

HET PUBLIEKE KARAKTER VAN ONDERWIJS

PROF.DR. SIETSKЕ WASLANDER

December 2021

Sietske Waslander

Het publieke karakter van onderwijs.

Tilburg University: TIAS: School for Business and Society

ISBN: 978-90-827025-4-5

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave

Tilburg University: TIAS School for Business and Society

© Copyright TIAS 2021

Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	4
2. HOE IS HET GEREGLD? EEN INSTITUTIONEEL PERSPECTIEF	7
2.1 ACHTERGROND: DE WELVAARTSSTAAT	7
2.2 HET PUBLIEKE KARAKTER IS MEER DAN EEN SECTOR.....	8
3. WAT WERKT HET BESTE? EEN INSTRUMENTEEL PERSPECTIEF	10
3.1 ACHTERGROND: KERNTAKEN VAN DE OVERHEID	10
3.2 MARKTFALEN EN OVERHEIDSFALLEN	12
3.3 ECOSYSTEMEN MET PUBLIEKE EN PRIVATE ASPECTEN	14
4. WAT MOET JE WILLEN? EEN PRINCIPIEEL PERSPECTIEF.....	16
4.1 ACHTERGROND: DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT	16
4.2 UITGANGSPUNTEN	17
4.3 HET PUBLIEKE KARAKTER VAN PROCESSEN EN BESLUITVORMING.....	19
5. WAT IS 'PUBLIEK' AAN DE PUBLIEKE RUIMTE?.....	22
5.1 TERUGKIJKEN	22
5.2 ANDERS KIJKEN: PUBLICNESS PRODUCEREN	23
5.3 INSPIRATIE VOOR HET DENKEN OVER ONDERWIJS.....	24
6. OBSERVATIES EN VERDERBRENGENDE VRAGEN.....	25
6.1 HET PUBLIEKE KARAKTER VAN ONDERWIJS VERANDERT VAN GEDAANTE	25
6.2 VERDERBRENGENDE VRAGEN	26
BIJLAGE 1: LEXICON	29
BIJLAGE 2: PUBLIEK-PRIVATE CONSTELLATIES IN HET ONDERWIJS.....	32
BIJLAGE 3: TYPOLOGIE VOOR 'PUBLICNESS' VAN ONDERWIJS	35
BIJLAGE 4: CRITERIA VOOR PUBLIEKE DIENSTVERLENING.....	37
LITERATUUR.....	39

1. Inleiding

In de jaren tachtig domineerde wereldwijd de gedachte dat organisaties als ministeries, scholen, vervoersbedrijven en ziekenhuizen een voorbeeld moesten nemen aan commerciële bedrijven. Dat zou ze efficiënter en klachtgerichter maken en de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren. Begin jaren '20, veertig jaar later, adverteren commerciële bedrijven met de publieke doelen die ze nastreven, maken multinationals kenbaar hoe ze bijdragen aan duurzaam leven, en verantwoorden ondernemingen zich over hun bijdrage aan de ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties. Ondertussen is sprake van een herwaardering van publieke dienstverlening en spreken politieke partijen zich uit voor een sterke overheid. En dat was nog vóór de corona-crisis.

Een duidelijke scheidslijn tussen een publieke en een private sector was in Nederland altijd al moeilijk te vinden.¹ Mede door bovenstaande ontwikkelingen, vervaagt het onderscheid tussen publiek en privaat verder. Bovendien, nu de overheid zich opstelt als regisseur van beleidsprocessen en daarvoor brede samenwerking zoekt, raken publiek en privaat steeds meer met elkaar verweven. Tegen dit decor ontstaat de behoefte om termen als publiek en privaat opnieuw te doordenken. Wanneer beschouwen we iets als publiek, en wat bedoelen we daar dan mee? Zoals nog zal blijken, helpt het zelden om te spreken over publiek óf privaat. In de internationale literatuur is *publicness* een gangbare term.² Het verwijst naar de mate waarin een organisatie, dienst of activiteit te beschouwen is als 'publiek'. De beste vertaling is wellicht 'publiekheid'. Behalve dat dit nog geen Nederlands woord is, is die term dermate lelijk dat het ook geen introductie verdient. Daarom gebruik ik hier afwisselend de Engelse term *publicness*, publieker en privater als vergrotende trap, of aanduidingen als het publieke of private karakter, of het publieke of private gehalte.

Het schaduwonderwijs groeit, net al het particuliere onderwijs. Beroepsopleidingen en bedrijven werken steeds intensiever met elkaar samen. Er is een roep om (in uitzonderlijke gevallen) leerlingen met publieke bekostiging particulier onderwijs te laten volgen. Internationaal opererende commerciële scholen-bedrijven en kapitaalkrachtige fondsen oefenen invloed uit op het Nederlandse onderwijs. De platforms van bigtech bedrijven dringen diep de school in. De corona-crisis versterkt die ontwikkelingen. Reden genoeg om vraagstukken rond publiek en privaat opnieuw te doordenken.

In dit essay, geschreven op verzoek van de Onderwijsraad, vormen algemene beschouwingen over publiek en privaat het decor om na te denken over het publieke karakter van onderwijs. Ik probeer drie dingen te doen.

Begrippen verhelderen. Rond termen als publiek en privaat hangt een dichte mist. Het is belangrijk om ontwikkelingen die verschillend zijn, ook verschillend te benoemen. Commodificering is iets anders dan commercialisering. Bijlage 1 biedt een lexicon met termen.

¹ De Swaan, 1993.

² Bozeman, 2007; Haque, 2001; Moulton, 2009.

Het denken ordenen door een aantal prominente invalshoeken toe te lichten. Het hart van het essay bestaat uit een beschrijving van drie invloedrijke perspectieven die het denken over *publicness* informeren (Hoofdstuk 2-4).

Stof tot nadenken bieden. Dat is het voornaamste doel van het héle essay inclusief alle boxen en bijlagen. De boxen geven illustraties van het denken over *publicness* in relatie tot onderwijs. Ter inspiratie gaat Hoofdstuk 5 juist over het publieke karakter van iets heel anders, namelijk de publieke ruimte.

Passend bij die doelen, sluit het essay niet af met een reeks ondubbelzinnige conclusies, laat staan definitieve antwoorden, maar met verderbrengende vragen (Hoofdstuk 6). Wat zijn nu de belangrijkste vragen rond het publieke karakter van het onderwijs in Nederland? Het zoeken naar behulpzame antwoorden begint immers met het stellen van zinvolle vragen.

De volgende hoofdstukken schetsen manieren om over publiek en privaat na te denken. Dat doe ik aan de hand van drie prominente perspectieven. In het eerste, institutionele perspectief draait het om de vraag: hoe is het geregeld? (Hoofdstuk 2). In het tweede, instrumentele perspectief is de leidende vraag: wat werkt het beste? (Hoofdstuk 3). En het derde, principiële perspectief stelt de meer fundamentele vraag: wat is nodig? (Hoofdstuk 4).³ Zoals nog zal blijken, is het denken over publiek en privaat niet los te zien van maatschappelijke ontwikkelingen. Als de samenleving verandert, ontstaan nieuwe vragen die op hun beurt aanleiding zijn voor nieuwe manieren van denken. En andersom: nieuwe manieren van denken leiden ook tot maatschappelijke veranderingen. Als bijvoorbeeld een gedachte ontstaat om een onderscheid te maken tussen financieren en aanbieden, dan blijft het niet bij een abstracte en theoretische exercitie achter een bureau, dan heeft dat daadwerkelijke en praktische gevolgen voor mensen in de zorg of het openbaar vervoer.

Driemaal publiek: sector, invloedssfeer en waarde

Om het publieke karakter van een organisatie te bepalen, gebruiken wetenschappers doorgaans één of een combinatie van de volgende drie invalshoeken.⁴ Die zijn verwant aan de drie perspectieven in de volgende hoofdstukken.

1. De kern-benadering (core approach)

Deze benadering stoelt op het onderscheid tussen een publieke en een private sector. De publieke sector bestaat uit de overheid en alle organisaties die worden betaald en bestuurd vanuit de overheid; de private sector omvat alle commerciële bedrijven. De vraag is dan hoe wezenlijk verschillen tussen beide sectoren zijn. Alle organisaties hebben immers met vergelijkbare vraagstukken te maken. Bijvoorbeeld: hoe richt je een organisatieproces in? Of: hoe kunnen mensen hun werk zo goed mogelijk doen? Sommigen stellen dat deze vraagstukken in principe hetzelfde zijn, ongeacht de sector. Anderen

³ Deze drie perspectieven zijn omwille van de beoogde helderheid enigszins kunstmatig uit elkaar gerafeld. De perspectieven sluiten elkaar niet uit en in de praktijk worden ze vaak gecombineerd. In het maatschappelijke discours volgen de drie perspectieven elkaar heel grof gezegd chronologisch op. Ook daarvoor geldt dat de weergave geen recht doet aan het veelvormige karakter van het denken: het is niet voor niets dat het derde perspectief verankerd is in opvattingen die al meer dan een eeuw de ronde doen.

⁴ Zie Bozeman & Moulton, 2011; Hall, Miller & Millar, 2015 voor een overzicht.

mensen dat in beide sectoren fundamenteel verschillende criteria gelden, zoals winst of juist publiek vertrouwen. Daardoor krijgen organisatievragen die ogenschijnlijk hetzelfde zijn, een heel verschillende betekenis, die dan ook een eigen benadering eisen.

Met organisaties die niet helemaal publiek, noch privaat zijn - zoals stichtingen of verenigingen - weet deze benadering niet goed raad.

2. Denken in dimensies (dimensional approach)

Volgens deze benadering is een onderscheid tussen een publieke en een private sector niet goed te maken en ook niet behulpzaam. Daarom benoemt men een aantal dimensies, met aan de uiteinden helemaal publiek en helemaal privaat. Organisaties kunnen iedere positie daartussen innemen. Vaak worden de volgende twee dimensies gebruikt.⁵ De eerste dimensie is de mate waarin een organisatie in de invloedssfeer van economische mechanismen functioneert, zoals de conjunctuur, concurrentie en de noodzaak om de gunst van de klant te verwerven. Een indicator voor het publieke karakter is dan bijvoorbeeld het aandeel financiering dat rechtstreeks afkomstig is van een overheid. Bij de tweede dimensie gaat het om de mate waarin een organisatie in de invloedssfeer van de politiek functioneert. Hoe groter die invloed, hoe publieker de organisatie. Onderzoekers meten dat bijvoorbeeld af aan de regeldichtheid van een branche, of de mate waarin een organisatie publiek verantwoording moet afleggen. Met deze twee dimensies ontstaat een assenstelsel, een publicness grid.⁶ Alle organisatievormen zijn ergens op dit raster te plaatsen. Zo zijn organisaties met elkaar te vergelijken en zijn veranderingen in de tijd zichtbaar te maken.

3. Normatieve benadering (normative approach)

De derde benadering legt de focus op wat een organisatie doet, wat het produceert, aanbiedt of teweegbrengt. Voegt de organisatie publieke waarde toe? De cruciale vraag is dan: wat is publieke waarde en wie bepaalt dat? Een pragmatisch antwoord is dat publieke waarde datgene is wat een publiek van waarde acht.⁷ Een publiek - bijvoorbeeld de inwoners van een stad of land - kan dat kenbaar maken via democratische processen. Bijvoorbeeld: het parlement van een land kan bepalen dat werk bieden aan mensen met een arbeidsbeperking publieke waarde toevoegt. Als bedrijf A dan relatief veel mensen met een arbeidsbeperking in dienst heeft en gemeente B maar weinig, dan is bedrijf A publieker omdat het in dat opzicht meer publieke waarde toevoegt dan gemeente B.

Integratie (integrative publicness theory)

De laatste jaren worden benaderingen vaker met elkaar gecombineerd. Onderzoek richt zich dan vooral op de vraag hoe de mate van economische en politieke invloed waaronder een organisatie functioneert, van invloed is op de gerealiseerde publieke waarde.⁸ Zo wordt het denken in dimensies geïntegreerd met de normatieve benadering.⁹

⁵ De benadering met twee dimensies is voorgesteld door Bozeman (1987) en wordt nog steeds veel gebruikt. Zie o.a. Andrews 2020; Kim, 2020; Lee, Choi & Chun, 2020.

⁶ Zie Bozeman, 2013, figuur 1.

⁷ Moore, 1995; Moore & Benington, 2011.

⁸ Bozeman & Moulton, 2011.

⁹ Bv Choi, Lee & Hur, 2021.

2. Hoe is het geregeld? Een institutioneel perspectief

Een eerste manier om over publiek en privaat na te denken begint bij de vraag: hoe is iets feitelijk geregeld? In deze denklijn gaat veel aandacht naar financiering, besturing, verstrekking, uitvoering en de verdeling van verantwoordelijkheden. Antwoorden op vragen als: wie betaalt, wie bestuurt, en wie is verantwoordelijk, bepalen de mate van publicness en privateness. Deze benadering vond met name weerklank tijdens het opbouwen van de na-oorlogse welvaartsstaat. Vanaf de jaren '70 en '80 van de twintigste eeuw ontstond steeds meer kritiek en ontstond een voedingsbodem voor een andere, dimensionele, benadering van publiek en privaat.

2.1 Achtergrond: de welvaartsstaat

Om de achtergrond van dit perspectief te begrijpen, helpt het om in gedachten terug te gaan naar de tijd van de na-oorlogse welvaartsstaat. In die tijd waren verschillen tussen publiek en privaat vooral institutioneel van aard. Rollen waarvan we het nu volstrekt logisch vinden om ze van elkaar te onderscheiden - zoals financier, bestuurder en verstrekker - vallen dan bijna als vanzelfsprekend met elkaar samen. Hetzelfde gold voor taken of onderdelen, zoals het spoor en de treinen die erover rijden, of het energienet en de energie zelf. Enigszins karikaturaal was de gedachte: de publieke sector bestaat uit organisaties die horen bij de overheid, met directe aansturing door de overheid, die publieke taken uitvoeren namens de overheid, met geld van de overheid, met mensen die gedreven zijn door de publieke zaak en in dienst zijn van de overheid. Daarnaast is er een duidelijk te onderscheiden private sector met – net zo karikaturaal – commerciële bedrijven, die met het aanbieden van producten en diensten hun eigen broek ophouden, met elkaar concurreren om de gunst van de klant, gericht zijn op winst en waar mensen werken die gedreven worden door ondernemerschap en geld verdienen.

Institutionele vormgeving van het onderwijs

Een strikt institutioneel onderscheid tussen een publieke en private sector heeft het Nederlandse onderwijs nooit gekend. Vanaf de vorming van de natiestaat was sprake van een combinatie van publieke en private elementen.¹⁰ Veel Nederlandse scholen komen bijvoorbeeld voort uit initiatieven van kerken, verenigingen (zoals De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen), stichtingen, particulieren en bedrijven.¹¹ Zo is de typisch Nederlandse figuur ontstaan van publieke bekostiging in combinatie met private besturing.¹² In vergelijking met andere landen is de private sector - zonder bekostiging van de overheid - lange tijd relatief klein gebleven.¹³ De keuze-mogelijkheden binnen het publiek bekostigde onderwijs zijn in Nederland juist groot.¹⁴

¹⁰ De Vijlder, 1996.

¹¹ O.a. Boekholt & De Booy, 1987.

¹² Onderwijsraad 2019b; Waslander, 2011

¹³ Dronkers, 1995.

