van een aantal aspecten, zoals de 'toegankelijkheid van het departement', wat positiever dan de andere geledingen.

Ten slotte is gevraagd het huidige onderwijsbeleid van een rapportcijfer te voorzien. De gemiddelde score is onvoldoende: 5+ (5,1 in het primair onderwijs, met een range van 1 tot en met 8) en 5,2 in het voortgezet onderwijs met een range van 2 tot en met 7). De leraren geven zowel in het primair, als in het voortgezet onderwijs gemiddeld de laagste score, bestuurders de hoogste. In het voortgezet onderwijs zijn leraren en directeuren van scholengemeenschappen zonder vbo negatiever dan leraren en directeuren van scholengemeenschappen met vbo.

### 6.3.2 Commentaar

Het in een rapportcijfer uitgedrukte totaaloordeel over het actuele onderwijsbeleid is weinig positief. Het is de vraag hoe ernstig een dergelijke score moet worden opgevat. Reeds op voorhand zijn er immers diverse redenen te bedenken voor het bestaan van een zekere kloof tussen de opvattingen die er in het onderwijsveld leven en het beleid dat door het ministerie wordt gevoerd.

Zo kan het zijn dat het beleid de problemen van de praktijk niet ziet. Dat is een zorgelijke situatie die door beter te luisteren naar signalen en onderzoeken als deze moet worden voorkomen. Vaker zal het echter voorkomen dat het beleid de problemen en zorgen van het veld wél onderkent, maar er geen goed antwoord op kan geven, hetzij omdat de problemen zich nauwelijks door beleid laten oplossen (motivatieproblemen bij scholieren of vergrijzing van het docentenkorps), hetzij omdat de middelen ontbreken om er iets aan te doen (financiële middelen, bevoegdheden e.d.). Het is in zo'n situatie vermoedelijk verstandig om de grenzen aan de mogelijkheden die de overheid heeft dan ook maar expliciet en duidelijk aan het onderwijsveld over te brengen.

Een derde reden voor meningsverschillen kan zijn dat het beleid problemen schetst die het onderwijsveld zelf niet als zodanig ervaart. Zo ziet het beleid voortijdige schooluitval bijvoorbeeld als een signaal voor ondoelmatigheid en ineffectiviteit van het systeem, terwijl voor scholen tussentijdse verwijzing noodzakelijk kan zijn om het niveau van de opleiding te kunnen handhaven. Het kan voor scholen ook een middel zijn om van een lastig probleem

(ongemotiveerde en lastige kinderen) af te komen. Een dergelijk verschil in perceptie moet tenminste worden uitgesproken. Vervolgens moet dan via dialoog worden gestreefd naar een gemeenschappelijke probleemperceptie.

Een vierde mogelijke reden is dat het beleid vanuit overwegingen van algemeen belang of uit ideologische overwegingen bepaalde doelstellingen nastreeft, zoals de schaalvergroting in het basisonderwijs (doelmatigheid), de vorming van brede scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs (gelijke kansen) of het streven naar meer vrouwen in de schoolleiding (emancipatie); deze doelstellingen worden minder onderschreven naarmate de eigen positie er meer door wordt bedreigd. Indien ideologische doelstellingen of de beleidsinstrumentatie daarvan in belangrijke delen van het onderwijsveld niet worden onderschreven, zoals het geval lijkt te zijn bij de vorming van brede scholengemeenschappen, dan moet het beleid niet verrast zijn over het verzet; een verzet dat luider klinkt naarmate het komt uit het hoger opgeleide, beter geïnformeerde en meer betrokken deel van de bevolking dat in het algemeen een ruimer toegang heeft tot de media en de politiek.

Een vijfde reden kan zijn dat doelstellingen van beleid door het onderwijsveld wél worden onderschreven, maar de middelen niet, omdat deze als niet-effectief worden beschouwd; de voorstellen en maatregelen bieden naar het inzicht van direct-betrokkenen geen oplossing voor het probleem. Ook in dat geval is het verstandig om via een dialoog toe te werken naar gemeenschappelijke visie op de relatie tussen doeleinden en middelen.

Ook de factor tijd kan een rol spelen. Het afkondigen van veel beleidsmaatregelen tegelijkertijd kan tot overbelasting van het veld leiden. Een lange periode van onzekerheid over het tijdstip van invoering en het uitblijven van duidelijkheid over concrete regelgeving leiden tot irritaties en vergroten daardoor de kloof tussen overheid en onderwijsveld.

