

Haal het onderwijs uit het slop! (1)

# Onderwijs verkeert in noodtoestand

TON VAN HAPEREN

Tijdens de laatste verkiezingscampagne tuimelde onderwijs van het politieke prioriteitenlijstje. Veiligheid, integratie en wachtlijsten domineerden het debat en de crisis in het Nederlands onderwijs kwam slechts zijdelings ter sprake. Tijdens die zeldzame momenten hield lijsttrekker Wouter Bos zich op de vlakke. Geen beleidsvoorstellen of vergezichten, hij beloofde rust. Grote vernieuwingsoperaties zijn uit. Scholen en ouders mogen voortaan zelf beslissen over inhoud en organisatie. Even na de verkiezingen traden de sociaal-democratische Kamerleden Hamer en Tichelaar naar buiten met het idee scholen een licentie te verstrekken. Weer was daar hetzelfde argument. Een licentie garandeert rust voor een periode van vijf tot tien jaar. Minister Van der Hoeven gebruikt misschien andere termen, maar vertelt hetzelfde verhaal. Politici van links tot rechts zijn het eens over onderwijsbeleid. Minder overheid, meer vrijheid en de werkvloer lost de problemen op. Een misverstand en nog onuitvoerbaar ook. Scholen zijn geen autonome eenheden, vanwege hun budgettaire afhankelijkheid van de bestuurlijke middenlaag. Bovendien zijn de problemen in met name het voortgezet onderwijs een maatje te groot voor directies en leraren.

Ideeën om het Nederlands onderwijs uit het

**Over de auteur** Ton van Haperen is leraar aan het Rythovius College in Eersel en vakdidacticus algemene economie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam

slop te trekken zijn er wel vaker. Het gaat namelijk niet goed. Zo melden zich 25% meer Nederlandse leerlingen aan bij Belgische scholen dan het vorig jaar. In het middelbaar beroepsonderwijs is 75% van de leerlingen onvoldoende taalvaardig. Vroeger maakten kinderen promotie, van MAVO naar HAVO en soms zelfs naar het vwo. Het Sociaal Cultureel Planbureau toont aan dat nu demotie de norm is. Leerlingen tuimelen massaal omlaag. Reacties op het verval zijn voorspelbaar. Het particulier onderwijs groeit en het bedrijfsleven klaagt steen en been over de kwaliteit van schoolverlaters. Grote multinationals zitten met de handen in het haar. Zij kunnen geen slim bèta personeel vinden en zijn zelfs bereid scholen te adopteren. Philips is deze fase al voorbij en verplaatst een *research & development* afdeling naar Montreal. De tijd dat Nederland zich qua kennis verheven mocht voelen boven landen als Canada en Finland is niet meer.

Maar de ellende is niet overal even groot. Basis- en hoger onderwijs hebben perspectief. Basisscholen zijn nog steeds overzichtelijke eenheden, de klassenverkleining maakt het werk aantrekkelijk en onderwijsassistenten helpen bij de verlaging van de werkdruk. Vandaar dat PAVO's redelijk populair blijven. Ook bij hogescholen en universiteiten gaat het niet slecht. Internationalisering plaatst de organisaties in een nieuwe en frisse concurrentiepositie. Daarbij zullen gebruikers moeten wennen aan het idee dat hoger onderwijs ook een particuliere investering is. Nederlandse hogescholen en universitei-

ten plooiën zich inhoudelijk en organisatorisch steeds meer naar het Angelsaksisch model. Daar hoort een visie op bekostiging bij. In de vs sparen ouders voor de studie van hun kinderen en is lenen geen schande. Ook hier zal de overheid zich uit het hoger onderwijs terugtrekken. Dat is een onomkeerbaar proces. Hoger en basisonderwijs komen er wel uit, maar in het voortgezet onderwijs wringt en kraakt het aan alle kanten. Vernieuwingen lopen vast, lesuitval stijgt, het lerarentekort wil niet dalen en het geldgebrek is chronisch.

