

Economenpraat: het hoe en het wat

De columnist Frank Kalshoven (De Volkskrant 16/2/2008 p.7) is blij met de *nieuwe spelregels voor het onderwijs* die door de commissie-Dijsselbloem zijn voorgesteld: de overheid gaat over de eindtermen (het wat) en de onderwijsinstellingen gaan over de didactiek (het hoe). Kalshoven is econoom en denkt in strakke economische modellen: als je scholen een lumpsum en een resultaatsverplichting geeft, dan zullen ze vanzelf de doelmatigste manier kiezen om het beoogde resultaat te bereiken. Maar pas op!

Volgens Kalshoven moet de hoogte van de lumpsum afhankelijk worden gesteld van het aantal afgeleverde gediplomeerden. Dergelijke **outputfinanciering** is een stokpaardje van economen. Op basis van hun modellen is dat financieringsysteem ooit in het *hoger beroepsonderwijs* ingevoerd. Als je onderwijsinstellingen beloont voor elke gediplomeerde die zij afleveren en je stelt die bekostiging afhankelijk van een kwaliteitsstempel dat met inspraak van het afnemende veld gegeven wordt (de Accreditatie), dan zullen ze vanzelf de doelmatigste manier kiezen om het beoogde resultaat te bereiken.

Minister Plasterk heeft eind vorig jaar in zijn *strategische agenda* aangekondigd dat hij het aandeel van de outputfinanciering in de bekostiging van het HBO drastisch wil terugdringen. Het blijkt namelijk een helse toer om een gulden middenweg te vinden tussen Autonomie en Kwaliteit (HOAK). De 'maatschappelijke ondernemingen' staan aan de verleiding bloot te sjoemelen met het eindniveau (Het Nieuwe Leren) en *risicostudenten* af te stoten (via het Bindend Studieadvies). De professionele verantwoordelijkheid van de docenten legt het af tegen het streven van de Maatschappelijke Ondernemingen hun winst te maximaliseren. Minister Plasterk wil impulsen geven om de opvang van aankomende studenten te verbeteren en de uitval in het hoger onderwijs te verminderen. Outputfinanciering is dan het paard achter de wagen. Anders gezegd: als je onderwijsinstellingen beloont al naargelang het aantal gediplomeerden dat ze afleveren en te weinig impulsen geeft om ook de *toegevoegde waarde* te optimaliseren, dan gaat het mis. Dan ga je voorbij aan het feit dat onderwijsprofessionals in de eerste plaats een *inspanningsverplichting* hebben om het beste uit hun studenten te halen (een kwestie van beroepsethiek) en dat je terughoudend moet zijn om hun met bedrijfseconomische prikkels *resultaatsverplichtingen* op te leggen.

Terug naar Frank Kalshoven, de man van de economische modellen. Hij is dus blij met het uitgangspunt dat de overheid zich op *'t wat* moet concentreren en zich niet met *'t hoe* moet bemoeien. Vervolgens stelt hij dat de **1040 urennorm** (jaarlijks 1040 klokuren les voor iedere leerling), of welke lagere norm dan ook, in strijd is met dat uitgangspunt. Kalshoven ziet over het hoofd dat een dergelijke norm niet alleen een minimum-input van personeel voorschrijft (het hoe), maar ook een minimale studie-inzet van leerlingen en daarmee, bij benadering, de minimale hoeveelheid leerwinst die zij op school moeten boeken. De urennorm is een poging de *toegevoegde waarde* veilig te stellen die leerlingen moeten verwerven (het wat). Bovendien is een dergelijke norm een poging om te garanderen dat scholen hun *inspanningsverplichting* jegens iedere leerling serieus nemen: ze kunnen niet beloven dat iedere leerling het diploma haalt, maar ze moeten wel *hun uiterste best doen* om hen naar de eindstreep te brengen.

Ik zal overigens de eerste zijn om te beamen dat het stellen van zo'n urennorm allerlei dysfuncties kan hebben, zeker als men de eis stelt dat iedere leerling hetzelfde onderwijs moet volgen. Indien men de toegevoegde waarde wil optimaliseren, dan moet de school voldoende mogelijkheid krijgen de vulling van die uren te differentiëren en individualiseren. Want die vulling is het domein van de school (het hoe).

