

# HET ONDERWIJS INGEBED IN EEN TECHNOCRATISCHE MAATSCHAPPIJ

*Uit: Standaert, R. (2014), De becijferde school. Leuven: Acco  
De beschrijving van het Engelse systeem (als illustratie) vind je p.13-31. De gegevens zijn  
bijgewerkt tot 2023.\**

## Inhoud

HET ONDERWIJS INGEBED IN EEN TECHNOCRATISCHE MAATSCHAPPIJ .....	1
<i>Uit: Standaert, R. (2014), De becijferde school. Leuven: Acco .....</i>	<i>1</i>
<i>De beschrijving van het Engelse systeem (als illustratie) vind je p.13-31. De gegevens zijn bijgewerkt tot 2023. ....</i>	<i>1</i>
Het geloof in een onbeperkte vrije markt .....	3
Klassiek liberalisme en neoliberalisme .....	3
De ommekeer .....	5
Bressen in het neoliberalisme .....	7
De onstuitbare vooruitgang van wetenschap en techniek .....	9
Van de bureaucratische naar de businessorganisatie .....	12
Hoe ziet een technocratisch onderwijssysteem er uit? .....	15
Ten aanzien van de inhoud van het onderwijs .....	15
Ten aanzien van de schoolloopbaanstructuur .....	16
Ten aanzien van de kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking .....	17
De technocratische school in beeld .....	19
Het onderwijs in Engeland vòòr de technocratische ommekeer .....	19
De technocratische sneeuwbal .....	21
Opmerkelijke standpunten van Labour .....	23
Meer van hetzelfde .....	26
Toetscultus .....	28
Ter afsluiting .....	31

---

\* Uitgave niet meer in de handel. Publicatie met toestemming voor de blog IMPULS -  
onderwijs 23/01/2024.

'Het onderwijs staat niet alleen', zo luidt de titel van een succesvol boek uit 1994 uitgegeven onder auspiciën van de Koning Boudewijn Stichting. Ik gebruik graag deze compacte zeggingswijze om te benadrukken dat je een onderwijssysteem niet kan begrijpen als je het niet ziet in de context van de samenleving waartoe het behoort. Het onderwijs als systeem moet zich voor een groot deel plooien naar de eisen die de maatschappij stelt. Dat is ook het geval voor andere systemen in de maatschappij zoals het gezondheidsbeleid, het milieubeleid, het veiligheidsbeleid, het economisch beleid, het sociale beleid, enzovoort. Van de politiek en het politieke stelsel van een land mag men verwachten dat zij het geheel coördineren. Relatief nieuw bij een dergelijke inbedding van het onderwijs zijn invloeden die komen van internationale, Europese en globaliserende strekkingen, denkwijzen en aanpakwijzen. Die mondialisering weegt hoe langer hoe meer door in de beslissingen die in de verschillende landen worden genomen.

Als je dus vragen stelt naar het soort onderwijs dat we willen, kan je niet anders dan onbewust of bewust ook vragen naar welk soort maatschappij we willen. Nu is het onderwijs een relatief rustig subsysteem in een maatschappij. Men verwacht van het onderwijs geen revoluties, maar wel dat het de kinderen en jeugdigen voorbereidt op een zinvolle deelname aan de bestaande maatschappij. Meer nog, omdat het onderwijs er zo goed in slaagt om de samenleving niet echt uit te dagen, maakt het systeem er zich ook relatief weinig zorgen over. Hoe goed men ook onderwijs verstrekt en hoe modern men ook is in het gebruik van nieuwe methodes en ICT-toepassingen, het onderwijs wordt verondersteld geen bokkensprongen te maken en het systeem niet in moeilijkheden te brengen.

Anders gezegd, zoals we naar de maatschappij kijken, kijken we ook naar het onderwijs. En zolang we in een stabiele maatschappij leven, is er dan ook niets aan de hand. Het onderwijs vervult dan gewetensvol de taken, die de samenleving ervoor afbakent via vastgelegde leerinhouden, wetgeving, ondersteunings- en controlemechanismen. Jammer genoeg gaat dit eerder romantische en vreedzame beeld van een stabiele samenleving niet meer op. De westerse natiestaten, dus ook Europa worden voortdurend geconfronteerd met sterker wordende globaliserende invloeden, afkomstig uit andere culturen en andere samenlevingen. Die brengen een nieuw krachtenspel tot stand tussen de eigenheid van de vertrouwde natiestaat en de vaak opdringerige en sterke invloeden vanuit de Angelsaksische en de Aziatische wereld (voornamelijk Zuid-Oost-Azië met sterker wordende landen zoals China, India, Korea, Taiwan, Singapore enzovoort). De kracht van die invloeden wordt meestal vertaald in hun impact op de economie, op het inkomen en de welvaart van landen en systemen. Uiteraard, kan ook het subsysteem onderwijs daar niet onder uit.

We kunnen voor die invloeden niet meer op de zijlijn blijven toekijken en afwachten hoe ze verder zullen evolueren, volgens een al dan niet ingebeelde natuurlijke evolutie of groei. Daarom is het goed die krachten in kaart te brengen. Het is belangrijk erover na te denken hoe we proactief (en niet door de feiten achterna te hollen) nieuwe invloeden kunnen integreren in Europa en in het verlengde daarvan in ons onderwijssysteem.

Dit boek gaat over metingen en cijfers. Die maken een wezenlijk en zelfs erg bepalend deel uit van het ontwerpen, plannen, bijsturen en beheren van een onderwijssysteem. Als we weten wat een maatschappij wil als systeem, kunnen we daaruit ook afleiden hoe het onderwijs daarop moet inspelen. En in het verlengde daarvan komen dan ook de

definities van wat we onder goed onderwijs verstaan. Als we daaruit kwaliteitsnormen distilleren, zitten we meteen bij het meten en het evalueren van die kwaliteit. Daarmee heb ik gesteld hoe ik dit eerste hoofdstuk opvat. Ik zal in dit hoofdstuk nagaan welke de overheersende globaliserende tendensen zijn, die op ons onderwijs af komen. Ik zal proberen die tendensen op een systematische en samenhangende wijze te ordenen.

In dit eerste en inleidend hoofdstuk bekijk ik hoe een bepaalde ideologie opgang maakt op wereldvlak. Het is een ideologie die ik verder technocratisch zal noemen. Dat betekent niet per se dat de meeste Europese landen reeds in die maalstroom verkeren. Het betekent wel dat de druk om eraan toe te geven verhoogt, ook al zijn er signalen die erop wijzen dat men met die ideologie wellicht niet goed bezig is. Dat zal verder blijken.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. De basisstelling is dat enerzijds een bepaalde visie op economie en anderzijds een geloof in de onstuitbare vooruitgang van de wetenschap en techniek overheersen. Als een natuurlijk kind van die twee tendensen kunnen we de geboorte begroeten van een nieuwe vorm van een bureaucratische, alles controlerende organisatievorm. De drie tendensen samen leiden ertoe dat ik de samenleving die daaruit voortvloeit een technocratische samenleving noem. Het is een samenleving gebouwd op een technocratische ideologie van competitie, maakbaarheid en de navenante strikte controlemechanismen. Of en in welke mate bepaalde landen en systemen aan die ideologie beantwoorden, hetzij in mindere of meerdere mate, zal ik proberen te illustreren. De indeling van het hoofdstuk volgt de drie kenmerken van een technocratische samenleving. Een vierde stuk vertaalt de drie kenmerken naar het systeem onderwijs en ik sluit af met de beschrijving van een systeem dat bijna volledig aan de technocratische ideologie beantwoordt. Dat voorbeeld is nodig omdat het dient als een verduidelijking van wat ik de technocratische visie noem. Dus komen achtereenvolgens aan bod:

- het geloof in een extreme vrije markt,
- het geloof in de onstuitbare vooruitgang van de wetenschap,
- de nieuwe bedrijfsgerichte bureaucratie,
- de gevolgen voor een technocratisch gedreven onderwijs
- een bestaand systeem van technocratisch onderwijs.

## Het geloof in een onbeperkte vrije markt

Bij dit eerste kenmerk van de technocratische maatschappij is het zinvol een onderscheid te maken tussen de economische stroming die men vaak het neoliberalisme noemt en het klassieke liberalisme.

### Klassiek liberalisme en neoliberalisme

De dominantie van de extreme vrije markt is voornamelijk ontstaan vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw. Er wordt in die zin vaak gesproken over een neoliberale ideologie of een darwiniaans competitief financieel denken. Het neoliberalisme is

duidelijk te onderscheiden van het klassieke liberalisme dat wereldwijd dominant was voor die tijd. Ook in West-Europa is er op dit ogenblik nog geen echte dominantie van dit ongebreidelde economische groeiparadigma. Maar, zoals ik reeds stelde, de druk op Europa vergroot. Is er nog geen dominantie of is die op de helling gezet door de economische crisis?

Het klassieke liberalisme verschilt van het neoliberalisme omdat het de economische bedrijvigheid plaatst op het niveau van de ondernemingen, die op die manier een marktwerking creëren. Daarbij zal het beste en het goedkoopste product uiteindelijk de consumenten bevallen. Het neoliberalisme gaat echter een reuzenstap verder door ook het niveau van de staat aan de vrije markt prijs te geven. Het klassieke liberalisme erkent een verschil tussen het privé ondernemen en de corrigerende tussenkomsten van de staat voor goederen, die het algemeen belang dienen. Het neoliberalisme daarentegen gelooft in de zelfregulerende kracht van de markt waaruit vanzelf een betere maatschappij zal ontstaan. Tussenkomsten van de staat worden door neoliberalen in het geheel niet gewaardeerd. Hoogstens kan de staat randvoorwaarden creëren waardoor de vrije markt haar ding kan doen. Vaak beroept het neoliberalisme zich op de beroemde uitspraak van de vader van de economie, Adam Smith (1737-1790) over de 'onzichtbare hand'. Het komt erop neer dat consumenten, die hun belang nastreven en daardoor rijker willen worden, als het ware geleid worden door een onzichtbare hand die het algemeen welzijn bevordert. In feite realiseert men een goede samenleving door met zijn allen in concurrentie te treden. De miljoenen initiatieven om te kopen en te verkopen, convergeren vanzelf in een betere maatschappij. Dat gebeurt precies door die onzichtbare hand. De neoliberale denkers kregen overigens een gemakkelijke prooi om af te schieten, met name de communistische planeconomie, die tegelijkertijd met het einde van de Koude Oorlog en de val van de Berlijnse Muur in 1989 ineenstortte.

Een sterke impuls voor het klassieke liberalisme in de economie is afkomstig van de bekende econoom John Maynard Keynes (1883-1946). Naast een vrij optimistisch beeld over de toekomst van de technologische vooruitgang en de daardoor ontstane ruimte voor creatieve ontplooiing van de mensen, gepaard met meer welvaart, wees hij ook op de onzekerheid van de markt. Naast meetbare factoren van economische vooruitgang is er ook een onbekende realiteit. In een notendop en zonder verder veel nuances, kan worden gesteld dat Keynes een politiek voorstaat waarin de zelfregulerende markt kan worden gecorrigeerd door overheidsingrepen. Mede door zijn adviesrol bij de Bretton Woods Conferenties<sup>†</sup> na de Tweede Wereldoorlog heeft Keynes een grote invloed gehad op de economische politiek in de wereld, inbegrepen diverse types van een verzorgingsstaat.

Het klassieke economisch liberalisme bevat een ethische dimensie, waarbij men zoveel mogelijk welvaart wil voor iedereen. Het kapitalisme wordt niet afgeschaft, maar wel aan banden gelegd. Economische groei is minder een doel op zich dan een bijproduct dat vooral in de periode 1950-1975 herkenbaar was. Er was werkgelegenheid, daling van de ongelijkheid in inkomens, een betere sociale zekerheid en weinig inflatie. Er was ook

---

<sup>†</sup> In juli 1944 kwamen 44 landen samen in het Amerikaanse stadje Bretton Woods om afspraken te maken over een nieuw internationale monetair systeem met minder impact van nationale systemen en zwevende wisselkoersen. Als gevolg daarvan werden het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank opgericht.

geen bittere armoede meer (Skidelsky, 2013, 264). Men kan zeggen dat de sociaal-democratie een ideologisch overwicht had en zo het klassieke liberalisme met sociale correcties ondersteunde.

Rond de jaren 1975 veranderde dat.

## De ommekeer

Onder meer de oliecrisis van 1973 en de afkeer voor de planeconomieën van de communistische landen zorgden voor een ommekeer. Daarnaast kreeg ook het verwerven van winst meer aandacht bij de brede lagen van de bevolking. Gewone mensen gingen sinds die tijd ook beleggen en risico's nemen. Ethische en sociale dimensies werden minder benadrukt dan bij het klassieke liberalisme. De hoge graad van individuele vrijheid heeft in de westerse wereld een nieuwe levensstijl doen ontstaan, aldus Daniël Vanhoutte. Die individualisering is stap voor stap doorgebroken in alle lagen van de bevolking. Bij het invullen van de verworven vrijheid is de mens zich bewust van zijn eindigheid: hij moet zich realiseren binnen de beperkte tijdsperiode van een mensenleven. Mensen zijn daardoor meer dan ooit bezig met hun persoonlijk geluk. Mensen gaan zich afjakkeren om via welstand meer geluk voor zichzelf te produceren. Die profileringsdrang ontwikkelt een ontzaglijke dynamiek waarin concurrentie, rivaliteit en vervreemding worden bevorderd. Via de media ontstaat een ongebreideld aanbod aan modes, trends, rages en kortstondige hypes. De combinatie van individualisering, secularisering en materialisme heeft het ook mogelijk gemaakt dat de economie zich in het centrum van de samenleving heeft kunnen installeren (Vanhoutte, 2013).