¹⁴ Van der Sluis, Hooge & Waslander, 2017

In de na-oorlogse welvaartsstaat is publiek bijna synoniem met overheid: taken die door de overheid worden uitgevoerd zijn publieke taken en publieke taken worden door de overheid uitgevoerd; organisaties die worden bekostigd door de overheid zijn publieke organisaties en publieke organisaties worden door de overheid bekostigd. Publiek en privaat werden voorgesteld als twee aparte, los van elkaar staande sectoren. Dat maakte een organisatie publiek óf privaat. Die organisaties werden ook vaak los van elkaar bestudeerd: publieke organisaties onder de noemer public administration en private organisaties door organisatie-wetenschappen.¹⁵

2.2 Het publieke karakter is meer dan een sector

De gedachte van twee duidelijk afgebakende sectoren, met organisaties die netjes binnen de lijntjes van het denkschema passen, is een veel te simpele voorstelling van zaken. Dat was in die na-oorlogse tijd trouwens ook al zo. Want wat bijvoorbeeld te doen met kerkgenootschappen, verenigingen en stichtingen? Zeker niet van de overheid, en ook niet gericht op winst. Al die organisaties werden ondergebracht in wat dan werd genoemd 'de derde sector'.¹⁶ De grote verscheidenheid aan organisaties in die derde sector maakt onmiddellijk duidelijk hoezeer dat een restcategorie is. In landen met een rijke traditie aan charitatieve instellingen en particulier initiatief is de derde sector groot en belangrijk. Bijvoorbeeld in Nederland, waar de derde sector zich uitstrekt van wonen tot zorg en van welzijn tot onderwijs. Een simpele indeling met twee - of desnoods drie - sectoren heeft dan analytisch en praktisch maar beperkte waarde. Bovendien ontstaan de meest complexe en interessante vraagstukken juist op de grensvlakken met en binnen de 'derde sector'. Bijvoorbeeld: mag de overheid eisen stellen aan een particulier initiatief met een maatschappelijke doelstelling? En zo ja, welk type eisen dan wel en welke type eisen niet?

Nog los van de beperkte analytische waarde van een strikt onderscheid tussen een publieke en een private sector, ontstond in de loop van de jaren '70 en '80 van de twintigste eeuw ook uit praktische hoek steeds meer kritiek. Omdat publiek bijna synoniem was met overheid, was deze kritiek nauw verwant met aanzwellende kritiek op de omvang en het functioneren van de overheid. Als alle publieke taken onder de hoede van de overheid worden uitgevoerd, dan is de overheid met alles wat daarbij hoort, al snel heel groot. Dat bood een vruchtbare voedingsbodem voor kritiek over kosten (te hoog), slagvaardigheid (te klein) en kwaliteit van dienstverlening (te laag). Bovendien rezen er twijfels bij de veronderstelling dat organisaties in de publieke sector a priori de publieke zaak dienen. De vraag doemde op of de overheid eigenlijk wel een goede uitvoerder is van (democratisch bepaalde) taken.¹⁷ Laat staan dat de overheid op voorhand altijd zelf de beste uitvoerder zou zijn.

Zo groeide ook het besef dat institutionele vormgeving geen garanties biedt voor het publieke karakter van een organisatie, dienst of taak. Het bekostigen van een organisatie uit publieke middelen betekent niet automatisch dat die organisatie (alleen maar) publieke taken uitvoert of alleen maar handelt op

¹⁵ Mahoney, McGahan & Pitelis, 2009; Bozeman, 2013.

¹⁶ O.a. Burger & Dekker, 2011.

¹⁷ Osborne & Gaebler, 1993.

basis van een collectief belang. Het is zelfs de vraag hoe sterk het verband is tussen kenmerken als financiering, besturing en uitvoering aan de ene kant, en het realiseren van uitkomsten met publieke waarde aan de andere kant.¹⁸ Zo leidde kritiek op omvang en functioneren van de overheid tot een andere, dimensionele, manier van denken over publiek en privaat.

¹⁸ Le Grand, 2003; Mahoney, McGahan & Pitelis, 2009; Osborne & Gaebler, 1993; Moulton, 2009.

3. Wat werkt het beste? Een instrumenteel perspectief

Een tweede perspectief op publiek en privaat kiest voor een pragmatisch criterium. Wat werkt het beste? De focus is niet zozeer institutioneel maar instrumenteel. Dit perspectief vindt zijn ankerpunt in de neo-klassieke economie en krijgt vanaf de jaren '80 wereldwijd veel aandacht en navolging. Het leidt een discussie in over zogeheten kerntaken van de overheid. Nadat eerder werd gedacht in termen van grenzen tussen publiek en privaat, leidt dit tweede perspectief tot denken in termen van combinaties van publieke en private elementen. Publiek staat dan niet meer voor een sector, maar voor specifieke aspecten binnen een gevarieerd ecosysteem.

3.1 Achtergrond: kerntaken van de overheid

Dat het instrumentele perspectief vanaf de jaren '80/'90 in zwang raakte, had alles te maken met een grote en groeiende na-oorlogse welvaartsstaat, opeenvolgende olie-crisis die de overheidsuitgaven flink onder druk zetten, groeiende kritiek op het functioneren van de overheid in het algemeen en onvrede over de bedenkelijke kwaliteit van de uitvoering in het bijzonder. Om de overheidsuitgaven te beheersen, en de rol van de overheid terug te dringen, moest de overheid zich beperken tot haar kerntaken.¹⁹ Het debat over 'publiek en privaat' raakte in die tijd sterk gepolitiseerd. Discussies liepen hoog op, in Nederland maar meer nog in het (Angelsaksische) buitenland. Thatcherisme, Reaganomics en Rogernomics kwamen symbool te staan voor het herstructureren van de samenleving met een beperkte rol voor de overheid.²⁰

Om de vraag te kunnen beantwoorden wat een overheid wel en niet zou moeten doen, begint de redenering met het maken van een onderscheid tussen wat en hoe. 'Het wat' kan worden ingevuld met democratisch gelegitimeerde (publieke) taken, belangen of waarden; het is de uitkomst van een politiek proces. 'Het hoe' is vervolgens een beleidstechnisch vraagstuk: met welk beleidsontwerp en met welke maatregelen is zo'n taak het best uit te voeren, of zo'n belang of waarde het best te borgen? Voor die beleidstechnische vragen biedt het theoretische kader van de neo-klassieke economie nuttige aanknopingspunten. De exercitie begint met het typeren van het economische goed in kwestie.²¹ Een economisch goed kan van alles zijn: een taak, een belang, een product, een dienst. Volgens de neo-klassieke economische theorie, voldoet het marktmechanisme in beginsel het beste om een goed te produceren en te verdelen. Het prijsmechanisme zorgt dan voor de afstemming tussen mensen die behoefte hebben aan het goed (consumenten) en mensen die dat goed kunnen aanbieden (producenten). Als er veel vraag is terwijl er weinig aanbod is, stijgt de prijs. Dat maakt het voor andere aanbieders aantrekkelijk om het goed ook te produceren, waardoor het aanbod toeneemt en de prijs vervolgens daalt. In de omgekeerde situatie - meer aanbod dan vraag - daalt de prijs. Daardoor verlaat

¹⁹ WRR, 2000.

²⁰ Naar Thatcher in het Verenigd Koninkrijk, Reagan in de Verenigde Staten van Amerika, en Roger Douglas in Nieuw Zeeland.

²¹ De weergave in deze paragraaf is een versimpeling. Voor een meer uitgebreide uitwerking zie o.a. Waslander, 1999.

een deel van de aanbieders de markt en komt er minder aanbod. Zo zorgt het prijsmechanisme ervoor dat vraag en aanbod voortdurend naar een evenwicht tenderen.

Het wat/hoe onderscheid neutraliseerde een deel van de verhitte discussies. Door de wat-vraag toe te wijzen aan het politieke domein, ontstond ruimte om de hoe-vraag analytisch te benaderen en rationeel te beantwoorden.²² Daarbij is het vertrekpunt steeds dat markten in beginsel de beste uitkomsten genereren: mensen hebben keuzevrijheid en concurrentie zorgt voor efficiëntie en innovatie. De vraag verschuift dan naar de beste manier om specifieke markten te construeren. Bijvoorbeeld: is concurrentie óm het spoor of óp het spoor het beste voor reizigers? In het eerste geval dingen vervoerders om het leveren van diensten op een bepaald traject. Degene die de aanbesteding wint, is vervolgens de enige vervoerder op dat traject. Bij concurrentie óp het spoor rijden er meerdere vervoerders op hetzelfde traject.

Onderwijs als 'economisch goed'

De neo-klassieke economie gaat uit van individuen (de homo economicus) die hun eigen kosten afwegen tegen hun eigen baten. De optelling van die individuele beslissingen leidt - in beginsel - tot de beste uitkomsten voor het collectief. Dat is echter niet het geval bij collectieve goederen - ook wel publieke goederen. Dat zijn economische goederen die aan twee specifieke criteria voldoen: ze zijn niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend. Het klassieke voorbeeld is de vuurtoren. Als er eenmaal een vuurtoren staat, is het waarschuwingslicht voor iedereen zichtbaar: je kunt niemand meer uitsluiten van het gebruik. Bovendien maakt het voor dat waarschuwingslicht niet uit of er één, honderd of duizend schepen gebruik van maken: gebruik door het ene schip is niet rivaliserend met het gebruik door andere schepen. Bij een collectief goed hapert het marktmechanisme omdat kosten en baten niet goed zijn toe te rekenen aan betalers en gebruikers. Dan steekt het free-rider probleem de kop op. Ieder schip is beter af met een 'free ride' door wel alle baten te hebben maar zelf niet bij te dragen aan de kosten. Hoewel iedereen er baat bij zou hebben komen collectieve goederen daardoor moeilijk tot stand.

Er zijn ook collectieve goederen die hun niet-rivaliserende karakter verliezen bij veelvuldig gebruik. Het klassieke voorbeeld hier is de gezamenlijke weide en de zogeheten tragedy of the commons. Als boeren een gezamenlijke weide beperkt gebruiken, kan iedereen er gebruik van blijven maken. Als een of enkele boeren er echter veelvuldig gebruik van maken, dan ontstaat uitputting en kan op de langere termijn niemand er meer gebruik van maken.

In deze economische zin van het woord is *onderwijs géén collectief goed*. Het is niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk heel voorstelbaar dat leerlingen en studenten worden uitgesloten van onderwijs. Aan het niet-uitsluitbaar criterium is niet voldaan. Voor het criterium van niet-rivaliserend ligt het genuanceerder. Zoom-colleges zijn vaak niet-rivaliserend vanuit het perspectief van studenten: het verschil tussen vijftig of honderd mede-studenten maakt vaak weinig uit. Niettemin zijn veel vormen van onderwijs wel degelijk rivaliserend. Het maakt uit of de docent een werkgroep van acht studenten begeleidt, of eentje van vijftig. Leraren en docenten kunnen hun tijd immers maar één keer gebruiken om leerlingen en studenten persoonlijk aandacht te geven.

²² Een goed voorbeeld van deze benadering én de doorwerking daarvan, is WRR (2000).

3.2 Marktfalen en overheidsfalen

Het marktmechanisme werkt niet altijd optimaal; er moet aan specifieke voorwaarden zijn voldaan. Ter illustratie een paar voorbeelden; deze weergave is geenszins volledig.²³ Het marktmechanisme werkt alleen als consumenten ook echt iets te kiezen hebben en producenten makkelijk een markt kunnen betreden. Bovendien moeten er genoeg producenten zijn die ook echt met elkaar concurreren om de gunst van de klant. Ook is het essentieel dat consumenten vóóraf een goede, integrale, afweging kunnen maken. Betrouwbare informatie over prijs en kwaliteit is daarom een essentiële randvoorwaarde. Verder mag geen sprake zijn van grote schaalvoordelen of netwerkeffecten. Schaalvoordelen zijn er bijvoorbeeld bij kostbare infrastructuur zoals het spoor; netwerkeffecten ontstaan bij bigtech bedrijven als Google of Apple en bij platforms als Twitter of Facebook.²⁴ In die gevallen ontstaat bijna als vanzelf een monopolie of een winner-take-all markt, en dan werkt het prijsmechanisme niet goed.

Als niet aan de voorwaarden is voldaan, ontstaat het risico op *marktfalen*. Dat kán aanleiding zijn voor enige vorm van beleid. Kan, want ook dan is het zaak eventuele gebreken van het marktmechanisme zorgvuldig af te wegen tegen de risico's op *overheidsfalen*. Bemoeienis van de overheid maakt het immers niet altijd beter: het geeft risico's op inefficiëntie, bureaucratie, misbruik van regels en voorzieningen, enzovoorts. Ingrijpen door de overheid kan bovendien heel verstoring werken op dingen die zonder ingrijpen heel behoorlijk verlopen. Bemoeienis van de overheid kan mensen bijvoorbeeld afhankelijk maken, en houden. Dat gaat niet alleen ten koste van eigen initiatief en een vitale 'civil society', maar ontnemt mensen ook de mogelijkheid om zelfrespect op te bouwen.²⁵

Markt waar het kan, overheid waar het moet

Mocht de conclusie niettemin zijn dat er reden is voor de overheid om 'iets' te doen, dan volgt uit diezelfde analyse welke interventies mogelijk zijn. Eerst gaat de voorkeur uit naar interventies waarmee alsnog voldaan kon worden aan de voorwaarden, zodat het marktmechanisme vervolgens zijn werk kan doen. Als er te weinig aanbieders zijn om consumenten echt te laten kiezen, dan zijn er meer aanbieders nodig. De overheid kan dan hindernissen uit de weg ruimen, en nieuwe toetreders stimuleren zich op een markt te begeven. Als consumenten vooraf de prijs/kwaliteit verhouding niet goed kunnen inschatten, dan kan de overheid ervoor zorgen dat er betere en openbaar beschikbare informatie komt. Interventies kunnen heel verschillend zijn. De overheid hoeft ze ook niet per se zelf te initiëren of uit te voeren; ze kan heel verschillende rollen vervullen. De overheid kan zelf een economisch goed financieren, de productie en/of consumptie reguleren of fungeren als anjager of regisseur. De overheid kan ook licenties verstrekken, of een heel nieuwe markt in het leven roepen zoals een markt voor verhandelbare emissierechten. De overheid kan ook verzekeringen (doen) geven zodat consumenten minder onzeker hoeven zijn. Of via toezicht (doen) zorgen voor een gelijk speelveld voor

²³ Zie bv Weimer & Vining (2005) voor een uitgebreid analysekader, met bijbehorende remedies. Voor een uitwerking van dit analysekader voor onderwijs zie Waslander (1999).

²⁴ Zie ook Van Dijk, Poell & De Waal, 2020.

²⁵ O.a. Le Grand, 2003.

producten. De overheid kan in allerlei hoedanigheden als marktmeester optreden, om ervoor te zorgen dat de markt functioneert zoals bedoeld.

Externaliteiten

Onderwijs heeft *externaliteiten*. Dat zijn baten die niet alleen ten gunste komen van degene die het goed consumeert, maar ook van anderen. Zo heeft iemand niet alleen zelf baat bij een gezonde levensstijl, maar ook diens werkgever vanwege het lagere risico op ziekteverzuim, en de samenleving als geheel vanwege dalende zorgkosten. Bij goederen met veel externaliteiten werkt het marktmechanisme niet goed, omdat kosten en baten niet goed zijn toe te rekenen aan individuen. Terwijl iemand zelf alle kosten draagt voor een gezonde levensstijl, komt een deel van de baten bij anderen terecht. Een individuele kosten/baten afweging is dan onvolledig: iemand heeft wel zicht op alle kosten, maar weegt dat af tegen maar een deel van alle baten. Behalve goederen met veel positieve externaliteiten, zijn er ook goederen met vooral negatieve externaliteiten, verdovende middelen bijvoorbeeld. In dat geval ondervinden anderen nadelen van iemands consumptie, terwijl deze 'kosten' niet meewegen in een individuele afweging.

