
Vergaderjaar 2007–2008

31 007

**Parlementair Onderzoek
Onderwijsvernieuwingen**

Nr. 6

**BRIEF VAN DE COMMISSIE PARLEMENTAIR ONDERZOEK
ONDERWIJSVERNIEUWINGEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 februari 2008

De Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen biedt u hierbij het verslag aan van het onderzoek dat zij op grond van de haar op 17 april 2007 gegeven opdracht heeft ingesteld.

De voorzitter van de commissie,
Dijsselbloem

De griffier van de commissie,
De Kler



Van links naar rechts: T. Dibi, N. de Rooij, B.J. van Bochove, J.R.V.A. Dijsselbloem, H. Zijlstra, B. van der Ham, C.A. Ortega-Martijn en M. Bosma



Van links naar rechts: A. Maarleveld, L. Boeve, L.K. Middelhoven, E.F. Dujardin, T. Dibi, N. de Rooij, B.J. van Bochove, J.R.V.A. Dijsselbloem, H. Zijlstra, B. van der Ham, C.A. Ortega-Martijn, M. Bosma, M.H.R.M. Arends, C.C. Verhoeff, E.C.E. de Kler

EINDRAPPORT

Inhoudsopgave

Voorwoord	7	3.7.2	Huidige situatie rond regelgeving onderwijstijd	106
		3.8	Het nieuwe leren en het belang van kennis	108
Hoofdstuk 1 Inleiding en verantwoording	9	Hoofdstuk 4 De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs	113	
1.1	Aanleiding parlementair onderzoek onderwijs- vernieuwingen	4.1	Inleiding	113
1.2	Vraagstelling van de commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen	4.2	De effecten van onderwijsvernieuwing	114
1.3	Samenstelling commissie en staf	4.2.1	Invloed van onderwijsvernieuwing op de kwaliteit	114
1.4	Uitbesteed onderzoek	4.3	Nationaal en internationaal onderzoek naar onderwijs- kwaliteit	116
1.5	Werkbezoeken, regionale bijeenkomsten, brieven en e-mail	4.3.1	Periodieke Peilingen van het Onderwijsniveau	116
1.6	De besloten en openbare gesprekken	4.3.2	Cohortstudies: Prima-cohorten, VOCL-cohorten en COOL5-18	117
1.7	Leeswijzer	4.3.3	Internationale vergelijkingsstudies: PIRLS, TIMSS en PISA	119
Hoofdstuk 2 Drie klassieke onderwijsvernieuwingen	17	4.3.4	Rekentoetsen en taaltoetsen Pabo	122
2.1	Inleiding	4.4	Hoe bewaakt de overheid onderwijskwaliteit (instru- menten)?	123
2.2	Basisvorming	4.4.1	Examens, diploma's en de kwaliteit van onderwijs	123
2.2.1	De aanleiding	4.4.2	De rol van de inspectie en de kwaliteit van onderwijs	124
2.2.2	De voorbereiding van de wettelijke regeling basis- vorming	Hoofdstuk 5 Analyse en Conclusies	128	
2.2.3	De implementatie van de basisvorming	5.1	Inleiding	128
2.2.4	Evaluatie en effecten van de basisvorming	5.2	Fase van probleemdefinitie	128
2.2.5	Beleidsaanpassingen	5.3	Fase van beleidsontwikkeling	129
2.2.6	Politieke terugblik	5.4	Fase van wetgeving	133
2.3	De vernieuwing van de bovenbouw (tweede fase)	5.5	Fase van implementatie	134
2.3.1	De aanleiding	5.6	Fase van evaluatie	138
2.3.2	De voorbereiding van de wettelijke regeling tweede fase	Hoofdstuk 6 Aanbevelingen	142	
2.3.3	De implementatie van de tweede fase	6.1	Inleiding	142
2.3.4	Evaluatie en effecten van de tweede fase	6.2	Nieuwe verhoudingen	142
2.3.5	Beleidsaanpassingen	6.3	De kerntaken van de overheid	143
2.3.6	Politieke terugblik	6.3.1	Vaststellen van de inhoud van het onderwijs	143
2.4	Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)	6.3.2	Meten van de kwaliteit: examens toetsen en peilingen	145
2.4.1	Aanleiding	6.3.3	Toezicht houden en handhaven	147
2.4.2	De voorbereiding van de wettelijke regeling vmbo	6.3.4	Randvoorwaarden en faciliteiten	148
2.4.3	De implementatie van het vmbo	6.3.5	Verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel	148
2.4.4	Evaluatie en effecten van het vmbo	6.4	Versterking ankerpunten voor onderwijskwaliteit	150
2.4.5	Beleidsaanpassingen	6.5	Het bewaken van zorgvuldige beleidsprocessen	151
2.4.6	Politieke terugblik	6.6	De kerntaak van de scholen: invullen van het «hoe»	153
2.5	Bekostiging, bezuiniging en verantwoording	6.7	Tot slot	156
2.6	Verzorgingsstructuur	Literatuurlijst	157	
Hoofdstuk 3 Het nieuwe leren	92	Overige geraadplaatste literatuur	165	
3.1	Inleiding	Officiële stukken	171	
3.2	Wat wordt verstaan onder «het nieuwe leren»?	Lijst selectie binnengekomen post	173	
3.3	Aanleidingen voor «het nieuwe leren»	Afkortingenlijst	183	
3.4	Wetenschappelijke onderbouwing	Samenvatting	187	
3.5	Hoe krijgt «het nieuwe leren» vorm in het onderwijs?			
3.6	De veranderde positie van de docent			
3.7	Het bewaken van de onderwijstijd			
3.7.1	Een korte terugblik			

