

VAN PACIFICATIE NAAR BEHEERSING

DE ECONOMISERING VAN HET VLAAMSE SECUNDAIRE ONDERWIJS

Wetenschappelijke verhandeling
Aantal woorden: 26894

Lucas Annoot

Stamnummer: 01308129

Promotor: Prof. dr. Karen Büscher

Co-promotor: Prof. dr. Bernard Mazijn

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de richting Conflict en Development

Academiejaar: 2019-2020

Abstract

Na de tegenvallende PISA-resultaten in Vlaanderen formuleerde de overheid hogere kwaliteitsverwachtingen voor het Vlaamse Onderwijs. Het belang van onderwijs wordt hierbij vaker en meer expliciet begrepen in termen van menselijk kapitaal. Deze thesis duidt dit als centraal kenmerk van de economisering van het Vlaamse onderwijs. Dit wijst niet enkel op het besturen van onderwijs in functie van economische groei, maar tevens op de omvorming ervan tot fundamenteel instituut van een economisch systeem. Aan de hand van het concept bestuursrationaliteit wil deze thesis greep krijgen op de voorwaarden, de legitimiteit en de verspreiding van een specifiek regime van macht en kennis in het Vlaamse onderwijs. De analyse van de evoluties in de politieke economie van ons onderwijs, de introductie van een nieuwe onderwijsrationaliteit en de ontwikkeling van specifieke technieken van governance, heeft tot doel een meer omvattend beeld te creëren van het huidige Vlaamse onderwijsregime. Hoewel de overheid zich op een grotere afstand plaats en op het belang van autonomie en zelfbestuur van schoolbesturen wijst, beargumenteert deze thesis dat een grotere beheersing van het onderwijsveld over partijpolitieke tegenstellingen heen, zich als een zelfevidente prioriteit manifesteert. Zo responsabiliseert de overheid de onderwijsactoren en werkt ze instrumenten uit die tegen elkaar afweegbare prestaties objectiveren. Dit genereert een vorm van zelfbestuur die actoren op verschillende niveaus van het onderwijsveld aanzet te handelen als verantwoordelijke ondernemingen. Deze specifieke vorm van zelfbestuur staat haaks op elke mogelijkheid om moreel autonoom te handelen. Hierdoor komen de voorwaarden voor een meer democratisch onderwijs onder druk te staan en eroderen ook de structuren die een democratisch bestuur mogelijk maken.

Inhoud

Voorwoord	6
Inleiding	7
Enkele actuele tendensen in het Vlaamse onderwijsbeleid	8
Onderzoeksopzet	9
Methodologie	10
Structuur	11
Theoretisch kader: Economisering, bestuursrationaliteit en governance	13
Economisering.....	13
Bestuursrationaliteit	14
Governance	15
Delegeren en responsabiliseren	15
Benchmarking en Best Practices	16
Een kader om naar het Vlaamse onderwijsveld te kijken?.....	17
Hoofdstuk 1: Een economisch imperatief	18
Economische transformaties na de tweede wereldoorlog	18
Schoolstrijd en pacificatie	20
Een economisch imperatief?	23
Besluit: Vrijheid door conflict.....	24
Hoofdstuk 2: De genese van een onderwijsdiscours	26
Limieten aan de groei.....	26
Een hernieuwde interesse in onderwijs	27
‘A Nation at Risk’: de genese van een ‘nieuw’ onderwijsdiscours.....	28
Human Capital en onderwijs	29
Gelijke kansen in een kennismaatschappij.....	30
De mobilisatie van talent.....	30
Continue procesverbetering.....	33
Het realiseren van gelijke kansen mislukt?	35
Onderwijs op een ‘nieuw’ politiek spoor?	35
Hoofdstuk 3: De herstructurering van een maatschappelijk veld: een nieuwe vorm van governance	38
Globale onderwijscompetitie.....	38
Structuurhervorming in stroomversnelling	40
De veranderende relatie tussen de politiek en de onderwijskoepels.	44
Gedelegeerde autonomie voor schoolbesturen.....	46

Monitoren van leerkrachten en leerlingen en de tendens naar verdere fragmentatie	47
De beheersing van het onderwijsveld.....	48
Besluit: De economisering van het Vlaamse onderwijs: van pacificatie naar beheersing	50
Wat doet economisering met onderwijs	52
Een basis voor verdieping en verbreding?	55
Bibliografie	56

Voorwoord

Na een lange periode van zoeken en twijfelen, besloot ik deze thesis te maken. Aan mijn eigen ervaringen in het onderwijs als leerkracht (in opleiding) de afgelopen twee jaar, hou ik een gevoel van frustratie en vervreemding over. Niet met leerlingen of collega's, maar met de manier waarop je als leerkracht geacht wordt te functioneren, die haaks stond op de manier waarop ik mijn eigen handelen betekenis wilde geven.

Dit onderzoek wil ik voorleggen als masterproef conflict en ontwikkeling. Onderwijs staat vandaag, als 'fundamenteel instituut van een kennissamenleving', centraal in mechanismen en structuren die te maken hebben met de reproductie van ongelijkheid en de werking van een politiek-economisch systeem. In dit onderzoek wil ik grip krijgen op de voorwaarden, de legitimiteit en de werking van de huidige onderwijsordening.

Zonder de mensen die vroege en chaotische versies doorworstelden, recente versies van commentaar voorzagen en me wegwijs maakten in het doolhof van de onderwijspolitiek *en* de onderwijspraktijk, was dit project niet mogelijk geweest. Ik ben iedereen erg dankbaar voor de grote hulp en steun. In het bijzonder wil ik mijn promotor prof. Karen Büscher bedanken om dit project tijdens de lockdown onderdak te bieden op een erg fijne manier pedagogisch te begeleiden en mijn eerste draft van nuttige en nodige commentaar te voorzien.

Inleiding

“Een democratische samenleving is bij uitstek een samenleving waarin het doel van onderwijs niet als gegeven wordt beschouwd, maar continu onderwerp van discussie en overleg is” (Biesta, 2012, p. 50).

Onderwijs houdt steeds een risico in (Biesta, 2015). Niet omdat studenten kunnen falen omdat ze niet hard genoeg werken om hun potentieel te bereiken. Er bestaat een risico omdat we naar leerlingen kijken als ‘subjecten van actie en verantwoordelijkheid’. Biesta stelt dat onderwijs tot doel heeft zichzelf overbodig te maken zodat dat leerlingen het leerling-zijn kunnen ontgroeien, niet om leerlingen te kneden tot gedisciplineerde objecten. Dit betekent dat onderwijs zich steeds moet richten op de vrijheid en de onafhankelijkheid van diegenen die onderwezen worden. Er is dus een ‘risico’ dat leerlingen vaardigheden en kennis gebruiken voorbij de intentie en de controle van de school en dus ook voorbij de intentie van de samenleving en de politiek.

Beleidsmakers en politici kijken met een heel andere blik naar onderwijs. Zij kijken naar onderwijs met statistieken en data die het veld tonen als een abstract geheel. Ze menen de effectiviteit en de kwaliteit van het onderwijs van deze gegevens te kunnen aflezen (Grek, 2009). Dat maakt het mogelijk een beleidsvisie te formuleren over wat er met het onderwijs moet gebeuren. Zo’n doelgerichte benadering met een nadruk op uitkomsten en resultaten verschuift het accent naar de meetbare output van het onderwijspedagogische proces. Niet wat de leerling meetbaar en onmeetbaar leert, ervaart en beleeft is dan van tel, maar in welke mate de leerling de vooraf bepaalde en meetbare doelen realiseert. Soms lijkt er dan over het hoofd gezien te worden dat onderwijs geen meetbaar proces is, maar een ontmoeting tussen mensen.

Deze thesis bestudeert de administratieve ordening van het secundaire onderwijs in Vlaanderen en de verbeelding van onderwijs die daarmee vervlochten is. Moderne besturen hanteren steeds een administratieve ordening van mens en natuur die het mogelijk maakt een omvattend beleid te voeren. (Scott, 1998). Deze ordening vertaalt het complexe web van sociale relaties in een leesbare verzameling van statistieken, data en gegevens. Op welke manier verbeelden de gegevens waarmee de overheid het onderwijsveld benadert de realiteit die zich in de scholen afspeelt? En verhult deze verbeelding ook een strategische doelgerichtheid die van onderwijs een instrument maakt?

Beleidsmakers die onderwijs sterk, zeker, voorspelbaar en risicoloos willen maken, zien de mismatch tussen input en output enkel als een tekortkoming die ze moeten wegwerken (Biesta, 2015). Om onderwijs te laten werken en het verwachte rendement te behalen, reduceert deze blik steeds opnieuw de openheid van het menselijke leren. Leren wordt benaderd als beheersbaar en systematisch inzetbaar bij het nastreven van verschillende politieke en economische doelstellingen. Deze ‘output’, en dus de doelstellingen van onderwijs, krijgt in het huidige beleid zeer expliciet betekenis in termen van menselijk kapitaal. Zo zien we dat onderwijs zich steeds meer moet toespitsen op het ontwikkelen van kwalificaties die aansluiten bij de arbeidsmarkt.

In deze thesis argumenteer ik dat we in Vlaanderen een tendens kunnen onderscheiden waarbij onderwijs gereguleerd en gevormd wordt om een economische functie te vervullen. In de jaren 1950 en 1960 had onderwijs al een belangrijk positie om een compromis tussen werknemers en werkgevers mogelijk te maken. Waar deze periode zich door een pacificatiepolitiek kenmerkt, zien we onderwijs vandaag vooral tot een

instrument van beheersing uitgroeien. Deze processen, die onderwijs tot een zuiver economisch instrument maken, zal ik met de term *economisering* aanduiden en verder bestuderen. Met deze studie denk ik aan te kunnen tonen dat deze economisering van het Vlaamse onderwijs tot gevolg heeft dat de ruimte voor een existentiële vrijheid, verbonden met zelfbepaling en het samen besturen met anderen, steeds kleiner wordt.

Enkele actuele tendensen in het Vlaamse onderwijsbeleid

Het lijkt algemeen aanvaard te worden dat er in Vlaanderen een tendens heerst waarbij scholen en schoolbesturen meer autonomie krijgen om zelf een beleidsvoerend vermogen op te bouwen (De Wit & Devos, 1998; Van Den Broeck, Devos, Verhoeven, 1999; Penninckx, Vanhoof & Van Petegem, 2011). Ook deregulering, het verminderen of vereenvoudigen van de regelgeving in het onderwijs, was al van het begin van de jaren 1990 een belangrijke prioriteit voor de overheid (Devos, Verhoeven, Rots & Kuhk, 2002; Verckens, Simons & Kelchtermans, 2009). De overheid zou eerder een terugtrekkende rol opnemen met minder directe planning van het onderwijsveld. Scholen en schoolbesturen zouden hierbij een grote autonomie hebben om in de dagelijkse praktijk, onderwijs vorm te geven.

Anderzijds maken enkele auteurs ook gewag van een toenemende responsabilisering van het onderwijsveld (Valcke & Standaert, 2018). Verckens et al. (2009) wijzen op een paradox: “Zo lijken de overheid en het onderwijsveld – paradoxaal – enerzijds dicht bij elkaar te staan door de vele informatie- en communicatiemiddelen en door de voortdurende feedback op elkaars functioneren, maar ontstaat er anderzijds ook een grotere afstand door de duidelijk afgebakende en verdeelde verantwoordelijkheden en door het feit dat de overheid het onderwijsveld probeert los te laten én te controleren” (Verckens et al., 2009, p. 35). Deze onderzoekers geven aan dat het zinvol is deze verhouding tussen de staat en het onderwijs ook over een langere periode te analyseren zodat verschuivingen in types van overheid en onderwijsveld zichtbaar worden.

Vandaag, na de tegenvallende resultaten op het internationaal vergelijkend PISA-onderzoek¹, spreekt de onderwijsminister de ambitie uit om de lat hoger te leggen voor een meer performant onderwijs². Hij kondigt nieuwe, meer ambitieuze eindtermen aan. Daarnaast wil deze regering ook de kwaliteit van het onderwijs beter bewaken. De overheid wil leerwinsten in kaart brengen om zo het onderwijs gericht bij te kunnen sturen waar nodig. Het regeerakkoord³ voor de lopende legislatuur stelt ook een algemene invoering van gestandaardiseerde, genormeerde en gevalideerde proeven in het vooruitzicht. Zo richt de overheid zich op een grotere output-controle van het onderwijs. Minister Weyts stelt dat het ontwikkelen van centrale toetsing en daarmee het creëren van transparantie een voorwaarde moet zijn voor de autonomie van de onderwijsinstellingen.⁴

In de beleidsnota krijgt de uiteenzetting van zijn *visie* de titel ‘Ons kapitaal’.⁵ Hij opent deze met: “*Klein en zonder veel bodemschatten. En toch is Vlaanderen, binnen enkele generaties, een welvarende natie geworden. Elke nieuwe generatie Vlamingen zorgde voor meer welvaart en meer welzijn. Vooral omdat elke*

¹ OECD, 2019.

² Beleidsnota (2019-2024) Weyts, (2019)

³ Vlaamse Regering (2019), p. 18.

⁴ Weyts, 2019, p. 21.

⁵ Weyts, 2019, p. 7-8.

generatie steeds opnieuw investeerde in de volgende. Kinderen zijn het kapitaal van de Vlaming. Dankzij goed en veeleisend onderwijs kon dat kapitaal telkens weer groeien en bloeien” (Weyts, 2019, p. 7). De sporen van zo’n instrumentele Human Capital-benadering van onderwijs zijn echter al langer merkbaar in de discours van het Vlaamse onderwijsbeleid.⁶ Maar nog nooit werd dit zo expliciet vooropgesteld.

De overheid en ook onderzoekers spreken weliswaar van meer autonomie voor schoolbesturen en de noodzaak van deregulering, maar het is niet duidelijk wat scholen effectief met deze autonomie kunnen aanvangen en op welke manier deze ruimte beïnvloed zal worden door het beleid van de huidige legislatuur. Zo is het nog niet mogelijk helemaal te doorgronden welke omslag deze geplande maatregelen met zich mee zal brengen en wat deze veranderingen zullen betekenen voor het functioneren van het onderwijsveld en de rol van onderwijs in het algemeen. Daarnaast is het ook nog onduidelijk hoe en in welke mate de onderwijsrationaliteit die de waardevermeerdering van Human Capital vooropstelt, de ordening, de vorm en de praktijk van het onderwijs beïnvloedt.

Onderzoeksopzet

De vakgroep Conflict en Ontwikkeling biedt me een unieke positie om een bijdrage te leveren aan de debatten over de verhoudingen tussen de staat, de economie en het onderwijs. Met de multidisciplinaire aanpak van onze vakgroep kunnen we een reconstructie van een politieke economie en een analyse van bestuurs technieken en processen van betekenisgeving integreren in een meer holistische benadering van onderwijs. Deze invalshoek, die steunt op een kritisch, theoretisch raamwerk (zie theoretisch kader), maakt het mogelijk meer omvattende dynamieken en tendensen te analyseren.

Centraal in dit onderzoek staat de vraag: *welke evoluties en tendensen kunnen we onderscheiden in de verhoudingen tussen staat, economie en onderwijs?* Omdat de staat onderwijs vandaag lijkt te benaderen met een economische instrumentaliteit, is het zinvol te kijken naar de politiek-economische omgeving waarin onderwijsbeleid geconcipieerd wordt. Op deze manier wil ik inzicht krijgen in de rationaliteiten die het onderwijsveld aansturen. Hiermee hoop ik ook enigszins in beeld te kunnen brengen wat deze tendensen met het onderwijs *doen*. Hoewel ik meen dat veel van de argumenten in dit onderzoek ook opgaan voor het basisonderwijs en het hoger onderwijs, spitst deze studie zich voornamelijk toe op het secundaire onderwijs.

Omdat veel onderwijspraktijken en structuren vandaag ook voor mezelf erg vanzelfsprekend lijken en om de contingentie van de onderwijsordering vandaag niet uit het oog te verliezen, start ik dit onderzoek met een reconstructie van de politieke onderwijs economie van de jaren 1950 en 1960. Hierbij leg ik de nadruk op het Schoolpact (1958) dat de financieringsmechanismen van de verdere democratisering van het secundaire onderwijs uittekende. Meer concreet ga ik in op de vraag op welke manier *dit pact de verhouding tussen de staat en het onderwijsveld concipieerde en hoe het binnen de politieke economie van de jaren 1950 en 1960 kadert*.

Daarna behandelen we de *rol die onderwijs gaat spelen binnen strategieën van economische ontwikkeling*. Ik ga vooral in op de wijze waarop onderwijs een functie krijgt in nationale en internationale economische

⁶ Zie hiervoor Simons & Masschelein (2008) en Verckens et al. (2009).

langetermijnstrategieën, op welke manier onderwijs vanuit deze strategische doelstellingen betekenis krijgt en hoe doelstellingen, geformuleerd vanuit dit economische imperatief, zich verhouden tot andere onderwijsdoelstellingen.

Tot slot kijken we meer specifiek *naar de manier waarop de verhouding tussen de overheid en het onderwijsveld veranderde*. Dit onderzoeksdeel bestudeert in de eerste plaats de inhoudelijke en structurele veranderingen na de federalisering van de onderwijsbevoegdheid in 1988. Zo proberen we zicht te krijgen op de veranderende posities van verschillende onderwijsactoren bij het ontwerpen van beleid maar ook in het vormgeven van de onderwijspraktijk zelf.

Methodologie

Vooraleer ik de methodologische aanpak van deze thesis meer concreet uiteenzet, sta ik even stil bij de term *eventalization* van Michel Foucault. Aan de hand van dit concept wil ik zowel de doelstellingen als de aanpak van deze thesis verhelderen. Eventalization betekent het zichtbaar maken van een meervoudigheid daar waar de verleiding bestaat een historische constante of een directe antropologische eigenschap in te roepen (Foucault, 1991, pp. 76-84; Biesta, 2015, pp. 73-74). Eventalization werkt door elementen, onderlinge relaties en referentiekaders van schijnbaar eenvoudig en enkelvoudig te interpreteren gebeurtenissen complexer en meervoudig te maken. Dit proces heeft dan wel een startpunt, er kunnen steeds nieuwe dimensies toegevoegd worden en komt dus nooit tot een afgewerkt geheel.

De kennis die in dit proces van eventualisation kan genereren, creëert niet zozeer een meer diepgaand of vollediger begrip van onderliggende structuren. Ook de kennis die ik in deze thesis genereer bevat niet zozeer een meer diepgaande waarheid van de manier waarop macht in het onderwijsveld werkt, noch vormt het een gids hoe te handelen en welk beleid te voeren. Met deze thesis wil ik wel delen waarom handelingen, gebaren en taalgebruik die tijdens mijn ervaringen achter (en voor) de schoolbanken vanzelfsprekend waren, nu problematisch, moeilijk en gevaarlijk voorkomen. Deze thesis is er ook niet op gericht problemen binnen het Vlaamse onderwijs op te lossen, maar om mensen binnen en buiten het onderwijsveld aan te kunnen spreken als handelende personen.

Ook de onderzoeksmethodologie van deze thesis bestaat uit meerdere elementen. Enerzijds maak ik een literatuurstudie waar ik verschillende, soms erg uiteenlopende werken en disciplines probeer te integreren. Anderzijds val ik ook terug op mijn eigen ervaringen als student in de lerarenopleiding en als interim-leerkracht voor de klas die ik aangrijp als participatieve observatie.

Omdat de onderwerpen die aan bod komen in deze thesis verschillende onderzoeksdomeinen omspannen en ik als student in geen enkel van deze domeinen over gedegen expertise beschikte, had ik bij de *literatuurstudie* enkele referentiepunten nodig als houvast. Ten eerste viel ik vaak terug op de theorie uit het werk van Wendy Brown. In het volgende deel zal ik enkele gidsende concepten van deze theorie verder verduidelijken. Daarnaast hanteerde ik enkele meer omvattende standaardwerken binnen de verschillende onderzoeksdomeinen waar deze thesis doorheen fietst⁷.

⁷ *Belgische politieke geschiedenis*: (Luykx & Platel, 1985; Huyse, Deneckere, De Paepe, De Wever, & Vanthemsche, 2014; (Huyse, 1987, 1988, 1994, 2014). *Belgische economische geschiedenis*: (Smeyers & Buyst, 2016).

Zo kon ik meer selectief gaan zoeken naar en graven in wet- en beleidsteksten, publicaties van de overheid en andere onderwijsorganisaties, beleidsaanbevelingen van internationale organisaties, officiële studies van of voor de Vlaamse overheid, wetenschappelijke artikels, krantenartikelen en nieuwsuitzendingen. Ik maak in dit onderzoek geen fundamenteel epistemologisch onderscheid tussen de aard van de kennis die deze bronnen bevatten⁸. Zowel bij wetenschappelijke artikels, overheidspublicaties, als opiniestukken heb ik de kennis en de waarheden die ze bevatten steeds proberen te contextualiseren, te pluraliseren en te bevragen wat deze kennis *doet*. Een groot deel van deze thesis tracht immers een waarheidsregime en een rationaliteit te beschrijven waar ook academisch onderzoek onderdeel van is. Enerzijds gebruik ik bepaalde academische publicaties als empirisch materiaal om bijvoorbeeld een bepaalde evolutie of denkwijze te illustreren. Anderzijds kan ook een opiniestuk in de krant of zelfs een televisieprogramma dan weer een nuttige inspiratiebron zijn.

Naast deze literatuurstudie gebruikte ik mijn tijd aan de lerarenopleiding aan het CVO Panta-Rhei in Gent in het schooljaar 2018-2019 en mijn ervaringen als leerkracht aardrijkskunde op De Es, een steinerschool in Antwerpen (februari t.e.m. juni 2020) als *participatieve observatie* voor deze thesis.

In de lerarenopleiding zaten we samen met mensen met verschillende inhoudelijke achtergronden en vakbevoegdheden, waardoor de nadruk volledig op het leraar- worden lag. De wijze waarop de taak van leerkracht betekenis kreeg en afgebakend werd, alsook de manier waarop we aangespoord werden ons eigen functioneren te beoordelen, vormen zo een interessante basis voor reflectie over verschillende thema's van deze thesis. Op de steinerschool verving ik een leerkracht die zich plots voltijds moest bezighouden met het verdedigen van de plaatsvervangende eindtermen van de steinerscholen die eind 2019 werden afgekeurd door de overheid. Mijn ervaringen op deze school en de gesprekken die ik er kon voeren, hielpen me beter begrijpen welke bewegingsruimte scholen en leerkrachten kunnen hebben binnen het regulerende kader van de overheid.

In deze thesis benader ik praktijk en beleid ook niet als distincte en afgescheiden onderzoeksvelden. De ruimte die scholen, leerkrachten en leerlingen hebben om zelf onderwijs vorm te geven, de manier waarop ze zichzelf begrijpen en de rationaliteiten waarmee ze hun eigen handelen aansturen, acht ik evenzeer van belang om de ordening van het Vlaamse onderwijsveld te kunnen analyseren. Ook ten aanzien van literatuur en praktijk wil ik bij de uitwerking van deze studie geen hiërarchische ordening maken.

Structuur

De drie hoofdstukken van deze thesis volgen in grote mate de drie deelvragen. In het *eerste* hoofdstuk maak ik een reconstructie van de politieke economie van het onderwijsbeleid om vanuit dit perspectief de structuren, mechanismes en invloed van de uitvoering van het Schoolpact te bestuderen. We kijken hoe het Schoolpact inspeelde op de sociaal-economische spanningen op het einde van de jaren 1950 en het begin van de jaren 1960 en welke rol onderwijs gaat spelen in deze veranderende economische context.

Onderwijsgeschiedenis/ onderwijsstructuren: (Penninckx, Vanhoof, & Van Petegem, 2011; Valke & Standaert, 2018). *Onderwijsstructuren internationaal*: (Meyer & Benavot, 2013). *Bestuurskunde (België)*: (Hondeghe, Van Dooren, De Rynck, Verschuere & Op De Beeck, 2013). *Onderwijsvrijheid*: (Lievens, 2019a).

⁸ Dit betekent uiteraard niet dat deze bronnen steeds eenzelfde mate van betrouwbaarheid hebben.

Het *tweede* hoofdstuk kijkt naar de manier waarop nationale en internationale overheden en organen, geconfronteerd met een prangende economische realiteit, vanaf het begin van de jaren 1980 onderwijs steeds meer uitdrukkelijk integreren in een economische langetermijnstrategie. Vlaanderen is hierop geen uitzondering. Dit onderwijsperspectief en de notie van menselijk kapitaal die ermee in het onderwijsveld geïntroduceerd werd, lijkt onlosmakelijk verbonden met een bestuurlijke logica die de output en het rendement van onderwijsinvesteringen wil garanderen. We vragen ons af op welke manier deze economische doelstellingen zich verhouden tot andere verbeeldingen of doelstellingen van het onderwijs.