Bekende economen als de Oostenrijker Friedrich von Hayek (1899-1992) en Milton Friedman (1912-2006) met de Chicagoschool hebben de ideologische weg gebaad voor een onbeperkt geloof in de kracht van de markt. Via hun Nobelprijzen, respectievelijk in 1974 en 1976 werd hun invloed overal duidelijk. Friedmans werk van 1962 'Capitalism and Freedom' (herdrukt in 2002, naar aanleiding van zijn negentigste verjaardag) vormt een duidelijke illustratie (Friedman, 2002). Hij stelt de markt diametraal tegenover de staat in die mate zelfs dat hij het beeld gebruikt van vrijheid tegenover systeemdwang. Voor hem kan er niet genoeg vrije markt zijn: op het vlak van medische zorg, beheer van parken, ruimtevaart, zelfs binnen het leger. En niet te vergeten ook in het onderwijs. Door aan alle gezinnen onderwijsbonnen (vouchers) te verstrekken, kunnen de ouders kiezen wie er op de markt het beste onderwijs naar hun keuze verzorgt en daaraan ook het geld besteden. Scholen worden zo omgevormd tot ondernemingen en dus tot economische goederen. Via concurrentie zullen zij groeien of achteruitgaan. In plaats van overheidsdiensten en sociale zekerheid is hij voorstander van een basisinkomen voor iedereen voor een minimale huisvesting, gezondheidszorg en vervoer. Dit gaat wel om een strikt minimaal inkomen dat steunt op een minimum aan belastingen. Indien dat minimum te hoog ligt, zijn er onvoldoende prikkels voor ondernemen en werken en worden de burgers afhankelijk en passief. Friedman was ook invloedrijk als adviseur van president Reagan waardoor hij mee aan de bron staat van het 'Reaganism'. Ook bij premier Thatcher lag hij in de bovenste lade. Veel sympathie heeft hij echter niet geooft door zijn openlijke steun aan het regime van Pinochet, die hij als een zuivere volgeling van zijn leer zag. Hij mocht dit regime ook adviseren en kon zich goed vinden in de shocktherapie die het Pinochetregime toepaste met drastische privatiseringen en een grote economische deregulering. Net als de

zogenaamde 'Chicago boys' geloofde Friedman heilig in het verband tussen politieke vrijheid en een uitermate sterke vrije markt.

Bij deze ongebreidelde vrije markt, past ook een ander concept van wat een economisch goed is.

De Harvard hoogleraar Michael Sandel heeft grondig nagedacht over de toenemende commercialisering en vermarkting van het maatschappelijk leven. De laatste drie decennia zijn marktmechanismen en marktresultaten steeds verder toegepast op domeinen van het leven, die voorheen niet onderhevig waren aan die mechanismen. De economie ging veel aspecten van het leven domineren en het kopen en verkopen werd niet meer alleen toegepast op materiële zaken, maar ook op andere levensgebieden zoals gezondheid, veiligheid, gevangeniswezen, rechtshulp, milieubeleid, voortplanting, ontspanning en ook onderwijs. Sandel noemt de greep van het marktdenken op levensgebieden die van oudsher beheerst werden door niet-commerciële normen, een van de belangrijkste evoluties van de huidige tijd (Sandel 2012, 13). Met geld kan je dus medische verzorging, politieke invloed, verblijf in een veilige buurt, voorrang bij evenementen en goede scholen kopen. Het begrip 'economische goederen' wordt verbreed: het gaat om alles wat je maar onder één of andere vorm kan kopen of verkopen: ideeën, kunst, muziek, je laten bevriezen voor de eeuwigheid, alles wat je maar snobistisch kan noemen, tot zelfs je identiteit. Zelfs populariteit via sociale media kan worden gekocht; je kan 'friends', 'shares' en 'likes' kopen via firma's (de zogenaamde clickboerderijen) die arme drommels betalen om per uur duizend clicks in te toetsen.

Het aantrekkelijke van het kopen en verkopen is dat het geen oordeel uitspreekt over de voorkeuren en vragen die ze bevredigen. Wat je ook koopt: een nier, een adoptiekind, seks, voorrang bij medische zorg, CO<sub>2</sub>-uitstoot, steun van een politicus via zijn verkiezingskas, een school zonder kansarme kinderen, een school met een lage leerkracht-leerling-ratio, een privé inspectiekorps voor je scholen... het is allemaal even 'waardevol'. Niets is waardevoller dan iets anders. Markten tonen geen afkeuring; de enige vraag is "wat kost het" (Ibid., 19).

In feite schaft de economie op die manier het begrip 'gebruikswaarde' af. Er is geen onderscheid meer tussen gebruikswaarde en ruilwaarde. Een gebruikswaarde is niet meer gebonden aan een goed of aan goederen. Het gaat alleen nog maar over een *oordeel* over het belang van een goed. Als ik een brandstofverslindende bolide goed vind en daarvoor betaal, dan is dat een economisch goed. Het volstaat dat ik dat wil. De wagen en zijn brandstof hebben op zichzelf geen eigen waarde. Als ik een school zonder allochtone kinderen belangrijk vind en daarvoor betaal, dan is dat een economisch goed. Zo heeft de school geen waarde op zich. Een school staat los van principes van een recht op leren; ze is een middel om mijn geld te besteden. De school en het onderwijs worden dan een quasi markt. Een quasi markt betekent dat de overheid de marktspelers betaalt om te concurreren. Financiering gebeurt op basis van het aantal leerlingen, om het even over welke school het gaat en zonder zich verder te bemoeien met inhouden, rekrutering en dergelijke.

Het verschil tussen wat je wil en wat je nodig hebt, is hier essentieel; het zijn dus twee aparte zaken. Deze opvatting over een goed als een *oordeel* over het belang ervan, is het utiliteitsprincipe, dat in deze economische visie centraal staat. Een goed is waardevol als

het nut voor mij heeft. De goederen hebben geen waarde op zich. Economen van die strekking nemen geen standpunt in over de behoeften en wensen van de mensen. Ze nemen de mensen zoals ze zijn. Sommige manieren van leven zijn niet beter dan andere (Skidelsky, 2013, 130).

### Bressen in het neoliberalisme

Het plaatje van het neoliberalisme zoals het hierboven werd geschetst zal in onze contreien misschien nogal vreemd klinken. Dergelijke technocratische systemen bestaan wel degelijk. Dicht bij huis, in Europa is dat Engeland, maar ook de Verenigde Staten beantwoorden aan die criteria. Zelfs het Chinese of Aziatische model zit er dicht op. Voor ons westerlingen is dit liberaal model (nog) niet vanzelfsprekend. Dat blijkt ook uit de kritische commentaren op het extreme vrijemarktdenken, die ik nu aan bod laat komen.

Een bezinning over welke domeinen en waarden verheven blijven boven een commerciële ruilwaarde dringt zich hier op. Als een bepaald goed of domein handelswaar wordt (bijvoorbeeld medische zorg of onderwijs), wordt het onderworpen aan de processen van vraag en aanbod en aan de competitie ten voordele van de meest biedende. Morele vragen die per definitie niet van economische aard zijn, moeten echter aan bod blijven en mogen niet uitgehold of aangetast worden. Er moet dus beslist worden waar de markt op zijn plaats is en waar ze op afstand moet worden gehouden. Het gaat om waardeoordelen over de diepere en niet-economische waarden als gezondheid, onderwijs, gezinsleven, natuur, kunst, burgerplichten, vriendschap, solidariteit, altruïsme, vrijwilligerswerk en dergelijke. Sandel waarschuwt voor het gevaar om te evolueren naar een marktmaatschappij in plaats van een markteconomie. In een marktmaatschappij dringen de marktwaarden door tot elk aspect van het menselijk leven. Het is een maatschappij waarin sociale relaties worden gevormd naar het evenbeeld van de markt (Sandel, 2012, 16).

De economie, die op zich zelf een eerbare wetenschap is, wordt nog alleen bedreven in termen van geld. Aan steeds meer goederen uit het niet-materiële domein worden prijskaartjes gebonden waardoor ze inwisselbaar zijn voor geld. Het monetaire speelveld wordt steeds groter. Geld moet volgens de tegenstanders van het neoliberalisme wezenlijk een ruilmiddel blijven (met de nadruk op middel). Als het een doel op zich wordt, degradeert men de ware natuur van allerlei goederen tot iets dat alleen geldwaarde heeft. En geld heeft geen controlerend einddoel. Het is neutraal en kan voor alles worden ingezet. Als het in de wereld alleen maar om geld draait, raken de mensen het gevoel voor de wezenlijke waarde van iets kwijt. Je kent de prijs van alles, maar je kent van niets de waarde. Daartegenover staat dat geld in wezen een middel is om van de goede dingen van het leven te genieten zoals vriendschap, relaties, gezondheid, natuur, vrije tijd en dergelijke (Skidelsky, 2013, 64 en 123).

Wat de groeiende individualisering en het najagen van eigen voorspoed betreft, blijft de realiteit bestaan dat we als mensen steeds in een sociale omgeving leven. De vrijheid van de ene kan de onvrijheid van de andere inhouden, zo zegt een erg bekend adagium uit de filosofie. Een individu kan niet anders dan rekening houden met de omringende groep en de daaraan verbonden cultuur. Dan zal ook vlug blijken hoe dual een dergelijke samenleving wordt bij het kopen van alle mogelijke goederen. Dertig jaar

neoliberaal gerichte globalisering hebben minder groei verwezenlijkt dan voorheen en tegelijkertijd werden de sociale verschillen vergroot. De nobelprijswinnaar economie Joseph Stiglitz vertelt in zijn boek 'The price of inequality' hoe in de tijd van Reagan de topbelasting verlaagd werd van 70 % tot 28 %. Op zijn beurt verlaagde Clinton de belasting op kapitaal, terwijl Bush junior de erfenisbelasting voor de allerrijksten afschafte. Daarentegen ging de BTW omhoog, een belasting die vooral de lagere inkomens raakt. Daardoor dragen de rijken nu een lager percentage af van hun inkomen dan de gemiddelde Amerikaan (Stiglitz, 2012). Skidelsky stelt dat in de voorbeeldlanden voor een ongeremde vrije markt, namelijk Groot-Brittannië en de Verenigde Staten de ongelijkheid in vermogen en inkomen schrikbarend is toegenomen. In 1970 kreeg een Amerikaanse top-CEO bijna dertig keer zoveel betaald als de gemiddelde werknemer. In 2012 is dat 236 keer zoveel geworden. In Groot-Brittannië kreeg diezelfde CEO in 2000 47 keer zoveel betaald, terwijl dat in 2010 steeg tot 81-maal meer. Sinds de jaren zeventig is in de Verenigde Staten het inkomen van de rijkste vijf procent negen keer zo snel gestegen als dat van de armste vijf procent. In Groot-Brittannië is dat viermaal zoveel (Skidelsky, 2013, 49). Hoe meer geld je als individu hebt, des te meer kan je arme drommels inhuren om je persoonlijk comfort te maximaliseren. Het nederige en vaak niet leuke werk koop je dan bij de mensen die het met weinig of minder moeten doen. Daarbij kan je bemoediging vinden in de klassieke slogan: "wat goed is voor de rijken is per definitie ook goed voor de armen".

Het enthousiasme voor een dergelijke uitgebreide markt eist een hoge tol. Maatschappelijke inzet, solidariteit, liefde, altruïsme, vrijwilligerswerk... worden ondergewaardeerd omdat ze omzetbaar zijn in het kopen en verkopen ervan. Daardoor verdringt het winstbejag en het eigenbelang die oorspronkelijke waarde. Het gevolg daarvan is een technocratische managementspolitiek die niet-commerciële en morele waarden aantast en omzet in cijfers en geldbedragen. Naast de ongelijke toegang tot de vermarkte aspecten worden maatschappelijke praktijken en immateriële goederen minder hoog ingeschat en gereduceerd of gedevalueerd tot handelswaar. Zorg voor de patiënt, dienstverlening van ambtenaren, rechtsbijstand, kindervens, natuur, kunst, de pedagogische relatie leerling-leerkracht en noem verder maar op, worden herleid (Sandel spreekt van 'gecorrumped') tot neutrale en verhandelbare producten. Marktmechanismen veranderen de instelling van mensen en verdringen dus niet-commerciële waarden. De marktwaarde van een niet oorspronkelijk commercieel goed, bijvoorbeeld een goede school die je koopt, verdringt de oorspronkelijke waarde van het betrokken verhandelde goed. Wat vaak gezien wordt als een pedagogische omgeving met een speciale, pedagogische relatie tussen leerlingen en leraren kan dan verdrongen worden door een school met marktwaarde, die beoordeeld wordt met gestandaardiseerde toetsen. En in het uiterste geval worden leraren vergoed in de mate ze leerlingen klaar stomen voor die toetsen.

De bekende filosoof Hans Achterhuis, die gekend is voor zijn baanbrekende inzichten over utopieën, die hij beschrijft met een negental wezenlijke kenmerken (Achterhuis, 1998, tweede hoofdstuk), gaat zo ver het neoliberale gedachtegoed een utopie te noemen. Een utopie spiegelt de mensen een werkelijkheid voor van welvaart, geluk en harmonie. Dat leidt ertoe dat iedereen op jacht gaat naar het grote geld en 'de dans rond het gouden kalf'. Nog mooier stelt hij dat de neoliberale utopie niet moet onderdoen voor de utopie van Marx en Lenin (Achterhuis, 2011, 285-294). Kijkend naar die vergelijking, moet ik denken aan ruziemakende kinderen, die elkaar op de speelplaats



weinig begeringswaardige benamingen toekennen, maar daar een sterke verdediging tegen opbouwen: 'wat je zegt ben je zelf'.

Achterhuis staat niet alleen met zijn analyse. De filosoof Rutger Bregman schreef in zijn 'Geschiedenis van de vooruitgang', dat het neoliberalisme geen vernieuwing is van het klassieke liberalisme, maar een parodie erop. Het gaat om een 'gecorrumpeerde vorm van financieel kapitalisme' waarbij de banken het moeten hebben van overheidssteun om te overleven. De vrije markt kan daardoor niet helemaal vrij zijn. Ze moet worden beschermd tegen 'krijgsheren, maffiosi, monopolisten en op hol geslagen speculanten'. Want uiteindelijk zijn het dan die figuren die alleen werkelijk vrij zijn (Bregman, 2013). De psycholoog Paul Verhaeghe vergelijkt het streven naar een onbegrensde groei binnen het neoliberale denken met de groei van kankercellen. Kankercellen groeien ook onbegrensd zodat het organisme wordt aangetast en uiteindelijk afsterft. Dit groeidenken infiltreert ons denken en doen en bepaalt op die wijze onze identiteit (Verhaeghe, 2013). Elders stelt hij dat de neoliberale meritocratie onvermijdelijk concurrentie creëert tussen individuen, waardoor solidariteit en gemeenschapsgevoel verdwijnen. De neoliberale meritocratie produceert een universeel egoïsme (Verhaeghe, 2011, 15).