Een andere inbreuk op de wat/hoe-regel, zegt Kalshoven, is dat de overheid volgens de commissie-Dijsselbloem de bevoegdheid moet behouden voorschriften te stellen betreffende de **deskundigheid van docenten**. Als de overheid weet te garanderen dat de centraal-vastgestelde eindtermen van het *kerncurriculum* door iedere gediplomeerde bereikt zijn, dan mogen scholen wat hem betreft hun onderwijs ook door assistenten of beunhazen laten geven. Weer zo'n voorbeeld van ongenueanceerd modeldenken. Je formuleert een stelling, voorzien van allerlei vage of impliciete ontbindende voorwaarden. Vervolgens slik je de voorwaarden in, waarna de economische wijsheid door iedereen voor zoete koek wordt aangenomen. Ik denk aan de volgende voorwaarden: de beoogde uitkomsten van de opleiding zijn *gemakkelijk meetbaar*, het kerncurriculum is *niet te smal* in verhouding tot het gehele curriculum, er zijn ook centraal-vastgestelde *tussentermen* waarop de school wordt afgerekend, en de belangen van leerlingen die *extra steun* nodig hebben worden beschermd.

Aan het eind van zijn artikel vat Kalshoven zijn versie van de wat/hoe-regel kort en bondig samen: 'De overheid bepaalt wat wij willen kopen (...) tegen welke prijs; de scholen bepalen hoe ze het gevraagde voor ons gaan maken.' Deze denktrant staat te boek als *economisch reductionisme*. Het onderwijs wordt

gereduceerd tot een contract tussen de scholen enerzijds en de afnemers van de gediplomeerden anderzijds (net zoals het bedrijfsleven wordt gereduceerd tot een markt van aanbieders en afnemers van producten). De belangen van andere relevante partijen worden weggedacht. In het bedrijfsleven zijn bijvoorbeeld ook de belangen van de werknemers in het spel, de belangen van de dieren die in het productieproces verwerkt worden, en de maatschappelijke belangen op het gebied van het milieu.

In het onderwijs gaat het mede om de belangen van leerlingen en studenten, die vele jaren op school doorbrengen en die ondertussen hun ontwikkelingsgang van kind naar volwassene moeten volbrengen. En evenzeer om de belangen van leerlingen/studenten die hun aanvankelijke school-, studie- en beroepskeuzes moeten herzien. Frank Kalshoven zal zeker toegeven dat een onderwijsinstelling niet alleen als leverancier van gediplomeerden, maar ook als goed werkgever jegens zijn personeel moet opereren. Maar voor de leerlingen en studenten is in het economische laissez-faire model van Frank Kalshoven geen plaats: zij zijn gereduceerd tot grondstoffen die door het productiebedrijf School verwerkt worden (of tot bedrijfsafval dat de school helaas moet laten afvoeren).

Moet de overheid zich onthouden van bemoeienis met *het hoe* van 'maatschappelijke ondernemingen'? Neen, in het arbeidsrecht wordt aanvaard dat de belangen van hun *werknemers* door de overheid beschermd moeten worden (en dat is precies het strijdpunt bij het ontslagrecht: verdienen oudere werknemers bescherming tegen de werking van de dogmatische modellen van de economen?). Naar analogie is er alle reden voor de overheid om ook voor de belangen van leerlingen en studenten op te komen. Dat is eens te meer het geval daar het om kinderen en jongeren gaat die tot de *vlootende bevolking* van een schoolorganisatie behoren en die nog niet de *volwassen weerbaarheid* hebben ontwikkeld om adequaat voor de eigen belangen op te komen. De overheid heeft een tweeledige plicht:

- ervoor te zorgen dat er regels worden opgesteld en gehandhaafd ter bescherming van fundamentele belangen van leerlingen en studenten (niet alleen ten aanzien van de eindtermen maar ook ten aanzien van de 'bedrijfsprocessen');
- zich te onthouden van overmatige bemoeienis met de eindtermen, voorzover onderwijsprofessionals daardoor belemmerd worden om aan de fundamentele belangen van leerlingen en studenten tegemoet te komen.

Wes Holleman
weblog onderwijs 17-2-2008
www.onderwijsethiek.nl