In het *derde* en laatste hoofdstuk schetsen we eerst de internationale context waarin veel van de onderwijsideeën uitgewerkt worden die ook het Vlaamse beleid implementeert of inspireert. De ranglijsten waarmee organisaties als de OESO onderwijsprestaties uit verschillende regio's tegen elkaar afwegen, drukken op een zachte manier autoriteit uit. Deze invloeden zijn ook erg zichtbaar in Vlaanderen. Ook hier zien we de verhouding tussen de overheid en het onderwijsveld in de loop van de laatste dertig jaar veranderen. Ik kijk naar structuurwijzigingen in het onderwijsveld en de manier waarop de relaties tussen verschillende onderwijsactoren op het vlak van ontwerp en uitvoering van het onderwijsbeleid wijzigden.

Theoretisch kader: Economisering, bestuursrationaliteit en governance

De argumenten in deze thesis, steunen in grote mate op het theoretische werk van Wendy Brown. Vooral in haar boek *Het ontmantelen van de demos. De stille revolutie van het Neoliberalisme* (2015), ontwikkelt ze enkele begrippen die voor een groot deel de invalhoek van dit onderzoek bepaalden. Ik expliciteer hieronder de concepten *economisering*, *bestuursrationaliteit* en *governance*.

Brown treedt in de voetsporen van Michel Foucault⁹ wanneer ze neoliberalisme interpreteert als “een orde van de normatieve rede die, wanneer ze dominant wordt, de vorm aanneemt van een bestuursrationaliteit die een specifieke formulering van economische waarden praktijken en meeteenheden uitbreidt naar elk aspect van het menselijke leven” (Brown, 2015, p. 35). Deze studie mengt zich niet in de conceptuele discussies over de term neoliberalisme maar gebruikt het concept bestuursrationaliteit als analytisch instrument. Waar dit concept eerder marginaal blijft binnen het oeuvre van Foucault, krijgt dit wel een centrale plaats in de analyse van Brown. Ik baseer me in wat volgt op haar werk.

Economisering

Brown (2015) spreekt over een neoliberale economisering van het politieke leven en van sferen en activiteiten die tot nu toe niet van economische aard waren. Ik meen deze tendens ook in het Vlaamse onderwijsveld waar te nemen. Economisering wil echter niet zeggen dat al deze sferen letterlijk vermarkt worden, maar dat de mens in deze domeinen gevormd wordt als een marktspeler, of zoals Brown het uitdrukt, een *homo economicus*. Ze argumenteert dat het hele politieke *zijn* van de mens gereduceerd of overgenomen wordt door een economisch handelen waardoor democratische en politieke principes over rechtvaardigheid omgezet worden in een economisch idioom en de staat gaat opereren als de manager van de natie naar het voorbeeld van een bedrijf. Dit betekent voor Brown de absolute uitholling van het idee en de inhoud van volksoevereiniteit en democratisch burgerschap.

Economisering betekent dat de staat gaat handelen ten behoeve van de economie. Niet zozeer om zelf economische functies op te nemen, maar om economische concurrentie en groei te bevorderen. Zo wordt economie terzelfdertijd model, object en project. “Economische principes worden het model voor het sturen van de staat [en] de economie wordt het belangrijkste object voor staatsbelang en staatsbeleid” (Brown, 2015, p. 77). “De staat beveiligd, bevordert en steunt de economie, het doel van de staat is de economie te faciliteren en de legitimiteit van de staat wordt gekoppeld aan de groei van de economie; aangezien de staat openlijk optreedt ten behoeve van de economie, wordt ze er ook verantwoordelijk voor” (Brown, 2015, p. 80).

Economisering van het onderwijs zou betekenen dat dit maatschappelijke veld geïnstrumentaliseerd wordt in functie van de economie, waardoor alle actoren in dit veld als economische actoren geconstrueerd worden. Onderwijs staat dan ten dienste van het vermeerderen van de eigen waarde en daarmee ook de waarde van de gehele economie. Deze neoliberale rede stelt deze onderwijsactoren voor en beoordeelt ze als menselijk kapitaal (en niet zozeer als consumenten of klanten) (Brown, 2015, p. 81). Subjecten gaan zichzelf besturen

⁹ Ze verwijst vooral naar: Foucault, M. (2013). *De geboorte van de biopolitiek: Colleges aan het Collège de France (1979)*. Amsterdam: Boom.

als een vorm van onderneming die in een concurrentiepositie ten opzichte van elkaar staan. Onderwijs is dan gericht op het vergroten van de waarde van dit zelfsturend menselijk kapitaal zodat dit een betere plaats kan innemen in een economische maatschappij.¹⁰

Deze economisering maakt de markt dominant als oord voor de productie en circulatie van waarheden die een leidende functie hebben (Brown, 2015, p. 84). Binnen de neoliberale rede die Brown beschrijft, wordt de markt zelf een waarheid en staat ze terzelfdertijd ook voor de ware vorm van alle activiteiten. “Rationele actoren aanvaarden deze waarheden en bijgevolg ‘de realiteit’; omgekeerd geldt dat zij die volgens andere principes handelen niet gewoon irrationeel zijn, maar ‘de realiteit’ afwijzen” (Brown, 2015, p. 84). Legitieme alternatieven voor deze economische rationaliteit worden weggevaagd.

Bestuursrationaliteit

Bestuursrationaliteit (of politieke rationaliteit) “is de term die Foucault gebruikt om grip te krijgen op de voorwaarden, legitimiteit en verspreiding van een specifiek regime van macht en kennis, die gericht is op de waarheden waarmee dat regime wordt georganiseerd en op de wereld die zij laat ontstaan” (Brown, 2015, p. 182). Dit zijn niet zozeer de waarheden zoals vrijheid, gelijkheid, universaliteit en vrije markt die het regime expliciet uitdrukt. “Bestuursrationaliteiten veronderstellen eerder ontologische eigenschappen en relaties tussen burgers, wetten, rechten, economie, samenleving en staten. Het gaat om eigenschappen en relaties die eigen zijn aan denkrichtingen zoals liberalisme, christendom, Romeins recht enzovoort, en die soms moeizaam zijn te combineren, maar toch allemaal opvallende onderdelen worden van datgene waarmee werelden worden geordend, waardoor mensen handelen en regeringen besturen” (Brown, 2015, pp. 181-182). Deze term vormt dus een analytisch concept dat ik aanwend om greep te krijgen op de basis en de manier waarop het Vlaamse onderwijsveld economiseert.

Een bestuursrationaliteit rationaliseert het handelen van subjecten door bepaalde doelstellingen alomtegenwoordig te maken. Het onderscheid dat Foucault (maar ook Max Weber en Herbert Marcuse) maakt tussen *doelrationaliteit* en *waarderrationaliteit*, verheldert dit concept (Brown, 2015, pp. 155-158). Het concept waarderrationaliteit wijst niet op de rationaliteit van de waarde zelf, maar steunt op de zelfbewuste formulering van de waarden waarop de handeling steunt. Waarderrationeel handelen veronderstelt daarom een zekere morele autonomie om zelf waarden te kiezen die de moeite zijn om na te streven en kan dus niet voortkomen uit gezag, traditie of affect. Om waarderrationeel te handelen moet er steeds een mogelijkheid zijn autonoom te kiezen om bijvoorbeeld vrijheid, vrede of rijkdom na te streven.

Het kiezen van een methode om een specifiek doel na te streven, is het domein van doelrationeel handelen. Doelrationele handelingen trachten zo efficiënt mogelijk een bepaald doel na te streven. Het doelrationeel nastreven van een autonoom bepaald doel impliceert echter niet de waarde ervan. Doelrationeel handelen kent maar één waarde: efficiënt een doel bereiken. Daarom lijken waarderrationele handelingen altijd irrationeel vanuit doelrationeel oogpunt.

¹⁰ “De transformatie van arbeid in menselijk kapitaal en van werknemers in ondernemers, verhult uiteraard nog meer de zichtbaarheid van klassen (...) Zij maakt beweegredenen van vakbonden, consumentenverenigingen en andere vormen van economische solidariteit overbodig” (Brown, 2015, p. 81)

Een bestuursrationaliteit maakt doelrationaliteit alomtegenwoordig en verdringt zo waarderationale handelingen van het toneel. Ze verandert doelrationele handelingen van een louter middel om waarderationale doelstellingen na te streven, in een autonome kracht die andere waarden verdringt. Een bestuursrationaliteit stuurt en beoordeelt handelingen volgens de mate waarin ze efficiënt een vooropgesteld doel nastreven. Zo zal in een onderwijsveld waar een bestuursrationaliteit dominant is die economisch groei tot doel heeft, de keuze om bijvoorbeeld meer tijd aan kunst te spenderen dan aan wiskunde irrationeel overkomen. Ook pedagogische handelingen die solidariteit of democratie centraal stellen, zullen als irrationeel weggezet worden, tenzij er aangenomen kan worden dat ze ook bijdragen aan de ontwikkeling van een economisch potentieel of vermogen.

Governance

Een bestuursrationaliteit is geen bestuursinstrument op zich, maar vormt de voorwaarde voor de mogelijkheid en legitimiteit van bestuursinstrumenten. Om na te gaan hoe een doelrationaliteit gericht op economische waardevermeerdering alomtegenwoordig wordt, en dus uitgroeit tot een bestuursrationaliteit, analyseert Brown (2015, pp. 159-172) technieken van *governance*. Brown geeft aan dat door de inzet van governancetechnieken specifieke programma's of organisaties veranderen in hulpmiddelen of instrumenten om doelen te bereiken. Governance vervangt de tegenstellingen tussen regering en privésector door een relatie van samenwerking en complementariteit. Inzetbare middelen worden vervangen door plaatselijke bestuurlijke praktijken, waarbij het als vanzelfsprekend wordt beschouwd dat de middelen voor die praktijken beperkt zijn en hun inzet bepaalde doelen moet nastreven.

Wanneer Brown het over governance heeft spreekt ze over "een algehele conceptualisering en praktijk op het gebied van macht en bestuur, waarbij de relaties tussen de markt, de staat en de burgerij opnieuw worden geconcipieerd, evenals de werking van macht en heerschappij, en daarmee ook de democratie" (Brown, 2015, p. 165). Brown waarschuwt dat wanneer governance een alternatief wordt voor regeren, het terrein van het politieke er een van management en bestuur wordt en het openbare domein een domein van strategieën, technieken en procedures waarmee verschillende krachten en groepen hun programma's proberen uit te voeren (Brown, 2015, p. 167).

Delegeren en responsabiliseren

Wat Vlaanderen betreft, merken we dat het delegeren van autonomie en bevoegdheden aan schoolbesturen centraal stond in het discours van de overheid naar het onderwijsveld toe (Verckens, et al., 2009). Delegeren van macht en autonomie naar kleinere eenheden zorgt echter niet automatisch voor lokale bekrachtiging. Brown beschrijft hoe delegeren binnen governance steeds vasthangt aan vormen van responsabilisering die de verkregen autonomie uithollen en in een breder machts- en controlemechanisme onderbrengen.

Bestuurshervormingen die besluitvorming delegeren en decentraliseren en kleinere eenheden in staat stellen meer autonoom beslissingen te maken, worden vaak voorgesteld als onderdeel van een democratiseringsproces (Brown, 2015, pp. 165-175). Als deze gedelegeerde autonomie echter niet met de mogelijkheid gepaard gaat om over fundamentele waarden en richtingen te beslissen, functioneren ze eerder als een beperking dan als een vrijheid. In plaats van democratische vrijheden te faciliteren, maakt governance "individuen en andere kleine eenheden verantwoordelijk voor zichzelf en tegelijkertijd verbonden met de

krachten en het project van het grotere geheel” (Brown, 2015, p. 168). Delegeren van beslissingsrecht en verantwoordelijkheid is dus niet hetzelfde als decentralisering en empowerment op lokaal niveau. Niet alleen autonomie maar ook verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd naar lokale besturen administraties, afzonderlijke instellingen, en zelfs specifieke afdelingen en individuen.

Brown (2015, pp. 171-173) maakt een onderscheid tussen het nemen van verantwoordelijkheid en het verantwoordelijk maken van iemand. Ze verwijst naar Kant en Nietzsche als ze stelt dat alleen een moreel handelend persoon, iemand die vrijwillig handelt, verantwoordelijk kan zijn voor zichzelf. Gedelegeerde verantwoordelijkheid daarentegen is een opgelegde toestand, waardoor we ons niet meer op het terrein van de individuele kracht bevinden. Het subject wordt nu aangestuurd middels een extern bevel. Wie verantwoordelijk gemaakt wordt heeft zogezegd de autoriteit om beslissingen te nemen, maar zonder de middelen of mogelijkheden in rekening te brengen die noodzakelijk zijn om werkelijk iets te doen met deze uitgeholde autonomie en soevereiniteit.

Responsabiliseren is dit systematisch proces van verantwoordelijk maken. Governance werkt middels responsabilisering doordat het subjecten voortbrengt die zich vertonen als ‘handelende personen die gebukt gaan onder hun moraal’ (Brown, 2015, p. 175). Als autoriteit gedelegeerd wordt en de verantwoordelijkheid op de schouders neerkomt van kleinere, autonome eenheden die hun prestaties moeten verantwoorden, kunnen de prestaties van diverse eenheden ook tegen elkaar worden afgewogen, waardoor de competitiviteit tussen deze eenheden aanwakkert en ze uiteindelijk onder elkaar moeten strijden om een steeds slechts voorwaardelijke financiering. In deze competitieve omgeving zijn kleine eenheden en individuen verantwoordelijk voor hun eigen werking en welvaren, maar krijgen zelf de schuld als ze er niet in slagen rendabel te zijn.

Benchmarking en Best Practices

Governance benadrukt ook het uitzoeken en nastreven van ‘wat werkt’. Brown stelt dat governance daarmee de krachten ontkent die ze verspreidt, de normen die ze naar voren schuift verhult en de conflicten die ze onderdrukt of elimineert, pacificeert (Brown, 2015, p. 170). *Benchmarking* en *best practices* functioneren vooral als een techniek die het mogelijk maakt de prestaties van verschillende eenheden tegen elkaar af te wegen en op een zachte, technische en apolitieke manier procesverbetering te stimuleren.

Om deze tendens te analyseren kijken we naar de relatie tussen onderwijsonderzoek, onderwijsbeleid en onderwijspraktijk. “Benchmarking en best practices verwijzen naar interne hervormingen van een bedrijf of instantie door het bestuderen en vervolgens overnemen van andere meer succesvolle praktijken of instanties. Benchmarking verwijst dus naar het proces waarmee volgers de praktijken die marktleaders op weg hielpen naar succes, doorgronden, distilleren en vervolgens toepassen” (Brown, 2015, p. 179). Meer specifiek gaat benchmarking over het ranglijsten en het onderzoeken van methoden en praktijken van organisaties die als referentiepunt dienen. Best practices sluit daar nauw bij aan. Het gaat over het bestuderen en het overnemen van de praktijken van ‘de beste leerling in de klas’. Het debat over waardegeladen doelstellingen maakt dan plaats voor een technische discussie over methodes, waarbij praktijken die andere doelstellingen nastreven irrationeel overkomen.

Een kader om naar het Vlaamse onderwijsveld te kijken?

Er bestaan al academische bijdragen die de economisering van onderwijssystemen zien als deel van een neoliberale goevernementaliteit, waarbij vaak verwezen wordt naar de theorie van Michel Foucault. De meeste van deze onderzoeken benaderen deze kwestie eerder theoretisch vanuit een voornamelijk pedagogisch-filosofisch oogpunt (zie onder meer Masschelein, Simons, Bröckling & Pongratz, 2007; Biesta, 2006, 2012; Savage, 2017; Attick, 2017; ...)

Andere, meer empirische studies die hierbij aansluiten maken een discoursanalyse van bijvoorbeeld beleidsteksten of handelingen, (Peter & Brocklin, 2017) handboeken (Bäuerle, 2019) of curricula (Pechtelidis & Stamou, 2017). Deze studies in Duitsland en Griekenland bevestigen telkens een toenemende economisering van de bestudeerde onderwijsinstrumenten en beleid.

“Goevernementaliteit houdt een verschuiving in van op specifieke subjecten gerichte macht met bevelen en straf naar gezag dat wordt gehandhaafd door de bevolking ‘op een afstand’ aan te sturen en te onderwerpen” (Brown, 2015, p. 154). Deze nieuwe manier waarop de staat zichzelf voorstelt en hoe ze bestuurt, is zeker een belangrijk element in deze thesis. Maar “de term bestuursrationaliteit heeft niet haar oorsprong in de staat en vloeit er evenmin uit voort, hoewel ze de staat gebruikt als verspreidingsmiddel, hem organiseert en zijn acties bepaalt” (Brown, 2015, p. 154). Door een bestuursrationaliteit te willen analyseren, wijst deze thesis ook op het belang om voorbij de relatie tussen staat en onderwijs te kijken en na te gaan op welke manier politiek-economische processen (van globalisering) in de analyse van een veranderende bestuurlijkheid van het onderwijs kunnen opgenomen worden. Hoewel vooral impliciet aanwezig, worden ook de contradicties van kapitaalaccumulatie en de sociale tegenstellingen die daaruit voortvloeien belangrijk in de begripsvorming van een wijzigende bestuurlijkheid in het onderwijs.

Deze thesis heeft vooral een verbreding van dit onderzoeksthema voor ogen. De volgende hoofdstukken zijn het resultaat van een eerste verkenning van deze dynamieken in de specifieke context van het Vlaamse onderwijsveld. Hiermee hoop ik greep te krijgen op de voorwaarden en de legitimiteit van de ordening en het functioneren van het Vlaamse onderwijs vandaag.

Hoofdstuk 1: Een economisch imperatief

Dit hoofdstuk reconstrueert de politieke economie van het Belgische onderwijs in de jaren 1950 en 1960 met als doel de tendens naar governance en economisering in een historische context te situeren. In deze tijdsperiode vallen enkele interessante gebeurtenissen en dynamieken samen. We zien de overheid doormiddel van investeringen een meer actieve rol opnemen in het ontwikkelen van nieuwe economische activiteiten. Omdat deze nieuwe economische sectoren meer geschoolde arbeid vragen en onderwijs hierdoor ook belangrijker wordt als middel om de nodige competenties en kwalificaties te ontwikkelen, krijgt het na de oorlog een meer prominente plaats in het maatschappelijke leven en stijgen de publieke onderwijsuitgaven exponentieel.

In de jaren 1950 vindt in Vlaanderen ook de acht jaar durende tweede schoolstrijd tussen katholieken en vrijzinnigen plaats. Deze strijd over controle en financiering wordt in 1958 gepacificeerd door het Schoolpact. Dit Schoolpact vormt de basis voor de expansie van het secundaire onderwijs en zal erg bepalend blijken voor het onderwijsbeleid van de decennia erna. We proberen hier de belangrijkste krachtlijnen van dit pact te interpreteren in functie van onze onderzoeksopzet.

Economische transformaties na de tweede wereldoorlog

Geschiedschrijvers noemen de Belgische economische wedergeboorte na de Tweede Wereldoorlog een economisch mirakel (Smeyers & Buyst, 2017). De Duitse legers hadden slechts enkele dagen nodig om door het hele land te trekken en ook tijdens de snelle bevrijding had het Belgische industriële patrimonium relatief weinig schade opgelopen. België had na de oorlog met een staal-, glas- en cementindustrie een ideale productiestructuur voor een snelle economische heropleving. Ook de haven van Antwerpen was grotendeels intact gebleven en droeg, samen met de fondsen uit het Marshallplan, bij tot een snel herstel van de Belgische economie.

Na de oorlog stegen de lonen in een korte periode fors en werd het socialezekerheidsstelsel verder uitgebouwd (Van der Wee, 1987; Smeyers & Buyst, 2017). De levensstandaard van grote delen van de bevolking steeg snel. Deze wonderbaarlijke heropleving was echter van korte duur. Nieuwe investeringen bleven uit. Ook de buurlanden kenden een economisch herstel. Omdat zij grotere schade hadden opgelopen, waren zij genoodzaakt te investeren in de vernieuwing van hun industrie. Hierdoor verloor België haar gunstige concurrentiepositie. Ook de vraagstructuur van de Europese economie verandert. Aardolie kent een opmars ten koste van steenkool en ook de vraag naar duurzame consumptiegoederen zoals auto's en huishoudtoestellen groeit snel.

Door de toenemende internationale concurrentie na de Tweede Wereldoorlog, gingen in de textielnijverheid bijna 40.000 arbeidsplaatsen verloren en kwam ook de steenkoolindustrie onder druk te staan (Van der Wee, 1987). Aanvankelijk gaat de Belgische overheid de steenkoolindustrie subsidiëren om zo een verlies aan banen te voorkomen. De in 1953 opgerichte Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) investeert in een herstructurering van de Belgische steenkoolindustrie. Slechts weinig mijnen sloten effectief hun deuren en de subsidies van de Belgische overheid maakten een overproductie door verlieslatende bedrijven mogelijk.

Wanneer in 1958 de EGKS productiebeperkingen op steenkool oplegde, betekende dit een keerpunt voor het Belgische economische beleid (Van der Wee, 1987; Smeyers & Buyst, 2017). De loonstijgingen en de stijgende kost van de sociale zekerheid uit de periode van het 'Belgisch mirakel' breken de begroting zuur op. De winstmarges van de industrie dalen en er wordt weinig geïnvesteerd. De verhoopde modernisering van de productie verloopt traag. Daardoor komt de concurrentiekracht van de Belgische economie steeds meer onder druk te staan.

De overheid reageerde op de crisis met enkele expansiewetten (Deneckere. et al., 2014; Smeyers & Buyst, 2017). De staat ging zich vanaf de jaren vijftig veel uitgebreider bezighouden met het uitwerken van beleid voor economische infrastructuur en planning, industriële vernieuwing, expansie en de uitbouw van een sociale sector. De staat zou de economie te herstructureren en het productieproces efficiënter en competitiever maken. Verouderde sectoren moesten worden afgebouwd en de staat zou een actieve rol spelen bij het introduceren van nieuwe economische activiteiten. Economische groei op een nationale schaal als centrale doelstelling kon dan gekoppeld worden aan de verdere uitbouw van de sociale zekerheid.

Een grotere rol voor de overheid in het faciliteren van industriële expansie en de uitbouw van een moderne verzorgingsstaat betekende ook dat de uitgaven van de overheid fors stegen. Omdat veel Belgisch kapitaal vastzat in staalfabrieken en steenkoolmijnen was het moeilijk om dit snel naar andere sectoren te verplaatsen (Deneckere et al., 2014). De werkloosheid bleef stijgen en de lonen daalden. In de jaren na de oorlog domineerden echter vooral de koningskwesitie en de schoolstrijd de publieke debatten. Hoewel de economische motor al vroeger haperde en er in linkse intellectuele en syndicale kringen reeds ongenoegen werd geuit over de sociaaleconomische politiek van de paarse regering, werd de publieke opinie pas in 1958 geconfronteerd met het idee van een mogelijke economische achteruitgang (Van der Wee, 1987).

Vanaf 1959, nadat het Schoolpact de levensbeschouwelijke breuklijn schijnbaar definitief had gepacificeerd, werd de regering geconfronteerd met talrijke stakingen (Luykx & Platel, 1985, p.495; Deneckere et al., 2014). Om de publieke financiën op orde te stellen na de crisis van 1958, lanceerde de regering Eyskens in november 1960 de eenheidswet in het parlement. Deze wet bundelde een hele reeks voorstellen om het land na de steenkoolcrisis terug economisch te laten renderen (Van der Wee, 1987). Deze eenheidswet zou de staatsbegroting in evenwicht brengen door een rationalisering van de fiscaliteit en bezuinigingen in de sociale sector, maar ook door een deel nieuwe belastingen in te voeren. Het voorstel van de eenheidswet lokte een algemene staking uit die in heel het land meer dan een miljoen werknemers mobiliseerde (Deneckere et al., 2014). Desondanks werd de eenheidswet in januari 1961 door het parlement goedgekeurd.¹¹

Na de stakingsgolven van 1960 en 1961 voerde de Belgische overheid een beleid gericht op economische vernieuwing (Smeyers & Buyst, 2017). Grotere sociale lasten werden geruild voor grotere productiviteit, voorspelbaarheid en sociale vrede (Deneckere et. al., 2014). Tussen 1960 en 1973 groeide het bruto nationaal product van Belgische economie jaarlijks met 4 tot 5%. De economische omzet verdubbelde zowat in deze jaren en ook de lonen stegen in België tot bij de hoogste in Europa. Op deze manier slaagde men erin buitenlandse investeringen aan te trekken. De economische groei werd gekoppeld aan een stijging van de

¹¹ WET van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, Belgisch Staatsblad, 15 februari 1961. Opgeheven op 31 december 1994.

koopkracht en het verminderen van de arbeidsduur. Ondertussen doofde de spanningen op de levensbeschouwelijke breuklijn steeds verder uit.

Schoolstrijd en pacificatie

Gespecialiseerde literatuur over de schoolstrijd en het Schoolpact plaatst meestal de levensbeschouwelijke breuklijn (tussen de katholieken en de vrijzinnigen) en haar (partij)politieke uitwassen centraal in hun analyse (Henkens, 2006). In zijn economische geschiedschrijving verwijst Van der Wee (1987) naar de schoolstrijd als een ongewenste afleiding voor een prangende economische realiteit. We kunnen echter argumenteren dat het Schoolpact, dat de massificatie van het onderwijs wettelijk verankerde, ook een erg uitgesproken sociaaleconomische functie had.