#### SCHRAPERIG BELEID

Veelal krijgen de bezuinigingen, ingezet in de jaren tachtig, de schuld van de verloedering op de middelbare scholen. Gedeeltelijk terecht. De OESO laat elk jaar weer zien dat Nederland gemiddeld een half procent van het BBP minder uitgeeft aan onderwijs dan vergelijkbare landen. Omgerekend naar huidige bedragen is dat 2 miljard euro *per jaar* te weinig. In dat kader is de extra uitgave van 700 miljoen voor de komende kabinetsperiode een schijntje. 175 miljoen per jaar erbij tegenover 2 miljard te weinig, betekent voor de komende vier jaar een vergroting van de achterstand met ruim 7 miljard euro ten opzichte van concurrerende landen.

Natuurlijk, dit is makkelijk gerekend, maar de gevolgen van schraperig beleid zijn door de Amsterdamse econoom Waterreus duidelijk aangegeven. Leraren hebben grote klassen en draaien veel lessen. Nergens in Europa zijn de kosten per leerling per uur zo laag als hier. Deze hoge leerling/leraar ratio is zonder twijfel de belangrijkste belemmering bij de modernisering van het onderwijs. Individualiseren van leerwegen en rekening houden met verschillen tussen kinderen zijn onmogelijk, met klassen van dertig leerlingen. Maar *the booming nineties* leren dat hiermee de kous niet af is. Onder minister Hermans heeft de sector aan het infuus gelegen. Schoolbudgetten gingen fors omhoog. De salarissen van leraren maakten dankzij heldere centrale afspraken een sprongetje. De getalletjes van Waterreus gin-

gen echter niet omlaag, het effect op de werkdruk was nihil. Geldgebrek speelt een rol, maar vormt niet de enige verklaring. Gelukkig maar, want budgettaire expansie valt niet te verwachten.

Zonder extra geld zijn er wel degelijk mogelijkheden om de trein weer op de rails te krijgen. Maar dan moet eerst wel duidelijk zijn waar de rottigheid zit. Ook voor onderwijs geldt: zonder analyse geen beleid.

#### MISLUKTE VERNIEUWING

De grote vernieuwingen van de jaren negentig — basisvorming, studiehuis en VMO-waren reacties op reële onderwijsproblemen. Maar kansongelijkheid, slechte doorstroming, afbraak beroepsonderwijs en veroudering van het programma wachten nog steeds op een passend antwoord. De vernieuwingen zijn namelijk mislukt.

Moderne Haagse politici bepleiten Kamerbreed meer vrijheid voor scholen, vanuit het idee dat het ministerie in Zoetermeer de schuldige is achter dit beleidsfalen. Regelzucht en circulaire met hun verlamme werking hebben doelstellingen onbereikbaar gemaakt. Landelijke politici vergissen zich en gaan voorbij aan wat er echt misging.

Uitstel van schoolkeuze, verbreding van het aanbod en bevorderen van actief leren zijn de doelstellingen van de basisvorming; een programma in de onderbouw van het voortgezet onderwijs voor alle leerlingen. In grote lijnen een aardig plan, maar al snel blijkt dat de concrete invulling aan interne tegenstrijdigheden ten onder gaat.

De overlegcultuur, waarin elke belangenvereniging zijn punt mag scoren, zorgt voor een overdaad aan vakken. Het uitgangspunt *gelijke kerndoelen voor alle leerlingen* houdt onvoldoende rekening met verschillen. In het beroepsonderwijs is het algemeen vormend gedeelte overladen. Een tweede vreemde taal met twee lessen in de week is voor deze populatie diefstal van tijd. De kinderen leren niks en de leraar voelt zich ongemakkelijk. Bovendien zitten scholen op het moment van invoering in een schaalvergrotings-

operatie. Nieuwe, onzekere, grote organisaties creëren overzicht en groeperen kinderen op intelligentie. Hierdoor heeft de basisvorming een tegenovergesteld effect. Brugklassen van nu zijn homogener dan twintig jaar geleden. De definitieve schoolkeuze vindt plaats in het basisonderwijs.