Ten slotte kan de kloof tussen beleid en onderwijsveld ook ontstaan door verschillen in veranderingsbereidheid tussen scholen. Zo kan het beleid bijvoorbeeld onder druk van grote scholen veranderingen doorvoeren waar kleine scholen nog niet aan toe zijn. Verschillen in situatie en belang binnen een bepaalde onderwijssector geven vaak aanleiding tot verdeelde reacties op beleidsvoornemens. Zo zal de voorgenomen concentratie van onderwijsvoorrangsgelden bij scholen met veel (veelal allochtone) kinderen uit zeer laag opgeleide milieus leiden tot een vermindering van formatie voor scholen in plattelandsgebieden die overwegend bevolkt worden door wat minder laag opgeleide autochtone Nederlandse kinderen. Reallocaties bij een gelijkblijvend budget leveren per definitie altijd winnaars en verliezers op.

Enige kloof tussen beleid en onderwijsveld is dus onvermijdelijk, omdat ze te maken heeft met een verschil in perspectief en verantwoordelijkheid: algemeen belang versus sectorbelang, lange termijn- versus korte termijnoverwegingen. Sommige problemen zijn wellicht wel te verhelpen, bijvoorbeeld

- door het beleid niet teveel in stukjes en beetjes aan te bieden (bijvoorbeeld het grote aantal beleidsacties in verband met de verschillende vormen van onderwijsachterstand: WSNS, OVB, sociale vernieuwing enz.) maar meer in onderlinge samenhang;
- door een betere en op diverse geledingen gerichte eerlijke voorlichting over het doel van een maatregel (geen onaangename maatregelen verkopen onder het motto dat het zo goed is voor het onderwijs; niet de indruk wekken dat met extra middelen voor een salarisverbetering alle problemen voor de onderwijsgeevenden zijn opgelost);
- door een betere timing van de verschillende beleidsacties (niet te veel maatregelen tegelijk, zeker geen maatregelen die elkaar onderling tegenwerken);
- door rekening te houden met het bestuurs- en managementvermogen van de betreffende onderwijssector (deze eerst op het vereiste niveau brengen alvorens de maatregelen in te voeren) en niet in de laatste plaats;
- door een open dialoog met direct-betrokkenen uit het betreffende onderwijsveld.

Voor een deel zijn de verschillen in perceptie en waardering mogelijk ook terug te voeren op de wijze waarop in Nederland beleid wordt gemaakt; een beleidsvormingsproces, waarbij in toenemende mate met intermediaire organisaties van besturen en/of docenten en/of ouders, vaak in besloten kring, wordt onderhandeld om tot afspraken te komen (convenanten). Tijdens dat proces worden de verschillende organisaties gedwongen tot onderhandelen en tot afruil van wensen en verlangens. Na afloop blijken direct-betrokkenen de gemaakte afspraken dan soms niet te kunnen onderschrijven. Naar de wijze van beleidsvorming en de invloed daarvan op de meningsvorming wordt afzonderlijk onderzoek verricht: de casestudies 'Weer samen naar school' en 'ROC-vorming'. Mogelijk komen uit deze case-studies aanwijzingen naar voren voor verbeteringen in het beleidsvormingsproces.

## 7 DE BETEKENIS VAN OPINIEGEGEVENS VOOR BELEID

### 7.1 Inleiding

Welke gebruikswaarde hebben de hiervoor besproken opinieonderzoeken nu voor het beleid? Beleidsactoren, in het bijzonder het ministerie van O&W, maar ook leden van het parlement, ontvangen ook nu immers al vele signalen uit de omgeving. In de regel gaat het daarbij echter niet om een representatief beeld van opvattingen van de bevolking als geheel. Er is weinig opinieonderzoek onder de bevolking over het onderwerp 'onderwijs'. Dat gebrek aan gegevens is op zich vermoedelijk al een indicatie voor het feit dat het onderwijs binnen de bevolking niet echt als probleem wordt gezien. De eerder aangehaalde onderwijsenquête van NRC Handelsblad vormt dan ook een uitzondering. Deze biedt bij nadere beschouwing echter overwegend inzicht in de visies van het beter opgeleide deel van de Nederlandse bevolking, dat bovendien overwegend als leerkracht of ouder direct bij een deel van het onderwijs (havo/vwo, universitair onderwijs) betrokken is.

Veel meer signalen ontvangt het beleid uit het onderwijsveld zelf. Gedacht kan worden aan het regelmatige overleg met de organisaties van direct-betrokkenen, hetzij in reguliere overleggremia, zoals CCOO en OOVO, hetzij in speciale, op het afsluiten van akkoorden gerichte overlegsituaties. Hiervoor is echter al opgemerkt dat de signalen die deze organisaties in deze overlegsituaties afgeven mogelijk niet altijd volledig representatief zijn voor de meningen die er bij hun achterban leven. Opvattingen uit het onderwijsveld kunnen ook worden ontleend aan de verschillende tijdschriften die door de onderwijsorganisaties worden uitgegeven.