Na de Tweede Wereldoorlog was de vraag naar middelbaar onderwijs enorm toegenomen (Valcke & Standaert, 2018; Tyssens, 1999, p. 108). Dit was zowel een gevolg van demografische ontwikkelingen, de toegenomen vraag van het bedrijfsleven naar gekwalificeerde arbeidskrachten en de algemene behoefte aan een hogere scholingsgraad. Socioloog Luc Huyse (1986) spreekt hier over een ‘spontane’ democratisering. Het middelbaar onderwijsaanbod moest dus snel uitbreiden. Hoewel de schoolstrijd (1950-1958) de geschiedenis inging als een machtsstrijd tussen vrijzinnigen en katholieken zien we dat beide kampen maatregelen formuleren om op deze uitdagingen een antwoord te bieden (Tyssens, 1999; Van Damme, 1999).

In het begin van de jaren 1950 was katholiek middelbaar onderwijs het sterkst uitgebouwd. Deze scholen ontvingen echter geen subsidies (Witte et al., 1999, p. 257; Luyckx & Platel, 1985, p. 471). Terwijl officiële scholen nagenoeg kosteloos onderwijs konden aanbieden, moesten katholieke scholen noodgedwongen inschrijvingsgeld vragen aan ouders (Vandeputte, 1990; Huyse, 1988). Voor minder bemiddelde leerlingen vormde dit een ernstig probleem (Luyckx & Platel, 1985). Katholieken vreesden vooral dat de uitbreiding van het middelbaar onderwijs zou neerkomen op een aanzienlijke terreinwinst voor het rijksonderwijs (Huyse, 1986). Bovendien leefde in katholieke kringen nog sterk de opvatting dat het rijksonderwijs enkel een aanvullende rol diende op te nemen en enkel moest uitbreiden als het vrij initiatief niet aan de onderwijsvraag kon voldoen. (Vandeputte, 1990).

Onderwijsminister Pierre Harmel (C.V.P.) voorzag in 1951-1952 in een financiering van het katholiek onderwijs, zij het dat er voorwaarden aan verbonden waren. Deze subsidie bedroeg 55 % van wat, met inachtneming van de leerlingenaantallen, aan het rijksonderwijs werd toegekend (Vandeputte, 1990, p. 28; Tyssens, 1999, p. 110). Verder werden gemengde commissies met paritaire vertegenwoordiging uit het officieel en het vrij onderwijs ingesteld, die de minister over nieuwe oprichtingen en erkenningen van scholen moesten adviseren. Voor de vrijzinnigen, verenigd in een ‘links’ front van liberalen en socialisten, zorgde de subsidiëring voor oneerlijke concurrentie en was het onaanvaardbaar dat katholieken mee zouden adviseren over de uitbreiding van het rijksonderwijs (Tyssens, 1999, p. 111; Luyckx & Platel, 1985, p. 477).

De verkiezingen van 1954 draaiden de machtsposities om. De socialistisch-liberale regering Van Acker vond in het antiklerikalisme een duidelijk bindteken (Huyse, 1986, p. 37). De Franstalige socialist Leon Collard werd minister van onderwijs. Hij veroorzaakte meteen opschudding door 110 personeelsleden te ontslaan in het rijksonderwijs omdat ze een diploma hadden van een katholieke instelling. Dit gaf aanleiding tot de oprichting aan katholieke zijde van het nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie, dat drie grote

betogingen met tot 250.000 deelnemers organiseerde, een laatste op 10 juli 1955. Collard schafte de subsidies voor de katholieke scholen niet af, maar reduceerde deze fors, terwijl ze hun bestaan moesten rechtvaardigen op grond van dwingende economische of sociale redenen scholen. Ook werden de gemengde commissies afgeschaft (Vandeputte, 1990, p. 42; Huyse, 1986; Luyckx & Platel, 1985, p. 484) en werd aan de staat het ongelimiteerd recht toegekend om op alle niveaus rijksscholen in te richten (Tyssen, 1999, p. 112; Vandeputte, 1990). Na de wet-Collard van 1955 bleef de politieke strijd duren. De regering legde zich vooral toe op het uitbreiden van het aantal rijksscholen in Vlaanderen, waar de C.V.P.-kiezers het talrijkst waren (Luyckx & Platel, 1985, p. 486).

Opmerkelijk is dat beide regeringen tijdens de schoolstrijd de ‘keuzevrijheid’ gebruikten om hun beleid te legitimeren. Voor de katholieken was de subsidiëring net noodzakelijk zodat ook de minder gegoede ouders konden kiezen voor de school van hun overtuiging. Maar ook Collard stelde in de toelichting bij zijn wetsontwerp dat er in België veel meer katholieke scholen waren dan rijksscholen, vooral in bepaalde landsdelen, en dat de ouders daardoor geen vrije keuze hadden (Luyckx & Platel, 1985, p. 484). Het is dan ook niet te verwonderen dat het waarborgen van de vrije keuze tussen confessioneel en niet-confessioneel officieel onderwijs een van de fundamenteën is geworden waarop de schoolvrede en de daarmee samenhangende evenwichtspolitiek werd gebouwd. In 1988 werd dit principe zelfs in de grondwet verankerd.¹²

De ‘prangende’ economische realiteit en het vooruitzicht van sociale onrust begon tot de politiek door te dringen. Waar het in de loop van de jaren vijftig, zeker in Vlaanderen, stiller bleef omtrent sociale thema’s, slaagde men er wel in zich te mobiliseren rond de levensbeschouwelijke breuklijn (Deneckere et al., 2014). Dit veranderde toen de sociale kwestie onontkoombaar werd. Binnen het katholieke kamp begon de christelijke arbeidersbeweging zich te roeren en werd frontvorming met katholieke patroons in vraag gesteld. Ook het ‘linkse’ kamp van socialisten en liberalen begon door de sociaal-conservatieve politiek van de regering Van Acker (1954-1958) barsten te vertonen. De verderzetting van een strijd rond levensbeschouwelijke thema’s was verre van evident geworden, omdat beide levensbeschouwelijke fronten intern aan het scheuren waren doordat de sociale tegenstellingen op de voorgrond kwamen (Huyse, 1986, p. 42-43; Van der Wee, 1987).

Door de partijpolitieke patstelling na verkiezingen van 1958 (en de steenkoolcrisis in datzelfde jaar) waren de strijdende partijen genoodzaakt een compromis te sluiten. Vijf maanden na de verkiezingen werd het Schoolpact gesloten. Niet dat de partijen nu wel het licht hadden gezien en uit respect en verdraagzaamheid tot een akkoord kwamen. Het was politiek realisme en de erkenning van de patstelling (Huyse, 1986, p. 40-42). Dat de minderheidsregering Eyskens (C.V.P.) de dag van de parafering van het Schoolpact werd uitgebreid met de liberalen, is hierbij veelbetekenend.

Het Schoolpact verankerde “de democratische uitbreiding van het onderwijs”.¹³ Het voorzag, als voorwaarde voor subsidies, kosteloos kleuter, lager en secundair onderwijs. Daarmee verankerde het pact de afschaffing

¹² GRONDWET, art. 24, § 1, tweede regel: “De gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders”.

¹³ Zie voor de tekst van het Schoolpact: De Groof, 1990, p. 77-83.

van rechtsreeks of onrechtstreeks schoolgeld en stelde een leerplichtverlenging in het vooruitzicht.¹⁴ Het ruimste deel betreft de regelingen met betrekking tot de eerbiediging van de vrije keuze. Verder stelde het Schoolpact dat aan fundamentele onderwijshervormingen een ‘confrontatie der standpunten’ moest voorafgaan, onder meer tussen afgevaardigden van de verschillende onderwijsinrichters. Mits het eerbiedigen van een minimumleerplan en -lesroosters was het aan de inrichtende machten om vrij het lesrooster vast te stellen en leerplannen uit te werken, onder voorbehoud van ministeriële goedkeuring. Het pact vertrouwt het evalueren van leerprestaties ook aan de scholen zelf toe. Het homologatiesysteem, dat de eerwaardigheid van diploma’s garandeerde, wordt verder uitgebreid. Politiek, politieke propaganda en oneerlijke concurrentie worden verboden.

Door de uitvoering van deze maatregelen steeg de onderwijsbegroting, ondanks de overeengekomen besparingen in de eenheidswet:

Begrotingsjaar	Uitgaven onderwijs	% totale begroting
1950	5,900 miljard frank	?
1960	18,875 miljard frank	16,1 %
1964	30,854 miljard frank	17,6 %
1971	66,000 miljard frank	19,0 %

Op basis van Luyckx & Platel, (1985, p. 489) en Moens (2019).

In 1966 achtte men de financiële implicaties van de schoolpactwet zo onhoudbaar dat er in 1966 en 1967 een scholenstop werd afgekondigd¹⁵. In 1973 werd het Schoolpact bijgesteld. De leerplicht zou verlengd worden en er zou een regeling komen voor de financiering van schoolgebouwen voor het vrij onderwijs. De wet van 11 juli 1973 voerde de scholenstop van 1966 opnieuw in, dit in afwachting van een rationalisatie- en programmatieplan. Deze (besparings)maatregelen waren noodzakelijk om de begroting in de hand te kunnen houden, zeker in tijden van (olie)crisis.

De Raad van State vernietigde met het Hibernia-arrest¹⁶ het rationalisatie- en programmatiebesluit voor het secundair onderwijs (Verstegen, 2006). De schoolpactwet maakte de subsidiëring van vrije scholen buiten de Schoolpact-tweedeling niet onmogelijk, althans in de periodes zonder scholenstop en daarna, in zoverre ze aan de algemene rationalisatie- en programmatienormen beantwoordden. Doordat de rationalisatieregeling geënt was op de evenwichtsprincipes van het Schoolpact, terwijl de bedoelde uitbreiding voor *die* scholen tot een zekere verzadiging had geleid, waren deze maatregelen discriminerend voor scholen die buiten de tweedeling vielen en net in die periode een scholennetwerk begonnen uit te bouwen. Dat subsidiëring (onder voorwaarden) voortaan als een recht kan beschouwd worden dat rechtstreeks voortvloeit uit de onderwijsvrijheid, los van de evenwichtsgaranties tussen vrij confessioneel en officieel niet-confessioneel

¹⁴ Deze werd pas in 1983 gerealiseerd.

¹⁵ WET houdende tijdelijke opschorting van de uitbreiding van de onderwijssnetten, 8 juli 1966, Belgisch Staatsblad, 11 augustus 1966.

¹⁶ ARREST Raad van State, nr. 25.423 van 31 mei 1985.

onderwijs is een gevolg van dit Hibernia-arrest (Degadt, 1986; De Groof & Noorlander, 2012). Deze stelling werd later in meerdere arresten van het Grondwettelijk Hof bevestigd, een eerste maal in 1992 (De Groof & Willems, 2018, p. 31-32)

Een economisch imperatief?

Het Schoolpact creëerde gericht een wettelijk kader voor de massificatie van het secundair onderwijs.¹⁷ De economische transformatie na de Tweede Wereldoorlog verhoogde de vraag naar geschoolde arbeid. Een groot aanbod geschoolde arbeidskrachten was belangrijk voor de Belgische economie om buitenlandse investeringen aan te trekken. De democratisering van het secundair onderwijs, die met de subsidiëring van het vrij onderwijs en de erkenning dat de staat ongelimiteerd rijksscholen kon oprichten in het Schoolpact verankerd werd, kwam dus ook tegemoet aan de vraag naar geschoolde arbeid. Tegelijkertijd kunnen we deze ‘democratisering’ ook interpreteren als een middel om arbeiders een toekomstperspectief te bieden en sociale vrede af te kopen na het rumoerige begin van de jaren 1960. In die zin kunnen we het Schoolpact net zo goed lezen als een compromis dat politieke elites meer mogelijkheden geeft om de pacificatie van de sociaaleconomische breuklijn op lange termijn te bewerkstelligen.

Hoewel hij hier niet over pacificatie spreekt, stelt Luc Huyse (1982) dat de democratisering van het onderwijs zoals die in het Schoolpact werd vooropgesteld, wel een hele reeks doelstellingen bundelde. Om economische achteruitgang te voorkomen en een hogere levensstandaard van de hele bevolking te bewerkstelligen, moet het land economisch competitief blijven. De productiviteit van de arbeiders moet toenemen. Die gedeelde perceptie over de noodzakelijkheid van economische groei leidde in mei 1954, in volle schoolstrijd, tot een plechtige ‘gemeenschappelijke verklaring over de productiviteit’.¹⁸ “In dit protocol verbonden werkgevers en werknemers er zich toe een gezamenlijke inspanning te leveren voor de opvoering van de productiviteit. Die inspanning omsloot het ontginnen van de reserve aan intellectueel potentieel” (Huyse, 1982, p. 90). Een bredere toegang tot het secundair onderwijs moest meer verborgen talent ontginnen en productief maken ten behoeve van de economische groei en een economische en culturele ontplooiing van Vlaanderen. Daarnaast moest deze democratisering ook ruimere kansen bieden voor ‘promotie en persoonlijkheidsontwikkeling van ‘begaafde individuen’ (Huyse, 1982, p. 91). Onderwijs was dus een middel voor de individuele lotsverbetering van jongeren van een minder gegoede afkomst. Een andere doelstelling betrof ook de collectieve lotsverbetering van de arbeiders. Huyse stelt zich echter ook vragen bij de effectiviteit van onderwijs bij het bewerkstelligen van deze doelstelling.

We kunnen hier stellen dat de massificatie van onderwijs die verankerd werd in het Schoolpact, een toekomstperspectief voor jongeren uit arbeidersgezinnen koppelde aan een gemeenschappelijke nationale doelstelling van economische groei. Deze economische en politieke motieven die aan de basis liggen van de

¹⁷ Het Schoolpact stelde in zijn aanhef expliciet dat het doel is “bij te dragen tot de bevordering van het cultureel en materieel welzijn van het land door een uitbreiding van het onderwijs en het vestigen van de schoolvrede” (De Groof, J., 1990, p. 77).

¹⁸ “Op 5 mei 1954, toen de toekomstperspectieven gunstiger waren geworden, werd door het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV), het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en het [Verbond der Belgische Nijverheid] VBN de 'Gemeenschappelijke Verklaring over de Productiviteit' ondertekend: een Europese primeur. Hierin erkenden de patrouns dat in ruil voor een bereidwillige medewerking van de arbeiders aan een productiviteitsstijging een 'rechtvaardige verdeling van de vruchten' moest volgen” (De Vos, 1997, p.10)

democratisering van het onderwijs aan het einde van de jaren vijftig, nemen niet weg dat er ook een sociale strijd werd gevoerd om het recht op onderwijs. Onderwijs werd in de eerste plaats benoemd als een individueel recht en niet slecht als een middel voor een economisch of politiek doel (Wielemans, 1996).¹⁹ Het recht van alle ouders om hun kinderen een vorming te geven in overeenstemming met hun levensbeschouwelijke overtuiging staat centraal in de politieke debatten tijdens de schoolstrijd. Dat neemt niet weg dat in de jaren 1980 de golf van arbeidskinderen die naar de universiteit gingen al begon te breken en dat een diploma geen garantie was voor maatschappelijk succes (Huyse, 1982). Huyse besluit: “De ene veldslag (de herverdeling van de onderwijskansen) is nog niet gewonnen en reeds opent zich een nieuw, breed front waarop discriminatie en sociale ongelijkheid kunnen ontstaan “(Huyse, 1982, p.95).

Besluit: Vrijheid door conflict

De hervormingen van het schoolpact mochten dan wel resulteren in een grotere staatscontrole op het onderwijs, er werd niet aanvaard dat openbare instanties zomaar doelen en inhouden aan het onderwijs konden opleggen (Wielemans, 1996). Onderwijs was in de eerste plaats een recht. Door dit recht te waarborgen was de overheid verondersteld om bij te dragen aan principes zoals gelijkheid van sociale, culturele, economische en politieke kansen. Door enerzijds een ‘neutraal’ net uit te bouwen en andere sociale groepen te subsidiëren om vrij onderwijs in te richten, dacht men aan dit recht tegemoet te komen. Hoewel de Belgische staat zich in de jaren 1960 meer actief gaat toeleggen op economische hervormingen en onderwijs ook economisch belangrijker wordt, speelt de overheid ook een belangrijke rol in het voortbestaan van bepaalde culturele en sociale dimensies met een lage marktcompetitiviteit, ook binnen het onderwijs.

De sterke aanwezigheid van vrij onderwijs in België binnen een sterk, zij het verzuild middenveld, samen met communautaire spanningen²⁰, belemmerden de Belgische overheid voor grondwetsherziening van 1988 het onderwijs vanuit een centrale sturing te reguleren en te instrumentaliseren. Ook een relatief sterk verankerde grondwettelijke onderwijsvrijheid²¹ bemoeilijkte overkoepelende beleidsinitiatieven. Deze bleven in grote mate uit tot na de federalisering van de politieke onderwijsbevoegdheid.²²

¹⁹ De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948, postuleerde in artikel 26 het recht op onderwijs. Op 4 november 1950 (Rome) werd het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden gesloten. Het aanvullende Protocol (Parijs, 20 maart 1952) stelt in artikel 2 eveneens dat iedereen recht heeft op onderwijs. Verdrag en protocol werden geratificeerd door het Belgisch parlement op 14 juni 1955. Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (New York 1966), garandeert in artikel 13 eveneens het recht op onderwijs

²⁰ Zie (Huyse, 1987)

²¹ Al is deze onderwijsvrijheid niet absoluut: “De overheid mag bepaalde maatregelen nemen die de vrijheid van de onderwijsinstellingen enigszins beperken, met name omwille van de overheidsfinanciering, om de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs te verzekeren, en om de waarde van studiebewijzen te bewaken nu (erkende) scholen zelf diploma’s en getuigschriften mogen toekennen. Opdat de concrete beperkingen geen “wezenlijke afbreuk doen aan de onderwijsvrijheid” moeten zij evenwel adequaat en evenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel (proportionaliteit). Te verregaande maatregelen schenden de actieve vrijheid van onderwijs” (Lievens, 2019b, p. 10).

²² Kanttekening VSO: (Vrije) scholen werden niet verplicht naar het Vernieuwd Secundair Onderwijs over te stappen. Daardoor deed zich de situatie voor dat het katholiek onderwijs intern verdeeld was geraakt tussen voorstanders van ook daar een veralgemening van het VSO (type I) en van schoolbesturen die de oude structuur (type II) wilden aanhouden. Daniel Coens (C.V.P.) legde na 15 jaar palaveren binnen het katholiek onderwijs de eenheidsstructuur - een compromis tussen beide vormen - aan alle scholen op (Henkens, 2006, pp. 177-244).

Hoewel een economisch imperatief centraler in het aansturen van het onderwijs komt te staan, is er van een doorgedreven *economisering* nog geen sprake in de jaren 1960 en erna. Enerzijds is het juist de *politieke* instrumentalisering binnen de zuilstructuur die de homo-economicus buiten het onderwijsveld houdt. Anderzijds zorgt de economische voorspoed in de jaren 1960 ervoor dat de groeiende onderwijsuitgaven verschillende tegengestelde doelstellingen rond de sociaal-economische breuklijn konden blijven verzoenen. Pas na de schok die de oliecrisis met zich meebracht komen de financiering en de structuren van het onderwijsveld onder druk te staan en dringt de hiervoor reeds aangegeven rationalisering van het onderwijsaanbod zich op.

Hoofdstuk 2: De genese van een onderwijsdiscours

“Onze maatschappij evolueert steeds meer en meer naar een zuivere kenniseconomie en kennis wordt daarbij een van de belangrijkste grondstoffen van de toekomst. Het onderwijs vormt mensen en bereidt ze voor op een plaats in die maatschappij. Onderwijs brengt daartoe de noodzakelijke kennis bij, evenals de competenties om met die kennis om te gaan en om continu nieuwe kennis te vergaren en te blijven hanteren. Dat maakt van het onderwijs de allerbelangrijkste instelling van ons modern economisch systeem.” – Pascal Smet (2011, p.1) als minister van onderwijs (s.pa).

“It is a sign of the triumph of neoliberal reason that, in recent decades, the grammar of the social, including its importance to democracy, largely vanished from Left (and not only right) visions for the future” (Brown, 2019, p.53).

Limieten aan de groei

Het Schoolpact regelde de financiering van de verdere uitbouw van het secundaire onderwijs en kwam voort uit een zeker realisme over levensbeschouwelijke breuklijnen heen. Ik argumenteerde dat de massificatie van het secundaire onderwijs een voorwaarde was om spanningen op de sociaal-economische breuklijn op langere termijn te pacificeren. Deze expansie van het onderwijs maakte het ook mogelijk dat arbeiderskinderen voor het eerst hogere studies konden aanvangen. In de jaren 1960 ontstonden in universiteitskringen heel wat nieuwe sociale bewegingen die deel uitmaakten van wat men de emancipatiegolf van de jaren 1960 noemt (Deneckere et al., 2014).

In dit hoofdstuk kijken we naar de manier waarop onderwijs zich verder integreert binnen strategieën van economische ontwikkeling. Enerzijds bestuderen we de rationaliteit waarmee academici en beleidsmakers onderwijs strategisch benaderen. Anderzijds willen we ook nagaan hoe deze benadering zich verhoudt tot andere onderwijsdoelstellingen. Om deze nieuwe onderwijslogica te kaderen, schetsen we eerst meer algemeen de veranderende politiek-economische omgeving in de jaren 1970 en 1980.

De Belgische staatschuld die in de jaren 1960 gestaag opliep, barstte uit haar voegen toen de Organisatie van olie-exporterende landen (OPEC) erin slaagde wereldwijd de prijs van ruwe olie op korte tijd te verviervoudigen van 2,74 dollar naar 11,65 dollar per vat²³, waardoor de wereldeconomie in een recessie terechtkwam. Hierdoor stegen de productiekosten van vele bedrijven fors en de werkloosheid verzesvoudigde in België tussen 1972 en 1985 van 87.160 tot een 480.723 volledig werklozen (RVA, 2016).

Aanvankelijk zette de regering haar Keynesiaans economisch beleid verder. De regering zette vanaf eind jaren 1970 begin jaren 1980 een Bijzonder Tijdelijk Kader en een Derde Arbeidscircuit op (Witte & Craeybeckx, 1985, p. 437). Dit waren extra arbeidsplaatsen gefinancierd door de overheid. Het doel was de economie weer aan te zwengelen waardoor de werkloosheid terug zou dalen. Omdat het aandeel van multinationale bedrijven in de Belgische economie veel groter was dan in de jaren 1950, werkte dit recept niet meer (Smeyers & Buyst, 2017). Deze bedrijven konden elders meer winst maken en verhuisden naar

²³ Sampson, A. (2000). De oliecrisis en de Westerse zelfgenoegzaamheid. *De Standaard*, 28 oktober 2000 https://www.standaard.be/cnt/dss28102000_002.

lageloonlanden. Het Belgische overlegmodel, steunend op een koppeling van de lonen aan de groei, komt zo onder druk te staan. De sluiting van bedrijven ging gepaard met een groeiende sociale onrust. Daarnaast stuitte het toenemende besparingsbeleid van de overheid op protest.

Door de toegenomen werkloosheid, stegen de kosten van de sociale zekerheid sterk (Smeyers & Buyst, 2017). Aanvankelijk koos de Belgische regering voor een verhoging van de bijdragen van zowel werknemers, zelfstandigen als werkgevers. De staat kwam in de periode na de crisis met steeds meer subsidies over de brug, maar door de crisis werd de druk op de begroting alsmaar nijpender. De sociale zekerheid en de koppeling van de lonen aan economische groei, staan door de crisis en de opgelopen staatschuld een verdere expansie van de Belgische economie in de weg. De relatief hoge lonen zorgen voor een kostelijke productie. Kapitaalvlucht dreigt voor een Belgische economie die niet competitief is met het buitenland, waardoor de welvaart van de hele samenleving op de helling komt te staan.

Aan het einde van de jaren 1970 breekt men met het Fordistische model.²⁴ Een ‘flexibiliseringsbeleid’ moet de productiviteit optrekken en het kapitaal terug rendabel maken. Hiervoor zal de sociale bescherming worden afgebouwd (Deneckere et al., 2014, p.282). Harder werken voor minder geld was noodzakelijk voor de continuering van de economische groei. De mogelijke ontslagredenen versoepelen, de inzet van bijzondere soorten arbeid buiten de ‘normale werktijd’ vergemakkelijkt en deeltijdse arbeid wordt gestimuleerd. Daarnaast werden de lonen quasi gelijk gehouden met deze in de buurlanden. Het gevolg was dat in het midden van de jaren 1980 de koopkracht daalde en de winsten van de bedrijven stegen. Een verbeterd investeringsklimaat zou de staatsschuld afbouwen en het vertrouwen in de Belgische Frank herstellen.

