

Sectororganisaties veggen vooral hun eigen straatje schoon

In de vorige *S&D* stelde de voorzitter van de MBO Raad Jan van Zijl voor om de mbo niveaus 1 en 2 voortaan geen mbo meer te noemen. Dit zou de reputatie van de andere twee niveaus ten goede komen. Hoewel goedbedoeld past zijn betoog in een patroon: sectororganisaties kijken enkel naar hun eigen belang en hebben geen aandacht voor het grote geheel. Alleen politiek Den Haag kan daar verandering in brengen.

SJOERD KARSTEN

Emeritus hoogleraar onderwijsbeleid aan de Universiteit van Amsterdam

In de onderwijspolitiek kan het raar lopen. Het ene moment rust een taboe op het praten, zelfs nadenken, over wijzigingen in het onderwijsstelsel en nog geen minuut later barst het van de toekomstvisies en ideeën over een andere inrichting van het onderwijs. Met het verschijnen van het WRR-rapport 'Naar een lerende economie' in 2014 lijkt de ban gebroken. Maar opvallend is dat vooral de belangenverenigingen van de verschillende onderwijssectoren zich in dat debat roeren. De landelijke politiek is sinds de commissie-Dijsselbloem nog wat aarzelend.

In die afwachtende houding schuilt, hoe begrijpelijk ook na eerdere debacles, een gevaar. Want wanneer men de discussie aan de sectororganisaties overlaat, is de kans groot dat particularistische belangen worden gesteld boven algemene en dat de kwaliteit van

onderwijs en besturing niet of nauwelijks aan de orde komt. Wat opvalt bij de voorstellen is dat de slinger vaak opnieuw doorslaat naar wijzigingsvoorstellen zonder een goed gefundeerde probleemanalyse.

Eigen belang

De verklaring daarvoor is dat achter de toekomstvisies van de sectororganisaties vaak een sectoraal belang schuilgaat. Met de ontzuiling zijn de vrijwilligersbesturen vervangen door professionele besturen die veel meer letten op hun marktaandeel onder hoger opgeleide ouders. Door de zwakke binding met en gebrekkige legitimering in de 'eigen' gemeenschap van ouders en leraren, opereren schoolbesturen min of meer in een vacuüm.

Sjoerd Karsten *Sectororganisaties vegen vooral hun eigen straatje schoon*

Het idee om iets te betekenen voor alle leerlingen dreigt daarmee steeds meer in de verdrukking te raken. Sectororganisaties en de daarbij aangesloten besturen zijn vooral geneigd om zich te profileren naar de instroom van leerlingen. Dat wil zeggen dat zij het liefst de 'beste' leerlingen willen binnenhalen en de verantwoordelijkheid voor de 'zwakke' leerlingen weg schuiven. Klantenwerving en het 'pleasen' van vooral mondige ouders en 'excellente' leerlingen zijn steeds belangrijker.

De Vereniging Hogescholen schurkt bijvoorbeeld tegen de universiteiten aan en probeert vwo'ers te verlokken om 'professional masters' te volgen (Vereniging Hogescholen, 2015). De MBO Raad richt zich met haar plannen tot stelselwijziging op de havo en hoopt zich door clustering met het vmbo-t van een stevige instroom te verzekeren (MBO Raad, 2015). Tegelijkertijd zijn de verwachtingen over het 'spotten' van talenten en het 'juist' plaatsen van leerlingen of studenten overdreven, terwijl het wantrouwen jegens het toeleverende onderwijs uit andere sectoren juist groot is. Zo probeert men met 'matching' en bindende studieadviezen de traditionele instroom nog eens door een selectiemolen te halen.

Kansarme leerling kind van de rekening

Het sectoraal denken leidt ook tot het schuiven van verantwoordelijkheden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het idee van een maatwerkdiploma van de VO-raad (Rosenmöller, 2015). Het vervolgonderwijs moet het maar verder uitzoeken hoe het zit met de waarde van al die verschillende diploma's. Dat heeft als gevolg dat de aankomende studenten na de afsluiting van hun middelbare school niet zeker weten waar zij aan toe zijn en waarschijnlijk met selectie aan de poort worden geconfronteerd. Dat werkt in het nadeel van groepen die traditioneel niet goed thuis zijn in het kiezen en plannen van de vele leerwegen in ons onderwijsstelsel. Ervaring met een

dergelijk systeem in de Verenigde Staten leert, dat leerlingen zich op de middelbare school vooral druk maken over die toelatingstoetsen of eisen en minder gemotiveerd zijn voor de eigen schoolvakken. Het resultaat is dat vooral jongeren uit kansrijke milieus profiteren van meer individuele keuzeruimte.