Als een goed veel positieve externaliteiten heeft (merit good) dan kan de overheid consumptie aanmoedigen, bijvoorbeeld via subsidies. Als een goed veel negatieve externaliteiten heeft (demerit good) dan kan de overheid consumptie juist ontmoedigen, bijvoorbeeld via accijns.

Onderwijs heeft heel veel positieve externaliteiten. Niet alleen degene die zelf onderwijs volgt heeft er iets aan, ook anderen hebben er voordeel van. Werkgevers bijvoorbeeld. Ook de samenleving als geheel heeft er baat bij als mensen onderwijs volgen, onder meer in de vorm van welvaart en welzijn en het functioneren van een parlementaire democratie.

Privaat, publiek en positioneel

Een aantal specifieke opmerkingen over onderwijs zijn hier op hun plaats. Onderwijs is geen collectief goed, maar heeft wel heel veel positieve externaliteiten. Daarom is het zinvol een nader onderscheid te maken tussen de vele opbrengsten van onderwijs. De baten die direct ten goede komen aan degene die het onderwijs heeft gevolgd, zijn individuele of *private opbrengsten* van onderwijs. Bijvoorbeeld: plezier in het leren zelf, of inkomen uit werk dat mogelijk is dankzij het gevolgde onderwijs. Opbrengsten die ten goede komen aan de samenleving als geheel zijn *publieke opbrengsten* van onderwijs. Bijvoorbeeld: de bijdrage van een geletterde bevolking aan het functioneren van een representatieve democratie, en de toekomstige welvaart van een land.

Dan zijn er ook nog *positionele opbrengsten* van onderwijs.²⁶ Die zijn het gevolg van de rol die diploma's en certificaten vervullen bij het selecteren van mensen, vooral op de arbeidsmarkt. De waarde van een diploma op de arbeidsmarkt hangt mede af van het aantal andere mensen dat hetzelfde of een beter diploma heeft. Als je als één van de weinigen van je generatie een universitaire bul behaalt, heb je daar meer aan dan wanneer de helft van je generatie dat heeft gedaan. Positionele opbrengsten veroorzaken

²⁶ Hirsch, 1977; Brighthouse & Swift, 2006.

een prikkel om steeds méér te investeren in onderwijs. Misschien zelfs wel meer dan nodig of gerechtvaardigd is. Als er veel meer hoger opgeleiden zijn dan dat er werk voor hen is, dan kunnen hoger opgeleiden het werk gaan uitvoeren dat ook door middelbaar opgeleiden gedaan kan worden. Die middelbaar opgeleiden kunnen op hun beurt lager opgeleiden verdringen. In zo'n situatie zijn de individuele en maatschappelijke kosten voor onderwijs hoger dan de baten die er tegenover staan. Het zijn vooral deze positionele opbrengsten van diploma's, die van onderwijs een ratrace kunnen maken met sociale verspilling als uitkomst.

In het geval van onderwijs, is het al dan niet goed functioneren van het prijsmechanisme niet genoeg om af te wegen óf en zo ja hóe een overheid het best kan optreden. Steeds is ook de vraag hoe de positionele kenmerken van onderwijs zich ontwikkeld. Die kenmerken zijn bijvoorbeeld een prikkel voor de groei van schaduwonderwijs - zoals huiswerkbegeleiding en bijles²⁷ - en de groei van onderscheidende trajecten - zoals honours-trajecten en university colleges. Dergelijk aanbod is vanuit het perspectief van gelijke kansen niet op voorhand problematisch: het gaat vooral om de criteria die een rol spelen bij de (zelf)selectie van leerlingen en studenten.²⁸ In Nederland worden positionele kenmerken van het funderend onderwijs gedempt door het civiele effect van diploma's.²⁹ Alle leerlingen met eenzelfde diploma hebben toegang tot hetzelfde vervolgonderwijs, ongeacht de specifieke school waar het diploma is gehaald en ongeacht de instelling waar ze verder willen.

3.3 Ecosystemen met publieke en private aspecten

Geïnspireerd op dit tweede perspectief, ontstaat in veel landen de wens om het onderwijs te laten profiteren van de voordelen van marktmechanismen. Door keuzemogelijkheden te bieden aan ouders, leerlingen en studenten. Door efficiëntie en innovatie te stimuleren. Door scholen autonomie te bieden in combinatie met de eis verantwoording af te leggen.³⁰ Zo ontstaat wereldwijd een grote verscheidenheid aan publiek-private constellaties (zie Bijlage 2).

Het onderscheid tussen bestuur en management leidt bijvoorbeeld tot heel verschillende combinaties. Zo kan een democratisch gekozen bestuur van een publiek bekostigd schooldistrict, een prestatiecontract sluiten met een commercieel bedrijf. Het bedrijf krijgt gedurende vijf jaar de zeggenschap - inclusief personeelsbeleid - over een aantal scholen. Als het bedrijf erin slaagt de uitval met een vastgesteld percentage terug te brengen en de gemiddelde prestaties van leerlingen omhoog te brengen, volgt een bonus. Wat is er dan precies publiek aan het onderwijs? En hoe zit dat dan als een bestuur van particulier bekostigde scholen eenzelfde contract sluit met een non-profit organisatie die het management van scholen verzorgt?

²⁷ Elffers & Jansen, 2019; Györi, 2020.

²⁸ Coleman, 1992.

²⁹ Onderwijsraad, 2015.

³⁰ Verger, Lubinski & Steiner-Khamsi, 2016; Verger, Moschetti & Fontdevilla, 2020.

Vouchers kunnen de bekostiging van onderwijs aan de leerling koppelen in plaats van aan de aanbieder. Als die vouchers toegang geven tot alle soorten aanbieders, ontstaan allerlei publiek-private combinaties. Ouders die hun kinderen naar een particuliere school sturen, krijgen dan bijvoorbeeld (een deel van) de kosten vergoed uit publieke middelen. Als aanbieders van onderwijs winst mogen maken en uitkeren, kunnen commerciële ketens van scholen ontstaan die publieke middelen als winst uitkeren aan particuliere aandeelhouders.

De groeiende verscheidenheid aan verschijningsvormen nodigt uit om steeds meer dimensies te onderscheiden waarop organisaties, activiteiten en taken kunnen variëren van volledig publiek tot volledig privaat. Zo onderscheidt een recente typologie vier hoofddimensies met daarbinnen in totaal eenentwintig verschillende componenten om de publicness van onderwijs aan af te meten (zie Bijlage 3).

Met een groeiende verscheidenheid aan financierings-, besturings- en organisatievormen, verschuift het denken in termen van publieke en private sectoren en dimensies, naar het denken in termen van gevarieerde ecosystemen waarin publieke en private aspecten met elkaar vervlochten zijn. In die benadering functioneert het privaat bekostigde na-schoolse onderwijs (schaduwonderwijs) niet los van het publiek bekostigde schoolse onderwijs, maar zijn het onderdelen van eenzelfde ecosysteem die elkaar over en weer beïnvloeden.³¹ Vergelijkbare gedachten liggen ten grondslag aan de verwevenheid bij de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, waar publiek bekostigde beroepsopleidingen samen met lokale overheden, instellingen en commerciële bedrijven een regionaal 'ecosysteem' vormen.³² Ook het denken over kenniscirculatie en innovatie laat zich inspireren door ecosystemen met publieke en private componenten.³³

Zo ontstaan nieuwe vragen. Kan de overheid bijdragen aan het ontstaan van dergelijke ecosystemen, of sterker, is het zelfs haar taak die te creëren? Bijvoorbeeld in het licht van klimaatverandering en de energietransitie? En als dat zo is, wat zou de rol van de overheid dan moeten zijn?³⁴ Wie treedt op als beheerder van zo'n ecosysteem, wie bewaakt dat het systeem als geheel wenselijke uitkomsten genereert, en wie mag op welke gronden ingrijpen?

³¹ O.a. Zhang & Bray 2020.

³² Zie MBO Raad & Ministerie van OCW, 2018.

³³ Zie WRR, 2013.

³⁴ Zie o.a. het werk van Mazzucato (2016).

4. Wat moet je willen? Een principieel perspectief

Zoals de naam al zegt, start de redenering van een derde perspectief niet bij formele kwesties zoals financiering en wettelijke bevoegdheden, noch bij feitelijke uitkomsten, maar bij normatieve uitgangspunten. De basisvraag is: wat zou een samenleving voor zichzelf moeten willen? Deze gedachtegang legt het referentiepunt bij waarden en praktijken die nodig zijn voor het adequaat functioneren van een democratische rechtsstaat. De verhouding tussen overheid en burgers en tussen burgers onderling hoort daar bij. Een samenleving zou het voor- en naleven van die waarden en praktijken moeten willen, ook als dat niet het meest efficiënt is.

4.1 Achtergrond: de democratische rechtsstaat

Dit derde perspectief is zeker niet nieuw; het beroept zich graag op denkers uit de 18e en 19e eeuw.³⁵ Dat deze denkwijze recent meer aandacht krijgt, komt zowel door voortschrijdend inzicht als maatschappelijke veranderingen. Zo is het inzicht gegroeid dat het onderscheid tussen ‘het wat’ en ‘het hoe’ problematisch is, wat een belangrijk fundament onder het instrumentele perspectief raakt. Een helder onderscheid tussen beide is vaak niet te maken, blijkt uit ervaring. Toenemend dringt een besef door dat het publieke karakter van een voorziening, taak of activiteit niet alleen schuilt in democratisch gelegitimeerde doelen (‘het wat’), maar ook in de manier waarop die doelen worden gerealiseerd (‘het hoe’). We verwachten niet alleen dat burgers die daarvoor in aanmerking komen een uitkering of toeslag krijgen, maar ook dat die burgers respectvol worden behandeld. Ook, of misschien wel juist, als mensen niet voor een uitkering of toeslag in aanmerking komen. Daarnaast blijkt uit ervaring dat het vaak buitengewoon lastig is om publieke waarden zo ondubbelzinnig en concreet te maken, dat ze als harde criteria kunnen fungeren om aan af te meten welke publiek-private constellaties de beste uitkomsten genereren.³⁶

Bovendien nopen maatschappelijke ontwikkelingen tot herbezinning. In binnen- en buitenland zijn toenemende sociale ongelijkheid, pluriformiteit, populisme en polarisering aanleiding van groeiende zorgen over uitholling van de democratische rechtsstaat.³⁷ Sommigen spreken zelfs van een nieuwe staatsvorm: het nieuwe despotisme.³⁸ Ook binnen Europa zijn er landen die alleen nog in naam democratisch zijn: het zijn fantoom democratieën geworden.³⁹

Vanuit dit principiële perspectief zijn zaken als efficiency of gerealiseerde uitkomsten niet de ultieme criteria om aan af te meten of instituties met een publiek karakter – zoals zorg, wonen, onderwijs of sociale zekerheid – hun rol goed vervullen. Het gaat (ook) om het waarborgen van democratische waarden en praktijken.⁴⁰ Cruciale vragen zijn dan: Wat zijn dan die fundamentele waarden die ten

³⁵ Ford, 2020; Gerrard, 2018.

³⁶ Zie bijvoorbeeld WRR, 2012.

³⁷ Zie o.a. Tjeenk Willink, 2018.

³⁸ O.a. Keane, 2020.

³⁹ Keane, 2020.

⁴⁰ O.a. Haque, 2001.

grondslag liggen aan een democratische samenleving? En wat zou ‘het publiek’ voor zichzelf moeten willen om in de toekomst een adequaat functionerende democratische rechtsstaat te waarborgen, waarin burgers in vrijheid met elkaar kunnen samenleven?

De inherente spanning van ‘publieke’ voorzieningen

Voorzieningen die zich richten op alle burgers – zoals de gezondheidszorg – hebben het vermogen bij te dragen aan het vormen van een inclusief ‘publiek’ waar iedereen zich onderdeel van weet. Dat zorgt onvermijdelijk voor spanning.⁴¹ Om de ‘publieke’ rol waar te maken, moet de voorziening zich richten op brede toegankelijkheid, op het collectief, op het gezamenlijke en het gemeenschappelijke, op het uitdragen van gedeelde waarden, en op het gelijk behandelen van gelijke gevallen. Dat is wat een voorziening ‘publiek’ maakt. Tegelijkertijd meten burgers – in hun hoedanigheid als gebruikers – het functioneren van de voorziening af aan de mate waarin de dienstverlening of de uitvoering tegemoetkomt aan individuele behoeften en verwachtingen. Dat zorgt voor een paradox. Om de waardering voor de voorziening te verhogen, is het verleidelijk om het tegemoetkomen aan de wensen van burgers – of beter gezegd, de individuele behoeften van verschillende gebruikers – tot uitiem criterium te verheffen. Terwijl de tevredenheid van individuele gebruikers hierdoor stijgt, kan dat ten koste gaan van het publieke karakter van de voorziening. Bijvoorbeeld: terwijl grote groepen gebruikers heel tevreden zijn met een persoonsgebonden budget, kan tegelijkertijd grotere ongelijkheid in ontvangen zorg ontstaan omdat de ene burger ‘pgb-vaardiger’ is dan de andere.⁴² Als voorzieningen, zoals zorginstellingen, vervolgens vooral door de minder pgb-vaardige burgers worden gebruikt, kan dat de solidariteit tussen burgers onder druk zetten en de legitimiteit van de publieke voorziening (verder) ondermijnen. Het individualiseren en personaliseren van publieke diensten is daarom niet zonder risico.

4.2 Uitgangspunten

Op de vraag wat dan de normatieve uitgangspunten moeten zijn, bestaan uiteraard verschillende antwoorden. Gutmann redeneert bijvoorbeeld vanuit burgerlijke vrijheden en hecht sterk aan kansen op (een eigen invulling van) het goede leven, wederzijds respect en noties als ‘deliberative democracy’ en ‘robust disagreement’.⁴³ Anderen benadrukken sterker uitgangspunten als gelijke kansen om je te ontplooien (‘flourishing’) en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁴⁴ Ondanks die verschillen, worden drie uitgangspunten veelvuldig naar voren gebracht: delibereren, inclusiviteit en morele kwaliteit.⁴⁵

Delibereren

Verschillende opvattingen respecteren en conflicten oplossen zonder geweld: dat is het fundament onder een democratische rechtsstaat. Daarvoor is nodig dat burgers bereid en bekwaam zijn om te *delibereren*. Om eigen opvattingen en belangen onderwerp van gesprek te maken, zich te verstaan met

⁴¹ Williams & Dickinson, 2015; Pesch, 2008.

⁴² Min VWS, 2021.

⁴³ Gutmann & Thompson, 1998.