De toegenomen financialisering²⁵ van de wereldeconomie maakt staten en bedrijven meer afhankelijk van kapitaalstromen waar ze zelf geen greep meer op hebben. Het middenveld, dat in België erg in de besluitvormingsstructuur was betrokken, krijgt meer en meer kritiek omdat het een slagkrachtig besparingsbeleid verhinderde. De staat zou boven zijn stand leven en de Belgische economie zou onvoldoende flexibel zijn en daardoor economische investeerders afschrikken (Deneckere et al., 2014, p.271)

Een hernieuwde interesse in onderwijs

Deze politiek-economische verschuivingen hebben hun weerslag op het publieke onderwijsdebat. Binnen de contouren van de ideologische evenwichtspolitiek breidde vooral het secundair onderwijs in de golden sixties enorm uit. Hierdoor stegen de onderwijsuitgaven tot nieuwe hoogten.²⁶ Een herziening van het Schoolpact drong zich op, wat vooral bij het katholieke onderwijs voor grote ongerustheid zorgde (Vandeputte, 1990). Deze herziening (in 1973) stelde een strakke regulering van verdere onderwijsuitbreiding in het vooruitzicht, met een stop op uitbreiding tot er zo’n regeling was uitgewerkt.

²⁴ Het combineren van massaproductie met massaconsumptie, gericht op gestandaardiseerde consumptiegoederen, een Tayloristisch georganiseerd productieproces en arbeidsverhoudingen gebaseerd op overleg (Watson, 2019).

²⁵ “Economieën werden in toenemende mate gefinancialiseerd, wat niet alleen duidt op de groeiende rol van de financiële sector in termen van BNP-aandeel, maar ook op de stijgende invloed van financiële markten op bedrijven (bijvoorbeeld door beursgangen) en op gezinnen (bijvoorbeeld woningmarkten als ‘grondstof’ voor mondiale, complexe, financiële producten). Het eindresultaat was een steeds dieper geïntegreerde wereldeconomie, waarin verre gebeurtenissen een directe impact hebben op het hier en nu.” (Bassens, van Meeteren & Storme, 2012, p. 1).

²⁶ (Zie tabel hoofdstuk 1)

De jaren 1980 stonden vooral in het teken van besparingen. Wel kwam er in 1983 de wet op de leerplicht met de (deeltijdse) verhoging tot de leeftijd van 18 jaar. Hoewel diverse thema's reeds in het politieke vizier verschenen, bleven grote hervormingen uit tot in de jaren 1990. In het vervolg van dit hoofdstuk ligt de focus op de manier waarop de proliferatie van de Human Capital-benadering het onderwijs positioneerde en beïnvloedde. De verspreiding van deze onderwijsrationaliteit in de jaren 1980 zag zich expliciet als reactie op een veranderende economische realiteit.

'A Nation at Risk': de genese van een 'nieuw' onderwijsdiscours

Het rapport *A Nation at Risk: the Imperative for Educational Reform* (Nation at Risk) betekende een nieuwe mijlpaal in de economisering van de onderwijspolitiek in de jaren 1980 (NCEE, 1983). Deze publicatie van *the National Commission on Excellence in Education* (NCEE), opgericht door Terrel Howard Bell, minister van onderwijs onder de Reagan-administratie, katapulteerde het debat over onderwijshervormingen terug in de publieke sfeer (Hunt & Staton, 1996). In de Verenigde Staten was het sedert de lancering van de Spoetnik in 1957 geleden dat onderwijshervormingen zo prominent het publieke debat bepaalden.²⁷ Het rapport maakt baan voor een stroom andere rapporten en documenten over onderwijsbeleid, alsook de publicatie van academische essays en onderzoeken en de groeiende betrokkenheid van private bedrijven bij het uitstippelen van het onderwijsbeleid.

Met de vaststelling dat de Aziatische groeilanden (toen in de eerste plaats Japan) de Verenigde Staten economisch van de troon konden stoten, gaat Nation at Risk het onderwijs zeer uitdrukkelijk inschakelen in de nationale economische langetermijnstrategie. *"Our once unchallenged preeminence in commerce, industry, science, and technological innovation is being overtaken by competitors throughout the world. (...) the educational foundations of our society are presently being eroded by a rising tide of mediocrity that threatens our very future as a Nation and a people. What was unimaginable a generation ago has begun to occur-- others are matching and surpassing our educational attainments"* (NCEE, 1983, p. 9).

Nation at Risk articuleert twee fundamentele verwachtingen ten aanzien van onderwijs: *equity* en *excellence*. Deze zijn tot op vandaag relevant in onderwijsdebatten wereldwijd. Om de competitiviteit van het menselijk kapitaal te verzekeren, wijst Nation at Risk in de eerste plaats op het belang van excellence in onderwijs. *Excellence "means performing on the boundary of individual ability in ways that test and push back personal limits, (it) characterizes a school or college that sets high expectations and goals for all learners, then tries in every way possible to help students reach them (and it) characterizes a society that has adopted these policies, for it will then be prepared through the education and skill of its people to respond to the challenges of a rapidly changing world"* (NCEE, 1983, p.13).

²⁷ Op vlak van onderwijsideologie was Nation at Risk echter een voortzetting van de hervormingen naar aanleiding van de Spoetnikschok en sloot aan bij een onderwijskundige visie die al rond 1950 door Ralph Tyler werd ontwikkeld en waar ook Benjamin Bloom met zijn enorm invloedrijke taxonomie (1956) op inspeelde (Waldow, 2015).

Excellence hoeft volgens de NCEE de doelstelling equity te bevorderen niet uit te sluiten. Equity betekent een brede of, indien mogelijk, universele verdeling van de vaardigheden die het mogelijk maken op een betekenisvolle manier deel te nemen aan de politieke instituties van een democratische samenleving. Hier citeert het rapport Thomas Jefferson: *“I know no safe depository of the ultimate powers of the society but the people themselves; and if we think them not enlightened enough to exercise their control with a wholesome discretion, the remedy is not to take it from them but to inform their discretion”* (NCEE, 1983, p. 10). Hoe deze equity concreet vorm moet krijgen binnen een onderwijsbeleid en hoe het in de praktijk te verzoenen met een streven naar (economische) excellentie, wordt in het rapport nooit helemaal duidelijk.

Hoewel equity en excellence in theorie misschien verzoenbaar kunnen zijn, toch komen de verschillende verwachtingen die ze oproepen tegenover elkaar te staan als we criteria willen voorstellen voor de toewijzing van middelen aan onderwijs (Strike, 1985). Indien men vooral ijvert voor excellence, dan richt de inzet van onderwijsbudgetten zich vooral op een toename van economische productiviteit en dus een versterking van het menselijke kapitaal. Primeert de doelstelling dat onderwijs bijdraagt aan het realiseren van equity, dan verwacht men een bijdrage aan de sociaaleconomische en politieke gelijkheid. Beide doelstellingen lijken in Nation at Risk probleemloos samen te vallen, maar verhullen verschillende ideologisch gekleurde verwachtingen ten aanzien van onderwijs.

Nation at Risk ontwijkt de onverzoenbaarheid van deze ideologische tegenstelling door equity gelijk te stellen met ‘eerlijke competitie’. Eerlijke competitie zou, net als excellence, bijdragen aan een vergroting van het menselijk kapitaal. Eerlijke competitie zou, ook in het onderwijs, net een sterke *incentive* zijn voor het nastreven van excellence. Strike (1985) argumenteert dat equity als eerlijke competitie andere invullingen van het begrip verdringt. De verdeling van onderwijsmiddelen op basis van specifieke onderwijsbehoeften kan zo afgewezen worden omdat ze ‘eerlijke competitie’ vervalsen. Het spanningsveld tussen equity en excellence verhult dus een meer fundamentele spanning tussen verschillende maatschappelijke en ideologische verwachtingen ten aanzien van onderwijs.

Human Capital en onderwijs

De systematische verkenning van niet-economisch menselijk gedrag vanuit een economisch perspectief en analyse, start haar ontwikkeling al in de late jaren vijftig. Hoewel de Human Capital Theory vooral verbonden wordt met Nobelprijswinnaar Gary Becker (1962, 2009), is dit een onderzoeksveld waar ook anderen zich op hadden begeven (Friedman, 1953; Schulz, 1959, 1961). In de jaren na Nation at Risk gingen ook economische wetenschappers zich steeds meer bezighouden met onderwijs, waardoor de onderwijseconomie als specifieke discipline ontstond, met handboeken (Johnes & Johnes, 2007; Hanushek, Machin & Woessmann, 2016) en eigen vaktijdschriften zoals de *Economics of Education Review*.²⁸ Human Capital en onderwijs als investering maken deel uit van de centrale begrippen van deze onderwijseconomie (Brewer, Hentschke & Eide, 2010). Toonaangevende onderwijseconomen zoals Eric Hanushek en Ludger Woessmann (bv. 2010, 2020), naar wiens werk ook in Vlaanderen verwezen wordt door academici²⁹ en de overheid³⁰, spreken bijvoorbeeld over de bepalende invloed van cognitieve vaardigheden op de groei van het BBP per

²⁸ Voor het eerst uitgegeven in 1981.

²⁹ Zie bv. De Witte & Hindriks (2017).

³⁰ Zie bv. Vlaams Ministerie van Onderwijs, 2017.

capita. Dit economisch paradigma lijkt intussen gemeengoed en kent actieve verspreiding, zeker vanuit de Europese Commissie³¹ of de OESO³². De PISA-uitkomsten zijn daarbij een maatstaf voor de toestand van de ‘cognitive skills’ (en dus het menselijk kapitaal). Een verhoging van de gemiddelde PISA-score met 25 punten over de komende 20 jaar zou leiden tot een gezamenlijke toename van het BBP van de OESO-landen met 115 biljoen dollar voor de levenstijd van de generatie na 2010 (Hanushek & Woessmann, 2010).

Gelijke kansen in een kennismaatschappij

Deze onderwijsvisie, die in de jaren 1980 in de Verenigde Staten opgang maakte, werd in de jaren 1990 en 2000 overgenomen en herwerkt door de Europese Unie (Peter & Bröckling, 2017). Vooral bij de Conclusies van de Europees Raad van Lissabon (2000), komt dit economisch imperatief erg expliciet tot uiting. De Raad stelde zich tot doel de EU tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. Dit zou moeten leiden tot een “duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang” (Europese Raad, 2000, p. 1). Hier benadrukt de Raad de noodzaak van een integrale strategie. Deze Conclusies benoemen onder andere de rol die onderwijs zou (moeten) spelen in een snel veranderende kenniseconomie. Bij de modernisering van het sociaal model zouden vooral ‘investeringen in mensen’ nodig zijn om sociale uitsluiting te bestrijden.

Het Vlaamse onderwijsbeleid neemt deze doelstellingen grotendeels over. Onderwijs wordt meer expliciet verbonden met het ontwikkelen van een kenniseconomie. In zo’n kenniseconomie is de fundamentele rol van onderwijs het opbouwen van menselijk kapitaal dat kan instaan voor economisch rendement. Daarnaast neemt Vlaanderen ook initiatieven³³ om de sociale ongelijkheid in het onderwijs te bekampen (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2012). Deze doelstellingen, die onder de noemer van het gelijke kansenbeleid geplaatst worden³⁴, zijn in grote lijnen tweeledig (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2012): Enerzijds mag de sociaal-economische status (SES) geen invloed hebben op schoolprestaties. Anderzijds wil men segregatie tegengaan en streeft men naar het verkleinen van sociaal-economische verschillen in de samenstelling van de leerlingpopulaties van de scholen. Deze verschillende doelstellingen hebben met elkaar gemeen dat ze bij hun uitvoering inzetten op het *mobiliseren* van talent en het *optimaliseren* van het leerprocessen.³⁵

De mobilisatie van talent

In een hoogontwikkelde dienstensamenleving waarin duurzame groei afhankelijk is van een gestage toename van hooggekwalificeerde experts, zou het een vergissing zijn *enkel* de extreem getalenteerde leerlingen te ondersteunen (Peter & Bröckling, 2017). Het vormen van een economische elite hoeft immers het idee van gelijke kansen niet in de weg te staan. Hoe groter de vijver is waarin talent gekweekt kan worden, des te kleiner het gevaar dat er talenten onbenut blijven. Een zo breed mogelijke onderwijsparticipatie moet ervoor

³¹ Zie discussietekst commissie: Andersen (2015).

³² Zie Hanushek & Woessmann (2010) onder de OESO.

³³ Begin jaren 1980 werd het project ‘Elkaar Ontmoetend Onderwijs’ opgestart met aandacht voor de moedertaal van migrantenkinderen. Tien jaar later werd het onderwijsvoorrangsbeleid ingevoerd (extra middelen mits hoog aantal doelgroepleerlingen en ingezet op het werken aan voorafbepaalde doestellingen). In 1993 werd met de verschillende onderwijsstakeholders een non-discriminatieverklaring afgesloten dat vooral een spreidingsbeleid van doelgroepleerlingen moest ondersteunen (Overbeeke, 1993). In 2002 werd het gelijkekansenbeleid decretaal verankerd.

³⁴ DECREET van 28 juni 2002 betreffende Gelijke Onderwijskansen-I, Belgisch Staatsblad 14 september 2002.

³⁵ In context van het Duitse onderwijs: zie Peter & Bröckling, 2017.

zorgen dat dit potentieel effectief gerealiseerd wordt. Wanneer onderwijs iedereen betreft, heeft competitie een mobiliserend effect. Zo kan de school of de leraar als ‘coach’ of ‘talentscout’ de meest getalenteerde leerlingen selecteren en in een positie plaatsen om uit te blinken.³⁶

Deze onderwijsbenadering zal het falen van onderwijs vooral beschouwen als een probleem van exclusie.³⁷ Om dit te illustreren, kijken we kort naar het discours en de beleidsmaatregelen gericht op jongeren met een migratieachtergrond. Het gelijke kansenbeleid moet er vooral voor zorgen dat deze jongeren kansen krijgen om aan te sluiten bij de onderwijsrace. ‘Doelgroep leerlingen’ zouden te laat in het kleuteronderwijs starten en lopen zo taalachterstand op. Ze zijn oververtegenwoordigd in buitengewoon, beroeps- en deeltijdsonderwijs en kiezen te vaak voor richtingen met moeilijker doorstroming naar het hoger onderwijs (Huyse, 2005, p.3).

“Aandacht voor de schoolloopbanen van deze jongeren heeft bijzondere maatschappelijke relevantie aangezien het behaalde diploma erg belangrijk is geworden in onze hedendaagse kennismaatschappij. De afgelopen decennia is het zwaartepunt van onze economie verschoven van industriële productie naar een diensteneconomie waardoor laaggeschoolden het steeds moeilijker krijgen om aan een job te geraken. De schoolloopbanen van jongeren worden steeds belangrijker voor hun latere kansen op de arbeidsmarkt en spelen vaak een cruciale rol voor een succesvolle integratie van allochtone jongeren in de samenleving” (Duquet, Gloriaux, Laurijssen & Vandorsselaer, 2006, p. 7).

Het zo vroeg mogelijk incorporeren van deze jongeren in het onderwijs lijkt een vanzelfsprekende oplossing. Een leerplichtverlaging werd reeds van halfweg de jaren 1960 af en toe opgeworpen (Van Laere & Vandebroek, 2014, p.196). Na de federalisering (1988) was het minister Vanderpoorten die dit in 1998 opnieuw aankaartte. Een vervroeging van de leerplicht zou de positie van allochtone kinderen in het onderwijs verbeteren.

Recent werd in België de leerplichtleeftijd verlaagd van 6 naar 5 jaar³⁸ met als doel de sociale ongelijkheid te bestrijden en “discriminatie te bestrijden door te ijveren voor gelijke kansen”, wat ertoe kan bijdragen dat minder leerlingen het secundair onderwijs verlaten zonder diploma, “wat een drama is voor de persoonlijke ontwikkeling, maar ook een ramp voor de arbeidsmarkt”.³⁹ Minister Crevits lanceerde in 2016 nog een

³⁶ “Het is de bedoeling dat alle leerlingen aan het einde van de rit minstens de sleutelcompetenties bezitten om goed te functioneren in de samenleving. Dat ze goed voorbereid zijn op de arbeidsmarkt of op verdere studies. En vooral, dat ze uitblinken in hun mogelijkheden.” <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/waarom-moderniseren> geraadpleegd op 15 juli 2020.

³⁷ Zie bv. Schleicher, 2014

³⁸ WET van 23 maart 2019, tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, Belgisch Staatsblad, 2 mei 2019. Een wetsvoorstel van SP-A om de leerplicht vanaf de leeftijd van 3 jaar in te voeren, haalde het (voorlopig) niet. Zie: “SP.A wil leerplicht vanaf drie jaar”, Knack 4 september 2018. <https://www.knack.be/nieuws/belgie/sp-a-wil-leerplicht-vanaf-drie-jaar/article-normal-1192685.html>

³⁹ Toelichting bij het wetsvoorstel van 9 juli 2014 tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, teneinde die in te stellen vanaf de leeftijd van vijf jaar, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 5, 0051/001, p. 3-4.

actieplan ‘Kleuterparticipatie: Elk uur kleuteronderwijs telt’.⁴⁰ Dit sluit aan bij één van de benchmarks van de EU 2020-strategie om de participatie aan het voorschools onderwijs op 95 % te brengen.⁴¹

Exclusie, reeds vanaf het kleuteronderwijs, zou de voornaamste oorzaak zijn dat bepaalde jongeren niet dezelfde kansen hebben om op individuele basis aan de onderwijsrace en daarna aan de arbeidsmarkt deel te nemen. Dit terwijl in het schooljaar 2018-2019 reeds 99% van de 5-jarige kleuters, 97% van de 4-jarigen en 96 % voldoende aanwezig waren in het kleuteronderwijs.⁴² Niettegenstaande deze cijfers en een leerplicht op 5 jaar vanaf 1 september 2020, wil ook minister Weyts volop gaan voor kleuterparticipatie.⁴³ Een voorstel van minister Weyts om deze leerplichtverlaging aan te wenden om in het kleuteronderwijs eindtermen Nederlands en wiskunde in te voeren⁴⁴, haalde het niet. Toch past zo’n voorstel bij een vervroegde inzet op het opbouwen van ‘cognitive skills’ als kerncomponent van het menselijk kapitaal.

Ook aan het andere uiteinde van het leerplichtonderwijs ligt er een sterke focus op het vermijden van exclusie. Dit toont zich onder meer in de talrijke initiatieven om het vroegtijdig schoolverlaten en dus de ongekwalificeerde uitstroom tegen te gaan. In de reeds vermelde EU 2020-strategie voor een sterke en duurzame economie, wil de Europese Unie tegen 2020 het aantal vroegtijdige schoolverlaters in iedere lidstaat verlagen tot minder dan 10%. Een werkgroep met vertegenwoordigers uit elke lidstaat waakt over de verwezenlijking van die doelstelling.

In 2009 wordt het *Pact 2020* gesloten tussen de Vlaamse regering en de sociale partners: “De drie kernwoorden van het toekomstbeeld voor Vlaanderen dat we voor ogen hebben zijn welvaartscreatie, inclusie en duurzaamheid”.⁴⁵ Een van de 20 doelstellingen (doel 11, ‘Talent’) is de halvering van het aantal schoolverlaters zonder voldoende startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. In 2015 wordt een gezamenlijke conceptnota opgemaakt door de minister van onderwijs, de minister van welzijn gezondheid en gezin en de minister van werk, economie, innovatie en sport: ‘Samen tegen schooluitval’.⁴⁶ Waarom deze actie? “Onderzoekers benadrukken het belang van een kwalificatie, niet enkel voor het vinden van een goede baan,

⁴⁰ Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2016). *Actieplan kleuterparticipatie Elke dag kleuteronderwijs telt*. https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/actieplan-kleuterparticipatie-bijlage-PB-12-12-2016_0.pdf

⁴¹ Europese Raad (2009). Conclusies van de Raad van 12 mei 2009 betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020) *OJ C 119, 28.5.2009, p. 2–10* [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=NL)

⁴² <https://vlaamsestatistieken.login.kanooh.be/aanwezigheid-kleuters-in-kleuteronderwijs>. Terwijl België een leerplicht en geen schoolplicht kent. Deze kleuters zijn dus niet verplicht naar school te gaan, wel te leren.

⁴³ Weyts, B. (2020). Ben Weyts gaat voor volledige kleuterparticipatie in Vlaanderen. [Geraadpleegd op 12 juni 2020 op https://www.n-va.be/nieuws/ben-weyts-gaat-voor-volledige-kleuterparticipatie-in-vlaanderen](https://www.n-va.be/nieuws/ben-weyts-gaat-voor-volledige-kleuterparticipatie-in-vlaanderen).

⁴⁴ Loes Vandromme (2020). 'Eindtermen voor kleuteronderwijs? Laat kleuters gewoon kleuters zijn'. Knack, 12 februari 2020.

⁴⁵ Vlaamse regering (2009). *Pact 2020: Een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen*. 20 doelstellingen. VESOC - 19 januari 2009, p. 6. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/pact-2020-een-nieuw-toekomstpact-voor-vlaanderen-20-doelstellingen>

⁴⁶ Vice minister-president - Vlaams minister van Onderwijs, Vlaams minister van welzijn, volksgezondheid en gezin, Vlaams minister van werk, economie, innovatie en sport (2015). *Ter nota aan de Vlaamse regering. Conceptnota. Samen tegen Schooluitval*, p. 6. https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/conceptnota_Samen_tegen_SchooluitvalDEF.pdf

maar eveneens voor de samenleving in het algemeen en de economische groei in het bijzonder” (Crevits, Vandeurzen & Muylers, 2015, p.6).

Het Vlaamse onderwijsbeleid wil talent mobiliseren door inclusie te verhogen. Een centrale doelstelling van deze inclusie is het verhogen van de ‘cognitive skills’ van iedereen. Dit vanuit de overtuiging, op basis van het werk van Hanushek en Woessmann, dat de globale verhoging van de cognitieve vermogens in een samenleving op termijn leidt tot een verhoging van het BBP van de nationale economie. Om individuen optimale kansen te bieden op de arbeidsmarkt en om economische groei op lange termijn te verzekeren, moet elk kind ondersteuning kunnen krijgen. Tegelijkertijd spreekt hieruit de verwachting dat iedereen bereid is zich te laten ondersteunen en de competitie aan te gaan.

Continue procesverbetering

Verschillende actoren in het onderwijsveld worden aangespoord steeds opnieuw hun eigen handelen te evalueren op hun effecten en vervolgens ook bij te sturen. Leraren moeten voortdurend (verder) geprofessionaliseerd worden of zichzelf professionaliseren (Merchie, Tuytens, Devos & Vanderlinde, 2016). Deze professionalisering blijkt vaak een sleutelement bij het aangaan van nieuwe uitdagingen (Struyf, Verschuere, Petry & Van Mieghem, 2018). Scholen dienen permanent in te staan voor hun eigen kwaliteitsverbetering.⁴⁷ Pedagogische begeleidingsdiensten moeten de effecten van hun begeleiding in kaart kunnen brengen onder meer met betrekking tot het professionaliseren van leraren.⁴⁸ Met flexibel lesgeven (Struyf, et al., 2017) of flexibele leerwegen (Vandecandelaere et al., 2016) kan onderwijs op maat van elke leerling worden vormgegeven.

We argumenteren dat zowel doelstellingen die gelijkheid nastreven als doelstellingen die het onderwijs performanter willen maken, de nadruk leggen op continue procesverbetering op het niveau van het individu of de organisatie. Enerzijds moet onderwijs leerlingen uitdagen en prikkelen om uit te blinken.⁴⁹ Dit is vooral gericht op een hoger rendement van onderwijsinvesteringen. De onderwijsmethoden zijn idealiter evidence based.⁵⁰ Anderzijds is een geïndividualiseerde en gedifferentieerde aanpak ook nodig om alle leerlingen te betrekken en ook hun potentieel te benutten.

Dat jonge mensen niet enkel passieve ontvangers of consumenten zijn van kennis, kreeg veel aandacht in verschillende vakken van de lerarenopleiding. De leraar moet leerlingen ertoe aanzetten zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen leerproces en hen activeren en responsabiliseren. In het vak klasmanagement leerden we dat participatie erg belangrijk is voor leerlingen. Participatie bevordert immers

⁴⁷ Dit is een decretale verplichting: “Elke instelling onderzoekt en bewaakt op systematische wijze haar eigen kwaliteit. De instelling kiest zelf de wijze waarop zij dit doet” DECREET van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van het onderwijs, art. 6, Belgisch Staatsblad, 28 mei 2009.

⁴⁸ “Elke pedagogische begeleidingsdienst onderzoekt en bewaakt op systematische wijze haar eigen kwaliteit. De pedagogische begeleidingsdienst kiest zelf de wijze waarop zij dit doet”. DECREET van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van het onderwijs, art. 15 § 4, Belgisch Staatsblad, 28 mei 2009.

⁴⁹ “De ambitie is elke jongere blijvend uitdagen, zodat zoveel mogelijk van de jongeren uitblinken in hun talenten en hun interesses versterkt worden”. Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs, 1752 (2018-2019) – Nr. 1 12 november 2018 (2018-2019), p. 3.

⁵⁰ “Onderwijsmethodes die echt werken in de klas, *Klasse*, 29 januari 2016. De Thomas More Hogeschool stelt dat hun lerarenopleiding is gebaseerd op de uitgangspunten van ‘evidence based practice’. Geraadpleegd op 7 juli op <http://bouwstenenopleiding.thomasmore.be/evidence-based-onderwijs.html>.

de bereidheid van de leerlingen zich op een positieve manier in te zetten. Het maakt de leerlingen meer betrokken, ze weten beter waar ze naartoe werken.