De econoom Paul De Grauwe wijst bij de uitreiking van de 'Arkprijs voor het Vrije Woord' op het paradigma van de homo economicus. Dat paradigma stelt dat het individu er op elk ogenblik er op uit is zijn eigen welvaart te maximaliseren. De markt speelt daarbij de rol van uitzuivering. Dit paradigma van vele economen bracht hen ertoe te geloven dat de financiële markten het rationele economische gedrag zouden selecteren zodat crisissen niet meer mogelijk zouden zijn. Dat bleek echter een utopie. Financiële markten tonen vormen van irrationeel gedrag zoals hoogmoed euforie en na-ijver (De Grauwe, 2013).

Men zou verwachten dat een grondige bezinning over dit extreem marktdenken, inbegrepen de onredelijke bonuscultuur zou ontstaan na de financiële crisis van 2008, die duidelijk aantoonde hoe desastreus een kritiekloos aanvaarden van de vrije markt afloopt. De grote reddingsoperatie van speculerende markttenoren met het geld van de belastingbetalers leken nochtans om een herdenken van dit extreme marktdenken te vragen. Erg duidelijk is een dergelijke bezinning tot zover niet aanwezig.

## De onstuitbare vooruitgang van wetenschap en techniek

Hiermee kom ik bij het tweede kenmerk van een technocratische maatschappij, die evenals het eerste kenmerk van het darwiniaanse liberalisme gevolgen zal hebben op het onderwijs.

Het is niet te ontkennen dat de eenentwintigste eeuw in tempo van wetenschappelijke ontdekkingen, de gouden tijden van de laatste vijftig jaar van de vorige eeuw meermaals zal overtreffen. De bestseller van de Amerikaanse hoogleraar fysica Michio Kaku 'Physics of the future' maakt voorspellingen op korte, middellange en lange termijn (van 2100) over de evoluties op het gebied van ICT, geneeskunde, nanotechnologie, energie, ruimtevaart en dergelijke. Ook al zijn die voorspellingen zo ingrijpend, dat we er moeilijk mee over weg kunnen, en zelfs indien ze overdreven zijn, geven ze aan dat de

wetenschap en techniek het leven in de toekomst zwaar zullen beïnvloeden (Kaku, 2012). De opkomst van het scientisme is daarom niet toevallig. De wetenschap is bij het scientisme de enige bron van ware (waarde-volle) kennis. Wetenschap bepaalt wat is en wat moet zijn. Kennis moet empirisch ondersteund zijn en bij voorkeur meetbaar. Wat niet gemeten kan worden bestaat niet in de objectieve wereld.

In zijn Kees Boeke lezing van 1985 aan de universiteit van Utrecht maakte Willy Wielemans, toenmalig hoogleraar vergelijkende pedagogiek, een indringende analyse van de opkomst van het natuurwetenschappelijk denken en de invloed daarvan op samenleving en onderwijs. (Wielemans 1985). Sindsdien is zijn analyse van toen nog niet echt tegengesproken. Zijn interpretatie blijft ook nu nog geldig. Hij stelt het als volgt.

Sinds Galilei wordt de wetenschappelijke experimenteermethode verbonden met de wiskundige beschrijving van de natuur en met een prioritaire aandacht voor het kwantificeren van de materie. Na Galilei werd de opvatting versterkt dat deze methode ook de enige weg tot wetenschappelijke kennis zou zijn. Die aanpak werd dan ook overgenomen in de niet-natuurwetenschappen: de sociale en de menswetenschappen. Een dergelijke wetenschap is per definitie waarde-vrij en objectief. Vaak wordt beweerd – ook in het onderwijs – dat de wetenschap die resultaten heeft kunnen boeken dankzij haar strijd tegen dogma's en irrationaliteit.

Een bijzonder kenmerk van de wetenschappen is ook de binding ervan met de begrippen 'macht' en 'beheersing'. Al sinds de uitspraak van Bacon rond 1600 van 'kennis is macht' en van de centrale idee van Descartes waarbij de mens gekarakteriseerd wordt als 'maître et possesseur de la nature' heeft de mening ingang gevonden dat wetenschappelijke kennis gericht is op machtsverwerving. Wetenschappelijk inzicht dat volgens de normen van objectiviteit is verworven en ook toegepast wordt, leidt tot macht, niet alleen over de natuur, maar ook over de mens. De beheersing van de natuur is maar mogelijk als de mensen zich onderwerpen aan de ordening die door de natuurwetenschap wordt voorgeschreven.

Dit wetenschapsmodel is ook gekenmerkt door een sterk analytische benadering van de realiteit. Ook hier duiken de ideeën van Descartes opnieuw op. De splitsing tussen geest en materie leidde ertoe dat het universum werd beschouwd als een mechanisch systeem, dat bestaat uit onderling gescheiden onderdelen, die op hun beurt weer onderverdeeld zijn in materiële bouwstenen. Ook levende organismen worden zo opgebouwd. Ze zijn vergelijkbaar met machines die uit diverse onderdelen geconstrueerd zijn. De materiële wereld is dan ook een veelheid van afzonderlijke voorwerpen die tot een reusachtige machine zijn samengevoegd. Ingewikkelde verschijnselen kunnen daardoor tot fundamentele bouwstenen worden herleid. Dit 'reductionisme' en zijn mechanische grondvisie zal van dan af in de meeste wetenschappen een centrale plaats innemen. De analytische redeneermethode zal leiden tot een steeds verder opdelen van de realiteit, niet alleen in de wetenschappen, maar ook in de maatschappij. Dat zal verder blijken bij het derde kenmerk van de technocratische maatschappij, de bureaucratie.

Dit analytisch en objectivistisch wetenschappelijk paradigma heeft een stormachtig succes gekend. Dat gebeurde niet in het minst door allerlei nieuwe ontdekkingen, die

het als 'bevrediger' van vitale behoeften succesvol maakte. De keerzijde is dat een dergelijk paradigma leidt tot volgende tendensen, die uiteraard gevolgen hebben op het systeem onderwijs (Wielemans, 1985, 11):

- het promoveren van de analytische methode van redeneren;
- het versterken van een gefragmenteerde kijk op de werkelijkheid;
- de overtuiging dat de natuur via wetenschappen en techniek kan beheerst en overheerst worden;
- de opvatting dat de wereld en het heelal een mechanisch systeem vormen;
- geest en materie zijn van elkaar te onderscheiden;
- de materie is causaal bepaald en gedetermineerd;
- ware wetenschap is objectief en waarde vrij;
- natuurwetenschappen staan model voor alle wetenschappen;
- mensen zijn individuen en het politieke, economische en sociale gedrag van de mens wordt uit de individuele natuur van de mens afgeleid;
- technologische en economische groei is ongelimiteerd en absoluut noodzakelijk;
- omvattende systeemvragen komen slechts in minderheid aan bod omdat ze binnen dit wetenschappelijk paradigma niet geaccepteerd worden.

Dit soort denken over wetenschappen en techniek heeft zo zijn gevolgen. Technische expertise behandelt problematieken als technische problemen. Dat gebeurt ook bij maatschappelijke en dus ook bij onderwijsproblemen. Vrede wordt in stand gehouden door massale productie van steeds meer gesofistikeerde wapens. Familiaal geluk wordt geassocieerd met hoogtechnologische vernieuwingen en apparatuur die comfort verschaft. Onderwijs wordt als succesvol bekeken, wanneer het de elektronische media omarmt en wanneer het beantwoordt aan technocratisch geleide toetsystemen.

In een indrukwekkende studie over de evolutie van de wetenschap in de Verenigde Staten sinds WO II en haar bindingen met het bedrijfsleven en de politiek, komt Daniël Greenfield tot interessante conclusies (Greenfield, 2001). Sinds het bedrijfsleven ontdekt heeft dat wetenschappelijk onderzoek geldt oplevert, versterkt het gaandeweg zijn impact op het wetenschappelijk onderzoek. De universiteiten zijn niet afkerig van dit geld en professoren omhelzen dan ook de markt terwijl zij de klassieke waarde van het onafhankelijk onderzoek, de openheid en de discussies binnen de researchgemeenschap verdringen. Daarnaast hemelt onze cultuur een bepaalde type van academici op en dat voornamelijk via de wetenschappelijke pers. Het gaat om de ondernemende academicus die succesvol op de wip zit tussen zijn campus en het bedrijfsleven en die een soort held wordt als pionier in bijvoorbeeld biotechniek of informatica. Daarbij hoort het inzetten van risicovol kapitaal en riant betalingen als consultant (p. 467). De pers gedraagt zich daarbij als een ingetogen kerkkoor, dat de verdiensten van dit type wetenschappen opluistert of – met een ander beeld - als de cheerleaders van de wetenschap. In de wetenschappelijke tijdschriften gaat dit ten koste van collegialiteit en eerlijkheid. In die adoratiecultuur van wetenschappers ziet Greenberg ook een eretekenobsessie voor prijzen en medailles, die slechts overtroffen wordt door de militaire gebruiken en door de kleuterschool met de beloningsstempeltjes (p. 469).

Het is nodig dat het wetenschapsbeleid onderworpen wordt aan de blik van de openbaarheid, aan ethische normen en dus ook aan een politieke controle. De wetenschappelijke pers moet ook haar scepticisme terug vinden. De politieke controle moet waken over de gevolgen van de wetenschappelijke ondernemingen op het

algemeen belang en de neveneffecten ervan op de toekomst. Het commercialiseren van de wetenschappelijke vooruitgang houdt ernstige gevaren in. Het contrast met de uitvinding van het poliovaccin in de jaren vijftig door Jonas Salk is dan ook groot. Toen Salk gevraagd werd, wie het patent had op de uitvinding, antwoordde hij dat er geen patent was en dat het patent aan de gemeenschap toebehoorde. Hij voegde eraan toe: hoe kan je een patent hebben op de zon? Het contrast is, stelt Greenberg, dat duizenden genen gepatenteerd worden en dus in een marktwerking terecht komen (p. 468).

Dit verhaal van Greenberg illustreert ook duidelijk hoe de wetenschappelijke vooruitgang en de ongecontroleerde markt elkaar vinden in een technocratisch bestel. Ethiek en ongecontroleerde markt vinden het niet zo best met elkaar.

Dit wetenschappelijk paradigma versterkt ook de voorrang van het individu als analytische bouwsteen van een maatschappij en geeft zo ook mee ruimte aan individuele verdiensten, concurrentie, privatisering en daaruit voortvloeiende marktmechanismen. De wereldberoemde uitspraak destijds van premier Thatcher past daar mooi in: 'Er is niets zo iets als een samenleving, maar er zijn individuen die een samenleving vormen'. En zo past nogmaals de technocratische maatschappij in het neoliberalistische denken.

Vanuit die denkwijze zullen marktconforme researchers en - voor het thema van dit boek belangrijk - commerciële ontwikkelaars van toetsen meer macht krijgen omdat zij het paradigma van de groei steeds verder uitbouwen op de hier beschreven marktgerichte, objectivistische, waarde vrije en analytische wijze.

Beide kenmerken convergeren dan nog eens in het derde kenmerk van de technocratische maatschappij: de (vernieuwde) bedrijfsgerichte bureaucratie.

## Van de bureaucratie naar de businessorganisatie

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw werd het samenspel tussen economie en wetenschap door Galbraith de 'technostructuur' genoemd. Schaalvergroting, centralisering en vooral rationele technieken van management en controle vergrootten de congruentie ervan (Galbraith, 1968).

De bureaucratie dateert van voor het neoliberale denken, maar draagt reeds in zich de kiemen van analytisch, contextarm en controlerend denken. De bureaucratie schikt zich naar de onderliggende principes van het beheersbaar maken van de samenleving in overeenstemming met de dieptestructuur van het natuurwetenschappelijk denken. Het begrip bureaucratie refereert vaak aan de opvulling die Crozier er in zijn bekend werk van 1963 'Le phénomène bureaucritique' aan gaf (Crozier 1963). Crozier beschouwde overigens het Franse onderwijssysteem (op Napoleontische grondslag) als het schoolvoorbeeld van een bureaucratie. Het bureaucratie systeem heeft volgens Crozier volgende kenmerken:

1. Formalistische regels en controle. Het bureaucratie systeem beschikt over een indrukwekkende reeks onpersoonlijke regels en procedure. Aan die regels voldoen is het doel bij uitstek.
2. Besluiten worden op centraal niveau genomen..

3. De organisatie is opgedeeld in los van elkaar opererende onderdelen, die bovendien hiërarchisch zijn georganiseerd. Iedere categorie en ieder niveau staat op zichzelf en er is nauwelijks contact tussen de onderdelen. Niet zelden ontstaan er 'petites guerres' tussen de diverse cellen (p. 235).
4. Er is groepsdruk op het individu. Het individu moet zich conformeren aan de belangen van de cel waartoe hij behoort. Algemeen belang en samenhang lijden daaronder.
5. In een dergelijke onpersoonlijke organisatie ontstaan er belangengroepen, die zich tegen de 'blinde' en onpersoonlijke beslissingen van de bureaucraten verdedigen en de cellen dan tegen elkaar uitspelen. Dat kan via machtige syndicaten, juridische spitstechnologen, kabinetten, politieke lobby's...