⁴⁴ Brighthouse et al. 2016; 2018

⁴⁵ O.a. Ford, 2020; Gerrard, 2015; Labaree, 2018.

die van anderen, en via uitwisseling, discussie en onderhandeling tot overeenstemming te komen. Of, te constateren dat je het weliswaar niet eens wordt, maar wel elkaars positie kent en respecteert. Dat vereist dat mensen openstaan voor het erkennen van andere belangen en behoeften dan die van henzelf. Denken en handelen vanuit een positie als burger, betekent collectieve belangen als vertrekpunt nemen: wat is, alles bij elkaar genomen, het best voor de samenleving als geheel? Burger leren zijn verloopt via processen van socialisering, zoals het overnemen van gedrag van anderen, en het incorporeren van (vaak impliciete) normen. Maatschappijcritici stellen dat mensen – aangemoedigd door beleid dat uitgaat van klanten, keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid – zich steeds moeilijker in een positie als burger kunnen verplaatsen. Dat kan een teken van onder-socialisering zijn.⁴⁶

Inclusiviteit

Democratische praktijken veronderstellen dat er een ‘publiek’ is, of ontstaat, dat in staat is gezamenlijke belangen te benoemen.⁴⁷ Zo’n publiek waarmee burgers zich in enige mate identificeren ontstaat niet vanzelf en is ook niet op voorhand *inclusief*. Steeds gaat het om de vraag: wie wordt wel en niet bij besluiten betrokken, en wiens stem wordt wel en niet gehoord? Voorzieningen met een groot maatschappelijk belang hebben bij uitstek een vermogen om een publiek te vormen, ‘to call a public into existence’. Dat geldt voor cultuur, voor de publieke ruimte en vooral ook voor onderwijs. Vanwege dat vermogen een publiek te vormen, is dan niet alleen het waarborgen van universele toegang tot die voorzieningen van belang, maar vooral dat een zo breed mogelijk ‘publiek’ daar ook daadwerkelijk gebruik van maakt. Dat betekent bijvoorbeeld dat het kwaliteitsniveau van breed toegankelijke voorzieningen minstens net zo hoog moet zijn als dat van (particuliere of private) alternatieven. Anders ontstaat het risico dat slechts een selectief deel van burgers daadwerkelijk gebruik maakt van een brede voorziening. Door reputatieschade kan dat proces zichzelf versterken. Dat ondermijnt het ‘publieke’ karakter van een voorziening, omdat de mogelijkheden een breed en inclusief ‘publiek’ te vormen afnemen.

Onderwijs en inclusiviteit

In Nederland bestaat geen lange, sterke traditie om te streven naar inclusiviteit in het onderwijs. Anders dan in bijvoorbeeld verschillende Angelsaksische landen, heeft het ideaal van een ‘comprehensive school’ in Nederland weinig voet aan de grond gekregen.⁴⁸ Met de pacificatie werd een oplossing gevonden voor de schoolstrijd, en kregen burgers de mogelijkheid om met publieke bekostiging eigen scholen te stichten op basis van religie en levensbeschouwing. Later droeg de vrije schoolkeuze voor ouders bij aan verschillen tussen scholen langs sociaal-economische en cultureel-etnische lijnen. Ook ontstond – mede dankzij particuliere initiatieven – een uitgebreid stelsel van speciaal onderwijs. Met gericht beleid zoals Weer Samen Naar School en passend onderwijs, is het aantal verschillende typen scholen gereduceerd. Maar de omvang van wat nu gespecialiseerd onderwijs heet, is nauwelijks teruggebracht.

⁴⁶ O.a. Furedi, 2009.

⁴⁷ O.a. Moore & Fung, 2012.

⁴⁸ Amsing, 2002; Greveling, Amsing & Dekker, 2015; Hogan, Thompson & Mockler, 2021.

Morele kwaliteit

Bij *morele kwaliteit* gaat het onder meer om vrijheden van burgers en mogelijkheden voor burgers om die vrijheden ook te benutten. Dat raakt aan de manier waarop schaarste wordt verdeeld in een samenleving, en hoe die verdeling wordt gerechtvaardigd. Een belangrijk uitgangspunt is dat ieder lid van een vrije samenleving, vrij zou moeten zijn om een eigen invulling te geven aan ‘het goede leven’ zolang de vrijheden van andere burgers worden gerespecteerd. Bovendien zou eenieder in staat moeten worden gesteld die invulling van het goede leven ook te realiseren. Vrijheden leiden tot onderlinge verschillen.

Sommige verschillen zijn echter onwenselijk, zoals ongelijkheden. Ongelijkheden – bijvoorbeeld in levenskansen, welvaart of welzijn – zijn een inherent onderdeel van iedere samenleving. Wat wel aanzienlijk varieert naar tijd en plaats, is hoe groot die ongelijkheden zijn, en hoe hardnekkig ze zijn tussen generaties. Of, zoals we in het pre-euro tijdperk zeggen: kun je nog een kwartje worden als je voor een dubbeltje geboren bent? In moderne samenlevingen worden ongelijkheden veelal gerechtvaardigd vanuit een meritocratisch ideaal.⁴⁹ Volgens dat ideaal zijn verschillen ‘eerlijk’ als ze een weerspiegeling zijn van verschillen in talent, inzet en motivatie. Als iemands rijkdom en aanzien het gevolg is van iemands eigen verdienste, vinden we dat eerlijker dan wanneer dat het directe resultaat is van (invloed)rijke ouders. Aan het meritocratische ideaal zitten echter ook schaduwzijden.⁵⁰ Het meritocratische ideaal individualiseert: individueel succes wordt gezien als eigen verdienste, zodat het uitblijven van succes een kwestie van persoonlijk falen wordt.⁵¹ Dingen waar mensen zelf weinig aan kunnen doen verdwijnen uit beeld. Zo worden structurele problemen geïndividualiseerd. Gebrek aan succes komt niet meer door armoede of discriminatie, maar door tekortschietende inzet of zelfdiscipline.⁵²

4.3 Het publieke karakter van processen en besluitvorming

In dit derde perspectief draait het bij publicness om democratische processen en besluitvorming. Krijgen allerlei verschillende belangen, perspectieven en opvattingen een plaats in het proces? Worden ze zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen? Nu het functioneren van de democratische rechtsstaat in veel landen onder druk staat, krijgt dit perspectief meer aandacht. Onderwijs heeft daarin een speciale plaats omdat het voor de bijzondere opgave staat om bij te dragen aan de vorming van toekomstige burgers en daarmee aan de toekomst van de democratie. Een curriculum dat leerlingen bekend maakt met de uitgangspunten en de werking van een democratie is belangrijk, maar de implicaties voor onderwijs gaan vele malen verder.

⁴⁹ Waslander, 2006.

⁵⁰ Young, 1958; Swift, 2004.

⁵¹ Mijns, 2016.

⁵² Zie o.a. Dehue, 2014.

Onderwijs en democratie

Democratische praktijken op school

De betekenis van onderwijs voor de democratische samenleving, gaat verder dan gebruikelijke discussies over ‘burgerschap’. Het gaat hier niet om de eenzame docent maatschappijleer die leerlingen de werking van de rechtsstaat uitlegt, of aandacht vraagt voor de vrijheid van meningsuiting. Het gaat om de school als een plaats waar leerlingen, studenten en onderwijsprofessionals zowel in het nu een gemeenschap vormen, als kinderen en jongeren toerusten op een rol als burger voor een toekomst die zij zelf opnieuw vormgeven.⁵³ Het gaat dan ook om vragen als: (hoe) worden leerlingen en studenten betrokken bij beleid- en besluitvorming in de klas, op school? Hoe worden conflicten opgelost (en niet alleen die tussen leerlingen of studenten onderling)? Is er in de school en in de klas een klimaat om open met elkaar te discussiëren (delibereren)? Hoe leren leerlingen en studenten zich te verhouden tot de gemeenschap waar ze nu en in de toekomst deel vanuit maken?

Ten opzichte van andere landen, participeren Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs al jaren opvallend weinig in democratische activiteiten op school.⁵⁴

Onderwijs als voorbeeldige praktijk

De meest vergaande variant van dit perspectief kiest het ideaal van een democratische, rechtvaardige, inclusieve, duurzame samenleving als vertrekpunt en wijst op de vormende rol van onderwijs voor de samenleving van de toekomst.⁵⁵ In deze gedachtegang zou het onderwijs niet ‘zomaar’ een democratische praktijk moeten zijn, maar een voorbeeldige praktijk. Het onderwijs zou een omgeving moeten zijn waarin kinderen kennis kunnen maken met hoe ‘de ideale samenleving’ – in de ogen van deze voorvechters – eruit zou kunnen zien. Bijvoorbeeld: om kinderen te laten ervaren dat er ook een wereld denkbaar is zonder commerciële invloeden en zakelijke belangen, moeten private bedrijven uit het onderwijs worden geweerd. In die voorbeeldige praktijk, moeten democratische principes leidend zijn voor het héle onderwijs. Variërend van de manier waarop beleid wordt gemaakt en uitgevoerd, tot de inrichting van organisaties en de inhoud van het curriculum. Bijvoorbeeld: als een school het belang van public deliberation werkelijk wil voorleven, verdraagt zich dat volgens deze denkers niet met een sterk hiërarchisch gestuurde organisaties. En: als een school werkelijk de waarde en het waarderen van diversiteit duidelijk wil maken, dan doet ze dat het best door zelf uit te blinken in inclusiviteit en het omgaan met verschillen.

Onderzoekers wijzen erop dat het evenwicht tussen verschillende belangen kan verschuiven als een specifieke subgroep veel ruimte krijgt om een specifiek deelbelang te behartigen. Of die subgroep nu een selecte groep burgers, een goeddoelenorganisatie of een commercieel bedrijf is. Als één perspectief gaat overheersen, ontstaat het risico dat collectieve, gezamenlijke belangen naar de achtergrond verschuiven of zelfs worden ‘gekaapt’.⁵⁶ Want wat geeft een subgroep, een fonds of een bedrijf het recht, of beter de legitimatie, om een voorziening die voor iedereen bedoeld is, naar de eigen hand te zetten? Onderzoekers wijzen erop dat met een verandering van spelers, ook het speelveld en

⁵³ Biesta, 2016; Borgman, 2021.

⁵⁴ Munnikma et al. 2017.

⁵⁵ Zie o.a. Gerrard, 2015; Gerrard & Savage, 2017; Gerrard, 2018.

⁵⁶ Zie o.a. Reckhow, 2010; Reckhow & Snyder, 2014; Hogan & Thompson, 2020; Pesch et al. 2020.

het spel zelf verandert. Commerciële organisaties die als sponsor betrokken raken bij een school – bijvoorbeeld voor een sportteam of de schoolkrant – ontwikkelen na verloop van tijd vaak de neiging om hun invloedssfeer uit te breiden naar het onderwijs zelf.⁵⁷ Het punt is vaak niet eens zozeer, of niet alleen, de betrokkenheid van deze organisaties bij het onderwijs. Het punt is eerder, of ook, een gebrek aan alertheid vanuit het onderwijs zelf om het evenwicht tussen alle en ieders belangen te bewaken. Individuele scholen, maar ook internationaal opererende onderwijsorganisaties, krijgen regelmatig het verwijt veel te naïef te zijn. Ze zijn vaak onvoldoende in staat om tegenwicht te bieden en zelf de regie te blijven voeren.⁵⁸ Juist door een gebrek aan alertheid, kunnen scholen zich op een hellend vlak begeven zonder dat ze zich dat realiseren.

Softe en sluipende privatisering

Tegen die achtergrond wijzen onderzoekers op het risico van allerlei vormen van *softe privatisering*: private invloeden worden geïntegreerd in de governance van het onderwijs. Sturing en beleidsvorming gebeurt tegenwoordig vaak in netwerken met verschillende organisaties. Door te participeren in die netwerken, krijgen commerciële bedrijven en non-profit organisaties de mogelijkheid invloed uit te oefenen op onderwijs. Bijvoorbeeld grote platforms en kapitaalkrachtige fondsen. Soms nemen deze organisaties zelf het initiatief om in netwerken te participeren; soms doen ze dat op uitnodiging van overheden. Organisaties kunnen zo veel invloed uitoefenen, door het (onder condities) beschikbaar stellen van geld, maar ook door mensen in contact te brengen met anderen. Dit verschijnsel doet zich voor op lokaal, nationaal en internationaal niveau.⁵⁹ Het probleem is niet dat mensen en organisaties zich willen inzetten voor het onderwijs; het probleem is het gebrek aan democratische controle op deze netwerken. Wat bedrijven en non-profit organisaties beogen, welke belangen ze behartigen en hoe zich dat verhoudt tot bredere belangen, onttrekt zich aan het publieke oog.⁶⁰ Ook, of juist, bij zelf-verklaarde weldoeners en mensen en organisaties die zelf bepalen wat van publieke waarde is, wordt ‘publicness’ geclaimd zonder representatie van een publiek.⁶¹

Een ander fenomeen is *sluipende privatisering*. Dat verwijst naar het verschijnsel dat commerciële betrokkenheid bij secundaire of ondersteunende processen leidt tot het beïnvloeden van primaire of kernprocessen. Hét voorbeeld is digitalisering. Door digitalisering vervaagt, verwatert en verdwijnt het klassieke onderscheid tussen ondersteunende processen – zoals een leerlingvolgsysteem – en het onderwijsleerproces zelf.⁶² Ook hier geldt: het probleem is niet dat scholen gebruik maken van de deskundigheid van bedrijven. Het probleem is eerder dat de invloed van die bedrijven zich aan het zicht van ‘het publiek’ onttrekt. En het probleem is vooral dat scholen daar ook zelf vaak onvoldoende zicht op hebben, zich afvragen wat wel en niet wenselijk is, en grenzen stellen.

⁵⁷ Enright, Hogan & Rossi, 2020.

⁵⁸ Verger, Lubienski & Steiner-Khamsi, 2016.

⁵⁹ Cone & Brøgger, 2020; Haque, 2001; Rudder, 2008; Reckhow & Snyder, 2014; Lubienski, 2016; Verger, Lubienski & Steiner-Khamsi, 2016; Verger, Steiner-Khamsi & Lubienski, 2017.

⁶⁰ Van Dijk, Poell & De Waal, 2020.

⁶¹ Hogan & Thompson, 2020; Pesch et al. 2020.

⁶² Van Dijk, Poell & De Waal, 2020; Williamson, 2015.

5. Wat is ‘publiek’ aan de publieke ruimte?

In de vorige hoofdstukken zijn de bekendste benaderingen over publiek, privaat en publicness – enigszins geforceerd – teruggebracht tot drie verschillende perspectieven. De voorbeelden en toelichtingen illustreren die benaderingen in relatie tot onderwijs. Dit is uiteraard niet het hele verhaal. Diverse disciplines, van bestuurskundigen tot accountants en van economen tot ontwerpers, buigen zich over publicness. Ze doen dat aan de hand van verschillende vragen en leggen de focus op uiteenlopende domeinen; van zorg en wonen tot sociale zekerheid en vervoer. Bijlage 4 is een voorbeeld van een minder gebruikelijke invalshoek, gebaseerd op basis criteria voor publieke dienstverlening.⁶³ Dit hoofdstuk geeft een indruk van het denken over publicness op een heel ander terrein dan onderwijs: de publieke ruimte. De vergelijking met onderwijs is niet alleen verrassend, maar biedt ook nieuwe aangrijpingspunten om na te denken over de publicness van onderwijs. Eerst kijk ik terug: wat zijn gebruikelijke manieren om over het publieke karakter van ruimte na te denken? Vervolgens kijk ik naar een andere, meer recente benadering.