Deze noodzaak om participatie te bevorderen en leerlingen te activeren past binnen een kader van 'nieuwe autoriteit' (zie Omer, 2014). Deze visie wordt door Vlaamse overheid ook ondersteund.⁵¹ Oude macht op basis van bijvoorbeeld religie zou niet meer aanvaard worden: "Opvoeding wordt binnen de Nieuwe Autoriteit eerder opgevat als een 'samenwerking' tussen de opvoeder en het kind, waarbij aanvaarde normen, regels en waarden zorgen voor een evenwichtige interactie en dialoog. Er is dus wel een ongelijkheid, maar geen ongelijkwaardigheid in de gezagsrelatie".⁵² Kracht vervangt dan macht. Participatie is hier geen doel op zich of een reële vrijheid, maar een instrument om de individuele leerprocessen van leerlingen te optimaliseren. De leerling autonomie geven voor het eigen leerproces zou vooral leerprestaties moeten bevorderen.

Om leerlingen optimaal te begeleiden in hun leertraject is het belangrijk oog te hebben voor de verschillende leerprofielen en leerstatus van leerlingen. Het realiseren van participatie en betrokkenheid van leerlingen met verschillende achtergronden en kennisniveaus bij het leerproces, vraagt immers een gedifferentieerde aanpak. Niet het nastreven van een gemeenschappelijk en emancipatorisch onderwijsdoel, maar het optimaliseren van het individuele leerproces staat hier centraal.

Ook kritische zelfreflectie was belangrijk in de lerarenopleiding. Docenten in de lerarenopleiding koppelden de momenten van zelfreflectie meestal aan een uitgebreide lijst beroepscompetenties van de leraar.⁵³ We moesten inschatten in welke mate onze prestaties tegemoetkwamen aan de verschillende competenties die een goede leerkracht moet beheersen. Kritische zelfreflectie is zo in de eerste plaats een middel in een proces van zelfverbetering. Het is geen op zichzelf staand vermogen om de eigen existentiële vrijheid te verkennen. Noch is het gericht op het verkrijgen van een diepgaander of meer gelaagd inzicht in het pedagogisch handelen en een verdere persoonsontwikkeling. Zelfreflectie is slechts een instrument om steeds opnieuw de aanpak en methodes bij te sturen in. Het ondersteunt de leerprocessen, de uitbreiding van inhoudelijke expertise of de inzet van technieken om psychologische of sociale problemen uit te klaren die het leerproces belemmeren.

De permanente procesverbetering in het onderwijs moet bijdragen aan de optimalisering van de leerwinst van alle leerlingen. De vanzelfsprekendheid waarmee het optimaliseren van leerprestaties verbonden wordt met het realiseren van gelijke onderwijskansen, kwam ook erg opvallend aan de oppervlakte tijdens de coronapandemie die tot een tijdelijke en gedeeltelijke sluiting van de scholen leidde. Scholen zouden vooral snel terug moeten openen om de leerachterstand van meer kwetsbare leerlingen te beperken. Zomerscholen kunnen helpen een deel van de opgelopen achterstand nog voor het begin van het volgende schooljaar in te

⁵¹ Expertisecentrum voor opvoedingsondersteuning Geraadpleegd op 24 juni op <https://www.expo.be/nieuwe-autoriteit>.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Het beroepsprofiel van de leraar is vastgelegd in het BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING van 5 oktober 2007 betreffende het beroepsprofiel van de leraar. http://eindtermen.vlaanderen.be/lerarenopleiding/documenten/Beroepsprofiel_2007.pdf

lopen.⁵⁴ Anderen zien in de noodgedwongen omschakeling naar afstandsleren (vaak verengd tot digitaal leren) een opportuniteit om het digitale (en dus individuele) leren een nieuwe boost te geven. Dit vraagt in de eerste plaats om specifieke professionaliseringsinitiatieven voor leraren (Nicaise, 2020).

Het realiseren van gelijke kansen mislukt?

Het lijkt dat de wijze waarop naar gelijke onderwijskansen wordt gekeken, nauw aansluit bij een Human Capital benadering van onderwijs (Vandekinderen, Roets, Van Keer & Roose, 2017). Een gelijkekansenbeleid staat een human capital-benadering van onderwijs alleszins niet in de weg. Het gelijkekansenbeleid conceptualiseert de middelen die naar meer kansarme jongeren gaan als investeringen in mensen en talenten. Gelijke kansen zijn dus evengoed een investering. Hierdoor krijgt onderwijs betekenis als een initiatie-wedstrijd, waar leerlingen moeten aantonen dat ze toekomstige investeringen waard zijn. Niet elke leerling heeft echter dezelfde middelen of ‘cultureel kapitaal’, daarom worden leerlingen specifieke problematieken getarget met specifieke trainingsprogramma’s en methoden zodat ook zij kunnen blijven groeien, een voorwaarde om een plaats kunnen vinden in een competitieve en steeds veranderende kennissamenleving.

De vraag of het gelijke kansenbeleid gelukt is en of de maatregelen gewerkt hebben (betere prestaties van doelgroep leerlingen en minder segregatie), is niet zo eenvoudig te beantwoorden. Er zijn meerdere onderzoeken – over de jaren heen – die aangeven dat de sociale ongelijkheid in het onderwijs niet of onvoldoende wordt gekeerd (Tan, 1998; Verbergh, Cantillon & Van den Bosch, 2009, Danhier & Jacobs, 2017; Franck & Nicaise, 2018a, 2018b). Men merkt wel op dat de situatie vandaag uiteraard niet kan vergeleken kan worden met een situatie indien men *geen* maatregelen had genomen. Anderen komen tot de conclusie dat er weliswaar nog wat op te lossen problemen zijn, maar dat Vlaanderen het al bij al goed doet (Van den Broeck, 2014). De conclusies kunnen zowel betrekking hebben op vergelijkingen van de leerlingenprestaties als op de ontwikkelingen met betrekking tot schoolsegregatie. Of en in welke mate beide samenhangen, daarrond is ook geen echte eensgezindheid.

Onderwijs dat een instrument is voor het bewerkstelligen van economische groei is niet langer in de eerste plaats een voorwaarde voor volkssoevereiniteit, een aspect van sociale gemeenschappen of een basis voor individuele rechten. Het recht op onderwijs, zelfontplooiing en het kunnen gebruiken van politieke rechten wordt vervangen door een kans, met een zekere morele (en wettelijke) verplichting en verantwoordelijkheid om deze kans optimaal te benutten. Soms lijkt het gelijkekansen discours eerder een schaamlapje voor een meritocratische utopie dan een effectief en gemeend initiatief voor collectieve en individuele lotsverbetering.

Onderwijs op een ‘nieuw’ politiek spoor?

De kritiek op de manier waarop de overheid haar gelijke kansenbeleid implementeerde, klonk de afgelopen jaren steeds luider. Enerzijds was er kritiek dat de maatregelen onvoldoende resultaten hebben opgeleverd, anderzijds dat de maatregelen en de aandacht voor het welbevinden van leerlingen ten koste zijn gegaan van

⁵⁴ “Project Zomerschool. Vlaanderen vindt steun bij Vlaamse regering en VRT” (10 juli 2020). Geraadpleegd op 27 juli op <https://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/nieuws/2020/07/10/nieuw-project-zomerschool-vlaanderen/>.

de kwaliteit en de ‘sterkere’ leerlingen. Om iedereen dezelfde kansen te bieden zou nu de lat lager liggen, wat excelleren verhindert.⁵⁵

Het regeerakkoord van de Vlaamse regering en de beleidsnota 2019-2024 van minister van onderwijs Weyts zijn om meerdere redenen merkwaardig te noemen. Zijn visie op onderwijs incorporeert nu complexloos de instrumentalisierende Human Capital-benadering: “Kinderen zijn het kapitaal van de Vlaming”.⁵⁶ Door ze te laten excelleren, zal ons kapitaal nog groeien. Hoe sneller we dat doen, hoe groter het rendement. Leraren zijn daarbij de vermogensbeheerders. Deze taal heeft het voordeel van de duidelijkheid. Waar voorheen de economisering van het onderwijs nog eerder tussen de regels, in voetnoten of in omfloerste termen aanwezig was, stelt het nieuwe beleid dit open bloot en zonder franjes voorop.

Enkele opvallende voornemens uit de beleidsnota van Weyts (2019) sporen naadloos met deze visie:

- De eindtermen basisonderwijs worden ambitieus herschreven, met bijzondere aandacht voor Nederlands, Frans, wiskunde, wetenschappen en techniek. Deze moeten letterlijk in de leerplannen worden opgenomen (p. 36).
- Er worden eindtermen basisgeletterdheid ingevoerd op de leeftijd van 10 jaar voor Nederlands en wiskunde. Deze moeten op individueel leerlingenniveau bereikt worden i.p.v. op populatieniveau.
- Er zullen voor alle onderwijsniveaus van het leerplichtonderwijs gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven worden opgemaakt om leerwinst te meten en na te gaan of de aangescherpte eindtermen effectief werden bereikt (p.37).
- Door de competitieve arbeidsmarkt met concurrentie voor het aantrekken van hooggekwalificeerde kenniswerkers, moet het lerarenberoep aantrekkelijker worden (concurrentiepositie versterken) (p.12).
- Er komt een taalscreening voor alle 5-6-jarige kleuters (p.35).
- Er zal uitdrukkelijk aandacht (en middelen) gaan naar onderwijs aan zeer makkelijk lerenden, hoogbegaafden en uitzonderlijk hoogbegaafden (p.52). Het M-decreet wordt afgeschaft (p.51).

In de beleidsnota komt de term gelijke kansen enkele keren voor, maar nergens wordt dit expliciet gethematiserd of wordt een specifiek beleid vooropgesteld. Wel wordt de afschaffing van de dubbele contingentering aangekondigd.⁵⁷ Het expliciet terugdringen van segregatie komt niet aan de orde en het realiseren van *gelijke groeikansen* voor elke leerling⁵⁸ zou een gevolg worden van ambitieus en excellerend

⁵⁵ “Katholiek Onderwijs Vlaanderen pikt kritiek De Wever niet: “Onze scholen slagen er zeer goed in leerlingen te laten excelleren”.” Het Laatste Nieuws, 3 september 2018 <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/katholiek-onderwijs-vlaanderen-pikt-kritiek-de-wever-niet-onze-scholen-slagen-er-zeer-goed-in-leerlingen-te-laten-excelleren~aed2dd2d/>. Zie ook Bourgeois, G. (2019), Openingstoespraak V-Dag Onderwijs, Brugge, 4 mei 2019.

⁵⁶ Weyts, B. (2019). Beleidsnota Onderwijs 2019-2020, p. 8.

⁵⁷ Een systeem waarbij scholen bij de inschrijvingen een contingent open moeten houden voor indicator-leerlingen en een voor niet-indicatorleerlingen om zo segregatie tegen te gaan.

⁵⁸ Zo is het verwoord in het dossier uit 2012, *Investeren in kennen en kunnen*. De onderwijsvisie van de N-VA.

onderwijs, met aangescherpte eindtermen die voor iedereen de lat hoog leggen. Het inzetten op de verwerving van de Nederlandse taal (taalscreening kleuters, taalbad in de lagere school) vormen een fundament.

Deze trendbreuk werd echter in de vorige legislatuur reeds aangezet. De meerderheidspartijen ondertekenden een resolutie om de makkelijk lerende en (uitzonderlijk) hoogbegaafde leerlingen meer onder de aandacht te brengen.⁵⁹ Voor de motivatie werd onder meer verwezen naar het ‘cognitive capitalism’ van Rindermann & Thompson (2011). De invoering van de ‘gecentraliseerde toetsen’ werd voorafgegaan door de invoering van de verplichte afname van de gevalideerde toetsen voor twee en later drie leergebieden op het eind van het basisonderwijs.⁶⁰ Waar deze toetsen vooral aan de school zelf een beter beeld van hun onderwijs kunnen bieden, zorgen de aangekondigde gecentraliseerde toetsen voor een grote hoeveel data die de overheid ook zelf als beleidsinstrument kan inzetten. Ook het ‘kaderdecreet’⁶¹ dat de basis legt voor hernieuwde ‘ambitieuze’ eindtermen, bevat elementen die de trendbreuk aankondigen: elke eindterm moet de kennis expliciteren, er worden eindtermen basisgeletterdheid ingevoerd op leerlingenniveau voor de eerste graad secundair onderwijs. Hierop is geen afwijking mogelijk.

In dit hoofdstuk beschreven we economiseringstendensen in het Vlaamse onderwijs. Het onderwijssysteem krijgt vanuit het beleid een fundamenteel economische betekenis. Daarnaast zien we ook het sociale onderwijsbeleid economiseren. Een bepaald gelijkkansenbeleid benadert leerlingen op individuele basis met investeringen die ook hun potentiële inzetbaarheid moeten vergroten. Hierbij komt de nadruk te liggen op individuele verantwoordelijkheden. Het volgende hoofdstuk beschrijft hoe deze individuele benadering, waar onderwijssubjecten aangezet worden om zichzelf te besturen en constant hun leerproces verbeteren om hun waarde te vergroten, in het Vlaamse onderwijs onoverkomelijk wordt.

⁵⁹ Krekels, K. (2019), Voorstel van resolutie betreffende de detectie, ondersteuning en begeleiding van zeer makkelijk lerende en (uitzonderlijk) hoogbegaafde leerlingen van 26 maart 2019, Vlaams Parlement, 1937 (2018-2019) – Nr. 1.

⁶⁰ DECREET van 16 juni 2017 betreffende het onderwijs XXVII, Belgisch Staatsblad, 18 augustus 2017.

⁶¹ DECREET van 26 januari 2018 tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs, wat onderwijsdoelen betreft, en tot wijziging van de decreten Rechtspositie onderwijspersoneel, Belgisch Staatsblad, 9 maart 2018.

Hoofdstuk 3: De herstructurering van een maatschappelijk veld: een nieuwe vorm van governance

Het onderwijsdiscours dat zich sinds de jaren 1980 door de globale onderwijsruimte verspreidde, normaliseerde een economisch imperatief om het functioneren van onderwijs te beoordelen. Dat dit onderwijsdiscours vanaf de jaren 1980 zo dominant werd dat het een nieuwe normaliteit afbakt, betekent niet dat dit het enige kader is waarmee pedagogisch handelen betekenis krijgt. Centrale begrippen zoals emancipatie, kritische zin en zelfrealisatie zijn ook nog aanwezig in de taal waarmee de overheid en onderwijskundigen de rol van onderwijs en de taak van de leerkracht omschrijven.⁶²

Een studie van dit economische analysekader en de verspreiding ervan, volstaat niet om de veranderende verhoudingen tussen de economie, de staat en het onderwijsveld te doorgronden. Ik argumenteer in deze thesis dat deze economische rationaliteit ook bestuurs technieken legitimeert die dit waarheidsregime verder verspreiden. Samen laten ze een wereld ontstaan waarin een gezamenlijk handelen en verbeelden nooit helemaal losstaat van deze realiteit, waardoor de mogelijkheid van alternatieve onderwijsvisies en praktijken steeds ongrijpbaarder wordt.

In dit laatste hoofdstuk analyseert meer specifiek de manier waarop de relatie tussen de overheid en het onderwijsveld veranderde. Om deze wijzigende relatie te begrijpen, onderzoeken we hoe *governance*, als een bestuursmodaliteit, de economisering in het Vlaamse onderwijsveld verspreidt en alomtegenwoordig maakt. We leggen de nadruk op verschillende technieken van governance die individuen en organisaties steeds opnieuw met deze economische realiteit confronteren. We proberen greep te krijgen op de manieren waarop responsabilisering en het aanwenden van best practices de subjectiviteit van individuen en organisaties onontkoombaar opsluit in het keurslijf van menselijk kapitaal.

We beginnen met een schets van de belangrijke impact van de internationale bestuurscontext op het onderwijsbeleid in Vlaanderen. Daarna geven we een beknopt overzicht van de voornaamste wijzigingen in de Belgische en Vlaamse onderwijsstructuur, om tenslotte te analyseren wat deze wijzigingen betekenen voor de verschillende spelers in het Vlaamse onderwijsveld.

Globale onderwijscompetitie

De politieke omgeving waar het onderwijsbeleid vorm krijgt, lijkt echter evenzeer onderworpen aan de wetten van economische competitie. Dit kan mogelijks verklaren waarom er over politieke strekkingen heen ook een grote continuïteit bestaat in de aansturingwijze van het onderwijsveld. De laatste decennia herhaalde en benadrukte elke onderwijsminister de doelstellingen zoals het bevorderen van gelijke kansen en het maximaliseren van leerprestaties in functie van de kenniseconomie. Daartoe voerde het politieke niveau regelgevende kaders in of scherppte bestaande aan.

⁶² Zie bv. (Aelterman et al., 2008). Zie ook het BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING van 5 oktober 2007 betreffende het beroepsprofiel van de leraar, Belgisch Staatsblad, 29 november 2007 en het BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING van 8 juni 2018 betreffende de basiscompetenties van leraren, Belgisch Staatsblad, 4 juni 2018.

Opvallend is dat binnen de academische gemeenschap de interesse in het meten van leeropbrengsten de laatste 30 jaar sterk toenam (Biesta, 2012). Eerst en vooral zijn er de vele internationale vergelijkende studies, zoals de befaamde PISA-onderzoeken van de OESO, die trachten de effectiviteit van het onderwijs in Europa en de wereld in kaart te brengen. Verwijzingen naar deze effectiviteitsonderzoeken, zijn alomtegenwoordig in publicaties en verschillende onderwijsdiscours. Deze onderwijsprestaties worden rechtsreeks verbonden met macro-economische objectieven. Een verlies in leerwinst van 25 punten van het landsgemiddelde op de internationale PISA-schaal, ongeveer het equivalent van een jaar scholing, zou voor onze economie ongeveer een verlies van 824 miljard euro betekenen (De Witte, 2020). Dit is een vertaling naar de Vlaamse context van de onderzoeken en stellingen van Hanushek en Woessmann. Zij leggen een direct causaal verband tussen een stijging van het aantal PISA-punten van een land en de later te verwachten economische groei. Inspanningen om de PISA-score te verhogen, renderen economisch (Hanushek en Woessmann, 2010).

De OESO beweert met het PISA-project een omvangrijke, politiek en cultureel neutrale bron van informatie te verschaffen over de onderwijsprestaties van verschillende landen (Schleicher, 2019). Kritische stemmen vragen zich af of soortgelijke onderzoeken niet eerder het meetbare belangrijk maken in plaats van wat belangrijk is te meten (Biesta, 2012). De resultaten van deze onderzoeken worden gepresenteerd in een rangschikking van landen waarbij de voorbeeldige landen bovenaan staan en de kneusjes helemaal onderaan. Zoals hiervoor al aangegeven, wijzen experts en politici stelselmatig op het economische belang van deze scores. Recent onderzoek focust sterk op de invloed van internationaal onderzoek dat onderwijsprestaties vergelijkt op de normering van onderwijsbeleid en -praktijk (o.a. Meyer & Benavot, 2013).

Verschillende auteurs spreken over een opkomend regime van globale onderwijs-governance waarbij de OESO, met haar PISA-project een cruciale rol speelt. Ook de OESO zelf beklemtoont deze normerende werking: *“Countries/economies that have demonstrated the most substantial policy responses to PISA included those that perform above, at and below the OECD average. Overall, PISA seems to have become accepted by policy-makers as a valid and reliable instrument for internationally benchmarking current system performance and the relative changes in outcomes over time.”* (Breakspear, 2012, p. 27). PISA meet met grootschalige studies de leerprestaties van leerlingen over verschillende landen heen en ziet zelf een significante impact van deze studies op hervormingen in de meeste deelnemende economieën.⁶³ Enerzijds creëert men zo een veronderstelde uitwisselbaarheid van praktijken. De *best practices*-methodiek van de OESO, decontextualiseert onderwijsresultaten en gaat er van uit dat praktijken relatief probleemloos kunnen overgedragen worden van de ene onderwijscontext naar de andere. Anderzijds veronderstelt het een bepaalde maakbaarheid van onderwijs als sociaal veld en bruikbaarheid als inzetbaar instrument voor de aanpak van andere sociaaleconomische problematieken. Daarnaast neemt de OESO ook een actieve rol op in het ontwikkelen van methodieken en technieken waarmee de overheid het onderwijsveld gericht kan aansturen.

⁶³ Er zijn studies die precies betwisten dat het theoretisch kader waar PISA op steunt in staat zou zijn om correcte aanbevelingen te formuleren, waarbij ze op een paradox wijzen (Komatsu & Rappleye, 2017a). Dezelfde auteurs wijzen er in een ander studie op dat de statistische onderbouwing van de verbanden die Hanushek en Woessmann steeds opnieuw vooropstellen en door onder meer de OESO als vast fundament wordt gehanteerd, erg veel gebreken vertonen en niet betrouwbaar zijn (Komatsu & Rappleye, 2017b).

Of het Vlaamse onderwijssysteem ‘werkt’, merken we aan een hoge of stijgende dan wel lage of dalende PISA-score. Hoewel de OESO de reikwijdte van zijn onderzoeksobject wil verbreden, motiveert de OESO waarom PISA focust op de prestaties op vlak van leesvaardigheid, wiskunde en wetenschappen (Sellar & Lingard, 2014). Deze onderwerpen zijn immers van cruciaal belang voor het waarborgen van de competitiviteit in een wereldeconomie gedreven door technologische vooruitgang. De keuze voor deze onderwerpen maskeert ook de impliciete boodschap van wat echt van belang is bij de ontwikkeling van leerlingen. De smalle focus van de PISA-onderzoeken sluit erg veel thema’s uit. Wat leerlingen leren m.b.t. sociale wetenschappen, filosofie, vreemde talen of geschiedenis, blijft buiten de statistieken van de OESO.

Politici legitimeren de nationaal geformuleerde beleidsprioriteiten voor onderwijs met een verwijzing naar de meest recente PISA of PIRLS-resultaten. Zowel de OESO, media, academici als politici van allerhande strekking, interpreteren deze resultaten en opperen beleidsimperatieven. Vaak situeren deze zich binnen het ideologische raamwerk waar onderwijs de rol heeft ‘onze’ competitiviteit in een geglobaliseerde kenniseconomie te waarborgen.

Daarnaast neemt de OESO ook een actieve rol op in het ontwikkelen van methodieken en technieken waarmee een overheid het onderwijsveld gericht kan aansturen. Ook in Vlaanderen pleit men voor een betere en fijnmazigere governance. Zo wijdt de OESO meerdere studies aan de wijze waarop governance ontwikkeld kan worden in complexiteitscontext (Burns & Köster, 2016). In een recente studie adviseert de OESO, vanuit de vaststelling dat het Vlaamse onderwijssysteem niet over een sterk ontwikkeld accountabilitysysteem beschikt, dit stap voor stap te ontwikkelen vanuit een *constructieve accountability* (Shewbridge, Fuster & Rouw, 2019).

Structuurhervorming in stroomversnelling

Na de val van de muur kwamen hervormingen op basis van het model van het New Public Management in een stroomversnelling. De val van de muur betekende voor velen een overwinning van de liberale democratie binnen een kapitalistische wereldeconomie. Waar conservatief rechts het einde van de geschiedenis aankondigde of nieuwe conflicten langs culturele breuklijnen in het vooruitzicht stelde, leek ook de sociaaldemocratie zich definitief neer te leggen bij de onontkoombaarheid van een kapitalistische markteconomie, zij het via een derde weg (Giddens, 1998).

België was een relatieve laatkomer in het doorvoeren van hervormingen naar het model van het New Public Management, dat de overheid meer efficiënt, kwaliteits- en outputgericht moest doen functioneren (Hondeghe, et al., 2013). Na een reeks lokale crisissen (dioxinecrisis; Dutroux) werd de legitimiteit van het politieke systeem op het einde van het millennium publiek in vraag gesteld. Na de ‘moeder van alle verkiezingen’⁶⁴ lanceerde een paarse regering onder leiding van Guy Verhofstadt de Copernicushervorming, gericht op het herstel van het vertrouwen in de overheid. Deze hervorming zou bijna volledig volgens de principes van dit New Public Management uitgewerkt worden. Vlaanderen volgde in 2005 met haar evenknie: ‘Beter Bestuurlijk Beleid’ (Mareels, 2006).

⁶⁴ De verkiezingen van 13 juni 1999.

Er was echter al lang kritiek op de belemmerende rol die het middenveld zou spelen bij de Belgische besluitvorming (Deneckere et al., 2014). Zo werd de Vlaamse onderwijsraad van een openbare instelling omgevormd tot een strategische adviesraad, waarvan de adviezen door de politiek genegeerd konden worden.⁶⁵ Het beleid moest zich richten op mensen, niet op structuren. We zien deze structuren vooral in sneltempo hervormen na de federalisering van de onderwijsbevoegdheid. Hieronder stel ik (op basis van wetteksten en beleidsteksten) een kort overzicht samen van de meest relevante structuurhervormingen in het onderwijs. Deze vonden zich voor het grootste deel na de federalisering van de onderwijsbevoegdheid plaats. Ondanks het steeds opnieuw vermelden van deregulering door de overheid, neem ik vanaf de jaren 1990 eerder een toenemend ingrijpen op de inhoud, structuur en controle van het onderwijs waar. Dit overzicht van nieuwe, feitelijke regelgeving vormt een basis om in het vervolg de ontwikkeling van een systeem van governance in het Vlaamse onderwijs te analyseren.