Deze beschrijving zal zeker punten van herkenning bevatten, bij het bekijken van de vloedgolf van op elkaar volgende reglementeringen, de procedures voor management, de procedures voor functiebeschrijvingen en evaluaties, de volgsystemen en stappenplannen met 'balanced score cards' enzovoort. Het invullen van verslagen, het bijhouden van agenda's, het motiveren van beslissingen, het maken van stappenplannen, het tot in het absurde formuleren van indicatoren en dergelijke, neemt altijd maar toe. Bovenmatige energie wordt besteed aan het beantwoorden aan de regels en procedures. Een dergelijke bureaucratie gaat uit van een fundamenteel wantrouwen ten overstaan van de participanten in het systeem.

Een bureaucratische organisatie zoekt oplossingen in het steeds maar verfijnen van haar structuur, ook al ontstaan daardoor steeds nieuwe interpretatieproblemen. Het is een duidelijke 'aanwasstructuur' waarbij het ideaal van kwaliteit verengd wordt tot het voldoen aan niet aan context gebonden regels en procedures van opvolging en van evaluatie. De filosoof Herman De Dijn stelt het als volgt. De pogingen om via de aanwas van regels en formulieren de nukkige realiteit (vooral van de tussenmenselijke relaties) in handen te krijgen, leidt steeds tot nieuwe regels en procedures, dus tot overregulering, die dan op haar beurt weer door nieuwe maatregelen moet worden aan banden gelegd (De Dijn, 2007). De Nederlandse bedrijfsadviseur Wouter Hart noemt de drang tot extreme beheersbaarheid een manier van denken die diep in ons zit, maar die – en dat wordt steeds duidelijker – tot inefficiënte bedrijfsvoering en slechte dienstverlening leidt. In een dergelijke krampachtige organisatie is het alsof we een handvol zand hebben en er langzaam een vuist van maken. Hoe meer kracht we zetten, hoe meer zand er door onze vingers glipt (Hart, 2013, 13).

De definitie van Crozier is erg herkenbaar, zeker omdat ze vaak verwijst naar het onderwijs, zij het in Frankrijk. Nochtans is er een nieuwe evolutie in het begrip bureaucratie, wat betreft de centrale aansturing. Het blijkt namelijk dat de controle op regels en procedures minder en minder centralistisch wordt en meer en meer verschoven wordt naar het gedecentraliseerde niveau. De neoliberale ideologie van privatisering, decentralisering en competitie komt er nu bij. Het komt erop neer dat de centrale instanties meer en meer privatiseren, dereguleren en meer autonomie toestaan.

Maar dat is maar schijn. In ruil daarvoor wordt de intensiteit van de centrale controle versterkt op de resultaten en op nieuw op te stellen leerplannen. De meeste andere aspecten van het leiden van een school en van de didactiek in de klas worden dan overgeheveld naar het lokale niveau. Een mooi voorbeeld daarvan is de 'parent trigger

law' in de Verenigde Staten. Die wet, die al in een twintigtal staten is goedgekeurd, geeft de ouders een bijzondere beslissingsmacht. Als de helft van de ouders ervoor stemt, kan een school worden gesloten, de helft van de leraren worden ontslagen of de school geprivatiseerd worden. Het afrekenen via centrale toetsen, accountability en vergelijking van scholen blijft ook bij die lokale controle overeind. Het businessmodel van het leiden van een bedrijf, binnen economische competitie en vrije markt, komt zo in de plaats. Op die wijze ontstaat, luidens de Fransman Laval 'un nouvel ordre scolaire' (Laval, 2003). Door de bewijslast voor het business model worden de scholen veel sterker gestuurd dan met een globale centralistische bureaucratie. Ondanks de schijnbare beleidsruimte, is de druk om zich te richten naar de toetsen meer uniformiserend dan voorheen. De Engelse Cambridge hoogleraar Robin Alexander spreekt van de 'macho-militaristische retoriek' en de 'banaliteit van managementspeak' in het onderwijsbeleid, zodat de pedagogische dimensie ervan verloren gaat (Alexander, 2011, 275). Het taalgebruik verschuift van een pedagogisch-didactisch discours naar een waslijst van economische terminologie: accountability, functiebeschrijvingen, prestatieverloningen, balance score cards, 360 °-feedbackgesprekken, kennisbedrijf, competitie, ranking, evidence based handelen, formats, interfaces, indicatoren, benchmarks, targets, incentives, management, accreditering, task forces, topscholen, stakeholders enzovoort. Managementsboeken van allerlei pluimage storten zich op die organisatiehype. De bedrijfskundige Verveen stelt in een provocerend boek ('bullshit management') dat er geen blauwdruk voor succes bestaat. Hij stelt dat er ongeveer vijftienduizend managementboeken op de markt zijn en dat het om een miljardenindustrie gaat. Ze hebben allemaal de wijsheid in pacht met de allernieuwste panacee of een mirakeloplossing. Hij pleit voor een relativering ervan en een terugkeer van methodieken en procedures naar inhouden en doelstellingen met een eigen context (Verveen, 2012). De Nobelprijswinnaar Kahneman veegt de vloer aan met de talrijke managementsboeken over succesrijke en niet –succesrijke bedrijven. Het vaststellen van de kenmerken van succesvolle bedrijven is meestal misleidend, omdat het om toeval en gewoon geluk gaat. De kwaliteit van het leiden van een bedrijf kan niet betrouwbaar worden afgeleid uit waarnemingen van succes. De voorspelbaarheid is zeer klein. Als je die bedrijven of kenmerken over 20 jaar bekijkt, zie je dat laag aangeschreven bedrijven vooruitgegaan zijn en hoog genoteerde bedrijven precies achteruit. Het is gewoon een kwestie van statistiek, onder meer een regressie naar het gemiddelde (Kahneman, 2011, 216). Op zijn beurt stelde de bekende innovatiespecialist voor het onderwijs, Michael Fullan al in 1992, dat bureaucratische hervormingen wel leiden tot een minimaal niveau van prestaties maar helemaal niet leiden tot echt kwaliteitsvol onderwijs (Fullan, 1992, 121).

De overheid geeft met het businessmodel van organisatie beleidsruimte met de linkerhand, maar neemt ze terug met de rechterhand via meetbare centrale controles. Of de voordeur waardoor de centralistische bemoeizucht binnen komt, wordt afgesloten, terwijl de poort aan de achterkant van het huis wagenwijd open staat voor de ultieme controle en de factuur. Het is de oude bureaucratie in een nieuwe gedecentraliseerde verpakking.

## Hoe ziet een technocratisch onderwijssysteem er uit?

De drie kenmerken van een technocratische maatschappij vertalen zich in een onderwijssysteem dat in dat prentje past. Hier en daar heb ik al een paar visjes uitgeworpen naar het onderwijs, maar nu schets ik meer systematisch hoe een zuiver technocratisch onderwijs eruit ziet. Nogmaals wil ik stellen, dat we daar bij ons nog zeker niet aan toe zijn. Maar de evoluties wereldwijd in die technocratische zin, oefenen wel een sterke druk uit op het Europese onderwijsbeleid. En meermaals kan ik constateren dat de Europese Unie er deels in mee stapt. Vaak wordt in dit verband gesproken van de Global Educational Reform Movement (GERM). Die beweging is gestoeld op competitie, een extreem doorgevoerd systeem van afrekening met tests en een sterke uniformisering van wat er geleerd wordt.

De schets van een dergelijk onderwijssysteem is een robotfoto. Zuiver zal een dergelijk systeem wellicht niet voorkomen. Maar er zijn wel degelijk onderwijssystemen, die er grotendeels mee overeenstemmen. Dat zal ik verduidelijken aan de hand van een bijna zuiver technocratisch onderwijs: het onderwijs in Engeland.

Ik wil de drie kenmerken toepassen op de drie primaire beleidsdomeinen van een onderwijssysteem. Het gaat dan eerst om de inhouden, die worden geleerd. Die zullen een bepaalde lijn uitgaan in een technocratisch systeem. Een tweede beleidsdomein is de structuur van het onderwijs. Dat betekent de structuur waarin kinderen en jeugdigen hun school doorlopen. Het gaat dus om de schoolloopbaanstructuur. Het derde domein is dat van de kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking. Bij dit laatste domein zitten we al dicht bij de thematiek waarover het vervolg van dit boek zal gaan.

### Ten aanzien van de inhouden van het onderwijs

In een technocratische benadering zullen leerinhouden erg *gescheiden* zijn. Vakkensplitsing zal sterk aanwezig zijn en daardoor zullen er veel vakken op het lessenrooster staan. Een leraar zal dus vaak slechts weinig contact met zijn leerlingen hebben en dus vaak ook in lessen gezien, weinig tijd krijgen om zijn ding te doen. Initiatieven voor vakkencoördinatie en a fortiori voor vakkenintegratie zullen nauwelijks ernstig worden genomen. Een sterk corporatisme met strikte bevoegdheidsbewijzen zal bepalen wie het betreffende vak mag geven. De leraar in kwestie behoort tot een bepaalde cel in de organisatie en dient zich in die cel te richten naar de groepsdruk van de groep. Hij moet niet te veel over het muurtje gaan kijken. Een sterke identificatie met het vak is dan ook gebruikelijk. Verandering van uren of tijd ten voordele van andere vakken kan dan ook tot psychische frustraties leiden en niet zelden tot gesublimeerde twisten tussen de diverse vakgroepen.

Waardenvrijheid is goed terug te vinden in het grote belang dat wordt gehecht aan competenties. *Competenties* zijn niet aan inhouden gebonden en kunnen daarom flexibel ingezet worden, waar het nodig blijkt. De inhouden worden daaraan dan ondergeschikt. Het bedrijfsleven werkt reeds lang met het begrip competenties, maar nu komt er een tendens om dat ook voor de algemene vorming te doen.

De eis van objectiviteit wordt gekoppeld aan meetbaarheid en evidenties, zodat de nadruk ligt op eerder eenvoudig te meten *cognitieve doelstellingen*. Een gevolg daarvan is dat affectieve, morele en waardevorming als minder belangrijk worden beschouwd. Dat geldt ook voor muzische, artistieke en expressieve vormingscomponenten. Tegelijkertijd krijgt de technologie van het toetsen de status van wetenschappelijkheid, objectiviteit en effectiviteit. Toetsen bepalen wat er in de klas wordt gegeven; de doelstellingen worden afgeleid van de toetsitems. Op die manier worden de technici-toetsenconstructeurs onrechtstreeks de definieerders van de curricula.

Het technocratisch denken zorgt ook bij de cognitieve vakken voor een onderscheid. Vakken die bijdragen tot economische vooruitgang en het bijhouden van de wetenschappelijke vooruitgang krijgen voorrang en dus meer tijd en aandacht. Er komt een *hiërarchie* van vakken met aan de kop wiskunde, exacte wetenschappen en taalbeheersing. Als die dan toevallig nog goed meetbaar zijn, is dat meegenomen. Het is niet toevallig dat internationale toetsen meestal betrekking hebben op wiskunde, natuurwetenschappen en taalgebruik. Dat is op zich niet nieuw; alleen zorgt de sterke toetsendruk ervoor dat andere vakken of andere vormingsaspecten, die niet strikt getoetst worden, te weinig aan bod komen.

In het verlengde van die hiërarchie krijgt de abstracte kennis, die succesvol blijkt te zijn en status heeft bij opiniemakers en wetenschappelijke hoogvliegers meer belang dan toegepaste kennis. Wie goed is in de praktijk haalt vaak niet de top. Zuivere wetenschap, zuivere wiskunde en zinsontleding hebben een hogere status dan toegepaste wiskunde, techniek en functioneel taalgebruik.

### Ten aanzien van de schoolloopbaanstructuur

In een technocratisch onderwijs is er een gebrekkige structurele samenhang, maar is ook een utilitaire en concurrentiële selectiesystematiek ingebouwd. Tegelijkertijd moet het marktprincipe van keuze worden gevolgd, zodat ouders ongelimiteerd kunnen kiezen voor een school.

Consequent met de analytische kijk op de werkelijkheid en de bureaucratische benadering van de onderdelen zal de onderwijsstructuur voorzien in zoveel mogelijk *gescheiden loopbanen*. De onderverdelingen zullen verticaal naast elkaar voorkomen met relatief weinig, of eventueel louter theoretisch aanwezige, overstapmogelijkheden. Combinaties passen ook niet in een dergelijke verticaliteit. Logisch is ook dat een leerling in een dergelijke pijplijn wordt gezet met de bedoeling dat hij daarin ook blijft.

Het selecteren voor de diverse schoolloopbanen of onderwijsvormen zal beantwoorden aan de eisen van het technocratisch denken. Dat betekent een *selectietechnologie*. Volgens de wetenschappelijke premisse moet die selectie gebaseerd zijn op de objectiviteit van instrumenten en op het geloof in de meetbaarheid en vergelijkbaarheid van de aanleg en capaciteiten van de jongeren. De selectie gaat uit van het principe van de individuele verdienste, het principe van de meritocratie. Wie meer presteert, krijgt ook meer punten, certificaten en diploma's. Competitie is daarmee wezenlijk verbonden. De selectie gebeurt dan ook *extern*. Ook statische opvattingen over intelligentie spelen mee in deze selectie. Dat betekent dat intelligentie en bekwaamheid tot presteren zeer vroeg geïdentificeerd kunnen worden en dat ze vrijwel niet veranderen tijdens de ontwikkeling van de persoon. Intelligentietests, bindende



toelatingsproeven en vergelijkende centrale examens liggen dan voor de hand. Leerlingen worden beoordeeld op basis van vergelijkende evaluaties, gebaseerd op hun verdiensten. Voor de arbitrage daarvan geldt de normaalverdeling van Gauss en dus op basis van gemiddeldes en standaardafwijkingen. Punten en toetsscores worden het betaalmiddel bij uitstek in een onderwijs dat de vrije markt ongecontroleerd volgt.

De selectietechnologie werkt ook met een *vroegtijdige indeling* over de beschikbare onderverdelingen. Dat volgt uit de beschreven statische opvatting over begaafdheid. Maar ook het beheerstechnische en bureaucratische organisatiemodel moedigt een vroege en vaste indeling per onderwijsvorm aan.