Er zijn voor schoolbesturen nauwelijks prikkels om te investeren in zwakke scholen

Natuurlijk is geen enkel schoolbestuur blij met een zwakke school in haar midden, maar toch zijn er nu onvoldoende stimulansen om dat te verbeteren. Het gaat daarbij niet alleen over scholen die door de onderwijsinspectie als zwak zijn beoordeeld, maar ook om scholen die veel beter zouden kunnen. Er is buiten de inspectie geen prikkel voor schoolbesturen om meer te investeren in die zwakke scholen of onderdelen. Daarvan zijn vooral scholen, leerwegen en niveaus de dupe waar leerlingen uit de lagere sociale milieus op zitten. Wie bekommert zich om hen? Geen enkele sectororganisatie neemt het voortouw waar het onderwijskundig voor hen mis dreigt te gaan. Dat laat men liever over aan de afzonderlijke besturen.

Er staat in de toekomstplannen van de sectororganisaties dan ook veel over structurele veranderingen, maar veel minder over wat men als kwaliteit ziet en hoe die het beste verzekerd kan worden. Bevoegde en bekwame leraren zijn, zoals bekend, niet gelijkelijk over scholen en schooltypen verdeeld. Voor het mbo is er nog steeds geen duidelijke opleidingsstructuur voor nieuwe leraren. Het zou goed zijn om heel bekwame vaklieden, liefst hbo-geschoold, aan te trekken voor het mbo. In de meeste plannen ontbreekt een heldere pa-

Sjoerd Karsten *Sectororganisaties veggen vooral hun eigen straatje schoon*

ragraaf over het lerarenbeleid, hoe voldoende en goed geschoolde leraren aan te trekken, nieuwe leraren op deskundige wijze te begeleiden en de goede te behouden. Sectororganisaties zijn opvallend stil waar het de kwaliteit en werkomstandigheden van leraren betreft.

Waarom wordt het vraagstuk van de kwaliteitscontrole in de eigen kring, zeker voor de 'zwakke' leerlingen die meer steun behoeven, niet steviger opgepakt? Wat bevoorrechte ouders vaak weten te bevechten voor hun eigen kinderen, door aan de bel te trekken bij misstanden, een bepaald aanbod af te dwingen en hun kind buiten school zelf of met hulp van derden bij te spijkeren, zou een aardige norm kunnen zijn. Misschien is het idee, dat onderwijskundige Paul Jungbluth bij zijn afscheid opperde, niet zo gek om een landelijke ombudsman in het leven te roepen. Die zou zorg kunnen dragen voor het belang van kansarme leerlingen en de deugdelijkheid van hun onderwijs. Het optreden van de Kinderombudsman bij de vele thuiszittende kinderen is een voorbeeld dat zoiets kan werken.

Weinig samenhang

Ook samenhang op de breukvlakken ontbreekt. Beleid, strategisch denken, toezicht en cao's gaan allemaal per onderwijssector. Ons stelsel is gesegmenteerd naar onderwijstypen die ieder op een eigen manier worden aangestuurd. We hebben het onderwijs in Nederland keurig verdeeld in sectoren (po, vo, mbo, hbo en wo) die goed hun eigen belangen bewaken. Dat is niet eens zo verwonderlijk, want zij hebben te maken met wetgeving, financiering, verantwoordelijke bewindslieden en directies op het ministerie die verdeeld zijn naar die afzonderlijke sectoren.

Zelfs sectoren in de beroepskolom, zoals vmbo, mbo en hbo, gaan ieder hun eigen gang. In het vmbo werd bijvoorbeeld gewerkt aan nieuwe examenprogramma's en profielen, terwijl in het mbo de kwalificatiestructuur voor de zoveelste keer op de schop ging.