Voor het Schoolpact werden vrije scholen enkel onderworpen aan een homologatiecommissie die naging of de door de school uitgereikte diploma's ook gegrond waren. De schoolpactwet stelde tegenover subsidiëring nog bijkomende voorwaarden met betrekking tot onderwijsverstrekking. Zo stelde art. 6 van de schoolpactwet (1959): "Op voorwaarde dat een wettelijk bepaald minimumleerplan en minimumlesrooster in acht wordt genomen, beschikt elke Inrichtende Macht over de vrijheid voor haar onderwijsnet en zelfs voor elke onderwijsinrichting de lesroosters vast te stellen en, onder voorbehoud van goedkeuring door de Minister met het oog op het waarborgen van het studiepeil, haar leerplannen op te stellen. Elke Inrichtende Macht kiest vrij haar pedagogische methodes." (De Groof, 1990, p. 10). In 1960 werd bij koninklijk besluit de inspectie ingesteld. Deze moest vooral toezien op de onderwezen vakken en het studiepeil (inspectie van leraren) en het naleven van de taalwetten. Het secundair onderwijs kende vanaf de jaren 1979 twee structuren naast elkaar (type I ofwel het V.S.O. en II, de traditionele humaniora). De vrije scholen waren dus vrij om te kiezen tussen beide. Hoewel die vrijheid ook toen zeker niet absoluut was, was er vanuit de overheid weinig autonomie te delegeren omdat er een ruim pedagogisch initiatiefrecht was voorzien.

De omslag in het Vlaamse onderwijsbeleid komt er pas na de grondwetsherziening van 1988. In 1990 werd de tpeestrijd in het katholiek secundair onderwijs door minister Coens (C.V.P.) beslecht met het instellen van de eenheidsstructuur.⁶⁶ Hetzelfde decreet voerde het begrip basisvorming in: de vakken die verplicht aan bod moeten komen in de leerjaren van de eerste graad en de graden van de verschillende onderwijsvormen. Enkel voor de eerste graad werd ook het aantal wekelijkse lestijden basisvorming bepaald.

In 1991 werd de inspectie hervormd.⁶⁷ Een wijziging van de schoolpactwet verving het erg beperkte en flexibele wettelijk minimumleerplan door in het vooruitzicht gestelde eindtermen. Een aan de inspectie toegevoegde dienst voor onderwijsontwikkeling zou deze voor alle onderwijsniveaus ontwikkelen.⁶⁸ Als

⁶⁵ DECREET van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, Belgisch Staatsblad, 6 augustus 2004. De Vlaamse Onderwijsraad bestaat uit de onderwijsverstrekkers, vakbonden, ouderverenigingen, CLB's en aanpalende organisaties.

⁶⁶ DECREET van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, Belgisch Staatsblad, 18 augustus 1990.

⁶⁷ DECREET van 17 juli 1991 betreffende de inspectie, de dienst voor onderwijsontwikkeling en de pedagogische begeleidingsdiensten, Belgisch Staatsblad, 31 augustus 1991.

⁶⁸ Het eerste eindtermendecreet voor het kleuter- en lager onderwijs van 22 februari 1995 werd door het grondwettelijk hof vernietigd. De eerste eindtermen die van kracht werden kwamen er daardoor in de eerste graad van

‘wettelijk minimumleerplan’ golden de facto de leerplannen van het rijksonderwijs. Na de verzelfstandiging van dit onderwijsnet was dat niet meer mogelijk (Standaert, 2011). De eindtermen waren in eerste instantie bedoeld als inhoudelijk criterium bij de goedkeuring van de leerplannen. De eindtermen beschreven vrij uitvoerig en gedetailleerd wat leerlingen moesten kennen en kunnen. De koepels vertaalden deze eindtermen in leerplandoelen en tijdens de goedkeuringsprocedure van de leerplannen onderzocht de inspectie of met deze leerplandoelen de eindtermen werden gerealiseerd⁶⁹. Dit gaf de schoolbesturen enige speling bij de implementatie van de eindtermen.

Een belangrijke taak van de inspectie was nagaan of de eindtermen voldoende nagestreefd en bereikt werden. De doorlichting betrof niet langer de individuele leraar maar de school als geheel. Vanaf halfweg de jaren 1990 gebruikte de inspectie hiervoor het CIPO-model.⁷⁰ CIPO staat voor context, input, proces en output. Het zwaartepunt lag bij het proces bij het functioneren van de school als geheel.

In april 2009 werd de Vlaamse Kwalificatiestructuur ingevoerd, waarbij alle opleidingen worden ingeschaald binnen 8 kwalificatieniveaus.⁷¹ Dit decreet was de vertaling van het European Qualification Framework dat in 2008 werd afgesproken⁷². Met een overkoepelende classificatie van kwalificaties werden de onderlinge verschillende onderwijsniveaus vastgelegd (van basisonderwijs tot doctor) waarmee verschillende opleidingen, op basis van het ermee verbonden competentieniveau, gesitueerd en transparant gecommuniceerd kon worden. Uitwisseling wordt zo eenvoudiger en ook voor de beroepswereld geeft dit de onderliggende competenties aan.⁷³

In mei 2009 werd het decreet betreffende de kwaliteit van het onderwijs goedgekeurd, waarin de rol van school, pedagogische begeleidingsdienst en inspectie scherper werden afgebakend. Dit resulteerde in een bijsturing van de manier waarop scholen werden geïnspecteerd.⁷⁴ In 2015-2016 werd het referentiekader voor onderwijskwaliteit ontwikkeld in zogenaamde ‘co-creatie’ met de onderwijsverstrekkers en schets 37

het secundair onderwijs: DECREET van 24 juli 1996 tot bekrachtiging van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs, Belgisch Staatsblad, 14 augustus 1996. Deze voor het basisonderwijs kwamen er aangepast en mits het voorzien van een afwijkingsmogelijkheid met het DECREET van 15 juni 1997 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen van het gewoon basisonderwijs, Belgisch Staatsblad, 28 augustus 1997. De eindtermen voor de tweede en derde graad van het gewoon secundair onderwijs werden bekrachtigd bij DECREET van 18 januari 2002 tot bekrachtiging van de eindtermen van de tweede en derde graad van het gewoon secundair onderwijs, Belgisch Staatsblad, 19 april 2002.

⁶⁹ BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING van 3 juni 1992 tot vaststelling van de goedkeuringsmodaliteiten van leerplannen, intussen opgeheven bij BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING van 10 november 2006 tot vaststelling van de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van de leerplannen, Belgisch Staatsblad, 15 december 2006.

⁷⁰ Het CIPO-model werkt uitgewerkt door Scheerens (1990).

⁷¹ Zie AHOVOKS (2020).

⁷² Het European Qualification Framework werd op 23 april 2008 door het Europees Parlement goedgekeurd. Geraadpleegd op 1 augustus 2020 op <https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/european-qualifications-framework>.

⁷³ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de kwalificatiestructuur, 6 maart 2009 <http://vlaamsekwalificatiestructuur.be/wat-is-vks/meer-info-en-downloads/files/Decreet-VKS-300409-Memorie-van-Toelichting.pdf>.

⁷⁴ DECREET van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs, Belgisch Staatsblad, 28 augustus 2009.

kwaliteitsverwachtingen waar scholen aan dienen tegemoet te komen.⁷⁵ Dit referentiekader legt een veel bredere focus dan enkel de meetbare leeruitkomsten. De inspectie ontwikkelde een toezichtkader dat was afgestemd op het referentiekader. Met de komst van de gecentraliseerde toetsen is het zeer de vraag hoe het toezicht van de inspectie zal ontwikkelen. We mogen verwachten dat dit zeker impact zal hebben (Ozga, 2016). Zeker omdat dit in co-creatie ontwikkelde referentiekader op een breder kwaliteitsconcept steunt dan de verengde focus op meetbare output.

Vanaf 2016 werd de modernisering of hervorming van het secundair onderwijs uitgerold.⁷⁶ Het doel was de onderwijsstructuur transparanter te maken door te snoeien in het aantal studierichtingen en een betere samenhang/overgang tussen de onderwijsvormen. Na een screening van alle studierichtingen op hen doorstroom naar het hoger- en universitair onderwijs werd een matrix voor de studierichtingen opgemaakt.⁷⁷ Dit was nu de basisstructuur om de nieuwe eindtermen aan te koppelen. Deze matrix, verbonden met de eindtermen, is zo geconcipieerd dat de doorstroming naar het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt geoptimaliseerd kan worden.

De nieuwe eindtermen zijn volgens het kaderdecreet beperkt in aantal, sober geformuleerd, duidelijk, competentiegericht en evalueerbaar. Vergelijken we de ‘oude’ eindtermen voor de eerste graad (A-stroom) uit 1996 met de ‘nieuwe’ uit 2018⁷⁸, dan stellen we vast dat enerzijds het aantal geformuleerde eindtermen verminderd is (van rond de 600 eindtermen naar iets meer dan 450). Anderzijds is de formulering ervan veel uitgebreider en complexer geworden en is de tekstomvang ervan meer dan verdubbeld (van rond de 10.000 woorden naar meer dan 20.000 woorden).

De rol van de eindtermen is ook verschoven en meerduidig geworden (Simons et al., 2016). Sedert 2002 worden er peilingen uitgevoerd die nagaan in welke mate de eindtermen op niveau van de Vlaamse schoolpopulatie als geheel worden bereikt.⁷⁹ Recent hebben de tegenvallende peilingen voor het eerst geleid tot twee engagementsverklaringen waarmee de begeleidingsdiensten aangaven zich mee in te spannen dit niveau terug in een opwaartse trend te keren⁸⁰. Het strakke gebruik van de taxonomie van Bloom bij de formulering van deze nieuwe eindtermen,⁸¹ waardoor elke eindterm ook expliciet een specifiek beheersingsniveau krijgt, lijkt eerder ingegeven door hun bruikbaarheid in functie van outputmeting dan van

⁷⁵ Onderwijsinspectie. Geraadpleegd op 2 augustus op <https://www.onderwijsinspectie.be/nl/het-referentiekader-voor-onderwijskwaliteit-ok>

⁷⁶ Crevits, H. (2016). *Nota van de Vlaamse Regering over de modernisering van het secundair onderwijs: maatregelen tweede en derde graad*. Vlaams Parlement, 798 (2015-2016) – Nr. 1.

⁷⁷ Matrix SO: <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/matrix-2de-3de-graad-mededeling-24-maart-2017.pdf>. Hierin is de studierichting freinetpedagogie nog niet opgenomen. De Vlor gaf een positief advies voor de erkenning van deze studierichting in de tweede (Vlor, 2020). Het regeringsbesluit hierover is nog niet gepubliceerd. De modernisering werd verankerd bij DECREET van 20 april 2018 tot wijziging van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, wat betreft de modernisering van de structuur en de organisatie van het secundair onderwijs, Belgisch Staatsblad, 7 juni 2018.

⁷⁸ Zie voetnoot 70; DECREET van 14 december 2018 betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs, Belgisch Staatsblad, 26 april 2019.

⁷⁹ Zie www.ond.vlaanderen.be geraadpleegd op 2 augustus 2020 op <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/steunpunt-toetsontwikkeling-en-peilingen>.

⁸⁰ AHOVOKS, geraadpleegd op 12 juni op <https://www.kwalificatiesencurriculum.be/peiling-nederlands-2018> en op <https://www.kwalificatiesencurriculum.be/peiling-wiskunde-eerste-graad-a-stroom-2018>

⁸¹ Zie bijlage 1 voor taxonomie Bloom.

werkbaarheid in de klas⁸². Verder legt het kaderdecreet de verplichting op de eindtermen letterlijk in ‘in omvang beperkte’ leerplannen op te nemen, wat ook deze speling bij de koepels wegneemt.⁸³

De veranderende relatie tussen de politiek en de onderwijskoepels.

De afgelopen dertig jaar veranderde de relatie tussen de politiek en de onderwijskoepels grondig. Ook de relatie tussen de politiek en het middenveld in zijn geheel wijzigde sterk. In Vlaanderen beheerde de vrije schoolbesturen⁸⁴ nog steeds het grootste deel van de scholen in Vlaanderen.⁸⁵ Deze waren opgericht vanuit privéinitiatief en een verzelfstandiging van het onderwijs was bij het vrij onderwijs begin jaren 1990 dus niet echt aan de orde. De eerste ingrijpende beleidsdaad steunde op de nieuw ingevoerde grondwetsbepaling dat de Vlaamse gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden kan overdragen aan een autonoom orgaan. Zo werd het voormalige rijksonderwijs als het gemeenschapsonderwijs verzelfstandigd met de Autonome Raad van het Gemeenschapsonderwijs als inrichtende macht.⁸⁶

Dit verloop maakt duidelijk dat er zich vanaf de grondwetsherziening van 1988 een nieuwe beleidsrationaliteit ontvouwde waarbij alle scholen aan een specifiek kwaliteitsregime werden onderworpen (Simons, 2002). Dit schreeft de impact van het middenveld op het beleidsontwerp in Vlaanderen stelselmatig terug. De positie van centraal ankerpunt voor de vormgeving en organisatie van onderwijs, dat alvast voor het vrij onderwijs historisch bij de schoolbesturen lag en in de praktijk meestal in samenwerking binnen hun koepel werd opgenomen, verschoof door de jaren heen steeds verder naar de overheid zelf.

Een belangrijke verantwoordelijkheid die de koepels vandaag opnemen, is het steeds uitgebreidere pakket eindtermen in leerplannen verwerken. De koepels nemen, naargelang hun aard en mogelijkheden, in de praktijk ook een vertegenwoordigende rol⁸⁷ op namens -en een beleidsondersteunende en bemiddelende rol op ten aanzien van de schoolbesturen.⁸⁸ Daarnaast organiseren de koepels sedert het inspectiedecreet van 1991 een pedagogische begeleidingsdienst die de scholen ondersteunt bij hun kwaliteitsontwikkeling en de implementatie van leerplannen. Het decreet kwaliteit van 2009 verscherpt de opdracht en taken van de

⁸² Memorie van toelichting bij het Ontwerp van decreet betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs, Vlaams Parlement, 1752 (2018-2019) –Nr.1, p. 8-9.

⁸³ Een in omvang beperkt leerplan eerste graad SO dat de eindtermen letterlijk bevat, zal dus steeds minstens 21.000 woorden tellen. Het katholiek onderwijs had dit opgelost door enkel een digitaal leerplan op te maken waarin doorgeklikt moest worden om bij de letterlijke eindtermen te komen. De inspectie had dit goedgekeurde, maar zorgde toch voor enige opschudding in de commissie onderwijs van het Vlaams Parlement. Zie “Commissie Onderwijs 09-01-2020 – Letterlijke opname van eindtermen in leerplannen” geraadpleegd op 23 juli op <https://www.katholiekonderwijs.vlaanderen/nieuws/commissie-09-01-2020-opname-eindtermen-in-leerplannen>

⁸⁴ Het katholieke onderwijs maakt er het grootste deel van uit, maar valt er niet mee samen. Zo zijn er ook nog meerdere kleinere groepen van onderwijsverstrekkers, alsook enkele op zichzelf staande scholen.

⁸⁵ AgODi (2019). *Statistisch jaarboek van het Vlaams Onderwijs 2018-2019*, geraadpleegd op 3 augustus 2020 op <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/nl/onderwijsstatistiek/statistisch-jaarboek/statistisch-jaarboek-van-het-vlaams-onderwijs-2018-2019>. Sedert 2013 organiseert een steunpunt deze peilingen: <https://peilingsonderzoek.be/>.

⁸⁶ BIJZONDER DECREET van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, Belgisch Staatsblad, 29 december 1988. Dit werd vervangen door het BIJZONDER DECREET betreffende het gemeenschapsonderwijs van 14 juli 1998, Belgisch Staatsblad, 13 september 1998.

⁸⁷ Bv. in de Vlaamse Onderwijsraad.

⁸⁸ Zie de beschrijving van de koepel van het katholieke onderwijs. Geraadpleegd op 2 augustus 2020 op <https://www.katholiekonderwijs.vlaanderen/over-ons>

begeleidingsdiensten, alsook de controle erop.⁸⁹ Het kwaliteitsregime waarbinnen deze organisaties moeten functioneren, is echter steeds meer en nauwkeuriger bepaald door de overheid met sturende structuren⁹⁰, gedetailleerde eindtermen en strakkere controlemechanismen⁹¹. Uiteraard heeft dit alles ook impact op de lerarenopleiding.⁹²

De beleidsnota 2019-2024 voorziet in een onderzoek naar de middelen van de onderwijskoepels om na te gaan hoeveel mensen en middelen van scholen naar tussenstructuren, de koepels, schoolbesturen of andere externen vloeien.⁹³ Ook de door de koepels georganiseerde pedagogische begeleidingsdiensten wachten een hervorming en besparingen. Een eerste schijf van deze besparing werd reeds al onderdeel van algemene onderwijsbesparing doorgevoerd.⁹⁴ Zowel de rol van de koepels als van de pedagogische begeleidingsdiensten lijken niet langer evident.

We zien dus een duidelijke tendens waarbij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering steeds verder uit elkaar komen te liggen. Hierdoor dreigen grotere, overkoepelende eenheden in het onderwijsmiddenveld aan relevantie te verliezen. De huidige regering lijkt de koepels vooral te willen omzeilen en zich rechtsreeks tot scholen en leraren te richten. De taskforce van minister Weyts die moet uitpluizen waar het mis zit met de kwaliteit van ons onderwijs, zal uit zes experten en zes leraren bestaan.⁹⁵ Ook andere middenveldorganisaties en zelfs vakbonden lijken grotendeels gedwee mee in de pas van de regering te lopen. Zo was de kritiek op de beleidsverklaring van de minister erg braaf en kon er slechts in de marge een opmerking gemaakt worden over de 'kapitalistische' visie van de minister⁹⁶. In een engagementsverklaring na de tegenvallende resultaten van PISA 2018 beloofden de koepels ook mee te werken aan de beleidsprioriteiten van de regering. Hiermee scharen de onderwijsverstrekkers zich ook expliciet achter de *politieke* doelstellingen van de overheid. Het is immers niet onlogisch dat pragmatisme de bovenhand haalt bij organisaties van wie de toekomstige financiering voorwerp is van aangekondigde besparingen.

⁸⁹ DECREET van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van het onderwijs, art. 15, Belgisch Staatsblad, 28 augustus 2009.

⁹⁰ Zie onder meer de matrix SO en de Vlaamse kwalificatiestructuur.

⁹¹ Zie de reeds geschetste veranderde opdracht van de onderwijsinspectie, de gewijzigde omgang met peilingen en internationaal onderzoek die uitmondt in engagementsverklaringen, alsook de aangekondigde ontwikkeling van 'gecentraliseerde' toetsen. Het reeds vermelde OESO-werkdocument stelt dat Vlaanderen geen sterk ontwikkelde accountability-mechanismes heeft, en deze best stap per stap ontwikkelt (Shewbridge, Fuster & Rouw, 2019).

⁹² Zie Crevits 2016.

⁹³ Zie Weyts 2019, p. 40. De opmerking over middelen die naar schoolbesturen zou gaan is vreemd, omdat de schoolbesturen de rechtspersoonlijkheid van de scholen vertegenwoordigd en per definitie alle subsidies (behalve de personeelsweddes) aan de schoolbesturen toekomen.

⁹⁴ Zie Vlaamse regering. 2020 Vlaamse begroting.

⁹⁵ "Het onderwijs redden? De overheid vraagt leerkrachten hoe het moet". De Morgen, 3 maart 2020.

⁹⁶ VLOR, 2019, p. 5. https://assets.vlor.be/www.vlor.be/advice_final_attachments/AR-AR-ADV-1920-003.pdf. Het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers en het ACOD konden enkel via een minderheidsstandpunt aangeven dat ze een 'instrumenteel- economische visie' waarin leerlingen als 'startkapitaal' en leraren als 'vermogensbeheerders' worden beschreven, afwijzen wegens onverzoenbaarheid met de vormende opdracht van onderwijs.

Gedelegeerde autonomie voor schoolbesturen

Zowel overheidspublicaties⁹⁷ als wetenschappelijk onderzoek⁹⁸ van de afgelopen dertig jaar lijken het discours van decentralisering en deregulering van onderwijs als een logische evolutie en een evidentie te erkennen of te aanvaarden. Scholen en schoolbesturen zouden meer autonomie krijgen om een eigen lokaal beleid vorm te geven en zo meer direct en flexibel in te spelen op de uitdagingen van de steeds veranderende kennismaatschappij: “Sinds het begin van de jaren 1990 [is] deregulering, het verminderen of vereenvoudigen van de regelgeving, een belangrijke prioriteit voor de (onderwijs)overheid. [...] In elke beleidsnota en beleidsbrief van de verschillende ministers wordt hier een aparte paragraaf aan besteed. Men wilde minder “gedetailleerde, vaak ingewikkelde, regelgeving” zodat ze transparanter zou worden en er meer ruimte zou overblijven voor de beslissingsbevoegdheid van de scholen zelf” (Vanderpoorten, 1999, p. 5). In plaats van alles zelf te bepalen, wordt nu voorgesteld te werken met algemene regulerende kaders, die zoveel mogelijk autonomie aan de scholen laten.” (Verckens e.a., 2009, p 7.).

Hoewel er een vereenvoudiging van bureaucratische vereisten en een zekere deregulering werd doorgevoerd, lijkt uit de voorgaande schets van de decretale ingrepen sedert 1990 op het vlak van structuren, inhouden en controle in functie van kwaliteitszorg het tegendeel af te leiden. Na de grondwetswijziging van 1988, waar de bevoegdheid van onderwijs bij de deelstaten kwam te liggen en de communautaire obstakels met betrekking tot onderwijsbeleid waren weggeruimd, begon de uitbouw van een ruim, overkoepelend kader voor de regulering van het onderwijs. Waar voorheen een belangrijke mate het initiatief voor de inhoudelijke vormgeving van het onderwijs bij schoolbesturen en koepels lag, nam de overheid na de federalisering steeds meer zelf het heft in handen. Pas binnen dit nieuw uitgebouwde regulerende kader kreeg het verlenen van meer autonomie betekenis als de autonome wijze waarop scholen de door de overheid uitgewerkte doelen en kaders kunnen implementeren. Zo lezen we in het regeerakkoord van de regering Bourgeois I voor de periode 2014-2019 dat de overheid het *wat* bepaalt en de onderwijsverstrekkers (enkel) het *hoe*⁹⁹. De school als autonome uitvoerder van overheidsbeleid kan niet scherper geformuleerd worden.

Wat met de onderwijsvrijheid?

“Met de vrijheid van onderwijs erkent de grondwetgever dat onderwijs niet alleen een zaak van de overheid is, maar ook van de samenleving, waarin mensen verschillend denken over welk onderwijs ze willen. De onderwijsvrijheid biedt de ruimte om invulling van ‘het bijzonder zijn’ mogelijk te maken. (...) Ik wil ook laten zien dat er soms bij de overheid sprake is van ongenoegen of zelfs angst voor het bijzondere, voor het anders zijn, voor het afwijken van het beheersbare” (Laemers, 2019, p. 138 en 139). Deze Vrijheid situeert

⁹⁷ Zie Vandenbossche, 1995, p. 6-7. Deregulering als vereenvoudiging van de regelgeving is als expliciete doelstelling opgenomen: “Deregulering en autonomie leiden ertoe dat de school geen louter uitvoerder is van gedetailleerde regels en instructies van de Minister en zijn departement of van het net waartoe de school behoort.” Ook het rapport aan de OESO (Vanderhoeven, 1991) verkende perspectieven voor decentralisatie, deconcentratie en deregulering.

⁹⁸ In 1992 werd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs een onderzoek gemaakt hoe in Vlaanderen aan deregulering en decentralisering gewerkt (Buelens & Devos, 1992). Uit deze studie zouden we kunnen concluderen dat de meeste scholen toen vooral een regelgericht beleid voerden (‘in orde zijn t.a.v. de bureaucratische regels’), terwijl de leerlinggerichte scholen (belang van de leerling voorop) het best in staat bleken een autonoom beleid te voeren. De vak- of output-gerichte school bengelde tussen beide in.

⁹⁹ Vlaamse Regering (2014), p. 95.

zich in Vlaanderen op het niveau van het schoolbestuur (Valcke en Standaert, 2018) De toenemende inschakeling van alle scholen in een uniform, door de overheid aangestuurd kwaliteitsregime, botst onvermijdelijk met een mogelijkheid onderwijs in te richten vanuit een eigen onderwijsvisie en *moreel* engagement. Het opgelegde structurele kader en de inhoudelijke invulling ervan met eindtermen sluiten per definitie alternatieven uit.