Daarnaast zijn er talrijke persoonlijke contacten tussen het ministerie en parlement enerzijds en direct-betrokkenen anderzijds: werkbezoeken van bewindslieden, werkcontacten tussen beleidsambtenaren en direct-betrokkenen uit het veld waarbij wensen, verlangens of klachten worden geuit. Via de nieuwe organisatie-eenheid binnen het departement - de CFI - komen dagelijks bovendien vele telefoontjes binnen naar aanleiding van concrete circulaires en beleidsbrieven. Hoorzittingen bij de Kamer, werkbezoeken van kamerleden of telefoontjes en brieven naar kamerleden zijn eveneens aan de orde van de dag. Kortom, aan contact en

informatie ontbreekt het niet.

Waarom dan toch een omgevingsverkenning?

In een artikel van twee ambtenaren van O&W, Meijerink (secretaris-generaal) en Paardekooper (senior adviseur strategisch beleid), wordt het instrument omgevingsverkenning geplaatst in het kader van de functie strategieformulering en gekoppeld aan de nieuwe organisatie binnen het departement (Meijerink en Paardekooper 1993). Het organisatorisch verankeren van de strategische functie is er volgens beide auteurs op gericht om "een (meer) eenduidig overheidsbeleid ten aanzien van onderwijs en onderzoek in Nederland te realiseren. Elementen: een consistente aanpak, een (doel)gericht en samenhangend optreden op grond van een onderbouwd en beargumenteerd beleid dat voldoet aan eisen van politieke haalbaarheid, maatschappelijke aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid. Voorwaar geen geringe opgave". (p.26)

"De activiteit 'omgevingsoriëntatie' is erop gericht relevante trends en ontwikkelingen binnen en buiten het onderwijs- en onderzoeksbestel te verkennen en in kaart te brengen. De organisatie probeert aan te sluiten bij maatschappelijke problemen, anticipeert op en geeft zich rekenschap van de reacties van de buitenwereld op beleidsinitiatieven." (p.27)

In de optiek van het ministerie ligt de gebruikswaarde van de activiteit omgevingsverkenning dus vooral bij de interne beleidsvoorbereiding.

## **7.2 De betekenis van opvattingen van de bevolking**

Leveren de gepresenteerde gegevens nieuwe inzichten op, welke betekenis moet er aan de gegevens worden gehecht, kan een beleidsinstantie als O&W er wat mee, en, zo ja, wat is dan de gebruikswaarde? Deze vragen dringen zich op. Ze dienen ook eerst te worden beantwoord alvorens de vraag naar eventuele vervolgactiviteiten in het kader van de omgevingsverkenning aan de orde komt.

### *Draagvlak voor onderwijs groot*

Het onderzoek onder de bevolking leert dat het draagvlak voor onderwijs groot is, dat er naar verhouding veel belang aan onderwijs wordt gehecht en ook dat de relatieve waardering voor onderwijs in vergelijking tot andere terreinen van overheidszorg in de loop der tijd weinig verandert. Kleine fluctuaties in de tijd kunnen worden toegeschreven aan conjuncturele

schommelingen in de aandacht voor diverse beleidsterreinen; nu eens staat werkgelegenheid centraal, dan zijn het weer de uitkeringen, het milieu of de misdaadbestrijding.

#### *Publieke opinie geeft soms eenzijdig beeld*

De geconstateerde meningsverschillen binnen de bevolking, bijvoorbeeld over de inrichting van de eerste fase van het voortgezet onderwijs, lopen parallel aan de verschillen in opvatting die ook bij vertegenwoordigers uit onderwijsorganisaties en andere maatschappelijke organisaties werden aangetroffen.

De opvattingen van de bevolking vallen echter niet volledig samen met de publieke opinie, hier opgevat als het produkt van een discussie tussen geïnformeerde en geïnteresseerde burgers. Indien wordt afgegaan op berichtgeving in de media dan lijkt er soms sprake van een zekere eenzijdigheid in de publieke opinie. Eenzijdigheid in de zin dat in de media vooral de stem van het hoog opgeleide deel van de bevolking aan bod komt. In termen van aandacht voor onderwijssectoren vertaalt dat zich bijvoorbeeld in een overaccentuering van de problemen in het algemeen voortgezet onderwijs en in een gebrek aan aandacht voor de verschillende vormen van lager en middelbaar beroepsonderwijs. Bij het hoger onderwijs ligt het zwaartepunt in de publieke opinie bij het wetenschappelijk onderwijs, terwijl het hoger beroepsonderwijs wat in de schaduw blijft.