Problemen bij de sectorgrenzen tracht men nu te verhelpen met allerlei projecten en initiatieven om de overgang van de ene sector naar de andere soepel te laten verlopen. Bij dergelijke projecten moeten nu allerlei ingewikkelde juridische afspraken gemaakt worden. En dan hebben we het nog niet eens over de onderwijskundige inrichting daarvan.

De mate waarin de centrale overheid zich bemoeit met beleidsthema's verschilt aanzienlijk. Bij het passend onderwijs blijft ze meer op afstand en laat zij veel aan de lokale besturen over. Bij andere thema's zit Den Haag er dichterbij. De verdeling daarin is niet duidelijk. Waarom wordt de verantwoordelijkheid van het voortijdig schoolverlaten geheel op het bordje van het mbo gelegd? Hoe lang moet de overheid falende bestuurders de hand boven het hoofd houden?

Het moeilijke van gepaste afstand is dat alleen zichtbare en grote aanleidingen een grond bieden voor stevig ingrijpen. In hoeverre is er in de huidige besturing voldoende bestuurskracht en corrigerend vermogen om aan de bel te trekken? De sectororganisaties houden zich bij voortdurend afzijdig uit angst voor imagoschade. Het lijkt al met al tijd dat de centrale overheid zich weer roert in dit debat.

Tegenwicht

Het onderwijs in Nederland is vanouds een mix van overheid en particulier initiatief, of zoals de eerste hoogleraar onderwijsbeleid Idenburg, het zo mooi noemde: zelfstandige kracht en centrale macht. Door de veranderingen in de beleidsarena is zowel op centraal als lokaal niveau de balans zoek. Er is op plaatselijk niveau precies gebeurd wat Idenburg voorspelde bij een te grote autonomie zonder tegenwicht, namelijk dat het onderwijsbestuur vervalt in particularisme (eigen belang eerst).

Op landelijk niveau ontbreekt het aan voldoende tegenwicht. Er zijn veel uitvoerende taken bij de sectororganisaties gelegd. Door die verwevenheid heeft de centrale overheid

Sjoerd Karsten *Sectororganisaties vegen vooral hun eigen straatje schoon*

eigenlijk geen duidelijke tegenspreker meer. De Onderwijsraad is weliswaar een belangrijk adviseur, maar door het gebrek aan macht kan die niet voldoende tegenspraak organiseren. Wie plaatst nu in de huidige verhoudingen nog de besturing van het onderwijs op de agenda? De sectororganisaties en besturen doen dat duidelijk niet.

De laatste jaren zijn er voldoende negatieve signalen geweest om de heersende bestuursfilosofie, die vanaf de jaren tachtig en negentig is ingezet, onder de loep te nemen. Terecht stelde Edith Hooge in haar oratie (Hooge, 2013) de vraag of deze signalen alleen maar incidenten zijn, of gezien moeten worden als een topje van de ijsberg. Volgens haar beschikken

schoolbesturen over een ‘verkeerde’ vorm van autonomie, namelijk te veel in de sfeer van financiering en huisvesting. Bestuur van het onderwijs zou zich volgens haar meer moeten richten inhoudelijke autonomie.

Of zij hierin gelijk heeft is de vraag, maar het is wel de hoogste tijd om een discussie te voeren over de besturing van het onderwijs. De dragers van de huidige bestuurlijke verhoudingen (schoolbesturen en sectororganisaties) zullen er niet voor voelen om hun macht ter discussie te stellen. Daarom is het aan de centrale overheid om de besturing van het onderwijs eveneens in het debat over het stelsel te betrekken en aandacht te besteden aan een goede borging van de publieke belangen.

Literatuur

- | | | |
|---|--|---|
| <p>Hooge, E. (2013), <i>Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties.</i></p> | <p>MBO Raad (2015), <i>Het mbo in 2025. Manifest voor de toekomst van het middelbaar beroepsonderwijs.</i></p> <p>Rosenmöller, P. (2015), <i>Van massaproductie naar maatwerk.</i></p> | <p>Vereniging Hogescholen (2015), <i>#hbo 2025. Wendbaar en weerbaar.</i></p> |
|---|--|---|