De selectietechnologie bevoordeelt ook de *best presterenden*. Het principe van de individuele verdienste en de competitie brengt met zich mee dat beter presterenden ook beter worden gewaardeerd. De beste leerlingen zullen de economische competitie moeten helpen dragen. Ouders zullen dan ook kiezen voor scholen, die goede cijfers tonen op de externe en publieke toetsen. De vrije keuze en de markt laten dat ook toe. Leraars in die selecterende scholen genieten meer status, ontvangen een hoger loon en hebben vaak een hoger bijscholingsniveau dan de gemiddelde leraar. Daartegenover staat dat er ook tweedekazescholen ontstaan, waar de gemiddelde leerlingen en de minder presterenden worden opgevangen.

Het vorderen in de schoolloopbaan en de selectie daartoe vragen om puntensystemen, die minima en maxima afbakenen. Punten zijn van het allergrootste belang om een goede selectie te verkrijgen binnen de schaarse mogelijkheden om te excelleren. De motivatie wordt gericht op het behalen van zoveel mogelijk punten en veel minder op het leren van iets. *Extrinsieke motivatie* voor punten is de rode draad in een dergelijk systeem. Intrinsieke motivatie of het leren omwille van het leren en van de eigen ontplooiing wordt niet mee verrekend in de selectie. In feite kan je punten zien als een voorafbeelding van geld. Hoe meer punten je behaalt, des te beter worden je kansen om het later ver te schoppen en dat betekent dan ook sowieso meer geld verdienen.

Een schoolloopbaanstructuur of een school is ook gebonden aan de markt en dus aan de keuzevrijheid van de ouders-klanten. Vaak leidt dit tot *homogene scholen*, waarbij kinderen van beter gesitueerde ouders in andere scholen zitten dan kinderen van minder geprivilegieerde milieus. Er ontstaat op die wijze een dualisering tussen de twee types leerlingen op basis van kenmerken uit hun sociaal-economische achtergrond.

### Ten aanzien van de kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking

Typerend voor een technocratisch onderwijssysteem is het toenemen van externe controlemechanismen. De drie geschetste kenmerken moedigen dat stuk voor stuk aan. Economisch moet het onderwijs concurreren om de internationale positie in de rankings te houden of te vergroten. De retoriek van de 'world wide standards', flink aangewakkerd door de toetsenindustrie, maakt letterlijk school. Die positie moet je extern garanderen. Leerkrachten en scholen zijn immers te veel geneigd een eigen agenda na te streven. De externe controle wordt versterkt door de twee andere kenmerken. Het wetenschappelijk technisch management zorgt daarvoor met zijn aandacht voor meetbare output, indicatoren, benchmarks en standaardisering. Het businessorganisatiemodel fungeert als de vernieuwde vorm van de oude bureaucratie, eerder per definitie gericht op externe controle. De bedrijfsachtige saus is terug te

vinden in procedures, formats, data bases en gesofistikeerde volgsystemen. Door de evoluties binnen de elektronische communicatie worden volgsystemen nu gemakkelijk 'achtersystemen', die bedreigend werken. Een logisch gevolg van deze evoluties is het verwaarlozen van de eigen professionaliteit van de leraren, directies en scholen. Vaak gaat het zelfs om echt wantrouwen, dat resulteert in het 'shaming and blaming' van scholen en leerkrachten, die niet aan de te meten eisen voldoen.

De externe controledruk kan diverse vormen aannemen. Hoe sterker de landen technocratisch zijn georganiseerd, des te meer van de volgende externe controlemechanismen zal je er terug vinden. Ik som ze op:

- gedetailleerde leerplannen, met weinig openheid voor scholen en leraren;
- centrale examens;
- externe periodieke peilingen;
- beperking van de inspectiefunctie tot 'aanvinkinspecties';
- bekostiging van scholen op basis van resultaten;
- gesofistikeerde evaluaties van leerkrachten en directies;
- premies en loonsverhogingen op basis van behaalde resultaten;
- het publiceren van de schoolresultaten en het rangschikken van scholen;
- grotere macht van ouders en externen in de scholen ten nadele van de leraren;
- het bevorderen van marktmechanismen (bijvoorbeeld met schoolgeld) bij het rekruteren van leerlingen;
- subsidies en sponsoring door het bedrijfsleven;
- het toekennen van 'onderwijsbonnen' (vouchers) waarmee ouders onderwijs kunnen kopen;
- een centraal opgelegd rapporteringssysteem;
- verplichting tot gedetailleerde schoolwerkplannen met meetbare doelstellingen;
- ongelimiteerde vrije schoolkeuze;
- oprichting van scholen door privé bedrijven met commerciële belangen.

De toenemende externe controle leidt tot minder rechtszekerheid bij leerkrachten en directies, tot minder stabiliteit bij het uitoefenen van het lerarenberoep en tot instabiele schoolorganisaties. Het gaat vaak om een metro van nieuwe formats, nieuwe programma's, nieuwe indicatoren, afhankelijk van de waan van de dag. De ene metro is pas vertrokken en de andere komt er al aan. Leerkrachten en directies leiden dus duidelijk aan ernstig functieverlies. Ze worden herleid tot half geschoolde arbeiders die zich moeten beperken tot de prozaïsche taken van het klaar stomen van leerlingen voor de externe toetsen en voor het rustig houden van de leerlingen. Het is een evolutie die haaks staat op de waardering van het lerarenambt en bovendien op overweldigende research, die het belang van professionele en creatieve leraars beklemt.

Door zich te conformeren aan de contextvrije procedures en toetsnormen, wordt de aandacht van leraars en scholen gericht op de centrale controle-eisen. De fundamentele relatie tussen leraren en school enerzijds en ouders en leerlingen anderzijds vraagt om interactie en om het in rekening brengen van de eigen vorderingen en talenten van de leerlingen. In deze verantwoordingscirkel ontbreken de echte belanghebbenden. Het gevolg is, dat leerlingen en ouders minder meetellen en dat er een paradoxale situatie ontstaat: leerlingen moeten zorgen dat de scholen voldoen aan de eisen, terwijl het andersom zou moeten gelden. Scholen moeten echter de leerlingen als het centrum van hun handelen zien. In het verlengde van deze gecentraliseerde verantwoordingsplicht

krijg je anti-pedagogische mechanismen waarbij bijvoorbeeld zwakkere leerlingen niet meer welkom zijn (Biesta, 2012, 62). De eigenheid van de pedagogische relatie en van het pedagogisch handelen wordt verstoord.

De externe controle kan net zozeer centraal als lokaal worden uitgeoefend. Lokaal toezicht kan nog meer verstikkend werken dan centraal toezicht. Dat hangt af van de bevoegdheden die aan de lokale participatieraden of schoolraden worden toegekend, maar ook van de opgelegde samenstelling ervan.

## De technocratische school in beeld

De kenmerken van de technocratische school kunnen op het eerste gezicht overdreven en misschien zelfs wat karikaturaal overkomen. Het is inderdaad zo, dat het om een model of een robotfoto gaat. Maar toch zijn er onderwijssystemen, die de karikatuur benaderen en zelfs meer dan je zou denken. Ik zal dit aantonen door het Engelse onderwijssysteem te beschrijven. Ik had ook de Verenigde Staten kunnen nemen, maar Engeland ligt dichterbij Europa, vandaar. Ook de systemen van Zuid-Oost-Azië (China, India, Taiwan, Korea, Singapore, Hongkong...) beantwoorden grotendeels aan de technocratische beschrijving. Maar die systemen hebben een andere culturele en historische achtergrond (bijvoorbeeld het confucianisme), waardoor ze minder vergelijkbaar zijn met de westerse systemen.

Een visie op de samenleving en dus ook op het onderwijs komt niet zomaar uit de lucht vallen. Ze komt niet ineens tot stand. Een hele geschiedenis gaat daaraan vooraf en culmineert in een hedendaagse vorm. Ik bespaar de lezer de geschiedenis vanaf het ontstaan van het onderwijssysteem in Groot-Brittannië vanaf het begin van de negentiende eeuw tot na de tweede wereldoorlog. Ik maak uitzondering voor een erg typerend kenmerk uit de negentiende eeuw: de beroemde en beruchte regeling van de 'payment by results' uit 1862. Het was de eerste vorm van wat tegenwoordig prestatieloon ('merit pay') wordt genoemd.

De toenmalige onderminister voor onderwijs (er was nog geen echte minister), Robert Lowe (overigens een leerling van de econoom Adam Smith) vaardigde een regeling uit die de betaling van de onderwijzers verbond aan de prestaties voor lezen, rekenen en schrijven. De inspecteurs moesten de prestaties van de leerlingen optekenen en in zes categorieën plaatsen. In verhouding tot de prestaties kregen de onderwijzers een toeslag op het minimumloon.

Het systeem ontlokte veel protest, zelfs bij de inspecteurs. Het leidde tot overmatige drillpraktijken in directe relatie tot de toetsen. Maar het leidde ook tot het verschijnsel van het bevoordelen van de 'bread-and-butter' leerlingen. Leerlingen die geen brood op de plank brachten, werden verwaarloosd. Het gehate systeem werd pas afgeschaft in 1897, na een overwinning van de Conservatieven op de Liberalen.

## Het onderwijs in Engeland vòòr de technocratische ommekeer

Na de Tweede Wereldoorlog was er leerplicht vanaf vijf jaar met een zesjarige lagere school tot de leeftijd van elf jaar. Voor de toegang naar het secundair onderwijs was er een examen om te bepalen welke 20 % beste leerlingen naar de Grammar School, een soort klassieke humaniora, mochten (het zogenaamde 'eleven-plus-examination'). Dat examen was, naast een toets voor rekenen en taal gebaseerd op een intelligentietest. In Groot-Brittannië werd veel belang gehecht aan intelligentiemetingen, sterk geïnspireerd door de bekende psycholoog sir Cyril Burt. Die was ervan overtuigd dat intelligentie een statisch en aangeboren competentie was, die bovendien goed meetbaar was. Het was dus logisch om leerlingen tijdig en op basis van die intelligentie te groeperen. Kinderen die niet slaagden in het examen gingen naar de Secondary Modern school of naar een soort post-primair finaliteitsonderwijs, de Senior Classes (vergelijk de vierde graad in de eerste helft van de twintigste eeuw in België). De druk van het elf-plus examen was voor vele ouders ( en kinderen) een nachtmerrie. De meeste lagere scholen maakten al vanaf zeven jaar aparte groepen voor 'slimme' leerlingen om hen voor te bereiden op het elf-plus-examen. Overigens bestaat dit examen nog steeds in een aantal regio's in Engeland, die niet zijn overgestapt op de comprehensieve structuur (een structuur waar kinderen pas later moeten kiezen).

Er was nauwelijks tussenkomst van de centrale overheid bij de organisatie van het onderwijs. Er was veel vrijheid en het beheer van het onderwijs berustte bij de meer dan honderd regionale besturen (de Local Education Authorities). Omdat er geen leerplannen bestonden en er ook geen duidelijke doelstellingen voor het onderwijs, werd het onderwijs aangestuurd door centrale examens. In 1951 werd het examensysteem voor de Grammar Schools hervormd. Later, in 1964, kwamen er ook examens voor de doelgroep van de Modern Schools. Naast het examen op elf jaar waren er toen dus examens met verschillende moeilijkheidsgraad voor respectievelijk het niveau Grammar Schools en het niveau Secondary Modern Schools. Alhoewel de meeste scholen in Engeland sinds 1964 tot comprehensieve scholen waren omgevormd, bleven de twee soorten examens bestaan. Die examens werden afgenomen op de leeftijd van zestien jaar, het jaar waarop de leerplicht eindigt (ingevoerd in 1974). Het waren examens in een beperkt aantal gekozen vakken (als streefniveau vijf vakken). Voor ieder vak was er een getuigschrift.

De examens op het eerste niveau bereidden voor op de universiteit, de andere op vormen van beroepsgericht onderwijs. Het was overigens typisch dat de examens voor het eerste niveau (de zogenaamde Ordinary Levels of O-Levels) georganiseerd werden door universitaire commissies. De andere werden op gesteld door 24 regionale commissies waarin leraren een grote rol speelden. Aansluitend bij die dubbele examinering waren er na zestien jaar twee grote types van onderwijs. Na het slagen op de examens op het eerste niveau (de O-levels) konden de jongeren overgaan naar een tweejarige vorm van directe voorbereiding op de universiteit (de zogenaamde Sixth Form, het zesde en zevende jaar). In de Sixth Form volgden ze intensief nog drie gekozen vakken, die dan voorbereidden op de examens van Advanced Level (A-Levels) op achttien jaar. De O-Levels en de A- Levels werden gecombineerd in categorieën van A tot en met E. De jongeren die niet naar de Sixth Form gingen, stroomden door naar grote scholengemeenschappen voor beroepsgericht en volwassenenonderwijs (Colleges of Further Education).

De organisatie en de expansie van de examens van het tweede minder moeilijke type, liep niet van een leien dakje. Om te beginnen waren er drie ‘modes’ om die examens af te nemen, gaande van een externe toets tot een door de leerkrachten georganiseerd en goedgekeurd examen. De benaming van het certificaat was ook anders dan het certificaat O-levels. Er werden massaal syllabi (een soort leerplannen) opgesteld om leerlingen op die examens voor te bereiden. Zo waren er in 1979 niet minder dan honderd syllabi beschikbaar voor het examen wiskunde. Zo ontstond de roep naar een gemeenschappelijk examen voor alle leerlingen van zestien jaar. Na heel wat politiek gekibbel werd daartoe beslist in 1984, met de eerste examens van dat type in 1988. De quoterings gebeurde nu in categorieën van A tot en met G. De bijgedachte was, dat de quoterings A, B en C overeen kwamen met een soort voorbereidend onderwijs op de universiteit; de quoterings D en lager zouden dan toegang geven tot de scholengemeenschappen voor beroepsonderwijs.