5.1 Terugkijken

Wat maakt een specifieke plek – een station, een winkelcentrum of een plein – tot een *publieke* ruimte? Over die vraag wordt al heel lang nagedacht. Dat resulteerde in een groot aantal verschillende termen, typologieën en classificaties.⁶⁴ Zoveel, dat sommigen inmiddels spreken van een ‘conceptuele chaos’.⁶⁵ De zoektocht naar ‘het publieke’ van een publieke ruimte is leerzaam voor een zoektocht naar essenties van het publieke karakter van onderwijs. Het denken over de publieke ruimte is grofweg in drie perspectieven onder te brengen.⁶⁶

1. Juridisch-economisch

In deze eerste benadering draait het vooral om eigendom en financiering. De meeste dorps- en stadsplassen zijn eigendom van de lokale overheid en het onderhoud wordt betaald door diezelfde lokale overheid. Bekeken door deze bril is zo’n plein daarmee een publieke ruimte. Als, bijvoorbeeld, het eigendom van grond en gebouwen verschuift van gemeenten naar (buitenlandse) private investeerders, dan is dat door deze bril bekeken een teken dat het publieke karakter van de stad teloorgaat.

2. Sociaal-ruimtelijk

In de loop der jaren zijn allerlei varianten van publiek-private-samenwerkingen ontstaan. Zeker op het gebied van infrastructuur zoals transport en de bebouwde omgeving. Campussen zijn daar een goed voorbeeld van. Mede door deze ontwikkeling voldeed de eerste benadering niet langer. Het feit dat een

⁶³ De meeste benaderingen leggen de focus op het publieke gehalte van een organisatie of een dienst. Maar er zijn ook voorbeelden waarbij het publieke gehalte wordt afgemeten aan de omgeving waarin een organisatie opereert. Voortbouwend op de institutionele theorie kan dan een onderscheid worden gemaakt tussen meer of minder publieke regulatieve druk, normatieve druk en cultureel-cognitieve druk. Voor voorbeelden zie Moulton (2009) en Min, Lee & Yang (2020).

⁶⁴ Zie o.a. Varna, 2014; Leclercq, 2018; Mantey & Kepkovicz, 2020; Zhang & He, 2020; Qian, 2020.

⁶⁵ Zhang & He, 2020.

⁶⁶ Zie o.a. Neal, 2010; Leclercq, 2018.

overheidsorganisatie het beheer heeft van een plek, maakt nog niet dat allerlei burgers er graag komen. Andersom geldt ook dat privaat eigendom niet persé een belemmering is voor burgers. In deze tweede benadering gaan onderzoekers vooral op zoek naar observeerbare kenmerken van de plek zélf. Bijvoorbeeld om indicaties te krijgen voor veiligheid, toezicht, bereikbaarheid, zitplaatsen (zodat mensen er kunnen verblijven), en de mogelijkheid om de ruimte voor heel verschillende activiteiten te gebruiken.⁶⁷ Onderzoek richt zich ook op het feitelijke gebruik van een ruimte: wie maakt er gebruik van, wanneer, en wat doen mensen daar dan?

3. Politiek

Een derde perspectief begint te redeneren bij het belang van publieke ruimten voor het functioneren van een democratie. Het gaat dan onder meer om plekken waar burgers samen komen en waar ontmoeting en deliberatie plaats kan vinden. Die plekken bestaan in abstracte zin - bijvoorbeeld als een publieke sfeer waarin opinies worden gevormd. Daarnaast zijn er concrete, fysieke plekken waar activiteiten plaatsvinden die essentieel zijn voor een democratie. Bijvoorbeeld, locaties waar burgers hun recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op vergadering of het recht om te demonstreren uit kunnen oefenen. Ook plekken waar een grote diversiteit aan burgers elkaar tegen komen en kunnen ontmoeten zijn belangrijk. Vanuit dit perspectief is de inclusiviteit van een specifieke ruimte een belangrijk criterium. Draagt een ruimte bij aan sociale integratie? Zo beschouwd is de publicness van de Londense metro groot, omdat een grote diversiteit aan mensen er (gelijktijdig) gebruik van maakt.⁶⁸

5.2 Anders kijken: publicness produceren

In recente studies constateren onderzoekers dat zichtbare en meetbare kenmerken van de plek zelf, zoals toegankelijkheid, maar in beperkte mate het publieke karakter van een ruimte bepalen in de zin van gebruik en mate van inclusiviteit.⁶⁹ Daarom pleiten deze onderzoekers ervoor om publicness niet te beschouwen in termen van min of meer stabiele kenmerken, maar in termen van dynamische processen. De essentie van het publieke karakter is dan het *produceren van publicness*. Het publieke karakter van een ruimte is dan geen optelling van statische kenmerken die als het ware in de ruimte zelf besloten liggen. Het 'publieke' is geen gegeven, maar moet steeds opnieuw worden gecreëerd. Niet in abstracto, maar op een specifiek moment, op een specifieke plaats binnen specifieke omstandigheden. De Dam in Amsterdam vervult als stadsplein pas een publieke rol als het steeds opnieuw tot leven komt, doordat er mensen komen en er activiteiten plaatsvinden. Dit betekent dat publicness voortdurend aandacht vraagt en onderhoud vereist.

Bij publieke ruimten is het relatief eenvoudig om een onderscheid te maken tussen totstandkoming en gebruik. Bij het eerste gaat het om de manier waarop de ruimte zelf wordt gemaakt, zoals het aanleggen en inrichten van een plein. Bij het tweede gaat het om de manier waarop mensen dat plein vervolgens daadwerkelijk gebruiken. Beide kunnen meer of minder 'publiek' zijn. Bij de totstandkoming van een

⁶⁷ Zie o.a. Mantey & Kepkowicz, 2020; Zhang & He, 2020.

⁶⁸ Transport for London, 2019.

⁶⁹ O.a. Leclercq, 2018; Qian, 2020; Leclercq, Pojani & Van Buerren, 2020.

ruimte gaat het vooral om de inclusiviteit van het proces. Wie doet wel mee en wie niet? Wiens stem wordt wel en niet gehoord? Bij gebruik gaat het om inclusiviteit van de gebruikers. Wie komt er wel en wie niet? Wat doen mensen op die plek?

Er zijn voorzichtige indicaties dat plekken die op een publiekere, inclusievere, manier tot stand komen, ook publieker zijn in het gebruik.⁷⁰ Dat laatste wil zeggen dat meer verschillende groepen mensen gebruik maken van die plek, en die niet alleen als doorgangsräume gebruiken maar ook als verblijfsruimte. Een voorbeeld van een inclusief proces is een proces waarin overheden, bedrijven en non-profit organisaties zoals een buurtvereniging met elkaar samenwerken, zonder dat één partij de uitkomst bepaalt. In die zin is het proces zelf democratisch ingericht. In zo'n proces hebben overheden wel een specifieke rol. Zij moeten de inclusiviteit van het proces bewaken, voorkomen dat machtige of kapitaalcrachtige partijen onevenredig invloed uitoefenen, en er zorg voor dragen dat ook de belangen van burgers die niet actief in het proces participeren, wel voldoende worden meegewogen.

5.3 Inspiratie voor het denken over onderwijs

In het denken over het publieke karakter van de publieke ruimte zijn drie perspectieven te herkennen. Die perspectieven zijn niet exact dezelfde als de drie perspectieven die ik in de hoofdstukken hiervoor heb geschetst. Niettemin is de gelijkenis opvallend. In beide gevallen legt het eerste perspectief de nadruk op institutionele factoren, draait het in het tweede perspectief om gerealiseerde uitkomsten, en ligt de focus in het derde perspectief op de rol van publieke ruimten in een democratische rechtsstaat.

Het uitstapje naar de publieke ruimte biedt inspiratie voor het denken over onderwijs. Een vierde, recentere benadering op de publieke ruimte vat publicness op als een dynamisch proces waarin het publieke karakter steeds opnieuw geproduceerd moet worden. Het is zeker niet zo dat deze manier van denken volledig vreemd is voor het onderwijs. Zodra het gaat over democratische vorming en de betekenis van onderwijs voor de democratische rechtsstaat, gaat het bijna als vanzelf ook over het 'produceren' van een publiek. Wat in het denken over onderwijs tot dusver minder expliciet de aandacht krijgt, is de mogelijke relatie met het publieke of inclusieve gehalte van besluitvormingsprocessen op alle niveaus. Dat is aanleiding voor vragen die ook voor het onderwijs relevant zijn. Zoals: Hoe is het gesteld met de inclusiviteit van politieke besluitvorming over onderwijs? In sturingsnetwerken klinkt de professionele stem van leraren en schoolleiders bijvoorbeeld maar zwak door.⁷¹ Tot welk publiek richten nieuwe scholen zich als de totstandkoming alleen wordt bepaald door het aantal potentiële ouders dat voor de school zou kiezen? Zou meer invloed van lokale overheden en andere belanghebbenden in dat proces tot andere uitkomsten leiden?⁷² Welke rol komt de lokale overheid toe om een rol als hoeder van publieke belangen op lokaal niveau daadwerkelijk in te kunnen vullen?

⁷⁰ Leclercq, 2018.

⁷¹ Hooge, Waslander & Theisens, 2021.

⁷² Waslander, 2018.

6. Observaties en verderbrengende vragen

Het belangrijkste doel van dit essay is stof tot nadenken bieden. Dit afsluitende hoofdstuk stelt dan ook niet vast hoe het er precies voor staat met het publieke karakter van het Nederlandse onderwijs. Het antwoord op die vraag hangt af van de bril die je opzet; dit essay stelt een aantal brillen uit. Ter afronding een aantal observaties. En een aantal vragen die mij nu – najaar 2021 – als meest prangend en relevant voorkomen.

6.1 Het publieke karakter van onderwijs verandert van gedaante

Onder de brede noemers van publiek en privaat gaan heel verschillende ontwikkelingen schuil. Een verschuiving in de richting van ‘privaat’ kan bijvoorbeeld verwijzen naar het politieke debat waarin het belang van onderwijs voor de kenniseconomie steeds meer nadruk krijgt (economisering).⁷³ Of naar een wijziging in het stelsel, zoals de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen, die het voor initiatiefnemers eenvoudiger moet maken om toe te treden tot de ‘scholenmarkt’ (liberalisering). Of naar bestuurlijke ontwikkelingen, zoals verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, waardoor (lokale) overheden minder directe zeggenschap krijgen over scholen. Of naar ontwikkelingen binnen het onderwijsproces zelf, zoals toenemende aandacht voor maatwerk, individuele leertrajecten en het personaliseren van onderwijs. Met het risico dat onderwijs minder een gezamenlijke en gedeelde ervaring wordt.⁷⁴

Op eenzelfde manier kan een verschuiving in de richting van ‘publiek’ naar heel uiteenlopende ontwikkelingen verwijzen. Bijvoorbeeld, dat onderwijs onmiskenbaar onderwerp van publiek debat is en dat de invloed van ‘het publiek’ – al dan niet via (sociale) media – op beleidsvorming waarschijnlijk eerder groter dan kleiner wordt.⁷⁵ Of, naar wijzigingen op bestuursniveau, waar de eisen aan publieke verantwoording toenemen en maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van transparantie hoger worden. Of, naar veranderingen op schoolniveau, waar wordt gewerkt aan het vergroten van betrokkenheid en participatie van ouders en buurt. Of naar ontwikkelingen in het onderwijsproces zelf, bijvoorbeeld in het beroepsonderwijs, waar opleidingen intensief samenwerken met bedrijven in centra voor innovatief ondernemerschap, centers of expertise, werkplaatsen of ateliers, om studenten authentieke leerervaringen te bieden.

Met andere woorden: de ‘publicness’ van onderwijs verandert voortdurend van gedaante. Als het overzicht van perspectieven en het lexicon met termen één ding duidelijk hoopt te maken, dan is het wel dat analyses en waarderingen specifiek moeten zijn. Over welk aggregatieniveau gaat het: het hele stelsel, een sector, het bestuurlijke niveau, de school of opleiding, de leerling of student? En over welke ontwikkeling gaat het precies: liberalisering, commercialisering, commodificering, of iets heel anders?

⁷³ O.a. WRR, 2012.

⁷⁴ Onderwijsraad, 2017.

⁷⁵ Onderwijsraad, 2019a.

Een paar algemene observaties zijn wel te geven over het denken over publicness.

- Hoe iets is geregeld, kan bijdragen aan het publieke karakter van een organisatie, dienst of activiteit maar is daarvoor geen garantie (institutioneel perspectief). Met andere woorden: het feit dat scholen worden bekostigd met belastinggeld, betekent nog niet dat onderwijs een publiek karakter heeft of houdt. En andersom: het feit dat een organisatie een commercieel bedrijf is, betekent evenmin dat dat bedrijf geen publiek karakter kan hebben of ontwikkelen.
- De uitkomsten die een organisatie realiseert, of de publieke waarde die het genereert, zijn relevant voor het publieke karakter, maar niet het enige (instrumenteel perspectief). Anders gezegd: de publicness van onderwijs schuilt in de inhoud van curricula, leeropbrengsten en het verstrekken van een diploma met maatschappelijke waarde, maar dat is zeker niet het enige.
- De manier waarop processen zijn ingericht en organisaties functioneren zijn belangrijke aspecten van publicness. Dat geldt zeker voor onderwijs, vanwege de specifieke rol die het vervult in een democratische samenleving. De manier waarop besluitvorming tot stand komt hoort daarbij.
- Het publieke karakter van iets is geen gegeven. Dat betekent dat het publieke karakter van onderwijs steeds opnieuw moet worden gemaakt, door concrete mensen, op concrete momenten en met concrete middelen. Het vereist continu aandacht, onderhoud en doordenking.

6.2 Verderbrengende vragen

In het beste geval leidt meer kennis tot het stellen van betere vragen. Ter afronding een aantal vragen die mij nu – najaar 2021 – als het meest prangend en relevant voorkomen in het licht van het publieke karakter van het onderwijs in Nederland.

1. *Hoe is beter zicht te verkrijgen op het functioneren van het hele ecosysteem van onderwijs, inclusief de bijdrage en invloed van fondsen, non-profit organisaties en bedrijven?*

Het publieke en het private raken meer en meer met elkaar vervlochten. Ook in onderwijs. Zo zijn regulier- en schaduwonderwijs (bijlessen, examentrainingen, huiswerkinstituten) met elkaar verweven en ontwikkelen beide zich in relatie tot elkaar. Hetzelfde geldt voor intensieve samenwerking tussen opleidingen, bedrijven en instellingen. Gebruikelijke manieren om naar onderwijs te kijken worden daardoor langzaam maar zeker minder relevant, omdat een steeds groter deel van het relevante ecosysteem dan buiten beeld blijft. Dat betekent dat we andere, bredere, manieren van kijken moeten ontwikkelen. Dat geldt voor onderwijsprofessionals in de praktijk, voor beleidsmakers en bestuurders, en ook voor toezichthouders en onderzoekers.

2. *Kan een proces van publieke deliberatie bijdragen aan het expliciteren van het publieke karakter van onderwijs, en wat 'we' (het publiek) wel en niet van onderwijs mogen verwachten?*

Onderwijs is een publieke voorziening. Wat onderwijs 'publiek' maakt is onder meer brede toegankelijkheid, een oriëntatie op het collectief, het zich verhouden tot een grotere gemeenschap, het

creëren van gedeelde ervaringen, kennismaken met een cultuur. De laatste jaren klinkt een steeds sterkere roep om maatwerk, gepersonaliseerd leren en flexibilisering.⁷⁶ Bovendien is er een individueel belang een zo hoog mogelijk diploma te behalen. Omdat individuen een stem kunnen geven aan individuele belangen en behoeften, en het vaak ontbreekt aan een expliciete vertolker van publieke belangen, is het risico dat het publieke karakter van onderwijs steeds meer uitholt. Het inrichten van een inclusief proces van publieke deliberatie kan wellicht helpen om te expliciteren welke aspecten van het publieke karakter van onderwijs ‘we’ (het publiek) in ieder geval willen behouden. Dat stelt grenzen aan de mate waarin het onderwijs tegemoet kan komen aan individuele wensen en behoeften.