Met betrekking tot de eindtermen hebben de steinerscholen, een kleine speler op het veld, ervoor gezorgd dat er minstens een principiële mogelijkheid bestaat om van de eindtermen af te wijken indien deze die eigen visie en engagement te zeer in de weg staan.¹⁰⁰ Hoewel deze mogelijk voor elk schoolbestuur openstaat, hebben tot nu toe enkel de steinerscholen er gebruik van gemaakt. Recent werden de vervangende eindtermen voor de eerste keer geweigerd en moest een gereviseerde versie aan de overheid worden voorgelegd. Daarnaast moeten de specifieke eindtermen van studierichtingen steeds gekoppeld zijn aan een bepaald wetenschapsdomein (zoals economie, klassieke talen, enzovoort). Ook programma's die steinerscholen, yeshiva en sedert 17 juni ook freinetpedagogie aanbieden worden in *de matrix* als studierichting opgenomen. Ook deze studierichtingen moeten in de keuze van specifieke eindtermen uitmaken welk wetenschapsdomein hun eigenheid uitmaakt.

Monitoren van leerkrachten en leerlingen en de tendens naar verdere fragmentatie

De eindverantwoordelijkheid voor de evaluatie van leerlingen ligt vandaag nog voor het grootste deel bij de scholen en de leerkrachten zelf. Naast de verwachting dat scholen een intern kwaliteitsbeleid voeren en de prestaties van leerkrachten binnen de school opvolgen, besliste de Vlaamse regering één systeem van outputcontrole uit te werken. Een universitair steunpunt zou herfst 2020 opgericht worden om het project voor de afname van gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde toetsen te realiseren. Deze zouden in alle scholen en binnen alle koepels worden afgenomen op vier momenten in de schoolloopbaan van elke leerling. Met deze gestandaardiseerde toetsen kan de overheid de leerprestaties van leerlingen in verschillende scholen overschouwen en vergelijken. Scholen die ondermaats presteren moeten zich (laten) bijsturen.

Hoewel verdere stappen al verregaand gepland worden¹⁰¹ en de media al berichtte over centrale toetsen in 2023¹⁰², staat de feitelijke vormgeving van dit project nog niet zo ver. Er is bovendien ook een haalbaarheidsstudie besteld.¹⁰³ Een deel de 'outputcontrole' lijkt dus van de school en de leraren naar de overheid zelf te verschuiven. Het plan betreft voorlopig enkel Nederlands en wiskunde. De rest blijft nu nog bij de school zelf.

¹⁰⁰ Met het ARREST van 18 december 1996, 76/96 vernietigde het grondwettelijk hof de eindtermendecreet kleuter- en lager onderwijs omdat de eindtermen te omvangrijk en te gedetailleerd waren en daarmee onvoldoende ruimte lieten voor onderwijs geïnspireerd door bijzondere pedagogische opvattingen en zonder in een afwijkingsmogelijkheid te voorzien.

¹⁰¹ Zie bv. NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING. Betreft: Oproep en erkenningsprocedure van een universitair steunpunt voor ontwikkeling van gestandaardiseerde, genormeerde en gevalideerde net- en koepeloverschrijdende toetsen in Vlaanderen voor de periode 2021-2025, van Vlaams minister Ben Weyts van 10 juli 2020

¹⁰² Zie bv. "Centrale toetsen vanaf 2023: 'Kleine revolutie in Vlaams onderwijs'." De Standaard, 19 juli 2020.

¹⁰³ Vlaamse overheid Beleidsdomein Onderwijs en Vorming Departement Onderwijs en Vorming.

Mededingingsprocedure met onderhandeling Opdracht nr. SBO/2020/03 Haalbaarheidsstudie centrale toetsen Vlaams onderwijs (<https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/oproepen-voor-onderzoeksvoorstellen>)

De beheersing van het onderwijsveld

Ik argumenteer dat technieken van governance die ik hierboven beschreef in Vlaanderen een instrumentele visie op onderwijs voortbrengen, ondersteunen, verspreiden en dominant maken. Door gedelegeerde autonomie te koppelen aan responsabiliseringsmechanismen van een steeds uitgebreider regulerend kwaliteitsregime, wordt het Vlaamse onderwijs bestuurd in functie van economische groei en tegelijkertijd omgevormd tot een fundamenteel onderdeel van een economisch systeem. Deze noodzaak het onderwijs op een meer doelgerichte manier aan te sturen, manifesteert zich continu over ideologische grenzen heen.

PISA brengt het onderwijs in kaart door leerprestaties te meten, waarbij beleidmakers een instrument in handen krijgen om de leerprestaties in het algemeen en van specifieke groepen in het bijzonder te verhogen. De overheid evalueert haar onderwijsbeleid in belangrijke mate aan de hand van deze referentiekaders. Voor overheid, die zich opstelt als de manager van het hele onderwijsveld, is het performanter maken van het onderwijs de grote uitdaging. Niet wat er effectief in de volle breedte bereikt wordt, maar de verhoging van de score en zo het bekomen van een hogere plaats in de PISA-rankings zijn van tel. Deze cijfers en positie hebben immers een signaalfunctie naar potentiële investeerders. De vele verwijzingen naar PISA en het gebruik van deze cijfers als maatstaf voor de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs, geven aan dat onderwijsproblemen vooral een technische aangelegenheid zijn waarbij de overheid de verantwoordelijkheid heeft deze problemen aan te pakken.

De relatie tussen de overheid en het onderwijsveld veranderde de laatste dertig jaar fundamenteel. De overheid gaat zich steeds meer bezighouden met het definiëren van kwaliteitsnormen en structuurhervormingen voor het onderwijs. Pas nadat dit wettelijke, regulerende kader is ingevoerd, kan aan het onderwijsveld een autonomie gedelegeerd worden om er het beleid te implementeren. De taal verandert mee. De financiering van de verschillende organisaties zijn niet langer subsidies om er een publiek goed mee te realiseren, maar investeringen waar de financier accountability-eisen tegenoverstelt.

Deze beheersingstendens herleidt het onderwijsveld tot stakeholders (en niet als belangengroepen of initiatiefnemers) die aangesproken en geresponsabiliseerd kunnen worden. Hun rol is nu mee na te denken en engagement opnemen om oplossingen voor praktische onderwijsproblemen mee uit te werken, te ondersteunen of te accepteren. Ook hier staat participatie centraal. Het primaat van de onderwijspolitiek ligt bij de overheid. Het is de overheid die de fundamentele onderwijsdoelstellingen vooropstelt, concretiseert en hiervoor de wettelijke kaders uitwerkt. Verschillende onderwijsactoren mogen dan wel mee rond de tafel zitten, ze functioneren vooral als klankbord om de haalbaarheid en praktische implicaties van deze doelstellingen af te toetsen. Zij zijn immers diegenen die het grootste deel van het beleid (autonoom) ten uitvoer moeten brengen.

Waar onderwijskwaliteit in het begin van de jaren 1990 ook voor de Vlaamse regering nog een meervoudig en meerduidig gegeven was met ruimte om een eigen visie op kwaliteit te ontwikkelen, is deze kwaliteit vernauwd tot de meetcultus van cognitieve prestaties, waarbij effectief onderwijs in de eerste plaats hoge scores realiseert. De verwachtingen worden steeds concreter vastgelegd en gedetailleerder uitgewerkt. De accountability-mechanismen volgen. Onder meer door de besparingsdruk ervaren de stakeholders dat hun voortbestaan afhangt van hun bereidheid zich aan deze verwachtingen en mechanismen te conformeren. De

vraag stelt zich ook op welke manier de tendens naar meer directe output-meting en controle het zelfbestuur van verschillende onderwijsactoren verder gaat beïnvloeden en hun onderlinge relaties definiëren. Metingen van outputprestaties op het niveau van de school (en de leerling) maken het immers mogelijk deze 'objectieve' waarden steeds met elkaar te vergelijken. Het heeft wat weg van een ezel die kan kiezen tussen de wortel (incentives) of de stok (sancties). Of je streeft continu betere prestaties na, of je leert de stok kennen die de overheid hanteert om wie achteropgeraakt 'bij te sturen'.

Besluit: De economisering van het Vlaamse onderwijs: van pacificatie naar beheersing

Deze thesis had tot doel te achterhalen *welke evoluties en tendensen we zien in de verhouding tussen de staat, de economie en het onderwijsveld?* Ik gebruikte het concept bestuursrationaliteit, op de manier waarop Wendy Brown dit uitwerkt, om de veranderende verhoudingen tussen staat, economie en onderwijs te kunnen benoemen en beschrijven. Hoewel het erg moeilijk blijft ‘de’ bestuursrationaliteit in het Vlaamse onderwijs te benoemen meen ik wel een gezamenlijke evolutie te kunnen beschrijven waar de staat het onderwijs instrumentaliseert in functie van de markt.

De massificatie van het secundaire onderwijs kort na WO II was al bij haar oorsprong verbonden met een bepaalde economische verbeelding. Deze ‘democratisering’ maakte immers een verstandhouding mogelijk tussen werkgevers en werknemers gericht op het vergroten van de productieve vermogens van onze samenleving en het creëren van welvaart. In deze strategische verbeelding moest onderwijs de productiecapaciteiten van de bevolking vergroten.

Dit gedeelde productieve imperatief maakte het mogelijk compromissen te sluiten en een functionerende onderwijsbestuur en -administratie uit te bouwen. Dit compromis kaderde in een verstandhouding tussen werknemers en werkgevers over een noodzakelijke productiviteitsstijging. Deze expansie van het onderwijs maakte echter ook een nieuwe ruimte vrij waarbinnen nieuwe maatschappelijke verbeeldingen konden ontstaan. Arbeiderskinderen konden vaker hogere studies volgen en juist in deze universiteitskringen ontstonden heel wat nieuwe, meer onafhankelijke sociale bewegingen in wat men de emancipatiegolf van de jaren 1960 noemt (Deneckere et al., 2014).

Wanneer de economische groei in het begin van de jaren 1970 op haar limieten botst, richt men in de decennia erna opnieuw de blik op onderwijs als medicijn tegen economische achteruitgang. In een economie die steeds meer afhankelijk is van buitenlandse investeringen, zijn de productieve competenties van onderwijs immers cruciaal om een goede nationale concurrentiepositie te waarborgen. Onderwijs dient dan vooral de strategische doelstelling de productieve capaciteiten van de bevolking op te drijven. Omdat de meeste landen zich in een gelijkaardige positie bevinden, is een onderwijs van topkwaliteit noodzakelijk en is het ‘van kapitaal belang’ onze voorsprong in dit veld niet te verliezen.

In dezelfde periode zien we een financialisering en deregulering van kapitaalmarkten die ervoor zorgt dat kapitaal, opzoek naar het grootste rendement, zich eenvoudiger van het ene land naar het andere kan bewegen. Dit zorgt ervoor dat staten, meer ondergeschikt gemaakt aan de markt, gaan besturen voor de markt en legitimiteit winnen of verliezen naargelang de wisselvalligheden van de markt (Brown, 2015, p.89). Om haar legitimiteit te behouden, gaat de staat de verschillende maatschappelijke domeinen benaderen als instrumenten in functie van economische groei. Deze legitimiteit van het openbaar bestuur, die in de jaren 1960 voor een deel berustte op een compromis en op het perspectief van collectieve lotsverbetering en welvaartscreatie, bouwt nu op een basis van beheersing en zelfbestuur.

Deze kredietwaardigheid van een nationale economie, en dus de mogelijkheid om investeringen aan te trekken, is in een zogenaamde kenniseconomie vooral afhankelijk van het menselijk kapitaal van de

bevolking. Het wordt algemeen aanvaard dat een hoogopgeleide bevolking met relevante economische competenties cruciaal is om binnen een geglobaliseerde kenniseconomie op lange termijn economische groei te kunnen blijven bewerkstelligen. Dit economisch imperatief zorgde ervoor dat onderwijs een belangrijkere positie gaat innemen binnen het staatsbestel. Met behulp van economische analyseschema's gaat men het onderwijsbestuur aansturen en de validiteit ervan peilen. Deze schema's conceptualiseren menselijk gedrag in het onderwijsveld systematisch als economisch gedrag. De nadruk komt zo te liggen op het vergroten van leerprestaties en menselijk kapitaal.

Om een kwaliteitsvol onderwijsaanbod verder te versterken, moet het onderwijsveld op een meer doelgerichte manier worden aangestuurd. Deze erg instrumentele kijk op onderwijs botste echter op een moeilijk te beheersen realiteit waar veel verschillende visies op en vormen van onderwijs naast elkaar functioneerden. Een meer doelgericht onderwijsbeleid was moeilijk uit te voeren omdat de verschillende structuren en organisaties die onderwijs vormgaven moeilijk te beheersen waren. In Vlaanderen verzette het katholiek onderwijs zich wanneer haar autonomie in het gedrang dreigde te komen. Een comprehensief, eengemaakt onderwijsbeleid werd dus lang verhinderd, onder andere door de wettelijk verankerde politieke tweedeling in de financiering en de structuur van het onderwijsveld. De communautaire realiteiten maakten dit nog complexer.

Ondertussen illustreerden de emancipatiebewegingen van de jaren 1960 dat de samenleving meer los kwam te staan van paternalistische zuilstructuren, van gevestigde traditionele waarden, de kerk en de autoriteit van de staat (Deneckere et. al., 2014, p. 273). Deze individualisering zorgde voor een "erosie van de uniforme gedragspatronen" (Huyse, 1994, p. 39). Deze 'bevrijding' zette kritische zin, autonomie en zelfbeschikking centraal en erodeerde daarmee ook de machtsbasis van de grote gepolitiseerde structuren die ons onderwijs vormgaven. Vadertje staat maakt plaats voor een overheid die zich meer uit het maatschappelijke leven terugtrekt. Deze nieuwe overheid, die zichzelf nu meer exclusief moet legitimeren op basis van economische prestaties, gaat zich echter steeds meer opstellen als manager van het publieke leven.

Deze individualisering van het politieke leven¹⁰⁴ gaat samen met een groeiende afkeer voor middenveldorganisaties die zich ook in de onderwijspolitiek te veel zouden mengen. 'Het primaat van de politiek' moet hersteld worden om een meer daadkrachtig beleid mogelijk te maken. De overheid herleidde de aan legitimiteit inboetende middenveldorganisaties steeds meer als *stakeholders*, die zich mee inspanssen voor de doelstellingen van de overheid. Vanaf het einde van de jaren 1980 gaat de overheid taken *delegeren* aan scholen. De bevoegdheden en verplichtingen van verschillende onderwijsactoren gaan op in een steeds preciezer en omvangrijk uitgewerkt kwaliteitsregime. In deze periode gaat de overheid meer en meer de rol opnemen van een manager of een coach. De overheid wil resultaten behalen en gaat daarvoor een strategie bepalen. Dit betekende dus niet dat scholen effectief meer vrijheid verwierven.

Participatie mocht dan wel een uitgesproken doelstelling zijn binnen onderwijs, het onderwijsmiddenveld kreeg door de jaren heen steeds minder impact op onderwijspolitieke beslissingen. Het primaat van de onderwijspolitiek verschoof naar de overheid zelf en het middenveld krijgt een rol als klankbord of als uitvoerder. Hun nieuwe rol als stakeholders impliceert dat de (ver)zelfstandig(d)e onderwijsverstrekkers

¹⁰⁴ Zie (Huyse, 2014).

dezelfde doelen vooropstellen als de overheid. Enerzijds krijgen de overheidsinstellingen zo meer greep op het formuleren van onderwijsdoelstellingen. Anderzijds maakt een regulerend kader met alle kwaliteitsverwachtingen ten aanzien van het onderwijsveld het mogelijk de verschillende spelers in het veld om verantwoording te vragen: zetten de gesubsidieerde organisaties de middelen op een efficiënte en effectieve manier in om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren? En realiseren ze die doelstellingen ook?

Vandaag wil het onderwijsbeleid de onderwijsprestaties op verschillende beleidsniveaus beter in kaart brengen. De aangekondigde gecentraliseerde toetsen zijn hierbij inzetbaar als een massief instrument met grote precisie. Door de prestaties te objectiveren en tegen elkaar af te wegen zou de overheid kunnen bijsturen waar nodig. Op meer individueel niveau kunnen de data aangewend worden om een optimaal traject uit te werken, onder andere door te kijken naar zij die het beter doen. Het valt echter nog af te wachten op welke manier de overheid deze data werkelijk zal aanwenden met betrekking tot de monitoring van het rendement van onderwijsinvesteringen.

Wat doet economisering met onderwijs

Deze thesis stelde ook tot doel om te begrijpen wat de hierboven beschreven tendensen met het onderwijsveld *doen*. De term economisering doelt op uitbereiding van economische waarden, meeteenheden en praktijken naar elk aspect van het menselijk leven (Brown, 2015, p.35). In deze thesis analyseerde ik hoe bepaalde economische analysekaders het onderwijsveld benaderden en beoordelen en hoe technieken van governance dit economische paradigma binnen het Vlaamse onderwijsveld verspreidden. Uit dit onderzoek valt af te leiden dat de ruimte om autonoom te handelen op verschillende niveaus van het onderwijs vandaag al erg klein is en nog verder lijkt te blijven krimpen. In deze thesis meen ik aan te kunnen tonen dat ook in de ontologische ordening van Vlaamse onderwijs de economische rationaliteit uitgroeide tot een bestuursrationaliteit die de onderliggende verhoudingen tussen economie, staat en het onderwijs als maatschappelijk veld herconfigureerde.

Willen we begrijpen wat deze specifieke vorm van governance met actoren in het onderwijsveld *doet*, moeten we kijken hoe de *relatie van onderwijssubjecten tot zichzelf en hun vrijheid* wijzigt.¹⁰⁵ De homo economicus in het onderwijsveld is geen door macht en eigenbelang bepaald wezen, maar vormt als menselijk kapitaal een door zichzelf beheerde onderneming. Om competitief te blijven, moet het individu de waarde van deze onderneming op grond van specifieke criteria, normen en beschikbare input steeds vermeerderen. Wie zichzelf begrijpt als ondernemer en handelt volgens de wetten van dit menselijk kapitaal, is echter ook bij uitstek bestuurbaar. De stelling dat subjecten als menselijk kapitaal de leiding over zichzelf hebben, maar tevens slechts een onbelangrijk (vervangbaar) deel van het geheel zijn, gaat ook in grote mate op voor verschillende actoren in het actuele onderwijsveld. Brown (2015) spreekt over het einde van een existentiële vrijheid die verbonden is met zelfbepaling en besturen met anderen.

Voor *leerlingen* is onderwijs in de eerste plaats een investering in zichzelf en hun toekomst. Onderwijs levert de competenties die ze later nodig hebben om een plek te verwerven op de arbeidsmarkt. Zo is onderwijs niet in de eerste plaats een recht, maar een kans. Het is de verantwoordelijkheid van de leerling die te grijpen.

¹⁰⁵ Zie Brown, 2015, p.144.

Oriëntatietoetsen geven aan of een bepaalde studierichting wel bij de talenten aansluit en dus of de geplande investering steunt op een juiste inschatting van het eigen potentieel. Ook de mogelijkheden die elke studierichting biedt op de arbeidsmarkt worden duidelijk gecommuniceerd. Zo kan de leerling of de student op een meer geïnformeerde manier keuzes maken hoe te investeren.

Leerlingen worden tevens aangezet zelf mee te evalueren op welke manier ze het beste kunnen groeien. Het is vooral belangrijk niet achterop te geraken. Maar ook wie vooroploopt moet blijven groeien. De uniforme kwalificatiestructuur laat toe de studie-uitkomsten tegenover elkaar af te wegen. Een hogere uitkomst biedt meer doorgroeimogelijkheden en een betere positie op de arbeidsmarkt. Maar wie excelleert komt eveneens in een competitieve omgeving terecht en wordt vergeleken met wie op dezelfde trede van de kwalificatieladder staat. Excelleren houdt dus steeds nieuwe competitie in.

Scholen en leerkrachten brengen samen onderwijs in de praktijk. Ze zijn verantwoordelijk om de onderwijsdoelstellingen van de overheid te realiseren. Hiervoor krijgen scholen een zekere bestuurlijke autonomie. De overheid formuleert echter steeds talrijker en meer gedetailleerd doelstellingen voor het onderwijsveld. Deze doelstellingen zijn ook geconcipieerd vanuit een erg instrumentele visie op onderwijs.

Met een eigen kwaliteitsbeleid kunnen scholen aantonen dat ze tegemoetkomen aan de verschillende kwaliteitsnormen van de overheid. Bij het waarborgen van kwaliteit ligt de klemtoon op een continue procesverbetering. ‘Goede’ leerkrachten activeren de leerlingen in functie van de af te werken leerdoelstellingen. Dat de overheid zich ook inzet om deze procesverbetering beter in kaart te brengen, brengt mogelijke gevolgen voor leerkrachten en scholen met zich mee. De mechanismen die evoluties in onderwijsoutput meten kunnen dan aangewend worden om scholen die volgens deze statistieken onderpresteren meer gericht te kunnen bijsturen. Wat dit concreet in de praktijk zal betekenen is hier nog niet duidelijk.

Hoewel scholen nog steeds een grondwettelijk recht hebben om met relatieve vrijheid onderwijs vorm te geven, hebben scholen en leraren in de realiteit steeds minder ruimte om een fundamenteel andere onderwijsvisie in de praktijk te brengen. Op vrij initiatief daadwerkelijk besturen met anderen is dus niet aan de orde. Daarnaast zijn scholen ook te klein en te talrijk om op zichzelf rechtstreeks invloed te hebben op de politieke besluitvorming. We kunnen ons afvragen wat een juridische procedure tegen de beperkingen op de onderwijsvrijheid teweeg zou kunnen brengen. Hierbij kunnen we veronderstellen dat het ook niet evident is voor schoolbesturen om tijd en middelen naar deze juridische strijd over te hevelen die ze zouden moeten inzetten om leerprocessen te verbeteren.

Ondertussen zien we, in een depolitiserende tendens, dat het *onderwijsmiddenveld* aan relevantie verliest. Waar voorheen heel de structuur van het onderwijs bestond binnen verzuilde politieke tegenstellingen, benadert de overheid deze inrichters vandaag als stakeholders die zich samen achter dezelfde, vanzelfsprekende doelen scharen. Deze organisaties opereren immers in een omgeving waar middelen schaars zijn en het ‘nut’ van deze tussenstructuren in vraag wordt gesteld. De onderwijsvrijheid heeft betrekking op schoolbesturen. De overheid heeft geen plicht deze tussenstructuren of begeleidingsdiensten te ondersteunen. Deze organisaties kunnen hun relevantie voor de politiek en financiering door de politiek (voorlopig) enkel behouden door zich te conformeren aan het overheidsbeleid en mee te stappen in het

governance-paradigma. Ook deze organisaties besturen zichzelf dan in functie van toekomstige investeringen, waardoor politieke belangenbehartiging bijkomstig wordt en zelfs een risico vormt om voor hun toekomstige financiering.

De Vlaamse overheid plaats zich in een positie die in grote mate lijkt op deze van CEO van het Vlaamse onderwijs. In competitie met de onderwijssystemen van andere diensteneconomieën, moet het Vlaamse onderwijs ingeschakeld worden in de concurrentiële kenniseconomie van de 21^{ste} eeuw. Op basis van de stellingen van vooral Hanushek en Woessmann, is ook het uitgangspunt van het Vlaamse beleid dat de ontwikkeling van cognitieve capaciteiten, uitgedrukt in de PISA-score, van cruciaal belang is voor een duurzame economische groei. Weinigen stellen hier vragen bij of verzetten zich hiertegen. Het ontwikkelen van mechanismen en technieken om het onderwijsveld beter te beheersen en onderwijsinvesteringen meer efficiënt naar de ‘juiste’ mensen te sturen werd, ongeacht partijkleur, stelselmatig verdergezet de afgelopen dertig jaar. Waar er in het begin nog tegenstrubbelingen waren bij de koepels, krijgen deze hervormingen vandaag amper weerstand uit het onderwijsveld zelf.

Ik meen op basis van dit onderzoek aan te kunnen geven dat het gevoerde beleid dat uitgaat van een economisch imperatief en steunt op technieken van governance, de basis en de mogelijkheid voor volkssoevereiniteit en democratisch bestuur erodeert. De doorgedreven instrumentalisering van onderwijs in functie van nationale concurrentiekracht, lijkt fundamenteel onverzoenbaar met andere doelstellingen ten aanzien van onderwijs. Daarnaast hebben individuen en organisaties steeds minder ruimte om te handelen op basis van morele autonomie. Daarmee verdwijnt de basis van een politiek gelijkwaardigheidsprincipe dat besturen met anderen mogelijk maakt. Drie zaken in het bijzonder vallen me hierbij op.

Ten eerste gebruikt de soevereine wetgevende macht het recht als middel ter ondersteuning van concurrentie. Er komt steeds meer en steeds complexere wetgeving in het onderwijs. Tegelijkertijd wordt het steeds moeilijker om te spreken van een fundamenteel recht op onderwijs zoals dit onder meer in mensenrechtenverdragen is uitgedrukt. Onderwijs is vandaag vooral een kans en een plicht in plaats van een recht op persoonlijke ontplooiing als fundament om als burger *te handelen* in het maatschappelijke en politieke leven.

Ten tweede zien we ook het sociale onderwijsbeleid economiseren. De structuren die collectieve sociaal-economische belangenbehartiging mogelijk maakten ten tijde van de eenheidswet, maakten plaats voor een meer technocratische aanpak van sociale onrechtvaardigheid. Sociale ongelijkheid wordt nu geconceptualiseerd als een technisch probleem af te lezen van statistieken. Het onderwijs heeft als opdracht hier doelgericht oplossingen tegenover te stellen. De economische groei, die aan de basis van dit beleid ligt, biedt leerlingen de mogelijkheid om op eigen kracht en verantwoordelijkheid succesvol te worden. De politieke en historische condities die aan de basis van deze ongelijkheden liggen worden dan systematisch genegeerd, waardoor acties van georganiseerde collectieve lotsverbeteringen in het onderwijs als illegitiem en irrationeel kunnen worden afgewezen.