Ondertussen bestaat het oorspronkelijke probleem nog steeds. Onze samenleving wint aan complexiteit. Toekomstige burgers zijn gebaat bij een verdergaand basisonderwijs in kennis en vaardigheid. Bovendien hebben kinderen in achterstandsgroepen tijd nodig om hun kwaliteiten te ontdekken. Die krijgen ze nog steeds niet. Hordes potentiële intelligenten worden momenteel op basis van een CITO-score afgevoerd naar het VMBO.

Het studiehuis heeft een andere doelstelling — verbetering aansluiting met hoger onderwijs — maar lijkt inhoudelijk sterk op de basisvorming met verbreding van het aanbod, verschuiving van kennis naar vaardigheid en actief leren. Leerlingen hoeven minder in de klas te zitten, maar kunnen zelf of in groepjes leren. Het aantal vervelende en corrigerende confrontaties in een klassikale setting loopt terug. Leraren reageren in beginsel enthousiast.

Jaren later vallen de resultaten tegen. Toename van het aantal vakken, betekent minder lessen per vak. Het studiehuis in de betekenis van individualisering van het leertraject is daardoor onmogelijk. De realiteit is klassikaal. Geld voor individuele begeleiding van leerlingen is er niet. De mediatheek heet studiehuis, maar prikkels die het leren bevorderen ontbreken. In het gunstigste geval surveilleert een *melketier*. Door de druk van het overvolle programma vallen leraren terug op een frontale aanpak. Niet dat kinderen daar veel van leren, maar ze hebben de stof tenminste één keer gezien.

Ministers en staatssecretarissen reageren met overleg en aanpassingen. In 2005 gaat de volgende wijziging in. Maar zo laten weeffouten zich niet wegwerken. Na elke aanpassing staat weer een nieuwe boze vergeten groep op. Eerst zijn dat de *heelmeesters*. Leraren Frans en Duits

kunnen met één les in de week kinderen niks leren. Dat is juist en dus krijgen ze gelijk. Maar ja, het moet wel ergens vandaan komen. Vandaar de nieuwe actiegroep de *boze bèta's*. Over een paar jaar krijgen wiskunde en natuurkunde hun uren waarschijnlijk weer terug.

Het VMBO is nummer drie in de rij. Een mooie reclamecampagne legt de doelstelling uit: versterken van het beroepsonderwijs, de vergaarbak voor moeilijke leerlingen. Dat is een ingewikkeld probleem. Vandaar dat op scholen de aandacht verschuift van inhoud naar organisatie. De oude MAVO hoort bij het VMBO, maar hangt vaak aan het HAVO/VWO. Bestuurders, lokale politici en schoolleiders dwingen MAVO-afdelingen tot aansluiting bij een VMBO. Ervaringen uit het verleden leren dat een dergelijk vernieuwing van bovenaf niet werkt. Als ouders hun kind naar een MAVO willen sturen, doen ze dat. Amsterdam kende het vorig jaar wachtlijsten voor witte MAVO's.

Het VMBO blijft een moeizaam schooltype met hoge uitvalcijfers. De meest genoemde oorzaak; de algemeen vormende inhoud. Vandaar de opkomst van de leerwerktrajecten, de moeilijke leerling krijgt op jonge leeftijd een baan, in andere landen heet dat kinderarbeid. De school die deze kinderen opvoedt tot mondige en zelfbewuste burgers bestaat in ieder geval niet meer. De arbeidsmarkt regeert.

Basisvorming, studiehuis en VMBO laten allemaal hetzelfde zien: de kwaliteit van beleid is slecht. Onderwijsvernieuwing vraagt om duidelijke keuzes. In dit geval tussen Angelsaksisch vaardighedenonderwijs en de kennisgerichte aanpak van Belgen, Fransen en Duitsers. Met een versnipperd programma van vijftien vakken is vaardighedenonderwijs onmogelijk. Het gevolg is dat uitgevers, schoolleiders en politici het één bepleiten, terwijl leraren in de klas het andere doen. Zij zijn geschoold als vakleerkracht en niet in het bijbrengen van vakoverstijgende vaardigheden. Omdat het ontbreekt aan een coherent en sturend curriculum vallen ze terug op wat ze wel kunnen, doorgeven van vakkennis, die in veruit de meeste gevallen lang geleden is opgedaan.