3. *Wat is ervoor nodig om het publieke karakter van onderwijs voldoende mee te laten wegen in besluiten over onderwijs?*

De Nederlandse traditie van vrije schoolkeuze voor ouders en veel autonomie voor besturen, biedt veel ruimte aan particuliere belangen en is aanleiding voor veel variëteit binnen het publieke bestel. Tegelijkertijd is het Nederlandse stelsel kwetsbaar voor het onvoldoende meewegen van publieke waarden en belangen.⁷⁷ Dat blijkt ook in de taal: het is in Nederland heel normaal om over onderwijs te spreken in termen van kiezen, profileren en marktaandeel, maar een neutraal woord voor ‘comprehensive school’ ontbreekt. Het roept de vraag op wat er voor nodig is om meer alertheid te creëren voor het publieke karakter van onderwijs en het belang daarvan. Misschien zijn daar ook nieuwe woorden voor nodig. Die alertheid is nodig op alle niveaus van besluitvorming: variërend van leraren en docententeams die besluiten over een nieuwe lesmethode, tot schoolleiders die besluiten over reclame-uitingen in de school, tot bestuurders die wel of niet met elkaar willen samenwerken, tot beleidsmakers op lokaal en landelijk niveau.

4. *Welke rollen kan de overheid vervullen om het publieke karakter van onderwijs te bewaken, te borgen en te bevorderen? Welke rollen kunnen onderwijsbesturen en onderwijsprofessionals vervullen?*

Publicness is ook op te vatten als kenmerk van een proces. Hoe inclusiever en hoe democratischer ingericht, hoe publieker het proces. Lokale en landelijke overheden hebben daarin een bijzondere en specifieke verantwoordelijkheid. Het is aan hen om de inclusiviteit van het proces te bewaken en om bijvoorbeeld te voorkomen dat bepaalde machtige of kapitaalkrachtige partijen onevenredig veel invloed krijgen. Verder is het aan hen om ervoor te zorgen dat ook de belangen van burgers die niet actief participeren, wel voldoende worden meegewogen. Tegen die achtergrond zijn ook tal van nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid, zoals burgerfora, interessant.⁷⁸ Niet alleen voor overheidsambtenaren, ook voor bestuurders en professionals van organisaties met een maatschappelijke rol.

⁷⁶ Zie ook Onderwijsraad, 2015; 2017.

⁷⁷ Zie ook Waslander, 2018.

⁷⁸ Fung, 2015.

5. *Hoe zijn de uitgangspunten van deliberatie, inclusiviteit en morele kwaliteit herkenbaar in de inrichting van het onderwijsstelsel? En welke invloed heeft dat op het vermogen van het onderwijs om 'publicness' te produceren?*

Als we verwachten dat het onderwijs bijdraagt aan het functioneren van de democratische rechtsstaat, dan moet ook de vraag gesteld hoe normatieve uitgangspunten van die democratische rechtsstaat gestalte krijgen in de inrichting van het stelsel. Hoe krijgt het inhoudelijke gesprek over onderwijs vorm? Waar vindt het eigenlijk plaats – in de Tweede Kamer, in lerarenkamers – en wie doet daar wel en niet aan mee? Draagt de inrichting van het stelsel bij aan inclusiviteit? Hoe zijn schaarse hulpbronnen – zoals leraren – verdeeld over scholen, en hoe rechtvaardigen we dat? En hoe hangen de ongemakkelijke antwoorden op die vragen samen met het vermogen van scholen en opleidingen om in de dagelijkse onderwijspraktijk steeds opnieuw 'publicness' te produceren?

Bijlage 1: Lexicon

Onduidelijkheid over de terminologie rond publiek en privaat zorgt snel voor misverstanden, verwarring en onjuistheden. Volledige helderheid is bovendien moeilijk te verkrijgen. Dat komt door drie dingen. Ten eerste hanteren verschillende disciplines dezelfde termen, zonder daar hetzelfde mee te bedoelen. Een jurist bedoelt met privatisering iets anders dan een politiek filosoof. Ten tweede zijn termen plaats- en tijdgebonden. Dat komt omdat het maken van een onderscheid tussen publiek en privaat verwijst naar historisch verankerde opvattingen en praktijken over de rol van overheden, burgers en bedrijven. Die rolverdeling verschilt tussen landen en verandert in de tijd. Zo is een Britse ‘public school’ anno 2020 een begerenswaardige instelling voor een select gezelschap waar ouders veel geld voor over hebben, terwijl een ‘public school’ in New York daar op alle punten mee contrasteert. Wat tot slot ook niet helpt, is dat verschillende auteurs binnen eenzelfde discipline eenzelfde begrip verschillend gebruiken en dat auteurs ook zelf niet altijd even consequent zijn. Het is, kortom, zaak te verhelderen wat ik bedoel met de termen die ik in dit essay gebruik.

Privatisering: term die in heel algemene en globale zin een ontwikkeling aanduidt waarin private belangen en organisaties meer aandacht, ruimte en gewicht krijgen. De term omvat ook non-profit organisaties en is daarom ruimer dan corporatisering (zie hierna). De term is ook ruimer dan de overdracht van eigendom, van een publiekrechtelijke naar een privaatrechtelijke rechtspersoon.

De ontwikkeling kan het (on)bedoelde effect zijn van beleid (policy-driven), het (gewenste) resultaat van individuele keuzes (demand-driven), of een combinatie van beide.

De term kan zowel verwijzen naar een verschuiving vanuit het perspectief van de aanbieder - de manier waarop een goed of dienst wordt geproduceerd of verstrekt - als naar een verschuiving die (ook) de gebruiker raakt.

In publicaties over onderwijs wordt soms voortgebouwd op een onderscheid tussen exogene en endogene privatisering.⁷⁹ Exogene privatisering - privatisering van onderwijs - verwijst dan naar het openen van het publieke onderwijsstelsel voor for-profit organisaties, en het hanteren van werkwijzen in de private sector om (onderdelen) van het ontwerpen, besturen en uitvoeren van onderwijs vorm te geven. Bijvoorbeeld: friskolor (zie Bijlage 2) of vouchers. Endogene privatisering - privatisering in onderwijs - verwijst naar de introductie van werkwijzen en praktijken uit de private sector om het onderwijs meer te doen lijken op for-profit organisaties. Bijvoorbeeld: een school of opleiding die werkt met de Lean Six Sigma methode voor kwaliteitsverbetering. Deze vorm van privatisering kan ook het eigen initiatief van scholen en onderwijsprofessionals zijn.

Omdat onder de globale term privatisering heel verschillende ontwikkelingen schuilgaan, hebben we meer begrippen nodig. Onderstaande termen kunnen daarbij helpen. Ze staan in alfabetische volgorde, steeds met een voorbeeld.

⁷⁹ Ball & Youdell, 2009.

Civil society: georganiseerde verbanden die geen deel uitmaken van, of verbonden zijn aan, de overheid of bedrijven. Ook wel aangeduid als 'derde sector'. Bijvoorbeeld een kerkgenootschap of een buurtvereniging.

Commercialisering: toenemende invloed van werkwijzen gebaseerd op marketing en verkoop (zoals adverteren, reclame maken, public relations). De term kan zowel verwijzen naar de invloed van deze werkwijzen op het onderwijs, als naar de invloed van deze werkwijzen dóór het onderwijs. Reclame in lespakketten is een voorbeeld van het eerste. Een onderwijsinstelling die zichzelf aanprijst middels folders of radiospotjes is een voorbeeld van het tweede.

Commodificering: het creëren van een 'economisch goed' door activiteiten zodanig te herstructureren dat een vorm van ruil mogelijk is. Bijvoorbeeld: het meetbaar maken van uitstoot en creëren van emissierechten; of het opdelen van opleidingen in onderdelen van gelijke omvang (modules), wat mogelijkheden biedt om onderdelen tussen opleidingen te ruilen, niet de hele opleiding maar delen te volgen, of per onderdeel te betalen.

Corporatisering: toenemende invloed van for-profit organisaties op beleid en/of praktijk op terreinen die eerder binnen de invloedssfeer van de overheid functioneerden. Bijvoorbeeld: ICT-bedrijven die vaker of een grotere rol krijgen binnen beleidsnetwerken (zie ook softe privatisering), of bedrijven die meer invloed krijgen op de inhoud van leertrajecten van leerlingen en studenten.

Decentralisering: taken en verantwoordelijkheden verschuiven van een hogere naar een lagere overheid. Bijvoorbeeld: budgetten en verantwoordelijkheden voor jeugdzorg verschuiven van provincies naar gemeenten.

Deregulering: verminderen van het aantal regels. Het is een ruimer begrip dan liberalisering: Niet iedere deregulering is ook een liberalisering, terwijl liberalisering veelal gepaard gaat met deregulering. Bijvoorbeeld: vereenvoudiging van de bekostiging.

Economisering: meer waarde hechten aan de economische aspecten van een goed of dienst. Bijvoorbeeld: het belang van onderwijs voor de kenniseconomie meer prioriteit geven dan het emancipatorische belang van onderwijs.

Filantropie: particuliere bijdragen aan maatschappelijke doelen. Bijdragen kunnen afkomstig zijn van burgers en/of bedrijven en verschillende vormen aannemen (geld, tijd, goederen). Kan de vorm aannemen van fondsen en goededoelenorganisaties. Bijvoorbeeld het Jeugdeducatiefonds van de ABN Amro bank.

Gemeenschap: een groep mensen die hun handelen (ten dele) coördineren op basis van onderlinge wederkerigheid. Bijvoorbeeld: een vriendengroep, een buurt, een vereniging.

Marktwerking: coördinatie tussen vraag en aanbod door middel van prijs. Bij publieke dienstverlening zoals zorg, wonen of onderwijs, is vaak sprake van quasi-markten door de introductie van specifieke aspecten van markten. Bijvoorbeeld: de introductie van concurrentie tussen aanbieders, of financiële prikkels. Markten worden geconstrueerd en dat geldt voor quasi-markten nog sterker. Taken en activiteiten worden benoemd in termen van vraag en aanbod, en rollen in termen van producenten en consumenten.

Liberalisering: regels wijzigen opdat organisaties eenvoudiger kunnen toetreden tot een sector, concurreren met andere organisaties. Bijvoorbeeld: de Wet Meer ruimte voor nieuwe scholen.

Privaat: verzamelterm om niet-overheid actoren aan te duiden, kent heel verschillende verschijningsvormen.⁸⁰ Verdient nadere specificering, bijvoorbeeld naar de dimensies individu versus organisatie, en non-profit versus for-profit.⁸¹

[Non-state entities]	individu	organisatie
Non-profit	Bv ouder, student	Bv kerkgenootschap, fonds
For-profit	Bv zzp'er	Bv bedrijf

Sluipende privatisering: in dit essay louter bedoeld in de specifieke betekenis van for-profit organisaties die via zogeheten secundaire of ondersteunende processen, toenemend invloed uitoefenen op onderwijsleerprocessen zelf ('het primaire proces'). Houdt verband met het vervagen en verwateren van het klassieke onderscheid tussen primaire en secundaire processen binnen organisaties.⁸²

Softe privatisering: private partijen (zowel for-profit als non-profit) die worden geïntegreerd in vormen van 'soft governance' en via die weg invloed uitoefenen op domeinen die voorheen hoofdzakelijk binnen de invloedssfeer van de overheid vielen. Bijvoorbeeld: internationaal opererende organisaties die middels geld en/of netwerken invloed uitoefenen op beleidsvorming van (inter)nationale organisaties.⁸³

Vermaatschappelijking: verschuiving van taken, diensten en/of activiteiten naar (groepen van) burgers. Bijvoorbeeld: participatie-samenleving, groter beroep op vrijwillige mantelzorg in plaats van professionele dienstverlening betaald door de overheid.

Verzelfstandiging: het overdragen van een taak of activiteit die wordt uitgevoerd door een overheidsorganisatie, naar een organisatie(onderdeel) die op (grotere) afstand van de overheid opereert. De specifieke vorm kan sterk variëren, van interne tot externe verzelfstandiging, net als de 'afstand' die ontstaat tussen bestuurlijke verantwoordelijkheid en uitvoering.

⁸⁰ O.a. Caldwell & Keating, 2004; Starr, 1988; Moeller, 2020.

⁸¹ Caldwell & Keating, 2004.

⁸² Zie Williamson, 2015.

⁸³ Zie ook Cone & Brøgger, 2020; Reckhow & Snyder, 2014; Verger, Lubienski & Steiner-Khamsi, 2016.

Bijlage 2: Publiek-private constellaties in het onderwijs

Vanaf de jaren '80 ontstaat wereldwijd de wens om het onderwijs te laten profiteren van de voordelen van marktmechanismen: het bieden van keuzemogelijkheden aan ouders, leerlingen en studenten; het stimuleren van efficiëntie en innovatie; en het bieden van autonomie in combinatie met het afleggen van verantwoording. De overheid kan in dat geheel heel verschillende (combinaties van) rollen vervullen. Zo ontstaat een grote verscheidenheid aan publiek-private constellaties. Een paar voorbeelden.⁸⁴

Charter scholen

Charter scholen krijgen wel geld van een overheid, maar worden niet bestuurd door een overheid. In die zin zijn ze vergelijkbaar met het bijzonder onderwijs in Nederland. De school maakt afspraken - het charter - met een autoriserende instantie die de school een licentie kan verlenen. Er bestaat een grote variatie aan typen charter scholen, voorwaarden waar ze aan moeten voldoen, het type licenties waaronder ze opereren, en instanties die licenties verlenen.⁸⁵ Het bestuur van een charter school kan een andere organisatie de school laten managen. De regels daarvoor verschillen per land, per staat en soms ook per stad.

Management uitbesteden: EMO's en CMO's

In diverse landen zijn zogeheten Education Management Organisations of wel EMO's actief. De diversiteit binnen deze groep dienstverleners is groot. Het kunnen lokaal opererende non-profit organisaties zijn, maar ook commerciële internationale bedrijven die in meerdere landen actief zijn. Ook het aanbod varieert sterk. Voor de gedachtebepaling over publicness is een uitgebreid aanbod het meest interessant. Zoals het uitbesteden van de volledige uitvoering van het onderwijs, over meerdere jaren, inclusief curriculumontwikkeling, selectie en professionalisering van leraren, ICT-voorzieningen, gebouwen enzovoorts. CMO's, Charter Management Organisations, vormen een subgroep onder de EMO's. Zoals de naam al zegt, richten CMO's zich specifiek op het management van charter scholen. Er zijn vele combinaties denkbaar van enerzijds het bestuur en anderzijds het management van een school. Veel van die combinaties komen ook daadwerkelijk voor. Bijvoorbeeld: een democratisch gekozen bestuur van een schooldistrict sluit een vijfjarig prestatiecontract met een for-profit EMO voor turn-around management voor haar tien zwakste scholen. In het contract is gespecificeerd wat de voortijdige uitval mag zijn en hoe sterk de leerlingprestaties moeten verbeteren. Een ander voorbeeld: het niet-gekozen bestuur van een charter school maakt gebruik van de diensten van een non-profit CMO voor schoolverbetering, inclusief het invoeren van een nieuw curriculum en het selecteren en opleiden van leraren.

⁸⁴ Zie ook Waslander, Pater & Van der Weide, 2010.

⁸⁵ Zie bv www.publiccharters.org.