#### *Rol van opinieleiders en van de media*

Burgers die niet direct bij het onderwijs zijn betrokken zullen hun oordeel over de gang van zaken in het onderwijs in belangrijke mate ontleen aan berichtgeving over het onderwijs in de media. In kranten, en op radio en televisie wordt in het algemeen veel aandacht geschonken aan de meningen van vertegenwoordigers van onderwijsorganisaties en van andere relevante maatschappelijke groeperingen. Deze opinieleiders geven hun zienswijze, de journalisten bij de media maken daaruit een selectie en zetten de toon in de berichtgeving.

Die toonzetting, zo blijkt uit het onderzoek van Koppers, is zeker als het om onderwijsbeleid gaat, vaak negatief (Koppers 1992). Ook constateerde hij een opmerkelijk verschil in onderwerpskeuze en in toonzetting tussen verschillende landelijke en regionale bladen. Voor de oordeelsvorming van de niet-betrokken burger hangt het er dus nog al van af welke kranten hij onder ogen krijgt.

Een diepgaander onderzoek naar mogelijke selectiviteit in de berichtgeving over onderwijs(beleid) in de media kan nuttig zijn om een betrouwbaarder beeld te krijgen van de

publieke opinie over onderwijs(beleid).

Een nadere analyse van de opvattingen van de 643 onderwijsdeskundigen uit diverse relevante organisaties (onderwijsorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties, politieke partijen, media), die in 1990 door de vakgroep Onderwijskunde van de Universiteit van Amsterdam werden ondervraagd, kan het beeld van de publieke opinie mogelijk verder aanscherpen. Een replicatie van dat onderzoek zou zicht kunnen geven op mogelijke ontwikkelingen in de meningsvorming onder het, voor de politieke besluitvorming meest relevante publiek.

#### *Geen aanknopingspunten voor concrete beleidswijzigingen*

Aan de antwoorden uit de bevolkingsenquête kunnen geen argumentaties voor concrete beleidswijzigingen worden ontleend. Daarvoor zijn de vraagstellingen veel te globaal en zijn de uitkomsten vaak te voorspelbaar. Politiek en bestuur behoren hun eigen afwegingen te maken en keuzen te doen. Dat, om een voorbeeld te noemen, een verhoging van school- en collegegelden niet kan rekenen op instemming van een meerderheid binnen de bevolking mag geen verbazing wekken. Vanuit financieel-economische overwegingen kan een verhoging van eigen bijdragen echter zeer wel te verdedigen zijn. Het is aan de het ministerie om bij eventuele voorstellen de verschillende relevante overwegingen (gevolgen voor de toegankelijkheid, belang van kostenbesef bij gebruikers, mogelijke gevolgen voor deelnamegedrag, relatie tot prijzen van vergelijkbare particuliere voorzieningen, uitvoeringskosten, enz.) in de beschouwing te betrekken en het is aan de politiek om de uiteindelijke afwegingen te maken en keuzen te doen.

#### *Wèl aanknopingspunten voor (voortzetting van de) discussie*

In de commentariërende passages in voorgaande hoofdstukken zijn naar aanleiding van de resultaten diverse kanttekeningen geplaatst en vragen opgeworpen. De onderzoeksresultaten zouden bijvoorbeeld een rol kunnen spelen bij de discussie over de uitgangspunten en de beleidsinstrumentatie van het gelijke kansen beleid of bij de verdere gedachtevorming over de steeds langere opleidingsduur van jongeren.

### **7.3 De betekenis van opvattingen van direct-betrokkenen**

#### *Draagvlak voor onderwijsbeleid onvoldoende*



Het draagvlak voor het onderwijsbeleid laat te wensen over, zo kan de conclusie uit het ITS-onderzoek luiden. Doelstellingen van het onderwijsbeleid worden in grote lijnen wel gedeeld, maar over de praktische uitwerking bestaat verschil van inzicht. Meestal gaat het bij die meningsverschillen over onderwerpen waarover ook op politiek niveau verdeeldheid bestaat. Ook op de wijze van beleidsvoering vanuit het departement bestaat kritiek. Ook deze conclusies zullen niet geheel onverwacht zijn. Wie de bladen van de onderwijsorganisaties een beetje volgt, of zijn oor te luisteren legt bij bijeenkomsten van leraren zal veel van de kritiekpunten herkennen. Ook al was het vooronderzoek beperkt van opzet en zijn er twijfels ten aanzien van de representativiteit, de teneur van de uitkomsten zou bij een omvangrijker, meer representatief onderzoek vermoedelijk niet veel anders zijn geweest.