### De technocratische sneeuwbal

Niet toevallig met de opkomst van het neoliberale denken onder Thatcher en Reagan stak er vanaf 1969 een opvallend kritische wind op in het onderwijslandschap. Er moest worden bezuinigd in het onderwijs en er groeide wantrouwen tegenover de resultaten van het onderwijs. In de invloedrijke Black Papers van 1969 en 1970 spraken vooraanstaande personaliteiten hun ongenoegen uit over de ‘teloorgang’ van het onderwijs. Engeland ging mee met de opkomende vraag naar ‘accountability’: de scholen moesten door duidelijke informatie over hun resultaten verantwoording afleggen over de manier waarop zij met de subsidies omgingen. Het businessmodel van onderwijsbeleid kwam uitdrukkelijk naar voor.

Mede onder die invloed kwam de inspectie (Her Majesty’s Inspectorate) in het vizier. In 1974 leidde dat tot de oprichting van de Assessment Performance Unit (APU), een onderdeel van Her Majesty’s Inspectorate, die peilingsproeven organiseerde in steekproeven van scholen. Ook verzorgde de Unit systematische onderzoeken rond actuele thema’s zoals groepering in heterogene groepen, onderwijs in de tweede taal, wiskunde, lezen enzovoort. Via de APU kwam er een explosie van toetsen. De lokale besturen gebruikten massaal de toetsen voor lezen en wiskunde. De APU leerde de scholen (en ouders) dat er op diverse niveaus in de schoolloopbaan moest worden getoetst. Het ging echter steeds om niet-selecterende evaluatie, als dienst voor de leraren en scholen. De idee om voor diverse niveaus te toetsen zal later overgenomen worden in de wet van 1988, zij het dan met een selectiedoelstelling, dus onder meer als vorm van verantwoording en controle van de scholen. (Daarom werd de APU met zijn niet-selectieve doelstellingen, bij de invoering van de nieuwe toetsen in het begin van 1990 afgeschaft).

In 1983 kwam de verplichting de rapporten van de inspectie open te stellen voor het publiek, zodat de ouders zich daarop zouden kunnen baseren om een school te kiezen. De beleidsnota (White Paper) ‘Better Schools’ uit 1985 vestigde de aandacht op de voordelen van de centrale aanpak van het meten van onderwijsresultaten en dit tegenover de ambities van de regionale besturen om dat zelf te doen. Die regionale besturen legden immers eigen accenten en dat wenste de regering niet meer.

De bekende 'Education Reform Act' van 1988 onder minister Baker en premier Thatcher, werd het vlaggenschip van de onderwijspolitiek van de Conservatieven. Er kwam een gedetailleerd nationaal curriculum in tien vakken vanaf het eerste jaar basisonderwijs tot en met het laatste jaar van de leerplicht (zestien jaar sinds 1974). Er werden centrale toetsen ingevoerd op de leeftijden van zeven jaar, elf jaar (laatste jaar lager onderwijs), veertien jaar en zestien jaar. Een National Curriculum Council werd opgericht om dit ingrijpende beleid op te volgen.

Toen John Major in 1991 Thatcher opvolgde was hij sterk geïnteresseerd in onderwijsmateries en vaardigde hij het bekende 'Citizen's Charter' uit. Vanuit een duidelijk aanwijsbaar neoliberale visie werd gesteld dat de resultaten van iedere school in ranglijsten moesten worden meegedeeld. Klantgerichtheid ten aanzien van de burgers en ouders werd het leidmotief. Ouders moesten een school kunnen kiezen op basis van duidelijke informatie over de prestaties van een school. In het verlengde daarvan werden in 1992 de ranglijsten van scholen (de zogenaamde 'league tables') ingevoerd en sindsdien werd de publicatie van deze ranglijsten een vast item met de daaraan verbonden media hoogmissen.

De inspectie moest daarin volgens de regering een belangrijke rol spelen. Tegenover Her Majesty's Inspectorate, die nog steeds alleen aan de koningin verantwoording was verschuldigd, ontstond opnieuw een uitgesproken kritische ingesteldheid. De toenmalige inspectie stelde zich inderdaad vaak kritisch op ten opzichte van het regeringsbeleid. Ze had als onafhankelijke instantie een goede reputatie bij de scholen en de publieke opinie. Het uitermate kritische rapport van de laatste inspecteur-generaal van vòòr het Citizen's Charter, Eric Bolton, deed de emmer overlopen. In dat rapport hekelde de inspectie het regeringsbeleid ten opzichte van de lerarenopleiding. De reactie van de regering Major en minister Clarke was navenant. De inspectie was te weinig duidelijk in haar conclusies en die waren bovendien onvoldoende onderbouwd met cijfers. De inspectie zou te weinig rekening houden met de wensen van de ouders als consumenten van de onderwijsmarkt. Omdat inspecteurs te veel uit het eigen korps van leraren en directies werden gerekruteerd, kwamen zij onvoldoende tegemoet aan de wensen van de ouders en kozen ze te duidelijk de zijde van de leraren en directies. Bovendien stelde men dat er een tekort was aan dergelijke nieuwe inspecteurs zodat de scholen zich niet erg zorgen maakten over de sporadische inspectiebeurten.

De afrekening kwam al in 1991. De opkomst van het neoliberale denken bereikte ook de inspectie. In 1991, onder Eerste minister Major en minister Clarke werd beslist de inspectie te privatiseren. Op die manier bereikte het neoliberale denken à la Friedman ook de Engelse inspectie. In 1992 kwam zo de Office for Standards in Education (OFSTED) tot stand. De naamverandering in een dienst voor schoolprestaties is niet toevallig. Privéorganisaties konden nu solliciteren om geaccrediteerd te worden als inspectie. De scholen zouden dan de verplichte inspectie kunnen toewijzen aan de goedkoopste aanbieder. Het oorspronkelijke korps van Her Majesty's Inspectorate (met ongeveer 600 inspectieleden) werd gereduceerd tot een kern, die het raamwerk voor de inspectie moest vaststellen, de privé-inspecteurs opleiden en de nieuwe inspectiefirma's erkennen en registreren. Iedere school moest nu om de vier jaar worden doorgelicht op basis van een raamwerk met indicatoren dat publiek beschikbaar was. Iedere inspectie stond onder de leiding van een geregistreerde inspecteur, die verder zijn eigen team naar eigen voorkeur kon samenstellen. De

verslagen werden gepubliceerd en elektronisch ter beschikking gesteld. Bij elk inspectieteam moest voortaan ook een gewone burger aanwezig zijn, een zogenaamde 'lay inspector'. Die moest functioneren als de kritische blik van de klant-burger.

### Opmerkelijke standpunten van Labour

De Labourregering won de verkiezingen in 1997 (na 18 jaar regering van de Conservatieven) door tegemoet te komen aan de wensen van de publieke opinie van de betere middenklasse. Premier Blair maakte van onderwijs zijn prioriteit met als slogan zijn trisnummertje: education, education en nog eens education. In tegenstelling met wat men zou verwachten, ging Labour consequent verder met de neoliberale visie op onderwijs al werden de harde kanten ervan afgevlakt met retoriek over de rechten van de zwakkeren in de maatschappij. In realiteit was de beleidsnota 'Excellence in Schools' een nog sterkere voortzetting van het neoliberale beleid van de Conservatieven. In de beleidsnota stond dat resultaten belangrijker waren dan structuren (bijvoorbeeld een comprehensieve structuur). Niet-competente leraren moeten gemakkelijker ontslagen kunnen worden. Leraren moeten meer nascholing volgen en voorbeelden van goede praktijk moeten worden verspreid. Daartoe krijgen goede scholen het label van Bakenscholen ('beacon schools'). Die scholen krijgen extra geld. Er is geen begrip voor falende scholen. Het document spreekt van 'zero tolerance of failure', wat later zal leiden tot het mechanisme van 'shaming and blaming': het openbaar maken van scholen die niet voldoen. Elke school moet nu ook duidelijke doelstellingen voorleggen, gebaseerd op de resultaten op de nationale examens, de inspectierapporten en het vergelijken van haar resultaten met andere scholen. De inspectie kreeg de opdracht vooral scholen te viseren die onderpresteerden. De inspectie moest ook scholen vergelijken.

Daartoe lanceerde de inspectie in 1998 de zogenaamde Performance and Assessment Reports (PANDA's). De 24.000 Engelse scholen worden ingedeeld in categorieën volgens het sociaal-economisch milieu van de leerlingen. De scholen worden dan gerangschikt binnen die categorie. Ieder school krijgt in de herfst een pakketje met allerlei gegevens, die al nationaal verzameld werden. Vanaf het begin van dit systeem worden die categorieën bepaald op basis van het percentage leerlingen dat gratis schoolmaaltijden krijgt. Die indicator wordt als valide beschouwd als maat voor armoede. De redenering was dat de scholen in de categorie 'weinig leerlingen met gratis maaltijden', ook de hoogste toetsscores moesten halen.

Na kritiek op het ruwe karakter van die metingen, werd later overgeschakeld op leerwinstmeting (Value Added). Het was een eenvoudige meting waarbij het gemiddelde resultaat op de toetsen op 11 jaar vergeleken werd met het gemiddelde op de toetsen van 16 jaar. Kritische reacties vanuit de onderwijskunde over het simplistische karakter daarvan, werden niet beantwoord.

Elk regionaal bestuur (de Local Education Authority) moest nu een ontwikkelingsplan opstellen waarin het aantoont hoe het de resultaten in zijn scholen wil verbeteren. De regionale besturen zullen daarvoor ook geïnspecteerd worden door de nog resterende echte Her Majesty's Inspectors (dus niet door de privéagentschappen).

De regering voerde in 1998 benchmarks in voor rekenen en lezen in de lagere school. Zo werd bepaald dat in 2002 80 % van de afgestudeerden van de lagere school een niveau 4 moesten halen voor Engels en dit op een schaal die in de leerplannen van 5 tot 16 jaar in 10 niveaus werd vastgelegd. Voor wiskunde was dat 75 %. De verantwoordelijke minister was ambitieus en stelde dat hij op die resultaten mocht worden afgerekend. Daar werd dan ook alles op gezet. De inspectie dweilde de scholen af met de eisen van de baas in het achterhoofd. Daarnaast werd een hele onderneming op het getouw gezet met een nationale 'literacy' en 'numeracy' strategie. In de praktijk ging het om volledig uitgewerkte bundels lesvoorbereidingen, die rechtstreeks voorbereidden op de voorbeeldtoetsen. Al in 2001 werd de norm behaald, zodat minister Blunkett gepromoveerd werd tot minister van binnenlandse zaken. Jammer genoeg werden de scholen wat moe van deze 'forcing', zodat de cijfers nadien daalden en de norm niet meer werd gehaald bij de volgende minister. De scholen hadden immers door de fixering op de te meten doelen de andere vakgebieden (onder meer spreken bij het taalonderwijs) verwaarloosd. De opvolgende minister kreeg dan ook veel kritiek gezien de belofte van haar voorganger.

De regering moedigde de comprehensieve scholen aan zich om te vormen tot een 'specialist' school, waardoor ze zich toespitsen op een bepaald vakgebied; bijvoorbeeld wiskunde, vreemde talen, sport, kunst of techniek. Ze mogen 10 % van hun leerlingen selecteren op die basis. Minister Blunkett stelt in 1999 ook voor af te stappen van het principe van heterogene klassen en over te stappen naar niveaueklassen.

In 2000 werd ook het zogenaamde Fresh Start programma ingevoerd. Scholen die minder dan 15 % van hun leerlingen deden slagen in vijf examens met quoterings van ten minste een C, zouden onder een speciaal regime worden geplaatst. Indien er op relatief korte tijd geen verbetering kwam, zou de school worden gesloten of doorgegeven worden aan een privéfirm. Die organisatie zou dan volmacht krijgen om orde op zaken te stellen (o.m. qua aanwervingen en ontslagen).

De regering wilde ook partnerschappen aangaan met organisaties die de onderwijsresultaten kunnen helpen opdrijven. Dat is vooral het geval in achterstandsregio's, meestal achterstandsbuurten in grote steden. Daartoe werden 25 Education Action Zones opgezet. Die kunnen subsidies krijgen voor allerlei projecten, die resultaten opleveren. Een programma van nieuwe scholenbouw met aparte toelatingseisen en samenwerking met het bedrijfsleven leidt tot de oprichting van het parapedaardje van Labour, de 'Academies'. Bedrijven moeten ongeveer twintig miljoen euro investeren om samen met de regering een nieuwe Academy in een achterstandsomgeving op te richten. In ruil kunnen de betrokken bedrijven het curriculum in die scholen mee bepalen, inbegrepen stages en opleidingen in hun bedrijven. Dit Academy programma startte op in 2002.

Niet mis te verstaan was ook de maatregel van Labour om van meet af een staatssecretaris voor 'standards' te benoemen. †Die krijgt de verantwoordelijkheid over

---

† In Engeland noemt men een staatssecretaris, 'minister'. De minister in onze terminologie heet daar 'Secretary of State'. Engelse ministers zijn dus ondergeschikte staatssecretarissen, gehecht aan de Secretary of State.



falende scholen, met het eventueel sluiten ervan en het overhevelen van die scholen naar privé firma's, die op commerciële basis onderwijs organiseren.

De volgende stap in de league tables, na de leerwinstbenadering was het rekening houden met de context van de scholen (sociaal milieu, achterstand, intelligentie, buurt, gezinssamentelling...). Die kwam er in 2006. De sterke kritische reacties, vooral vanuit de universitaire pedagogische instituten werd op die manier gecounterd door steeds meer gesofistikeerde correctieformules in te voeren om die factoren de ruwe cijfers te laten corrigeren. De Context Value- Added berekening werd in 2006 ingevoerd. De vijf factoren waarop gecorrigeerd werd zijn: het sociaal milieu van de leerling, het geslacht, het recht op gratis maaltijden, de etniciteit en de leerlingen met speciale noden. Er komt een heilig geloof in de mogelijkheden van de statistiek en de psychometrie om dergelijke correcties uit te voeren. De inspectie moest er bij het inspectiebezoek op toezien dat de scholen hun plaatsing in de rangorde gebruikten om bij te sturen.