Portfolio management (van ecosystemen)

In verscheidene landen, staten en steden is een steeds diversere praktijk ontstaan met schooldistricten, charter scholen, for-profit en non-profit EMO's en CMO's, vouchers die ook benut kunnen worden in particuliere scholen, enzovoorts. Daaruit is, met name in een aantal grote Amerikaanse steden, de gedachte van portfolio management ontstaan.⁸⁶ De term slaat vooral op de rol van een democratisch gekozen orgaan dat verantwoordelijk is voor al het onderwijs in een gebied en belastinggeld krijgt om dat waar te maken. In de Amerikaanse context gaat het meestal om het bestuur van een schooldistrict of een gekozen burgemeester. Portfolio management wil zeggen dat het schooldistrict niet voor alle scholen als onderwijsbestuur optreedt. Naast het zelf aansturen van scholen, maakt het district afspraken en sluit het contracten met heel verschillende partijen. Dat kunnen overheidsorganisaties, verenigingen, fondsen, kerkgenootschappen, bedrijven, goededoelenorganisaties, ketens van scholen, of wat dan ook zijn. De rol van het schooldistrict is dan om ervoor te zorgen dat die mix van organisaties bij elkaar, het ecosysteem, divers is en zo goed mogelijk functioneert. Kernelementen in dit model zijn: keuzevrijheid voor ouders, autonomie voor scholen en verantwoording afleggen over prestaties. Het district moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat er een verscheidenheid aan scholen ontstaat, zodat ouders iets te kiezen hebben. Anders gezegd: het schooldistrict bepaalt het speelveld, de spelregels en de voorwaarden waaraan spelers moeten voldoen. Het (doen) verwijderen van spelers die niet aan de voorwaarden voldoen, of zich niet aan de spelregels houden, hoort daar nadrukkelijk bij. Het schooldistrict kan bijvoorbeeld een school sluiten, de management organisatie vervangen, of de school over laten nemen door een ander bestuur. Afhankelijk van de keuze, kan het schooldistrict ook zelf als schoolbestuur optreden. Dan is het district zelf ook een speler.

Winst maken met belastinggeld: friskolor in Zweden, vouchers in Chili

In Zweden bestaat sinds het begin van de jaren '90 de mogelijkheid een nieuwe school te starten.⁸⁷ De school moet voldoen aan voorwaarden die de landelijke overheid stelt. Naast groepen ouders, leraren, en non-profit organisaties, kunnen ook commerciële bedrijven een nieuwe school starten en/of een bestaande school overnemen. Inmiddels functioneert het merendeel van deze friskolor onder de hoede van een for-profit organisatie. Deze bedrijven werken veelal met ketens van scholen, verspreid over het hele land met een concentratie in de grote steden. De scholen functioneren onder eenzelfde naam, of merk, en werken veelal met hetzelfde onderwijsconcept. Zo zijn schaalvoordelen te behalen, bijvoorbeeld op het gebied van inkoop, personeelsbeleid en het ontwikkelen van lesmateriaal. In Zweden worden alle scholen bekostigd op basis van het aantal leerlingen; ze mogen geen extra schoolgeld vragen en ook geen leerlingen weigeren. De gemeente waar de leerling woont betaalt voor het onderwijs. Als een bedrijf met scholen geld over weet te houden, dan kan dat als winst worden uitbetaald.

Ook in Chili bestond de mogelijkheid om als commerciële onderwijsaanbieder winst te maken met belastinggeld.⁸⁸ Chili kende lange tijd een stelsel met grofweg twee soorten scholen. Naast (publieke)

⁸⁶ Bulkley, Henig & Levin, 2010; Marsh et al., 2020.

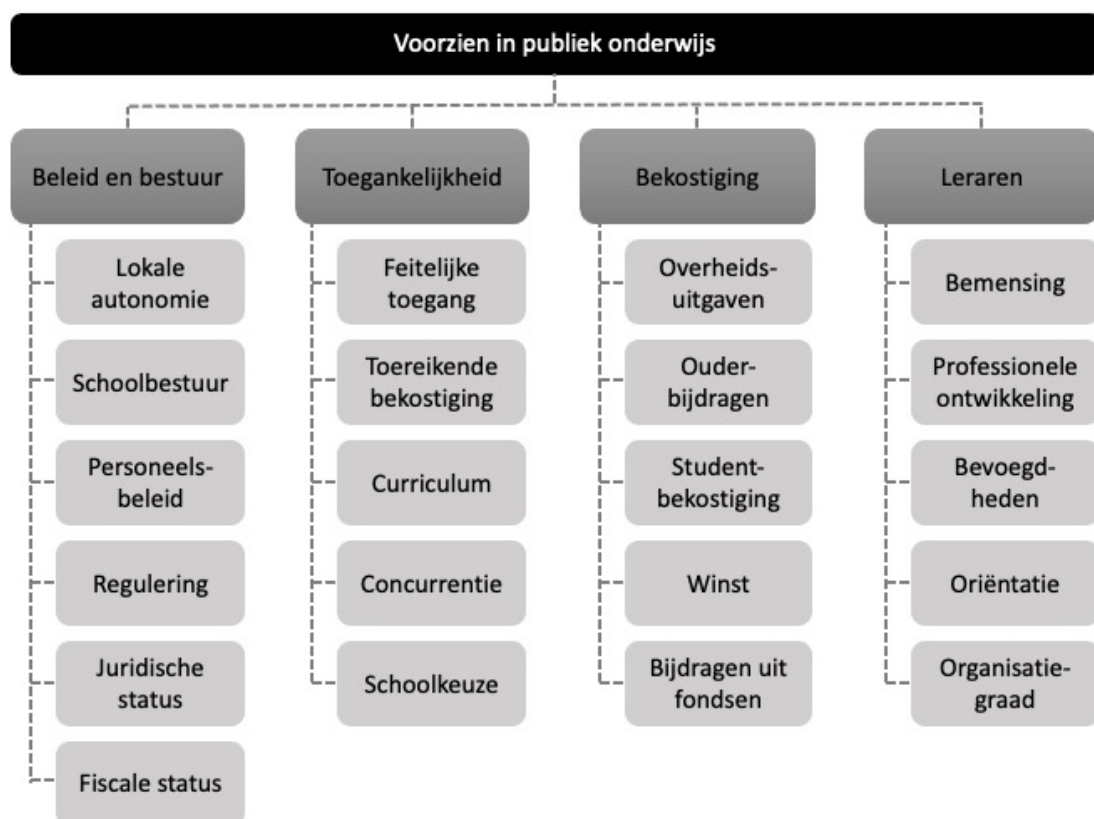
⁸⁷ Zie ook Pater, 2008; Waslander & Hooge, 2015.

⁸⁸ Zancajo, 2019.

scholen die werden betaald en bestuurd door de overheid, waren er (particuliere) scholen die werden bestuurd door een non-profit organisatie of for-profit bedrijf. Die laatste groep scholen kwam niet in aanmerking voor bekostiging door de overheid. In de jaren '90 werden in dit stelsel vouchers van belastinggeld ingevoerd. Die vouchers waren ook inwisselbaar in scholen die voorheen niet door de overheid werden bekostigd. Anders dan in veel andere landen, stond het deze scholen bovendien vrij om - bovenop het voucher - schoolgeld te vragen aan ouders. Na een lang en verhit politiek debat is de wet in 2016 gewijzigd. Sindsdien mogen scholen geen winst meer maken en geen leerlingen selecteren.

Bijlage 3: Typologie voor ‘publicness’ van onderwijs

Vaak wordt de publicness van een organisatie bepaald aan de hand van twee dimensies: de mate waarin een organisatie in de invloedssfeer van economische mechanismen functioneert, en de mate waarin sprake is van een politieke invloedssfeer.⁸⁹ In de loop der tijd hebben onderzoekers daar andere dimensies aan toegevoegd. Ter illustratie een recent en uitgebreid voorbeeld van dimensies die specifiek voor onderwijs zijn uitgewerkt.



Uit: Mockler et al. 2020.

De typologie bestaat uit vier hoofddimensies.⁹⁰ Iedere hoofddimensie heeft op zijn beurt meerdere componenten: eenentwintig in totaal. Op iedere component kan de positie van een onderwijsstelsel variëren van helemaal publiek, tot helemaal privaat. In de toelichting hierna beperk ik me tot de onderdelen die het minst voor zichzelf spreken.

Beleid en bestuur. De gebruikelijke dimensie ‘political control’ - in de typologie teruggebracht tot ‘control’ - is hier aangeduid als beleid en bestuur. Dit gaat vooral om de vraag welke bevoegdheden op centraal (=overheid) niveau zijn belegd, en welke bij scholen liggen.

⁸⁹ Bozeman, 1987; 2013.

⁹⁰ Mockler, Hogan, Lingard, Rahimi & Thompson, 2020.

Bij schoolbestuur gaat het zowel om de samenstelling van het bestuur, als de manier waarop het bestuur is gekozen op benoemd.

Personeelsbeleid doelt op de vraag of scholen zelf leraren kunnen aannemen en ontslaan, of dat dit op centraal niveau gebeurt.

Fiscale status verwijst naar de mogelijkheid dat scholen door de belastingdienst worden gezien als commercieel bedrijf, welke specifieke belastingen scholen moeten afdragen, en welke uitzonderingen daarvoor gelden.

Toegankelijkheid. De componenten onder deze dimensie spreken grotendeels voor zich. Bij feitelijke toegang gaat het onder meer om kwesties als bereikbaarheid en procedures voor aanmelding. In deze typologie is toereikende bekostiging onder de noemer toegankelijkheid geplaatst, vanuit de gedachte dat de hoogte van de bekostiging bepaalt of scholen in de behoeften van hun leerlingen en studenten kunnen voorzien.

Bekostiging. De gebruikelijke dimensie van 'economic control' zien we terug in de derde hoofddimensie. Indicatoren voor de publicness van het onderwijs zijn dan de totale uitgaven van de overheid voor het onderwijs, en bijdragen van huishoudens aan onderwijs. Ook het aandeel van de bekostiging dat direct gerelateerd is aan het aantal leerlingen of studenten hoort hierbij. Bij winst gaat het om de vraag of scholen en opleidingen winst mogen maken, en zo ja, wat ze met die winst mogen doen. In deze typologie is wel plaats gemaakt voor bijdragen uit fondsen, maar niet voor bijdragen uit andere bronnen, zoals bedrijven en instellingen waarmee de school samenwerkt.

Leraren. De opstellers van deze typologie bedoelen met bemensing of er voldoende en voldoende gekwalificeerde leraren zijn, de student/staf ratio en de groepsgrootte.

Professionele ontwikkeling verwijst niet alleen naar de vraag wie dat betaalt en bepaalt, maar ook naar de vraag of de professionele ontwikkeling van leraren vooral is georganiseerd rond individuele leraren (meer privaat) of rond lerarenteams (meer publiek).

Bij oriëntatie gaat het erom of leraren primair gericht zijn op het vormgeven van een nationaal curriculum (meer publiek) of meer op de reputatie van de school in de lokale onderwijsmarkt (meer privaat).

Deze typologie illustreert dat het denken over publicness in termen van meerdere dimensies kan uitmonden in een omvangrijk geheel aan indicatoren. Om te voorkomen dat het bos het zicht op de bomen vermindert, kan voor specifieke doelen eventueel een keuze of prioritering worden gemaakt.

Bijlage 4: Criteria voor publieke dienstverlening

Het bepalen van het publieke karakter van zorg, sociale zekerheid of onderwijs kan ook beginnen bij de vraag: wat zijn passende criteria voor publieke dienstverlening? Bijvoorbeeld: dat de dienst voor iedereen beschikbaar is; dat burgers vertrouwen hebben in de dienstverlening; en dat ze hun ongenoegen kenbaar kunnen maken als ze ontevreden zijn. Haque (2001) komt zo op een (niet volledige) lijst van vijf basiscriteria om de publicness van een publieke dienst aan af te meten.

Verschillen tussen sectoren. Hier gaat het om de mate waarin dienstverlening van een publiek bekostigde aanbieder verschilt van de dienstverlening van een privaat bekostigde aanbieder. De redenering is als volgt. Hoe groter de invloed van bedrijfsmatig denken op de vormgeving van de publiek bekostigde dienstverlening, hoe kleiner het verschil zal zijn met privaat bekostigde diensten. En hoe kleiner dat verschil, hoe minder publiek de publieke dienstverlening (is geworden). Bijvoorbeeld: publiek bekostigd onderwijs heeft als opdracht een breed curriculum aan te bieden, terwijl particulier onderwijs het curriculum kan toespitsen op eindexamens. Hoe meer publiek bekostigde scholen en opleidingen hun curriculum versmallen en zich beperken tot voorbereiding op eindexamens, hoe kleiner de verschillen tussen publiek en privaat bekostigd onderwijs. De publicness van het publiek bekostigde onderwijs is dan kleiner geworden.

Omvang en samenstelling van de groep ontvangers. Van een publieke dienst mag worden verwacht dat die voor iedereen in gelijke mate beschikbaar is. Hoe meer ontvangers een organisatie weet te bereiken en hoe heterogener de samenstelling, hoe publieker de dienst. Bijvoorbeeld: een basisschool die leerlingen met een handicap onderwijs kan bieden, is publieker dan een basisschool die dat niet kan. Of, een mbo-instelling die alle leerwegen aanbiedt, van entree-opleidingen tot opleidingen voor vakspecialisten, bedient een bredere en heterogenere doelgroep - en is daarmee publieker - dan een collega-instelling die zich beperkt tot vakopleidingen op niveau 3 en 4.

De aard van de maatschappelijke rol. Hoe groter en breder de betekenis van een dienst voor de samenleving als geheel, hoe groter het publieke karakter van die dienst. Bijvoorbeeld: publieke gezondheidszorg heeft als doel de gezondheid van een hele bevolking te beschermen en te bevorderen, inclusief het voorkómen en vroegtijdig opsporen van ziekten. Tijdens een pandemie zijn ingrijpende maatregelen nodig die alles en iedereen raken. In zo'n periode is dit deel van de zorg publieker dan gewoonlijk. Een ander voorbeeld: in de loop der jaren is de maatschappelijke betekenis van onderwijs groter geworden. Dat komt onder meer door technologische ontwikkelingen, veranderingen op de arbeidsmarkt en toenemende complexiteit van de samenleving. Door die maatschappelijke ontwikkelingen is onderwijs publieker geworden.

De mate van publieke verantwoording. Publieke dienstverlening is bedoeld voor iedereen. Daarom zou eigenlijk ook aan iedereen verantwoording afgelegd moeten worden. Hoe groter en diverser het publiek waaraan de dienstverlener verantwoording aflegt, hoe groter het publieke karakter. Plus, hoe meer mogelijkheden er zijn voor burgers om onvrede met de dienstverlening kenbaar te maken - en hoe

beter burgers die mogelijkheden ook benutten - hoe publieker de dienst. Bijvoorbeeld: onder de noemer van horizontale verantwoording, roept een instelling een gremium met bedrijven, instellingen en overheidsorganisaties in het leven om de koers en het realiseren daarvan te bespreken. Of: leerlingorganisatie LAKS (voortgezet onderwijs) en studentenorganisatie JOB (middelbaar beroepsonderwijs) hebben een klachtenlijn voor centrale examens. Deze initiatieven vergroten de publicness van onderwijs.