#### *Verschillen tussen de geledingen in het onderwijs*

Van belang is te constateren dat de diverse geledingen binnen het onderwijs soms heel verschillend denken over doelstellingen en instrumenten van beleid. Ook de 'concerns' en zorgen verschillen. Ouders stellen het belang van goed onderwijs voor hun kinderen voorop en hechten daarom sterk aan kwaliteitscontrole en medezeggenschap. Voor leraren is de arbeidssatisfactie van groot belang; zij wijzen daarom maatregelen die tot onrust, tot aantasting van de eigen autonomie of tot een verslechtering van de eigen positie leiden af. Bestuurders hebben in de regel nog de meeste affiniteit met het beleid. Zij staan in hun standpunten vaak ook het dichtst bij de ouders. Schoolleiders nemen bij veel onderwerpen een tussenpositie in tussen bestuurders en leraren.

Indien men zich het verschil in belang tussen de diverse groeperingen en de verschillende schoolsoorten realiseert, dan zijn ook deze uitkomsten niet direct verrassend.

Mogelijk leveren de beide case-studies meer concrete aanwijzingen op over de manier waarop de meningsvorming wordt beïnvloed door de wijze van beleidsvorming op landelijk niveau.

#### *Opinievorming op plaatselijk niveau en op schoolniveau*

Ouders en leraren die wat verder afstaan van bestuurlijke overwegingen baseren hun oordeel over beleidsdoelstellingen en -instrumenten vermoedelijk vooral op de dagelijkse praktijk. Men stemt wèl in met de doelstelling van het 'Weer samen naar school'-beleid, verzet ontstaat echter als blijkt dat er in concrete gevallen problemen rijzen bij de plaatsing van leerlingen. Ook met het gelijke kansen beleid heeft men geen problemen, totdat blijkt dat het niveau van leerlingen in één klas wel heel sterk uiteen gaat lopen of dat de mogelijkheden van het eigen

kind verkleind worden.

Voor het herleiden van een praktisch probleem tot een beleidslijn of -instrument zijn de meeste ouders in de regel afhankelijk van plaatselijke opinieleiders. Waarschijnlijk zijn de leerkrachten en de schoolleider dan de eerste informatiebron; ook lokale, regionale en wellicht landelijke media kunnen een rol spelen. Zij definiëren het individuele probleem als een algemener probleem dat met 'beleid' heeft te maken, meestal met beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld vorming van samenwerkingsverbanden, veranderingen in de verdeling van extra formatie, invoering basisvorming, vorming van brede scholengemeenschappen. Zij geven ook aan waar de 'klachten' gedeponeerd moeten worden. Alleen de kleine, meestal beter geïnformeerde groep van ouders die zitting heeft in het schoolbestuur of de medezeggenschapsraad, zal mogelijk tot een zelfstandig eigen oordeel kunnen komen. Ook voor hen zijn de verschillende beleidslijnen echter vaak nauwelijks meer te overzien.

Landelijk opinieonderzoek is ongeschikt voor het opsporen van lokale problemen. Toch worden de opvattingen over het landelijk beleid wel vaak door lokale ervaringen ingekleurd. Zeker nu het beleid erop gericht is om, meer dan tot nu toe het geval was, verantwoordelijkheden aan schoolbesturen en gemeenten over te dragen, kan het nuttig zijn om ook op het lokale en schoolniveau eens na te gaan hoe opinievorming over onderwijs plaatsvindt: welke informatie bereikt wie, wie zijn de opinieleiders, welke rol vervullen welke media, hoe vindt doorgeleiding van opinies naar beleidsmakers op verschillende niveaus plaats en dergelijke.

#### **7.4 Hoe verder?**

Voor een antwoord op de vraag naar vervolgactiviteiten in het kader van deze omgevingsverkenning zijn hiervoor reeds enkele overwegingen gegeven. Nadere discussie over de waarde van het vooronderzoek zal moeten uitwijzen welk vervolg het meest opportuun is. Alvorens in paragraaf 7.4.2 een aantal suggesties te doen voor vervolgonderzoek zal eerst in evaluatieve zin worden ingegaan op een aantal ervaringen uit het vooronderzoek.

#### 7.4.1 Evaluatie vooronderzoek

Doel het vooronderzoek was op termijn te komen tot een instrumentarium met behulp waarvan ontwikkelingen in de meningsvorming rond onderwijs en onderwijsbeleid kunnen worden gevolgd.