Scholen kunnen dit probleem niet oplossen. Toch wordt dat wel van ze verwacht. De commissie herziening basisvorming heeft vrijheid van scholen hoog in het vaandel staan en weigert te vertellen hoe het moet. Minister Van der Hoeven houdt over inhoud, inrichting en doelstellingen van voortgezet onderwijs eveneens consequent de kaken op elkaar. Dat is meer dan kwalijk. Onzekerheid, geldgebrek, overbelaste leraren en dan ook nog opnieuw het wiel uitvinden op de werkvloer, vormen de ingrediënten voor kwaliteitsverlies. Het is in deze context niet vreemd dat schoolleiders graag van het centraal eindexamen af willen, dat geeft tenminste weer wat lucht. Ondertussen wordt er wel gespeeld met de kansen van kinderen. Het gemengd gefinancierd hoger onderwijs kan niet anders dan zelf de toelating ter hand nemen. Dat impliceert dat een diploma voortgezet onderwijs geen toegang meer garandeert voor een vervolgopleiding,

#### ORGANISATIE EN SCHOOLCULTUUR

Het lijkt wel of politici het niet weten, maar de organisatie in het voortgezet onderwijs is de afgelopen tien jaar wezenlijk veranderd. Bijna alle verkiezingsprogramma's spreken een voorkeur uit voor kleine scholen waar ouders, leerlingen en leraren het voor het zeggen hebben. De term menselijke maat valt met enige regelmaat. Een prima standpunt. De uitval bij lagere typen onderwijs loopt gegarandeerd terug als de school overzichtelijk, samenhangend en zorgzaam is. Maar helaas, de landelijke politiek heeft over schaalgrootte niks te zeggen. Daar gaan de schoolbesturen over.

Het grootste bestuur van Nederland had een paar jaar geleden vijftig scholen onder zich. Nu zijn dat er nog veertig, bij een hoger leerlingenaantal. Schaalvergroting op schoolniveau is een autonoom proces, waar geen buitenstaander invloed op heeft. Ouders, leerlingen en leraren willen kleine klassen, overzichtelijke scholen en aandacht voor kinderen. Ze krijgen mammoetorganisaties, bureaucratie, lesuitval en een tekort aan leraren.

Ook het licentievoorstel van Hamer en Tichelaar gaat aan dit misverstand ten onder. Niet de school, maar het bestuur krijgt de licentie en dat reproduceert het gedrag van een bureaucratische organisatie, met circulaire en alles wat daarbij hoort.

Ondertussen groeien besturen, want fondsvorming staat voor daadkracht. Het proces van reorganiseren, fuseren en uitdijen gaat gewoon door. Politiek en markt hebben geen enkele cor-

*Scholen kunnen haast niet anders dan falen. Dat betekent dat over tien jaar het particulier onderwijs het vangnet is voor degene die het kan betalen. Over gelijke kansen moeten we het dan maar niet meer hebben*

rigerende invloed. Vreemd, want dit organisatie-model is maatschappelijk onwenselijk. Bestuurders staan ver van de werkvloer, hebben als drijfveer oppompen van de status van de organisatie en creëren draagvlak door een loyale managementkaste om zich heen te verzamelen. De nieuwste trend is een laag van centrale directies tussen het bestuur en schooldirecties in. Het aantal functionarissen in de hogere schalen neemt sterk toe.

Schooldirecteuren nemen het organisatie-model over en creëren intern hiërarchie door middel van functiedifferentiatie. De school krijgt zo een uitdijend middenkader. Ervaren leraren, gebukt onder werkdruk en onmogelijke opdrachten, maken graag gebruik van deze vluchtroute uit de klas en storten zich op de *andere taken*. In het gunstigste geval wordt hun werk met leerlingen overgenomen door een bekwame kracht, maar daar zijn er niet veel van.

Terwijl de schaarste in de klas ligt, devalueert

juist de waarde van dat werk. Hierdoor kan het voorkomen dat binnen een bestuurlijke eenheid meer dan voldoende mensen met een onderwijsbevoegdheid aanwezig zijn, terwijl kinderen een paar uur per dag vrij hebben in verband met het hoge ziekteverzuim.