De mate van publiek vertrouwen en legitimiteit. Publieke diensten zijn er voor iedereen, omwille van een collectief belang. Bij dit laatste criterium gaat het om de mate waarin het publiek er vertrouwen in heeft dat de dienst er ook daadwerkelijk is voor 'het nut van 't algemeen'. Het vertrouwen in bestuur en leiderschap van publieke diensten hoort daarbij. Hoe groter de twijfels over bestuur en leiderschap van publieke dienstverleners, hoe meer het publieke karakter van de dienst onder druk komt te staan. Bijvoorbeeld: hoe meer vertrouwen burgers hebben dat onderwijsbestuurders zorgvuldig alle belangen en perspectieven wegen, en handelen in een collectief belang, hoe publieker het onderwijs.

Literatuur

- Amsing, H.T.A. (2002). *Bakens verzetten in het voortgezet onderwijs, 1863-1920*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen. Delft: Eburon.
- Andrews, R. (2020). Organizational publicness and mortality: explaining the dissolution of local authority companies. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2020.1825780.
- Ball, S.J. & Youdell, D. (2009). Hidden privatisation in public education, *Education review*, 21(2): 73 - 83.
- Biesta, G. (2016). *Het leren voorbij*. Democratisch onderwijs voor een menselijke toekomst. Culemborg: Phronese.
- Boekholt, P. & Booy, E. De (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen: Van Gorcum.
- Borgman, E. (2021). *De school als bouwplaats*. Onderwijs met het oog op een samenleving van vrije mensen. Baarn: Adveniat.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: bridging public and private organizational theories*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest*. Counterbalancing economic individualism. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Bozeman, B. (2013). What organization theorists and public policy researchers can learn from one another: publicness theory as a case-in-point. *Organization Studies*, 34(2): 169-188.
- Bozeman, B. & Moulton, S. (2011). Integrative publicness: a framework for public management strategy and performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21: i363:i380.
- Brighouse, H., Ladd, H.F., Loeb, S. & Swift, A. (2016). Educational goods and values: a framework for decision makers. *Theory and Research in Education*, 14 (1): 3-25.
- Brighouse, H., Ladd, H.F., Loeb, S. & Swift, A. (2018). *Educational goods. Values, evidence and decision-making*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Brighouse, H. & Swift, A. (2006). Equality, priority and positional goods, *Ethics*, April 2006, 471 - 497.
- Bulkley, K.E., Henig, J.R. & Levin, H.M. (Eds.) (2010). *Between public and private*. Politics, governance, and the new portfolio models for urban school reform. Cambridge (MA): Harvard Education Press.
- Burger, A. & Dekker, P. (Eds.). (2001). *Noch markt, noch staat: de Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Caldwell, B. & Keating, J. (2004). *Adding value to public education: an examination of the possibilities for public private partnerships*. Bundoora (VIC): Australian Council of Deans of Education Incorporated.
- Choi, D., Lee, K.H. & Hur, H. (2021). Examining the impact of control and ownership on social enterprises' public value creation using integrative publicness theory. *Public Management Review*, 25 (3): 710-730.
- Coleman, J. (1992). Some points on choice in education. *Sociology of Education*, 65 (October): 260-262.

- Cone, L. & Brøgger, K. (2020). Soft privatisation: mapping an emerging field of European education governance, *Globalisation, Societies and Education*, 18 (4): 374-390.
- Dehue, T. (2014). *Betere mensen. Over gezondheid als keuze en koopwaar*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Augustus.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*. An introduction to the philosophy of education. MacMillan.
- Dijck, J. Van, Poell, T. & Waal, M. De (2020). *The platform society*. Public values in a connective world. New York: Oxford University Press.
- Dronkers, J. (1995). The existence of parental choice in the Netherlands, *Educational Policy*, 9(3): 227-243.
- Elffers, L. & Jansen, D. (2019). *De opkomst van schaduwonderwijs in Nederland: wat weten we en welke vragen liggen nog open?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Enright, E., Hogan, A. & Rossi, T. (2020). The commercial school heterarchy, *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 41(2): 187-205.
- Ford, B. (2020). The odd malaise of democratic education: Horace Mann, Amy Gutmann and the inordinate influence of business, *Policy Futures in Education*, 0(0): 1-42.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75 (4): 513-522.
- Furedi, F. (2009). *Wasted. Why education isn't educating*. London/New York: Continuum International Publishing Group.
- Gerrard, J. (2015). Public education in neoliberal times: memory and desire, *Journal of Education Policy*, 30 (6): 855 - 868.
- Gerrard, J. (2018). Whose public, which public? The challenge for public education, *Critical Studies in Education*, 59 (2): 204-217.
- Gerrard, J., Savage, G.C. & O'Connor, K. (2017). Searching for the public: school funding and shifting meanings of 'the public' in Australian education, *Journal of Education Policy*, 32 (4): 503-519.
- Greveling, L., Amsing, H.T.A. & Dekker, J.J.H. (2015). Rise and fall of the comprehensive school idea in the Netherlands. Political and educational debates on the Middle School project (1969 - 1993). *European Educational Research Journal*, 14 (3-4): 269-292.
- Grit, K. (2000). *Economiseren als probleem*. Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit. Assen: Van Gorcum.
- Gutmann, A. & Thompson, D.F. (1998) *Democracy and Disagreement*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Györi, J. (2020). Shadow education: opportunity for development. Editorial to the special issue of *European Journal of Education*, 55: 305-210.
- Hall, K., Miller, R. & Millar, R. (2015). Public, private or neither? Analysing the publicness of health care social enterprises. *Public Management Review*, doi: 10.1080/14719037.2015.1014398.
- Haque, M.S. (2001). The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review*, 61 (1): 65 - 82.
- Hirsch, F. (1977). *Social limits to growth*. London/Henley: Routledge & Kegan Paul.

- Hogan, A. & Thompson, G. (Eds) (2020). *Privatisation and commercialisation in public education. How the public nature of schooling is changing*. London: Routledge.
- Hogan, A., Thompson, G. & Mockler, N. (2021). Romancing the public school: attachment, publicness and privatisation. *Comparative Education*, DOI: 10.1080/03050068.2021.1958995.
- Hooge, E.H., Waslander, S. & Theisens, H.C. (2021). The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2021.1916063.
- Keane, J. (2020). *The new despotism*. Cambridge (MA)/London: Harvard University Press.
- Kim, Y. (2020). Searching for newness in management paradigms: An analysis of intellectual history in U.S. Public Administration, *American Review of Public Administration*, DOI: 10.1177/0275074020956678.
- Labaree, D.F. (1997). Public goods, private goods. The American struggle over educational goals, *American Educational Research Journal*, 34 (1): 39-81.
- Labaree, D.F. (2018). Public schools for private gain: the declining American commitment to serving the public good. *Phi Delta Kappan*, November 2018: 8-13.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency, and public policy. Of knights & knaves, pawns & queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Leclercq, E. (2018). *Privatisation of the production of public space*. Delft: TU Delft/ABE.
- Leclercq, E., Pojani, D. & Bueren, E. Van (2020). Is public space privatization always bad for the public? Mixed evidence from the United Kingdom. *Cities* 100 (2020): 102649,
- Lee, K., Choi, S. & Chun, Y.H. (2020). Does publicness matter in job satisfaction?: a three-dimensional analysis of publicness. *The Social Science Journal*. DOI: 10.1080/03623319.2020.1791787.
- Lubienski, C. (2000). Redefining 'public' education: charter schools, common schools, and the rhetoric of reform. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, April 24-28, New Orleans, Louisiana.
- Lubienski, C. (2007). Marketing schools. Consumer goods and competitive incentives for consumer information. *Education and Urban Society*, 40 (1): 118 - 141.
- Lubienski, C. (2013). Privatising form or function? Equity, outcomes and influence in American charter schools, *Oxford Review of Education*, 39 (4): 498 - 513.
- Lubienski, C. (2016). Sector distinctions and the privatization of public education policymaking. *Theory and Research in Education*, 14(2): 193 - 212.
- Mahoney, J.T., McGahan, A.M. & Pitelis, C.N. (2009). Perspectives: The interdependence of private and public interests. *Organization Science*, 20 (6): 1034-1052.
- Mantey, D. & Kępkowicz, A. (2020). Models of community-friendly recreational public space in Warsaw suburbs. Methodological approach. *Sustainability* 12, 6764. Doi: 10.3390/su12176764. .
- Marsh, J.A., Albright, T.N., Brown, D.R., Bulkley, K.E., Strunk, K.O. & Harris, D.N. (2020). The process and politics of educational governance change in New Orleans, Los Angeles, and Denver. *American Educational Research Journal*. Early access, retrieved on November 3rd 2020. Doi: 10.3102.00028311220921475.

- Mazzucato, M. (2016). From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23 (2): 140-156.
- MBO Raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018). Bestuursakkoord OCW-MBO-Raad 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef.
- Mijs, J.J.B. (2016). Stratified failure: educational stratification and students' attributions of their mathematics performance in 24 countries. *Sociology of Education*, 89(2): 137-153.
- Min, N., Lee, K.H. & Yang, K. (2020). Multidimensional publicness and collaboration for community benefits: the case of U.S. Hospitals. *Public Administration Review*, 80(3): 381-390.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2021). *10 Punten pgb-vaardigheid*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Mockler, N., Hogan, A., Lingard, G., Rahimi, M. & Thompson, G. (2020). Explaining publicness. A typology for understanding the provision of schooling in contemporary times. In: Hogan, A. & Thompson, G. (Eds.) *Privatisation and commercialisation in public education. How the public nature of schooling is changing*. London: Routledge.
- Moeller, K. (2020). Accounting for the corporate. An analytical framework for understanding corporations in education. *Educational Researcher*, 49 (4): 232-240.
- Moore, M. (1995). *Creating public value*. Strategic management in government. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Moore, M.H. & Benington, J. (Eds.). (2011). *Public value: theory & practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Moore, M.H. & Fung, A. (2012). Calling publics into existence: the political arts of public management. In: Donahue, J.D. & Moore, M.H. (Eds.). *Ports in a Storm: public management in a turbulent world*. Brookings Institution Press.
- Moulton, S. (2009). Putting together the publicness puzzle: a framework for realized publicness. *Public Administration Review*, 69 (5): 889-900.
- Munniksmas, A., Dijkstra, A.B., Veen, I. Van der, Ledoux, G., Werfhorst, H. Van de & Dam, G. Ten (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Neal, Z. (2010). Seeking common ground: three perspectives on public space. *Proceedings of the Institute of Civil Engineers*.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015). *Maatwerk binnen wettelijke kaders*. Eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2019a). *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2019b). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government*. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York/London: Penguin Group.
- Pater, C.J. (2008). *How the introduction of freedom of choice and independent schools influence the quality of education in Sweden*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Pesch, U. (2008). The publicness of public administration. *Administration & Society*, 40(2): 170-193.

- Qian, J. (2020). Geographies of public space: variegated publicness, variegated epistemologies. *Progress in Human Geography*, 44(1): 77-98.
- Pesch, U., Huijts, N.M.A., Bombaerts, G., Doorn, N. & Hunka, A. (2020). Creating 'local publics': responsibility and involvement in decision-making on technologies with local impacts. *Science and Engineering Ethics*, 26: 2215-2234.
- Reckhow, S. (2010). Disseminating and legitimating a new approach: the role of foundations. In: Bulkley, K.E., Henig, J.R. & Levin, H.M. (Eds) (2010). *Between public and private. Politics, governance, and the new portfolio models for urban school reform* (pp 277-304). Cambridge (MA): Harvard Education Press.
- Reckhow, S. & Snyder, J.W. (2014). The expanding role of philanthropy in education politics. *Educational Researcher*, 43 (4): 186-195.
- Rudder, C.E. (2008). Private governance as public policy: a paradigmatic shift. *The Journal of Politics*, 70 (4): 899-913.
- Schuyt, K. (2006). *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sluis, M. Van der, Hooge, E.H. & Waslander, S. (2017) *Krachtige koppels. Hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Starr, P. (1988). The meaning of privatization, *Yale Law & Policy Review*, 6 (1): 6-41.
- Swaan, A. (1993). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bart Bakker.
- Swift, A. (2004). Would perfect mobility be perfect? *European Sociological Review*, 20(1): 1-11.
- Tjeenk-Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Promotheus.
- Transport for London (2019). *Annual diversity and inclusion impact report*. London: Mayor of London.
- Varna, G. (2014). *Measuring Public Space. The Star Model*. London/New York: Routledge.
- Verger, A., Moschetti, M.C. & Fontdevilla, C. (2020). How and why policy design matters: understanding the diverging effects of public-private partnerships in education. *Comparative Education*, 56 (2): 278-303.
- Verger, A., Steiner-Khamsi, G. & Lubienski, C. (2017). The emerging global education industry: analysing market-making in education through market sociology. *Globalisation, Societies and Education*, 15 (3): 325 - 340.
- Verger, A., Lubienski, C. & Steiner-Khamsi, G. (Eds.) (2016). *The Global Education Industry*. New York: Routledge.
- Vijlder, F.J. De (1996). *Natiestaats en onderwijs. Een essay over de erosie van de band tussen onderwijssystemen en Westerse natiestaats*. 'S-Gravenhage: VUGA.
- Waslander, S. (1999). *Koopmanschap en burgerschap. Marktwerking in het onderwijs*. Assen: Van Gorcum.
- Waslander, S. (2006). *Onderwijs: Over kansen en kiezen*. In: Beer, P. De, Meer, J. Van der & Pekelharing, P. (Eds). *Gelijk. Over de noodzakelijke terugkeer van een klassiek ideaal*. Amsterdam: Van Genneep/De Balie.

- Waslander, S. (2011). Government, school autonomy, and legitimacy: Why the Dutch government is adopting an unprecedented level of interference with independent schools. *Journal of School Choice*, 4(4): 398-417.
- Waslander, S. (2016). Gelijke onderwijskansen als maatschappelijke opdracht. *De Nieuwe Meso*, (3): 8 - 14.
- Waslander, S. (2018). Meer ruimte voor nieuwe scholen. Waarschuwingen van overzee. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 30 (4): 13-27.
- Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek. 1.8.2014 - 1.8.2019*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Waslander, S. & Hooge, E.H. (2015). *Nieuwe toetreders in het onderwijs. Voorstudie op basis van wetenschappelijk onderzoek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Waslander, S., Pater, C. & Weide, M. Van der (2010). *Markets in education. An analytical review of empirical research on market mechanisms in education*. OECD Education Working Papers No. 52. OECD Publishing.
- Weimer, D.L. & Vining, A.R. (2005). *Policy analysis. Concepts and practice*. Fourth edition. New Jersey: Pearson / Prentice Hall.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag: WRR.
- Whitty, G. & Power, S. (2000). Marketization and privatization in mass education systems. *International Journal of Educational Development*, 20 (1): 93 - 107.
- Williams, I. & Dickinson, H. (2015). Going it alone or playing to the crowd? A critique of individual budgets and the personalisation of health care in the English National Health Service, *Australian Journal of Public Administration*, 75 (2): 149 - 158.
- Williamson, B. (2015). Governing software: networks, databases and algorithmic power in the digital governance of public education. *Learning, Media and Technology*, 40 (1): 83-105.
- Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy 1870 - 2033. An essay on education and equality*. London: thames and Hudson.
- Zancajo, A. (2019). Education markets and schools' mechanisms of exclusion: the case of Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 27(130).
- Zhang, W. & Bray, M. (2020). Comparative research on shadow education: achievements, challenges, and the agenda ahead. *European Journal of Education*, 55: 322-341.
- Zhang, X. & He, Y. (2020). What makes public space public? The chaos of public space definitions and a new epistemological approach. *Administration & Society*, 52(5): 749-770.