Wat heeft het vooronderzoek nu geleerd op het punt van de instrumentontwikkeling?

De vraagstelling over onderwijs in de enquête onder de Nederlandse bevolking was noodzakelijkerwijs globaal van karakter. Niet iedereen is immers even goed geïnformeerd over het onderwijs van dit moment, over de doelstellingen van het beleid of over de organisatie en inrichting van het onderwijs binnen scholen om een gefundeerd oordeel te kunnen uitspreken.

De uitkomsten geven dan ook in de eerste plaats inzicht in opvattingen over wenselijkheden in het onderwijs en in waarden die belangrijk worden gevonden, zoals bijvoorbeeld keuzevrijheid. Dergelijke algemene waardenoriëntaties en opvattingen blijken in de loop der jaren redelijk stabiel, of ze nu staan voor overwegende steun of voor grote meningsverschillen.

Een tweede type gegeven heeft te maken met de eigen percepties van het onderwijs: tevredenheid over het opleidingsaanbod, opvattingen over de hoogte van het inkomen dat met de gevolgde opleiding wordt verdiend en dergelijke. De antwoorden op dit type vragen laten in het algemeen wat meer ontwikkelingen in de tijd zien.

Bij beslissingen over de frequentie van toekomstig onderzoek onder de bevolking kan met dit gegeven rekening worden gehouden.

Tijdens de analyse van gegevens kwamen ook onduidelijkheden in sommige vraagstelling aan het licht. Deze vragen kunnen worden vervangen door meer eenduidige vraagstellingen. Het brede en longitudinale karakter van het SCP-onderzoek *Culturele veranderingen in Nederland* beperkt de mogelijkheden tot variatie in en uitbreiding van de vragenlijst.

Uit het vooronderzoek onder direct-betrokkenen kunnen eveneens enkele lessen worden getrokken.

De doelstelling was enerzijds inzicht te krijgen in de problemen en zorgen van direct-betrokkenen in het onderwijsveld en anderzijds opvattingen te registreren over actueel onderwijsbeleid.

Het eerste vergt een open werkwijze; het tweede kan via een enquête met gesloten en enkele open vraagstellingen. Beide werkwijzen zijn beproefd.

De waarde van de gehanteerde workshop-aanpak zal nog nader moeten worden vastgesteld. Een van de elementen daarbij is of de verschillende geledingen vooral afzonderlijk dan wel overwegend in confrontatie met elkaar moeten worden gehoord. Ook de volgorde waarin de diverse onderdelen aan de orde komen (eerst zorgen en knelpunten in de praktijk en dan beleid of andersom) lijkt van belang.

Bij de enquête onder direct-betrokkenen werd een aantal problemen ondervonden.

Een eerste probleem is dat er geen landelijke bestanden van individuele schoolbestuurders, leraren, directieleden en ouders bestaan waaruit een steekproef kan worden getrokken. Er zijn wel een scholenbestand en een bestand van schoolbesturen beschikbaar. De betrokkenen uit de verschillende geledingen moeten dan echter via de school (bestuur of leiding) worden benaderd. Voor een representatief onderzoek onder direct-betrokkenen is beschikbaarheid van dergelijke bestanden van groot belang.

Een tweede probleem is het responsprobleem. De respons onder leraren en directieleden, en in het voortgezet onderwijs was laag. Voor een deel is dit wellicht te wijten aan de korte periode van dataverzameling en aan de omvang van de vragenlijst. Het algemene probleem van enquêtemoedigheid, werkdruk en tijdgebrek is echter structureel en kan alleen met een grote investering in tijd en geld worden aangepakt.

Een derde probleem is dat van het verschil tussen de afzonderlijke geledingen als het gaat om belangstelling voor en informatie over beleidskwesties. Directieleden, bestuurders, ouders en leerkrachten hebben verschillende belangen en zijn bovendien niet allemaal even goed op de hoogte van recente beleidsmaatregelen en -voornemens. Dat doet de vraag rijzen of met één vragenlijst voor alle geledingen kan worden volstaan.

Een vierde aandachtspunt betreft de aard en omvang van de vragenlijst. Deze was tijdens het vooronderzoek te lang. Er zal moeten worden gestreefd naar een kortere lijst, met een aantal vaste vragen (i.v.m. het opbouwen van tijdreeksen) en variabel deel (in verband met actuele beleidsvragen). Ook de mix van open en gesloten vragen behoeft aandacht. In het kader van de besluitvorming over regelmatige toekomstige peilingen onder direct-betrokkenen zal ook moeten worden nagedacht over de vraag of een representatieve grootschalige aanpak de voorkeur verdient of een meer exploratieve kleinschalige.