In 2009 bleek uit een onderzoek dat de inspectiebezoeken en de rapporten uiteindelijk bijna volledig (het rapport spreekt van 95 %) de tendensen van de uitslagen op de centrale toetsen volgden. Twijfels werden dan ook in de Commissie Onderwijs van het parlement geuit over de zin van de inspectie, als ze toch nauwelijks iets konden toevoegen. Daarmee bleek het ook dat het inspectiekorps niet meer onafhankelijk was en volledig meedraaide in het technocratische controlesysteem. Het werd een 'aanvinkinspectie'.

Labour ging dus enthousiast mee in het toetsenverhaal. Nog meer dan de Conservatieven legde Labour de nadruk op het belang van externe toetsen. Er kwamen er altijd maar bij. Een indrukwekkende lijst van de extern opgelegde toetsen in 2004 leidde ertoe dat critici in Engeland de leerlingen in Engeland 'the most tested pupils in the world' noemden. Het weekblad Times Educational Supplement rekende uit dat Engelse kinderen gedurende hun schoolloopbaan onderworpen worden aan 105 externe toetsen en examens. De drie erkende examenagentschappen deden in 2003 een beroep op niet minder dan 60.000 correctoren (T.E.S., 28.03. 2003).

In 2007 kondigde eerste minister Brown de benchmark aan, dat in 2012 alle scholen ten minste 30 % leerlingen moesten hebben, die vijf examens afleggen op zestien jaar met een quotering van A tot C. Bij die vijf examens moeten verplicht wiskunde en Engels zitten. Onder die norm zouden de scholen beschouwd worden als falende scholen met bijzondere maatregelen en met eventueel sluiting en overname door een privéfirma. Met de cijfers van 2007 betekende het dat 670 scholen dit streefdoel niet haalden.

De kritieken, voornamelijk vanwege de leraren en de pedagogische instituten aan de universiteiten bleven niet uit, maar konden aan de eenmaal ingeslagen wegen met de daaraan verbonden structuren, commerciële belangen en de verleiding van de eenvoud van cijfers niet veel meer veranderen. Een incident in 2008 waarbij de afname van de toetsen voor veertienjarigen was toegekend aan het Amerikaanse Education Testing Services (ETS, met zetel in de universiteit van Princeton) gaf aanleiding tot heel wat reserves. Dit toetsagentschap had als goedkoopste indiener een contract van vijf jaar gekregen voor een bedrag van 156 miljoen pond. Goedkoop was blijkbaar geen beter koop want ETS stapelde de fouten op. De toetsresultaten van 1,2 miljoen leerlingen waren te laat beschikbaar. Er waren fouten in de correctie; de computerinstallatie kon

het bereik niet aan en crashte. De helpdesk faalde. Om tijdig resultaten te hebben werden extra correctoren geworven, die in een minimum van tijd de klus moesten klaren, waardoor er nog meer fouten in de correctie kwamen. De media aandacht die dit gebeuren kreeg was een meevaller voor de critici, waardoor de minister zo onder druk werd gezet (met bedreigende verkiezingen in het vooruitzicht), dat hij de verplichte toetsen voor veertienjarigen afschafte.

Mede als gevolg van dergelijke kritieken installeerde de minister in 2009 een nieuw orgaan, de Office of the Qualifications and Examinations Regulator (OFQUAL). Die werd ermee belast de kwaliteit van de toetsen en de diverse examenagentschappen te bewaken. Er zijn immers diverse agentschappen, die de centrale examens mogen organiseren. Voor de examens op 7, 11, 16 en 18 jaar gaat het om vier belangrijke agentschappen. De scholen kunnen bij één van deze agentschappen aansluiten voor hun centrale examens. Die agentschappen zorgen dan ook voor de syllabi, die de leerlingen op die examens voorbereiden. De eerste directeur Isabel Nisbet kwam al vlug tot de conclusie dat de ranglijsten nogal eenvoudig waren en dat ze konden leiden tot valse conclusies. Ze had het ook niet zo met de gestelde benchmarks. Ze kon zich dat veroorloven omdat ze haar post niet meer zag zitten in maart 2011 (Times Educational Supplement, 29 okt. 2010).

Net op de valreep voor de verkiezingen in 2010 beloofde de toenmalige minister Balls een School Report Card in te voeren. Scholen zouden dan geklasseerd worden met een categorie gaande van A toe en met F. Zo ver is het niet gekomen. De Conservatieven kwamen immers aan de macht in 2010.

### Meer van hetzelfde

De overwinning van de Conservatieven in 2010 (zij het met een regering in coalitie met de Liberaal-Democraten) zorgde opnieuw voor ingrijpende veranderingen. De nieuwe minister was erg geïnteresseerd in de competitie met het buitenland en stelde dat Engeland moet voldoen aan 'world-wide standards'. De criteria daartoe komen van de internationale toetsen, georganiseerd door onder meer de OESO (de zogenaamde PISA-toetsen). De verantwoordelijke voor de PISA-toetsen, Andreas Schleicher, was kind aan huis bij de Engelse minister van onderwijs.

Het paradepaard van de regering Cameron is nu ook het zoveel mogelijk veralgemenen van het privéinitiatief, waarbij het concept Academy niet voorbehouden wordt voor speciale omstandigheden, maar als het voor iedere school na te streven ideaal. Iedere school, die voldoende heeft gehaald in een inspectierapport kan de status verkrijgen van een school met zeer veel vrijheid en wordt dus losgekoppeld van de regionale besturen. Tegenover die grote vrijheid staat dan wel een verstrenging van de externe centrale controle, via strengere inspecties en ambitieuze centrale examens, zoals reeds hiervoor is gebleken.

De norm die de regering Brown in 2007 stelde dat iedere school 30 % geslaagden met vijf vakken (waaronder wiskunde en Engels) moest hebben voor het examen op zestien jaar, werd verhoogd tot 40 %. Geslaagd, betekende een quotering van A tot C. De obsessie met de 'world-wide standards' leidde nu echter ook voor de Conservatieven tot een schandaal. Het bleek namelijk dat het aantal leerlingen dat een

A-C haalde in juni 2012 beduidend sterk was gedaald. Het ging om een daling van ongeveer 30 % geslaagden tot iets van 10 % voor Engels. Het bleek dat OFQUAL was tussen gekomen bij de examenagentschappen om de normen te verstrengen. Een duidelijkere politieke ingreep kan men zich moeilijk voorstellen. Gezien de grote gevolgen van deze certificaten voor het vervolgonderwijs van leerlingen, maar ook voor de beoordeling van de scholen, leidde de situatie tot een grote politieke rel. Een groot politiek debat over de betrokkenheid van de minister bij deze ingreep was het resultaat. Doordat veel te veel leerlingen een D (dus onvoldoende voor toegang tot een universiteit) kregen in plaats van een C, werd de problematiek breder gesteld. Met name, wie bepaalt de normen en op basis waarvan? Wie valt er daardoor vooral uit de boot (vooral kansarme leerlingen op de grens van C en D)? Uiteindelijk werd de minister verplicht herkansingen toe te laten zodat uiteindelijk een meer normaal cijfer van geslaagden uit de bus kwam.

Zonder het systeem in hoofdzaak te wijzigen, wenste minister Gove sterkere en moeilijkere toetsen. Het onderscheid tussen goede, zeer goede en uitstekende leerlingen moest nog duidelijker worden geprofileerd in de externe toetsen. Een nieuw quoteringsysteem dat verfijnder is in het aanduiden van de echte talenten, moet worden uitgewerkt. Het aandeel van dagelijks werk dat voor bepaalde vakken in punten wordt omgezet door de leraren, moet worden afgeschaft of alleszins sterk worden verminderd. Herexamens zijn nog slechts mogelijk in november, maar mogen niet meegeteld worden bij het ranken van de resultaten van de scholen. De examens op 18 jaar moeten betrekking hebben op het geheel van twee jaar onderwijs. Het tussentijds examen wordt afgeschaft. Tegelijkertijd hebben de superuniversiteiten zoals Cambridge en Oxford (of de 24 topuniversiteiten van de zogenaamde Russell Group) een last minder om die leerlingen voor hun universiteit te selecteren. De minister denkt er ook aan het aantal vakken waarvoor de leerlingen nog examens kunnen afleggen op zestien jaar te beperken. Hij toont zich een groot voorstander van de vakken van het E-bac, het Engels bacculaureaat. Dit E-bac stelt vijf vakken verplicht: Engels, wiskunde, één vak natuurwetenschappen, één vak menswetenschappen en één vreemde taal. Op die manier wil de minister snoeien in het grote aanbod van ongeveer 40 mogelijke vakken, waaronder bijvoorbeeld mediastudies, filmstudie, drama, dans, 'arts and design', electronica, godsdienst... Scholen moeten nu ook voldoen aan de quoterings 'goed' door de inspectie. De quoterings 'voldoende' (satisfactory) volstaat niet meer. Die investering in de besten, moet Engeland ook economisch aan de wereldtop helpen. Die verstrenging van de externe controle staat tegenover de grotere lokale autonomie en de tendens tot privatisering van het onderwijs via het aanmoedigen van 'academies' en een variëteit daarvan de 'free schools'. Die komen los te staan van de regionale besturen. De verstrengde norm voor wiskunde en Engels op zestien jaar (minimum een C) blijft gelden voor leerlingen die hem niet gehaald hebben en die naar een beroepsopleiding gaan in de Colleges of Further Education. In die technische-en beroepsscholen moeten lessen verplicht gegeven worden om de norm van C voor wiskunde en Engels als nog te halen. Die norm zal voortaan als een soort 'golden standard' voor algemene vorming gelden; dus ook in het beroepsonderwijs.

Nieuw is ook dat er, in vervanging van het bestaande 'early years foundation stage profile' (een observatielijst over 17 leergebieden) vervangen wordt door 'baseline tests' voor vierjarige kinderen, die in de kleuterschool beginnen. Ze werden ingevoerd in september 2015 en ze hebben betrekking op taal –en rekenvaardigheden naast communicatievaardigheden. De bedoeling is om de vooruitgang van de kinderen te

meten op het einde van de lagere school. De sterke kritiek vanuit leraren en wetenschappelijke organisaties op de zinvolheid en validiteit van deze metingen werd door de regering niet aanvaard. Critici wijzen vooral op het risico op vroegtijdige groepering, inclusief een overeenkomstig zelfbeeld van kinderen, door fixerende niveaugroeperingen.

De rangschikkingen van scholen zullen opnieuw alleen betrekking hebben op de ruwe toetsuitslagen. Er zijn immers veel discussies over het wegen van de factoren en het corrigeren van de ruwe uitslagen. Door het gewicht van de factoren te veranderen kunnen de rangschikkingen spectaculair wijzigen. Bovendien werden de berekeningen en motiveringen zo ingewikkeld, dat de doorsnee burger er zijn weg niet meer in vond. Als tegemoetkoming aan de liberale coalitiepartner werd ook geld beschikbaar gesteld voor het bijwerken van leerlingen met achterstand, de zogenaamde Pupil Premium. Voor leerlingen die volgens criteria daarvoor in aanmerking komen, krijgen de scholen in 2014 een bedrag van 1.300 pond per leerling en per jaar. In 2015 ging het om een totaal bedrag van 2,5 miljard pond. Het nieuwe voorstel om leerlingen te rangschikken in decielen wordt gekoppeld aan deze premie.

## Toetscultus

De verkiezingen van mei 2015 leverden een overwinning op voor de Conservatieven, die zich nu de luxe konden veroorloven om zonder coalitiepartner (de Liberaal-Democraten) te regeren. Het verkiezingsprogramma van de partij bevatte een nog sterkere nadruk op de versterking van het peil van het onderwijs en op privatisering en kwaliteitscontroles. Het ging om een 'more challenging curriculum' en een diplomeringssysteem dat 'restores standards'.

Salarisverhogingen voor leraren zullen moeten gebaseerd zijn op evaluaties, die erg strikt moeten worden doorgevoerd volgens een bepaald model, waarbij een gedeelte van de evaluatie moet slaan op de prestaties die de leerlingen op de centrale toetsen halen.

De regering ging komaf maken met zogenaamde Coasting Schools, een nieuw gedefinieerd begrip om scholen aan te duiden die niet voldoende vooruitgang maken in hun resultaten. Een lagere school is 'coasting' als geen 85 % van de kinderen het beginniveau voor het secundair onderwijs haalt voor wiskunde en taal. Daarnaast zal er een maat komen die bepaalt of de kinderen voldoende vooruitgang hebben gemaakt tussen het eerste jaar en het laatste jaar lager onderwijs. Daartoe moeten nieuwe tests worden ontworpen. Voor het secundair onderwijs geldt de norm van ten minste 60 % leerlingen die op 16 jaar vijf vakken met quotering A-C halen, inbegrepen wiskunde en Engels. Ook hier wordt een voortgangsmeting ontworpen, gebaseerd op de mediaan voortgangsverwachting voor acht vakken. Vlug blijkt al duidelijk dat de nog bestaande Grammar Schools de dans van de 'coasting schools' ontspringen omdat zij door een sociaal-gunstige rekrutering, comfortabel boven de norm van 60 % scoren.

Scholen die niet aan de norm voldoen, zullen worden verplicht om een 'academy' of een 'free school' te worden. Ze worden dus geprivatiseerd en onttrokken aan het beheer door de regionale besturen. De regering is ervan overtuigd dat geprivatiseerde scholen betere kwaliteit zullen bieden. In 2016 waren er al 5.133 academies en 303 free schools (T.E.S. 28. 02. 2016). Ze zijn meestal georganiseerd in scholengroepen, geleid door een overkoepelend bestuur, al of niet met commerciële inslag. In 2021 waren er al 9.608 academies en free schools. Dat is iets minder dan de helft van de scholen. De andere helft scholen blijven nog onder het gezag van de Local Education Authorities. Opdit ogenblik

(2022) stagneert de toename. Het wordt meer en meer duidelijk dat de zo toegekende vrijheid meer en meer wordt ingeperkt door businessachtig georganiseerde MAT's die afgekend worden op de scores van de centrale toetsen (Brighthouse & Waters, 2021, 139)..