Tot slot transformeert ook de onderwijspolitiek zelf naar een beleidsvoering die legitimiteit en bestuur verbindt met economische prestaties. Als ‘CEO’ moet er verantwoording afgelegd worden aan de belastingbetaler op basis van de behaalde prestaties van het door politiek en overheidsapparaat beheerde

onderwijssysteem. Daarnaast moeten de restanten van de *politieke* vertegenwoordigingstructuren steeds uitdrukkelijker hun economisch nut bewijzen. Omdat alle actoren voor hun financiering afhankelijk zijn van een engagement tot continue procesverbetering, verkleint de ruimte om eigen politieke doelstellingen na te streven. Organisaties bevinden zich in een realiteit waar ze zichzelf moeten besturen nu op basis van externe doelstellingen, waardoor politieke structuren gebaseerd op solidariteit of rechtsprincipes uit het onderwijsveld verdwijnen en de verbeelding van een *ander* onderwijs als niet relevante vrijetijdsbesteding is weggedrukt.

Een basis voor verdieping en verbreding?

Deze thesis had tot doel recente hervormingen in Vlaamse onderwijs vanuit verschillende hoeken te benaderen. Ik wilde vooral wijzen op de historische contingentie van veel praktijken en mechanismen die vandaag erg vanzelfsprekend zijn. Deze studie vormt echter slechts een verkenning van een zeer brede en algemene dynamiek die ik kaderde als het ontstaan van een bestuursrationaliteit. Verschillende aspecten van dit verhaal zijn slechts miniem uitgewerkt en vereisen meer grondige en systematische studie. De plaats van de werking en de financialisering van de hedendaagse (politieke) onderwijseconomie, verschillende tegenstrijdigheden in onderwijsdiscours, de meer precieze implementatie van kwaliteitskaders en -structuren en ook een veranderende benadering van het onderwijsrecht, etc., heb ik binnen deze transformatie nog niet ten volle kunnen analyseren en doorgronden.

Anderzijds lijken er ook veel pistes te bestaan die ik nog niet verkende die ook een plaats kunnen krijgen in dit verhaal. Op welke manier verhoudt de vraag naar meer burgerschapseducatie zich tot de economisering van onderwijs? Wat zijn de beweegredenen, van de instanties die de economisering aanzwengelen, om ook burgerschapsvorming prominent op de (internationale) agenda te plaatsen? En hoe hangt dit samen met een meer selecterend onderwijs dat in het vooruitzicht wordt gesteld? Verder onderzoek zou ook naar de inhouden van leerdoelstellingen kunnen kijken. Ook minder voor de hand liggende pistes lijken me de moeite om te verkennen. In onderzoek naar identiteitsvorming bij jongeren zou dit verhaal bijvoorbeeld een invalhoek kunnen bieden om de relatie tussen economisering en sociale en mentale gezondheid te bestuderen.

In het bijzonder lijkt het me interessant om de volgende piste te verkennen. Verschillende onderzoekers benoemen onderwijs in Vlaanderen als een ‘quasi markt’. De concurrentie tussen de netten zou segregatie in de hand werken waardoor de sociaal zwakkere leerlingen benadeeld zouden worden (Hirtt, Nicaise & De Zutter, 2007; Unia, 2018; Nicaise, 2019). Hierbij verwijzen ze ook vaak naar de PISA-onderzoeken. Deze onderzoeken, pleiten voor een meer gecentraliseerd, geünificeerd en staatsgestuurd onderwijs. Enerzijds staat dit haaks op de koers van de huidige regering die van meer selectie een prioriteit wil maken, waarmee we een mogelijke breuklijn in de onderwijspolitiek van vandaag kunnen identificeren. Anderzijds benaderen ze ongelijkheid in het onderwijs evengoed als een eerder technisch (i.p.v. politiek) probleem dat de staat met gerichte hervormingen zou kunnen oplossen. Het zou interessant zijn, zeker als er politieke tegenstellingen in het vooruitzicht liggen rond inclusie/selectie in het onderwijs, de complexe en gelaagde relatie tussen onderwijsvrijheid en sociaal-economische gelijkheid te onderzoeken vanuit het kader van een bestuursrationaliteit.

Bibliografie

- Aelterman, A., Meysman, H., Troch, F., Vanlazer, O. & Verkens, A. (2008). *Een nieuw profiel voor de leraar secundair onderwijs. Hoe worden leraren daartoe gevormd?* Informatiebrochure bij de invoering van het nieuwe beroepsprofiel en de basiscompetenties voor leraren. Departement Onderwijs en Vorming.
- AHOVOKS (2020). *De Vlaamse kwalificatiestructuur. Wegwijs in kwalificaties 2020*. Brochure, maart 2020. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-kwalificatiestructuur-wegwijs-in-kwalificaties>
- Andersen, T.M. (2015). *Human Capital, Inequality and Growth*. Discussion Paper 007. European Commission.
- Attick, D. (2017). Homo economicus at school: Neoliberal education and teacher as economic being. *Educational Studies*, 53(1), 37-48.
- Bassens, D., van Meeteren, M. & Storme, T. (2012). De crisis van het marktgelooft. *AGORA Magazine*, 28(3), 4-7.
- Bäuerle, L. (2019). *The power of economic textbooks: A discourse analysis* (No. Ök-52). Working Paper Serie.
- Becker, G. S. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. *Journal of political economy*, 70 (5, Part 2), 9-49.
- Becker, G. S. (2009). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (1964). Chicago: University of Chicago press.
- Biesta, G.J. (2006). *Beyond Learning. Democratic Education for a Human Future*. London: Routledge.
- Biesta, G.J. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Amsterdam: Boom Lemma.
- Biesta, G. J. (2014). *The Beautiful Risk of education*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Breakspear, S. (2012). *The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance*. OECD Working papers No. 71.
- Brewer, D. J., Hentschke, G. C. & Eide, E. R. (2010). Theoretical concepts in the economics of education. In D. J. Brewer & P. J. McEwan (Eds.), *Economics of Education* (pp. 3-8.). Oxford - San Diego: Elsevier - Academic Press.
- Bröckling, U., Masschelein, J., Pongratz, L. & Simons, M. (Eds.). (2007). *The learning society from the perspective of governmentality*. Oxford: Blackwell. First published in: *Educational Philosophy and Theory* 38(4), Special Issue (2006).
- Brown, W. (2015). *Het ontmantelen van de demos. De stille revolutie van het neoliberalisme*. Amsterdam: Boom-Octavo.
- Buelens, M. & Devos, G. (1992). *Deregulering: noden en mogelijkheden voor het beheer van onderwijsinstellingen*. Gent: De Vlerick School voor Management project 90.18 - Universiteit Gent.
- Burns, T. & Köster, F. (Eds.) (2016). *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing.
- Crevits, H. (2016). *Lerarenopleidingen versterken. Wervende en kwalitatieve lerarenopleidingen als basispijler voor hoogstaand onderwijs*. Conceptnota aan de Vlaamse regering VR 2016 2503 DOC. 0289 1 TER.
- Danhier, J. & Jacobs, D. (2017). *Segregatie in het onderwijs overstijgen.: Analyse van de resultaten van het PISA 2015-onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

de Boer, H. F. (2014). *Bestuurlijke verhoudingen in het hoger onderwijs in Denemarken, Finland, Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen: internationale benchmark*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)

Degadt, P. (1986). De vrijheid van onderwijs en de rationalisatie- en programmatiënormen van het secundair onderwijs met volledig leerplan. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 41(1), 87-97.

Deneckere, G., De Paepe, T., De Wever, B. & Vanthemsche, G. (2014). *Een geschiedenis van België*. Derde herziene druk. Gent: Academia Press.

De Groof, J. (1990). *De schoolpactwet: coördinatie en annotatie*. Brussel: E. Story Scientia.

De Groof, J. & Noorlander, C.W. (2012). Nieuwe contouren van de vrijheid van onderwijs. De vrijheid van onderwijs in de dynamische 21e eeuw. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2012(1), 54-85.

De Groof, J. & Willems, K. (2018). Onderwijsvrijheid en het artikel 24 & 1 Belgische Grondwet. 30 jaar interpretatie door het Grondtettelijk Hof en de Raad van State. *T.O.R.B.* 2017-18(1-2), 5-52.

De Vos, P. (1997). De historische evolutie van de arbeidsduur in België. *Brood & Rozen*, 2(3), 7-37.

Van Den Broeck, H., Devos, G. & Verhoeven, J. (1999). *De rol van schoolbesturen in het schoolmanagement*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant

Devos, G., Verhoeven, J., Rots, I. & Kuhk, A. (2002). Directeurs over de communicatie van het onderwijsbeleid. *T.O.R.B.*-2002(3), 190 -199.

De Wit, K., Devos, G. & Verhoeven, J. (1998). Op weg naar samenwerking. Vier casestudies uit het secundair onderwijs. *T.O.R.B.*, 1998-1999(1), 56-65.

De Witte, K. & Hindriks J. (Eds.) (2017). *De geslaagde school*. Gent: Skribis.

De Witte, K., (2020). De prijs van de gesloten schoolpoorten. *De Standaard*, 27 maart 2020.

https://www.standaard.be/cnt/dmf20200326_04903682?articlehash=4E0540B0764E753AD6A05FA095EA F34E78C86C17B7DB38842664E820E41B2FB63891A83FDCFB5D8E7269E7C9951A173D70F0CF00 C3DF7996D24E69FD711C04C

Duquet, N., Glorieux, I., Laurijssen, I. & Van Dorsselaer, Y. (2006). *Wit krijgt schrijft beter. Schoolloopbanen van allochtone jongeren in beeld*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

Duyck, W. (2019). Pleidooi voor meer cognitieve ambitie. In Vlor (Ed.), *Spots op Onderwijs. Wetenschappers voor het voetlicht* (pp. 83-108). Leuven: LannooCampus.

Europese Raad (2000). Conclusies van het voorzitterschap. Europese Raad van Lissabon 23 en 24 maart 2000 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/00100-r1.%20ann-r1.nl1.html.

Foucault, M. (1991). Questions of method. In G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Eds.), *The Foucault effect: Studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press

Foucault, M. (2013). *De geboorte van de biopolitiek: Colleges aan het Collège de France (1979)*. Amsterdam: Boom.

Franck, E. & Nicaise, I. (2018a). *Ongelijkheden in het Vlaamse onderwijssysteem: verbetering in zicht? Een vergelijking tussen PISA 2003 en 2015*, Leuven: HIVA, Gent: SONO.

Franck, E. & Nicaise, I. (2018b). *Iets gelijker, helaas niet beter*. Leuven: HIVA, Gent: SONO.

- Friedman, M. (1953). Choice, chance, and the personal distribution of income. *Journal of Political Economy*, 61(4), 277-290.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA 'effect' in Europe. *Journal of education policy*, 24(1), 23-37.
- Hanushek, E.A. (2009). The Economic value of education and cognitive skills. In G. Sykes., B. Schneider & D.N. Plank (Eds.), *Handbook of education policy research*. New York: Routledge, 39-56.
- Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2010). *The high cost of low educational performance: The long-run economic impact of improving PISA outcomes*. Paris: OECD Publishing.
- Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of economic growth*, 17(4), 267-321.
- Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2015). *The knowledge capital of nations: Education and the economics of growth*. MIT press.
- Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2020). Education, knowledge capital, and economic growth. In *The Economics of Education* (pp. 171-182). Academic Press.
- Henkens, B. (2006). *Steekspel tussen traditie en vernieuwing. Dertig jaar polemiek over de structuur van het secundair onderwijs (1963-1992)*. Doctoraatsthesis. Katholieke Universiteit Leuven.
- Hirtt, N., Nicaise, I. & De Zutter, D. (2007). *De school van de ongelijkheid*. Berchem: Epo.
- Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B. & Op De Beeck, S. (2013). *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge: Vanden Broele.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hunt, S.L. & Staton, A.Q. (1996). The communication of educational reform: A nation at risk. *Communication Education*. 45(4), 271-292.
- Huyse, L. (1982) Vijfentwintig jaar democratisering van het onderwijs: een historische schets en een beoordeling. *Onze Alma Mater*, Vol. 36, Nr. 2, pp. 89-95.
- Huyse, L. (1987). *De verzuiling voorbij*. Leuven: Kritak.
- Huyse, L. (1988). *De gewapende vrede: politiek in België na 1945*. Leuven: Kritak.
- Huyse, L. (1994). *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*. Leuven: Kritak.
- Huyse, L. (2014). *De democratie voorbij*
- Johnes, G. & Johnes, J. (Eds.). (2007). *International handbook on the economics of education*. Edward Elgar Publishing.
- Komatsu, H. & Rappleye, J. (2017a). A PISA paradox? An alternative theory of learning as a possible solution for variations in PISA scores. *Comparative Education Review*, 61(2), 269-297.
- Komatsu, H. & Rappleye, J. (2017b). A new global policy regime founded on invalid statistics? Hanushek, Woessmann, PISA, and economic growth. *Comparative Education*, 53(2), 166-191.

- Krathwohl, D. R. (2002). A revision of Bloom's taxonomy: An overview. *Theory into practice*, 41(4), 212-218.
- Laemers, M. (2019). Onderwijsrecht omdat ons onderwijs bijzonder is. *T.O.R.B.* 2019-2020(3), 38-43.
- Lievens, J. (2019a). *De Vrijheid van onderwijs*. Antwerpen-Cambridge: Intersentia.
- Lievens, J. (2019b). *De vrijheid van onderwijs in België. Een vergelijkend onderzoek naar Vlaanderen en de Franse Gemeenschap*. Onderzoeksrapport in opdracht van de Nederlandse Onderwijsraad.
- Luykx, T. & Platel, M. (1985). *Politieke geschiedenis van België*. 5e bijgewerkte uitgave aangevuld door Marc Platel. Antwerpen: Kluwer.
- Mareels, G. (2006). Yes, Minister! Het politiek primaat tijdens en na Beter Bestuurlijk Beleid. *Samenleving & Politiek*, 13(6), 45-53.
- Masschelein, J. & Simons M. (2012). *Apologie van de school*. Leuven-Den Haag: Acco.
- Merchie, E., Tuytens, M., Devos, G. & Vanderlinde, R. (2016). *Hoe kan je de impact van professionalisering voor leraren in kaart brengen?* Gent: Universiteit Gent.
- Meyer, H. D. & Benavot, A. (Eds.). (2013). *PISA, power, and policy: The emergence of global educational governance*. Symposium Books Ltd.
- Moens, B. (2019) *De nieuwe schoolstrijd*. Kalmthout: Polis-Pelckmans Uitgevers nv.
- NCEE (1983). *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*. A Report to the Nation and the Secretary of Education United States Department of Education by The National Commission on Excellence in Education.
- Nicaise, I. (2019). Selectiemachine of sociale lift? Segregatie in het onderwijs tegengaan. In Vlor (Ed.). *Spots op onderwijs. Wetenschappers voor het voetlicht* (pp. 199 - 221). Leuven: LannooCampus.
- Nicaise, I. (2020). Het Vlaams onderwijs na de lockdown: tijd voor een plan. *T.O.R.B.*, 2019-2020(5), 349-352.
- OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*. Paris: PISA, OECD Publishing.
- Omer, H. (2014). *Nieuwe autoriteit: samen werken aan een krachtige opvoedingsstijl thuis, op school en in de samenleving*. Amsterdam: MoleMann/Hogrefe.
- Overbeeke, A. (1993). Netoverschrijdend spreiden van migrantenleerlingen. Het Non-discriminatiepact in het Vlaams onderwijs. *T.O.R.B.* 1993-1994/1, 220-224.
- Ozga, J. (2016). Trust in numbers? Digital education governance and the inspection process. *European Educational Research Journal*, 15(1), 69-81.
- Pechteldis, Y. & Stamou, A. G. (2017). The “competent child” in times of crisis: a synthesis of Foucauldian with critical discourse analysis in Greek pre-school curricula. *Palgrave Communications*, 3(1), 1-11.
- Penninckx, M., Vanhoof, J. & Van Petegem, P. (2011). *Evaluatie in het Vlaamse onderwijs: beleid en praktijk van leerling tot overheid*. Antwerpen: Maklu.
- Peter, T. & Bröckling, U. (2017). Equality and excellence. Hegemonic discourses of economisation within the German education system. *International Studies in Sociology of Education*, 26(3), 231-247.
- Poesen-Vandeputte, M. & Nicaise I. (2012). *Tien jaar GOK-decreet. Balans van het evaluatieonderzoek van het gelijke kansenbeleid in Vlaanderen*. Steunpunt Studieloopbanen, rapport SSL/2012.03/5.1.

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Rekenhof (2017). *Gelijke onderwijskansen in het gewoon basisonderwijs*. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement. Brussel. Vlaams Parlement, 37-A (2017-2018) - Nr. 1.

Rindermann, H. & Thompson, J. (2011). Cognitive capitalism: The effect of cognitive ability on wealth, as mediated through scientific achievement and economic freedom. *Psychological Science*, 22(6), 754-763.

RVA (2016). *Evolutie sinds 1954 van de vergoede volledige werkloosheid in perspectief geplaatst*. Brussel: Directie Statistiek, Budget en Studies.

https://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2016/20160203_Etude_NL.pdf

Savage, G. C. (2017). Neoliberalism, education and curriculum. In *Powers of curriculum: Sociological perspectives on education* (pp. 143-165). South Melbourne, Vic.: Oxford University Press Australia and New Zealand.

Scheerens, J. (1990). School Effectiveness Research and the Development of Process Indicators of School Functioning. *School Effectiveness and School Improvement*, 1(1), 61-80.

Schleicher, A. (2014). Equity, excellence and inclusiveness in education. *International Summit on the Teaching Profession, Wellington, New Zealand, March, 28*.

Schleicher, A. (2019). *PISA 2018. Insights and Interpretations*. Paris: OECD.

Schultz, T. W. (1959). Human wealth and economic growth. *The Humanist*, 2, 71-81.

Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American economic review*, 51(1), 1-17.

Sellar, S. & Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: New global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40(6), 917-936.

Shewbridge, C., Fuster, M. & Rouw, R. (2019). *Constructive accountability, transparency and trust between government and highly autonomous schools in Flanders*. OECD Education Working Papers, No. 199. Paris: OECD Publishing.

Shulman, L. S. (2002). Making differences: A table of learning. *Change: The Magazine of Higher Learning*, 34(6), 36-44.

Simons, M. (2002). Governmentality, education and quality management. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 5(4), 617-633.

Simons, M., Kelchtermans, G., Leysen, J. & Vandenbroeck, M. (2016). *De actuele werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument in Vlaanderen*. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse Overheid-Departement Onderwijs en Vorming. Eindrapport.

Simons, M. & Masschelein, J. (2008). The governmentalization of learning and the assemblage of a learning apparatus. *Educational theory*, 58(4), 391-415.

Smeyers, K. & Buyst, E. (2016). *Het gestolde land*. Kalmthout: Polis-Pelckmans Uitgevers nv.

Standaert, R. (2011). Twintig jaar eindtermen: een terugblik. *T.O.R.B.* 2011-2012(1), 2-22.

Steiner-Khamsi, G. & Waldow, F. (2018). PISA for scandalisation, PISA for projection: the use of international large-scale assessments in education policy making—an introduction. *Globalisation, Societies and Education*, 16(5), 557-565.

Strike, K. A. (1985). Is there a conflict between equity and excellence? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 7(4), 409-416.

Struyf, E., Van Mieghem, A., Simons, M., Vandervieren, E., Casteleyn, J. & Smits, T. (2017). *Flexibel Lesgeven: Leidraad voor het inzetten en ontwikkelen van lerarencompetenties in het lager onderwijs*. Leuven: LannooCampus.

Struyf, E., Verschueren, K., Petry, K. & Van Mieghem, A. (2018). *Dynamieken achter de implementatie van het M-decreet*. Gent: SONO.

Tan, B. (1998). *Blijvende sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs*. CSB-Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Tyssens, J. (1999). Expansie en subsidiebeleid in het middelbaar onderwijs: politieke conflicten rondom een sectorieel veranderingsproces in de jaren vijftig. In E. Witte, J. De Groof & J. Tyssens (Eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*. (pp. 107-168). Brussel: VUBPress/Garant.

UNIA (2018). *Diversiteitsbarometer onderwijs*. Brussel: Unia, Interfederaal Gelijkekansencentrum.

Valcke, M. & Standaert, R. (2018). *Onderwijsbeleid in Vlaanderen*. Leuven: Acco.

Van Damme, D. (1999). Massificatie, democratisering en rationalisering: het schoolpact en de paradoxen van de onderwijsexpansie. In: E. Witte, J. De Groof & J. Tyssens (Eds.), *Het schoolpact van 1958: ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, pp. 787-819. Brussel: VUBPress/Garant.

Vandecandelaere, M., Van Den Branden, N., Juchtmans, G., Vandenbroeck, M. & De Fraine, B. (2016). *Flexibele leerwegen: Inspiratiegids voor basisonderwijs en secundair onderwijs*. Leuven: LannooCampus.

Van den Broeck, W. (2014). *Sociale ongelijkheid in het Vlaams onderwijs. Onderzoeksrapport op grond van PISA- en TIMSS-studies*. Brussel: Vrij Universiteit Brussel.

Vandekinderen, C., Roets, G., Van Keer, H. & Roose, R. (2018). Tackling social inequality and exclusion in education: from human capital to capabilities. *International Journal of Inclusive Education*, 22(1), 1-20.

Van den Bossche L. (1995). *School maken in Vlaanderen. Een voorwaardenscheppend en integrerend onderwijsbeleid voor de 21ste eeuw Beleidsprioriteiten 1995-1999*. Beleidsbrief. Vlaamse raad 26 oktober 1995, Stuk 143 (1995-1996) – Nr. 1 .

Van den Brande, L., De Batselier, N., Kelchtermans, T., Weckx, H., Van den Bossche, L. & Sauwens, J. et al. (1993). *Vlaanderen-Europa 2002. Een project van de Vlaamse regering*. Tiel: Lannoo.

Vandeputte R. (1990). *De schoolkwestie en de Guimardstraat. Een historisch overzicht 1944-1988*. Tiel: Lannoo.

Vanderhoeven, J. (Ed.) (1991). *Het educatief bestel in België: van convergentie naar divergentie. OESO: doorlichting van het educatieve bestel*. Brussel-Eupen: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs - Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation - Verwaltung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Unterricht.

Van der Wee, H. (1987). België en de economische uitdaging van de twintigste eeuw. *BMGN-Low Countries Historical Review*, 102(2), 195-210.

Van Gool, E. (1983). *Wegwijs doorheen het Belgisch onderwijsbestel*. Leuven: Acco.

Van Laere, K. & Vandenbroeck, M. (2014). 100 jaar leerplicht in België: en nu de kleuters? *Pedagogiek*, 34(3), 191-208.

Verbergt, G., Cantillon, B. & Van den Bosch, K. (2009). *Sociale ongelijkheden in het Vlaamse onderwijs: tien jaar later*. CSB-Berichten. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.

Verckens, A., Simons, M. & Kelchtermans, G. (2009). Welke overheid voor welk onderwijs?. *Pedagogische studiën*, 86(1), 21-40.

Verstegen, R. (2006) Kleine onderwijsverstrekkers onder de beschermende hand van de rechter, *T.O.R.B.*, 2006-2007(2-3-4), 345-367.

Vlaamse Regering (2019). *Vlaamse regering 2019-2014. Regeerakkoord*. Departement kanselarij & bestuur.

VLOR (2020). *Freinetpedagogie als studierichting in de tweede graad secundair onderwijs. Advies over de aanvraag tot erkenning van een nieuw structuuronderdeel freinetpedagogie*. Raad Secundair Onderwijs, 2 juni 2020, RSO-RSO-ADV-1920-008. https://assets.vlor.be/www.vlor.be/advice_final_attachments/RSO-RSO-ADV-1920-008.pdf.

Weyts, B. (2019) *Beleidsnota Onderwijs 2019-2024*. Vlaams Parlement, 129 (2019-2020) – Nr. 1.

Waldow F. (2015). From Taylor to Tyler to no child left behind: Legitimizing educational standards. *Prospects*, 45(1), 49-62.

Watson, D. (2019). Fordism: a review essay. *Labor History*, 60(2), 144-159.

Wielemans, W. (1996). Onderwijsbeleid tussen sociaal-democratie en neoliberalisme. *T.O.R.B.*, 1996-1997(5), 347-354.

Witte, E. & Craeybeckx (1999), *Politieke geschiedenis van België*. Antwerpen: Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij.

Wynants, P., Dujardin, V., Byls, H. & Van Ruyskensvelde, S. (2016). Conflicten als vormgevers en stoorzenders.: Ideologische breuklijnen en twee wereldoorlogen. In *Katholiek onderwijs in België: Identiteiten in evolutie 19de-21ste eeuw* (pp. 79-106). Halewijn-Averbode.