#### *7.4.2 Suggesties voor het hoofdonderzoek*

Op voorhand is het van belang om vast te stellen dat het overheidsbeleid ten aanzien van het onderwijs zich in de toekomst zal terugtrekken op *kerntaken*: adequate bekostiging, aanpassing van het onderwijs aan de middellange-termijn-behoefte van de samenleving, het stellen van algemene deugdelijkheidseisen en het zorgdragen voor een stimulerend toezicht. Toetssteen voor de bestuurlijke verhoudingen moet de *kwaliteit van het onderwijs* zelf zijn, zo concludeerden ook de deelnemers aan het onlangs afgesloten Scheveningse beraad. Onderzoek onder de bevolking en onder direct-betrokkenen kan hier op verschillende manieren aan bijdragen.

#### *1 Onderzoek naar opvattingen van de bevolking over onderwijs*

Het normale werkprogramma van het SCP voorziet in regelmatige rapportages over maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Daarvoor zijn diverse databestanden beschikbaar. Opvattingen van de bevolking worden geregistreerd in het onderzoek *Culturele veranderingen in Nederland*.

In de eenmaal per twee jaar verschijnende *Sociale en Culturele Rapporten (SCR)* wordt aandacht besteed aan ontwikkelingen in de meningen van de Nederlandse bevolking over een groot aantal onderwerpen. In die rapporten wordt aandacht geschonken aan de vrijwel jaarlijks terugkerende vraagstellingen over, bijvoorbeeld, ongelijkheid, steun voor verschillende overheidsvoorzieningen en -uitgaven, de relatie opleiding-inkomen en dergelijke.

In de jaarlijkse editie van de *Sociale en Culturele Verkenningen (SCV)* ligt het accent op de vergelijking van sectoren van overheidszorg en op sectoroverstijgende problemen. In de *SCV 1993* is in dat verband ingegaan op de steun van de bevolking voor de kwartaire sector en voor de verschillende sectoren daarbinnen. In een volgende editie zal opnieuw aandacht geschonken worden aan het relatieve belang dat Nederlanders hechten aan de verschillende voorzieningen.

Voor een deel van de onderwijsvragen - bijvoorbeeld de vragen over schoolkeuzemotieven van ouders - is het voldoende eenmaal per vier of vijf jaar te peilen. Het behoort tot de mogelijkheden om, bijvoorbeeld, eenmaal per vier jaar in een afzonderlijke rapportage, zoals in het SCP-cahier *Opinies over onderwijs*, aandacht te besteden aan de verschillende opinies over onderwijs.

## *2 Onderzoek naar opvattingen van direct-betrokkenen in het onderwijs*

Uit het vooronderzoek van het ITS, *Onderwijsbeleid en onderwijspraktijk*, is gebleken dat aan de opzet van een onderzoek onder direct-betrokkenen veel aandacht moet worden besteed. Overwogen kan worden per schoolsoort (het basis- en speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs aansluitend op het basisonderwijs) op landelijk niveau een aantal vaste panels te formeren uit de volgende geledingen: bestuurders, schooldirecteuren en leraren. Bij de samenstelling van deze panels zal in ieder geval rekening moeten worden gehouden met een goede spreiding over stad/platteland, over denominaties/bestuurvorm en over schoolbreedte en schoolomvang. Gedacht zou kunnen worden aan een jaarlijkse bijeenkomst van één dag, waarbij in het dagprogramma zowel ruimte is voor open vraagstellingen en discussies als voor meer gesloten enquête-achtige onderdelen, met vaste en variabele onderwerpen. Doel van deze bijeenkomsten is niet het streven naar consensus, maar het registreren van knelpunten, problemen en opvattingen over beleid(svoornemens).

Het panelonderzoek zou door een onafhankelijk onderzoeksbureau moeten worden gehouden; enige financiële tegemoetkoming voor de deelnemers ligt in de rede.

Het is de vraag of het zinvol is om ook afzonderlijk een panel van ouders te formeren. Hun belangen en informatieniveau wijken in het algemeen sterk af van die van de overige geledingen. Onderzoek naar opvattingen van ouders/leerlingen/gebruikers zou zich kunnen concentreren op de kwaliteit van het onderwijs.