Als vervanging voor de opvolging door de regionale besturen in die scholen heeft de regering een nieuwe instantie opgericht: de Schools Commissioners Group. Er worden acht regio's afgebakend waarvoor telkens een hoge ambtenaar, de Regional Schools Commissioner wordt benoemd. Het hoofd van deze ambtenaren is de National Schools Commissioner, een soort evenbeeld van een inspecteur-generaal. In tegenstelling met de regionale besturen, worden deze commissarissen aangestuurd door de minister. Het is niet steeds duidelijk waar de verschillen zitten tussen de inspectie en deze commissarissen. Het blijkt wel dat de nieuwe instantie voornamelijk belast is met opvolging en kwaliteitsbevordering van de scholen, al of niet na een inspectiebezoek. In iedere regio wordt de commissaris geadviseerd door een adviesraad van directies uit die regio.

Nieuwe verplichte en centrale toetsen werden door de minister ingevoerd. Leerlingen die het beginniveau secundair onderwijs niet halen, moeten tijdens het eerste jaar secundair onderwijs, de eindtoetsen van het lager onderwijs herdoen. Daarnaast wordt een verplichte checklist ingevoerd met niet minder dan 198 uitspraken over de vaardigheden van iedere leerling. Bijvoorbeeld: "gebruikt komma's zoals het hoort"; of "gebruikt passieve werkwoorden op gepaste wijze". Daarnaast wil de minister de gepercipieerde achteruitgang in hoofdrekken tegengaan. Op het einde van de lagere school is dat een toets over de tafels van vermenigvuldiging van 1 tot 12.

De aangekondigde niveauverhoging wordt geconcretiseerd door een herziening en verzwaring van de inhoud van de ongeveer 40 vakken waarvoor er examen op zestien jaar en achttien jaar kan worden afgelegd. Dat betekent een reusachtige en dure operatie in nieuwe syllabi, nieuwe toetsen en nieuwe materialen, telkens voor de vier bestaande examenagenschappen.

De regering moedigt ook in de nieuwe legislatuur ook geleidelijk de vakkenkeuze van acht vakken te beperken in de richting van het E-bac, het Engels baccalaureaat. Door de daar voorziene vijf vakken te fixeren is er nog slechts keuze voor drie andere vakken uit het uitgebreide arsenaal van mogelijke vakken...De regering stelt als benchmark dat tegen 2020, 90 % van de leerlingen die formule moeten volgen.

Scholen moeten zich vanaf 2019 verantwoorden op basis van een nieuwe kwaliteitsmaat. In plaats van het percentage leerlingen dat op vijf vakken een quotering A tot C haalt (inbegrepen wiskunde en Engels). Nieuw is de Progress 8 League Table. Op basis van de acht gevraagde vakken zal dan een kwaliteitsmaat van voortgang voor iedere school worden uitgewerkt. Bij die berekening voor de acht vakken zullen Engels en wiskunde dubbel meetellen. Het gaat om een gesofisticeerd gecijfer, waarbij voor iedere leerling kan nagegaan worden welke vooruitgang in graad ze op een vak hebben gemaakt tussen 11 en 16 jaar. Men gaat er dus vanuit dat de baseline van de toetsen en evaluaties op 11 jaar zeer beslissend zal zijn voor de verdere schoolloopbaan van de leerling. Voor iedere school zal er dus een cijfer komen van Progress 8 in een nieuwe league table. De cijferacrobatie gaat zo ver dat men zelfs per leraar kan zien wie er bijgedragen heeft tot de vooruitgang van leerlingen. Dat wordt dan een element bij de functie-evaluatie van de leraars en dus ook bij een mogelijke loonsverhoging.

De door de Conservatieven gepercipieerde niveauverlaging leverde mee de ammunitie om de verkiezingen te winnen. Die verlaging was onder meer geïnspireerd door de in tijd steeds stijgende resultaten in de examens op zestien jaar. In 2014 haalden 58,6 %

van de zestienjarigen het niveau A-C op vijf vakken, inbegrepen Engels en wiskunde. De stijging was overigens verschillend naargelang van de vakken. Voor Engels waren er beduidend meer leerlingen die de norm haalden dan voor wiskunde. Je zou die vooruitgang mogelijkerwijze kunnen interpreteren als een echte vooruitgang, bijvoorbeeld op basis van de maatregelen van de labouregering. De Conservatieven bekijken deze vooruitgang echter als een certificeringsinflatie. Kijkend vanuit de selecterende visie van de toetsen, leidde dit tot veronderstelde gemakkelijke en moeilijke vakken. Daardoor zou de verleiding groot zijn om vakken te kiezen die betere resultaten opleverden en dit ten nadele van wiskunde en wetenschappen. De vraag of er effectief een niveauverhoging was op basis van het beter beheersen van de leerstof, werd niet gesteld. Dit zou immers leiden tot allerlei discussies over de vereiste doelstellingen van die vakken. Vanuit het selectieprincipe moest er vergelijkbaarheid komen tussen de aantallen geslaagden in de verschillende niveaus en dit voor alle vakken. Dat kan door correctieformules toe te passen nadat de resultaten op de toetsen bekend zijn.

Ofqual werd met die opdracht belast. Het uitgangspunt is de normaalverdeling. Het aantal toe te kennen certificaten voor een niveau wordt vastgelegd, zowel op 11 als op 16 jaar. Die methode werd aan de betrokken examenagentschappen opgelegd. Vergelijkbaarheid van de scores voor alle vakken werd dus mogelijk. Voor iedere categorie worden procentueel evenveel leerlingen geïdentificeerd. Of er echt vooruitgang is in het bereiken van de doelstellingen in de betrokken vakken, wordt niet als vraag gesteld. Of er dus echt vooruitgang is in het bereiken van doelstellingen en dus of er sprake is van het verkleinen van de 'attainment gap' blijkt niet uit die werkwijze. Concreet betekent het dat het bereiken van vooruitgang van de enen slechts kan ten koste van het mislukken van andere leerlingen.

De regering hield ook woord voor het verfijnen van de categorisering van de resultaten op de toetsen. In plaats van het bereik A\* - F, kwam er een schaal van 1-9. Dat betekent bijvoorbeeld dat leerlingen die vroeger A\* haalden, nu opgedeeld worden in 8 en 9, waarbij 9 dan de norm wordt voor de topuniversiteiten. Ook voor de basisniveaus wordt in een opschaling voorzien. Waar men statistisch kan bepalen dat een niveau C van voorheen overeenkomt met een 4 in de nieuwe schaal, stelde de regering nu het niveau 5 als basisnorm. Na veelvuldig protest bleef het echter bij 4.

Na de verkiezingen in 2019 met als minister Gavin Williamson kwamen er met de Covid-periode bressen in het systeem. Door de diversiteit van schoolsluitingen en uitval van leraren werd het beoordelen van de leerlingen voor het examen op 16 jaar toevertrouwd aan de leraren. Die waren dat niet meer gewoon sinds de wet van 1988. Voordien bestonden er wel systemen van lerarenbeoordeling, die gemodereerd werden door een overkoepelend panel. (de zogenaamde 'Mode 3') Er werden reusachtige inspanningen gedaan om de lerarenbeoordeling opnieuw te initiëren. Lerarenteams moesten in 2020 en 2021 een Centre Assessment Grade (CAG) toekennen. Tegelijkertijd opende die periode ook de ogen van heel wat directies en leraren ten opzichte van de centrale toetsen. Op de toegekende 'grades' besliste de minister dat OFQUAL een 'moderation' moest toepassen zodat de vastgelegde aantallen leerlingen per graad niet werden overschreden. Het algoritme dat daarop werd toegepast, kreeg echter een reusachtige kritiek te verwerken. Het bleek dat de scholen met een gunstige sociale rekrutering er significant steeds beter uit kwamen. De commotie was zo groot dat zelfs premier Johnson het een 'mutant algorithm' noemde. De minister moest opstappen en werd in 2021 vervangen. Heel deze evolutie heeft de ogen van vele leraars en directies geopend

om het bestaande strikte systeem van veelvuldige centrale toetsen met betwistbare interpretaties van de resultaten, in vraag te stellen.

## Ter afsluiting

De beschrijving van het Engelse systeem, spreekt voor zich zelf. Het is duidelijk dat het Engelse systeem, zoals het nu functioneert, getrouw beantwoordt aan de kenmerken van een technocratische visie.

Die visie past in de traditie van het pragmatisme en het behaviourisme, dat typisch is voor de Angelsaksische wereld en die haar roots heeft in de Verenigde Staten. Dat zal verder blijken in het vierde hoofdstuk van dit boek. Daarnaast is er ook de belangrijke factor van de gecommmercialiseerde toetsenindustrie. De examenagentschappen in Engeland zijn grootverdieners. Uit cijfers van 2014 blijkt dat het agentschap AQA een omzet had van afgerond 145 miljoen pond. De andere agentschappen, OCR en WJEC haalden respectievelijk 94 en 40 miljoen pond. Het grootste agentschap Edexcel (Pearson) gaf de cijfers niet vrij (T.E.S. 22.01. 2016). Deze agentschappen hebben zich ontwikkeld tot sterke lobby-organisaties die na zoveel jaren van toetsactiviteiten de vanzelfsprekendheid van de objectiviteit en kwaliteit bij de publieke opinie hebben kunnen vestigen. Dat gebeurt niet in het minst door persmagnaten, die betrokken zijn in deze industrie en die via pers en media massaal rapporteren over de resultaten van en de rankings bij de toetsen. Een belangrijke bijfactor is ook dat tienduizenden leraren een flink centje bij verdienen als correctoren voor de massale input van toetsprotocollen. De onafhankelijke kijk van de universitaire onderwijskundige departementen is ook wel eens twijfelachtig. Vanuit de typisch Angelsaksische wijze van het creëren van commerciële spin-offs, zijn ze vaak rechtstreeks betrokken bij het ontwikkelen of opvolgen van toetsprocedures en syllabi.

Er is wel een groeiende kritiek op de obsessie van het toetsen in Engeland. De klassieke argumenten van het klaarstomen voor de toetsen en het verenigen van het curriculum tot wat meetbaar is, komen daarbij in allerlei varianten aan bod. Ook het verwaarlozen van vakken, die minder nuttig zijn voor de economie, is een steeds weerkerende opmerking (bijvoorbeeld godsdienst, kunst...). Maar die beweging is blijkbaar niet voldoende om de publieke opinie te doen omslaan. Het is ook zo dat Wales en Noord-Ierland niet meegaan in de laatste evoluties in Engeland. Dat zal ongetwijfeld problemen met zich meebrengen wanneer Engeland met een 1-9-schaal werkt, terwijl Wales en Noord-Ierland bij de A\*-F-schaal blijven.

Terug blikkend op deze historische schets zou het ook kunnen dat het begin ervan te zoeken is in de uitermate grote vrijheid van het Engelse onderwijs in de negentiende eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw. De techniek van het extern toetsen heeft daardoor geleidelijk een belangrijke status gekregen om een zekere eenheid te scheppen in de grote verscheidenheid. De grote vrijheid heeft op die wijze paradoxaal genoeg geleid tot de huidige grote onvrijheid via een uitgebreid extern en bureaucratisch controlesysteem. Toetsen werden niet beschouwd als een inbreuk op de vrijheid; het vastleggen van doelen en leerplannen daarentegen wel.

De lokale besturen waren immers vrijwel oppermachtig. Leerplannen bestonden niet en om toch enige greep te krijgen op de grote diversiteit, bleken externe toetsen voor de

zwakke centrale overheid een alternatief. De steun van de universiteiten die dergelijke toetsen afnamen voor hun selectie was meegenomen. Een belangrijke factor was ook de bloei van de intelligentiepsychologie in Engeland met onder meer het prestige van de psycholoog Cyril Burt. Intelligentie werd beschouwd als een vaste en stabiele aangeboren eigenschap, die vrij gemakkelijk te testen was. Het model van de intelligentietests werd dan ook overgenomen voor de selectie van kinderen. De toetstechnologie werd nog versterkt door de oprichting van de Assessment Performance Unit in 1974. Die instelling produceerde massaal toetsen en leerde de Engelse scholen en ouders leven met toetsen. Met de opkomst van de neoliberale ideologie werd de verworven toetstechnologie verwerkt tot de gesofistikeerde centrale controlesystematiek met ingebouwde bureaucratie, die beantwoordt aan de technocratische opvattingen.

In die zin is het merkwaardig dat de overheid door een gebrek aan een centraal overzicht en controle op het onderwijs via leerplannen of eindtermen, geen andere keuze heeft dan te kiezen voor een aansturing via toetsen. De inbedding in een steeds verder gaande toetsensystematiek kan dan leiden tot een steeds dieper graven van die bedding. Externe toetsen worden in plaats van een middel, verheven tot doel. Binnen een dergelijk systeem evolueren de opvattingen over onderwijs en kwaliteit van het onderwijs mee met dit gesloten systeem. Scholen en ouders gaan steeds verder in die logica denken; de technocratie versterkt zich gaandeweg door ze voortdurend toe te passen. Het denken over onderwijs blijft zich steeds verder plooiën binnen een verantwoordingscultuur met steeds verder reikende maatregelen van externe controle. Toetsen gaan bepalend worden voor de doelstellingen, terwijl het precies omgekeerd zou moeten zijn. De toetsinstituten zorgen op hun beurt voor de handboeken, die bij die toetsen passen en versterken daarmee hun commercieel belang. Denken en handelen rond het onderwijs worden dan een gesloten systeem. Zoals Wittgenstein ooit stelde: 'Waarheid bestaat steeds binnen een bepaalde grammatica'. Het gevaar van deze technocratische ideologie is, dat als je de deur ertoe op een kier open zet, je ze na verloop van tijd niet meer dicht krijgt.

In het volgende hoofdstuk ga ik op zoek naar een samenhangende visie op onderwijs, die recht doet aan het meten en aan het becijferen, maar die ook recht doet aan het eigene van wat pedagogische handelen is: kinderen en jeugdigen via de fundamentele pedagogische relatie tussen leraren en jongeren in die baan krijgen die het best bij hun talenten past. Vertrekkende van die microsituatie zal het niveau van de school en het niveau van de centrale overheid in diezelfde lijn bewegen.