Amsterdam had het vorig schooljaar een VMBO dat het rooster niet bemand kreeg. De ene helft had in de ochtend les, de andere in de middag, maar het oude rooster bleef gehandhaafd. Dus een leerling die in de ochtendgroep zat, met volgens het rooster Engels in de middag, kreeg gewoon geen les in dat vak. Dat zijn de oplossingen die scholen zelf bedenken!

#### RUST ROEST

Leraren hebben van alles boven zich en om zich heen: bestuur, centrale directie, een locatieleider, conrectoren, coördinatoren met daaronder een breed geschakeerd middenveld. Dagelijks zijn er vele *aansturingsmomenten*. Briefjes in het postvak en achteloze vragen in de pauze maken de instructies talrijk, soms tegenstrijdig en vaak overbodig. Eenmaal in de klas is het weer werken met een onmogelijke vernieuwingsopdracht.

In deze diffuse schoolcultuur is alles zwaar. Vandaar dat leraren maar wat doen, soms is dat prima, vaak niet. Feit is dat de onderlinge samenhang nihil is, waardoor kinderen maar moeilijk begrijpen wat van ze verwacht wordt. Dat heeft een negatieve uitwerking op het leerproces. Sterker, zonder duidelijke steun van thuis is het voor de hedendaagse jeugd onmogelijk om het voortgezet onderwijs schadevrij te doorlopen. Het is dan ook niet raar dat eigenlijk alleen het schooltype vwo een duidelijke identiteit heeft. Met een intelligente, homogene groep leerlingen uit een hoger milieu wil het net lukken. Maar iedereen verdient goed onderwijs. Dat uitgangspunt zou landelijke politici tot handelen moeten dwingen. Vooral omdat de oplossingen voor de hand liggen en weinig hoeven te kosten.

Het begint met een duidelijke en consequente keuze voor vaardighedenonderwijs. Concreet be-

tekent dat minder vakken en die ook duidelijk benoemen. Scholen vage kaders zelf laten invullen, is in de huidige omgeving te vrijblijvend. Zonder dwang verandert niks.

Daarnaast vraagt de verwarring op de werkvloer om scherpe kwaliteitscontrole. In Engeland vallen inspectieteams regelmatig de school binnen. Zij observeren lessen en komen snel ter zake. Leraren die niet voldoen kunnen naar de bijscholing, daarna volgen sancties. Momenteel kunnen schooldirecties in Nederland het zich permitteren hun aandacht enkel te richten op sturing en organisatie. Streng inspectierondes dwingen de ogen weer richting klas. Bestrijden van lesuitval kan op dezelfde manier.

Het is onacceptabel dat kinderen uren aan een stuk vrij zijn. Ze gaan naar school om iets te leren. Dat is prioriteit nummer één. Een boete bij lesuitval is dan de logische maatregel die het middenkader voor de klas dwingt. En dan zijn er nog de schoolleiders en bestuurders. Door de groeiende autonomie ontwikkelen zij zich van beleidsuitvoerder tot beleidsmaker. Eigenlijk zijn het politici. Toch negeren zij wensen van ouders, leerlingen en leraren. Dat kan natuurlijk niet. Democratiseren van deze functies ligt voor de hand, gewoon elke vier jaar naar de stembus.

Het Nederlandse voortgezet onderwijs verkeert in een diepe crisis. Landelijke politici maken een inschattingfout als zij denken dat directies, leraren en ouders naar rust verlangen en de problemen zelf kunnen oplossen. Onzin, rust roest! Scholen gaan gebukt onder kwalitatief slechte vernieuwingen, functioneren in een veld waar elke prikkel ontbreekt en kunnen niet anders dan falen. Minister Van der Hoeven doet er verstandig aan de noodtoestand af te kondigen. Alleen met kordaat optreden en sterk leiderschap valt er nog wat te redden. De kans hierop lijkt gering. Dat betekent dat over tien jaar het particulier onderwijs het vangnet is voor degene die het kan betalen. Over gelijke kansen moeten we het dan maar niet meer hebben.