## *3 Onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs*

In het Schevenings beraad bestuurlijke vernieuwing zijn door de onderwijkskoepels en de minister van O&W enkele richtinggevende uitspraken gedaan over de kwaliteitszorg in het primair en voortgezet onderwijs (O&W 1993). Daarbij is de volgende verantwoordelijkheidsverdeling overeengekomen:

- De school is binnen de wettelijk voorgeschreven deugdelijkheidseisen verantwoordelijk voor de kwaliteit van haar onderwijs; zij ontwikkelt, al dan niet in samenwerking met andere scholen, een systeem van kwaliteitszorg; de overheid schept hiervoor de condities.
- Scholen leggen over de kwaliteit van hun onderwijs verantwoording af aan de ouders, en wat de wettelijke deugdelijkheidseisen betreft, aan de overheid.
- De rijksoverheid stelt de deugdelijkheidseisen vast en regelt het toezicht op het onderwijs

door de inspectie.

- De inspectie verzamelt gegevens over de kwaliteit van het onderwijs op individuele scholen en verwerkt deze, te zamen met de resultaten van ander onderzoek (periodieke peilingen (PPON), CITO-toetsgegevens, enz.), in het jaarlijkse Onderwijsverslag en in periodieke rapportages.

Naast deze vormen van onderwijsinterne kwaliteitszorg ware te overwegen ook een onderzoek te starten naar de kwaliteit van het onderwijs vanuit het perspectief van de relatie overheid-burger; krijgen burgers/ouders waar voor hun (belasting)geld?

In een dergelijk onderzoek worden ouders/leerlingen beschouwd als consumenten van een collectief gefinancierde voorziening. Mogelijk kan aansluiting worden gezocht bij hetgeen er in de zorgsector gebeurt in het kader van het patiënten- en consumentenbeleid.

Gedacht zou kunnen worden aan een landelijk representatief onderzoek onder ouders van, bijvoorbeeld kinderen van 10-11 jaar (groep 7 van de basisschool); te benaderen via een steekproef uit de bevolkingsregisters van een aantal gemeenten.

Aan de ouders zouden vragen kunnen worden voorgelegd over hun beleving van de kwaliteit van het onderwijsproces op de school van hun kind: hoe ervaren zij de kwaliteit van de leerkrachten, de pedagogische aanpak, de contacten met de school, de informatie over de vorderingen, de verhouding tussen leerkrachten en leerlingen, de materiële omstandigheden enzovoort? Ook zou kunnen worden gevraagd naar de schoolloopbaan tot dusver (verandering van school, om welke reden), naar tot nu toe behaalde schoolresultaten en naar de aspiraties ten aanzien van het vervolgonderwijs. Suggesties voor verbetering van de kwaliteit zouden eveneens kunnen worden ontlokt.

De resultaten kunnen worden geconfronteerd met empirische gegevens over de output-resultaten van het onderwijs (PPON, toetsen) en met de gegevens die de afzonderlijke scholen en de inspectie verzamelen.

Nagegaan moet worden in hoeverre een dergelijk onderzoek kan worden gekoppeld aan het onderzoek dat in OECD-verband wordt verricht.

Ten slotte: wellicht is het nuttig nog eens na te denken over de vraag of de behoefte aan deze omgevingsverkenning nu voortvloeit uit specifieke kenmerken van de onderwijssector of dat deze behoefte wellicht meer te maken heeft met het algemene probleem van de relatie tussen

+

+

overheid en burgers. Het antwoord op deze vraag is van groot belang voor de gedachtenvorming over de verdere opzet van de omgevingsverkenning.



## LITERATUUR

Bronneman-Helmers (1993)

Bronneman-Helmers, H.M. Opinions over onderwijs. Opvattingen van de bevolking en van opinieleiders over onderwijs. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993 (Cahier 102).

Easton (1965)

Easton, D. A Systems Analysis of Political Life. New York, John Wiley & Sons, 1965.

Koppers (1992)

Koppers, K. Onderwijs in de pers. Onderzoek naar de berichtgeving over onderwijs in vijf dagbladen. Nijmegen: Instituut voor nationale onderwijs promotie, 1992.

Meijerink en Paardekooper (1993)

Meijerink, M.H., en C.M.M. Paardekooper. Strategische keuzen en organisatie-verandering op een departement. In: Bestuurskunde (1993) 1 (23-33).

O&W (1993)

Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in het *Schevenings beraad bestuurlijke vernieuwing* met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs. Den Haag: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993.

Pelkmans en Smit (1993)

Pelkmans, A., en F. Smit. Onderwijsbeleid en onderwijspraktijk. Een eerste peiling bij leraren, directieleden, bestuurders en ouders. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen, 1993.

Ritzen (1993)

+

+

Ritzen, J.M.M. School moet uitleggen wat democratie inhoudt. In: Trouw (1993) 17 maart (11).