Deelonderzoeken

- I *(Kamerstuk 31 007, nr. 7)*
Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau
- II *(Kamerstuk 31 007, nr. 8)*
Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht
- III *(Kamerstuk 31 007, nr. 9)*
Deelonderzoek Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
Deelonderzoek Onderzoekscentrum «Leren in Interactie»
Essay Centraal Planbureau
- IV *(Kamerstuk 31 007, nr. 10)*
Verslagen van verhoren en verslagen van de regionale bijeenkomsten
- VI *(Kamerstuk 31 007, nrs. 11 en 12)*
Onderzoek Algemene Rekenkamer

VOORWOORD

De parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen biedt hierbij haar eindrapport «Tijd voor Onderwijs» aan.

De onderwijsstrijd anno nu gaat over tijd. Tijd voor onderwijs. Wanneer je de relatie tussen overheid en scholen onderzoekt, is de factor tijd is een terugkomend thema.

Bij de onderwijsvernieuwingen van de jaren negentig leek in de politiek wel een andere tijdschaal te gelden dan in het onderwijs. Terwijl het maatschappelijke en politieke debat pas met de nodige vertraging tot beleid leidt en beleid daardoor soms achter de maatschappelijke feiten aanhobbelt, moet dat beleid vervolgens spoorlags worden doorgevoerd. Scholen en docenten, veelal zeer gemotiveerd en loyaal, moeten onder grote tijdsdruk de vernieuwing in de praktijk brengen. In hoog tempo volgt de ene verandering de andere op. Goed beleid en goed onderwijs vragen om tijd. Tijd voor een kritische analyse, tijd om uit te proberen, tijd om zorgvuldig in te voeren, tijd voor omscholing en tijd om zo nu en dan eens achterom te kijken. Onderwijstijd staat van alle kanten onder druk. Enerzijds druk van leerlingen en ouders die meer uren eisen en anderzijds van scholen en scholieren die te hoop lopen tegen een omstreden urennorm. Ondertussen moeten scholen woekeren met de tijd, gegeven het eeuwige tekort aan geld en het oplopende tekort aan bevoegde docenten. Tenslotte, één van de meest prangende vragen rond onderwijs is «waar we gaan we de onderwijstijd aan besteden?». Welke maatschappelijke problemen mogen een beslag doen op de schaarse tijd? Maar bovenal, welke kennis is onmisbaar, welke vaardigheden verwachten we nu echt afloop van de schoolperiode? Het debat daarover zal de komende jaren volop worden gevoerd. Uiteindelijk is de Kamer weer aan zet: Het is Tijd voor Onderwijs.

De onderzoeksopdracht werd verleend naar aanleiding van onrust over «het nieuwe leren». De opdracht was nadrukkelijk terug te kijken naar de ingrijpende vernieuwingen in het voortgezet onderwijs vanaf begin jaren negentig, te komen tot een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs en lessen te trekken voor de toekomst. De onderzoekscommissie heeft gebruik gemaakt van alle denkbare kennis en ervaring op dit thema door werkbezoeken af te leggen, gesprekken te voeren, achtergrondstudies uit te zetten, regionale hoorzittingen te organiseren en tenslotte een reeks besloten en openbare gesprekken te voeren. Daarnaast heeft de commissie zeer veel brieven en mails ontvangen van geïnteresseerde burgers en betrokken mensen uit het onderwijs. Van deze berichten heeft de commissie dankbaar gebruik gemaakt.

De commissie is zeer erkentelijk voor alle medewerking die zij kreeg uit het onderwijs, uit de wereld van de wetenschap en beleidsadvisering en de samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschap.

Veel waardering gaat uit naar de onderzoekers die de deelstudies voor het parlementair onderzoek hebben uitgevoerd. Zij hebben een belangrijke basis voor dit onderzoek gelegd.

De commissie had haar werk niet kunnen verrichten zonder de grote deskundigheid en tomeloze inzet van haar staf. Met name wil ik bedanken Eveline de Kler, Margreet Arends, Liselotte Boeve, Leslie Dujardin, Anneke Maarleveld, Laura Middelhoven, Carien Verhoeff en Jos van der Waals.

Jeroen Dijsselbloem

HOOFDSTUK 1 INLEIDING EN VERANTWOORDING

1.1 Aanleiding parlementair onderzoek

«Wij willen leren, geef ons ook de kans.» Deze leuze weerklonk toen scholieren en studenten de noodklok luidden over het nieuwe leren. Hun kritiek op het nieuwe leren en de discussie over onderwijstijd leidden ertoe dat tijdens het mondelinge vragenuur van 30 januari 2007 een voorstel werd gedaan om een parlementair onderzoek in te stellen naar onderwijsvernieuwingen.

De noodklok van studenten en scholieren staat symbolisch voor het zoveelste signaal uit de samenleving dat er «iets mis» is met het voortgezet onderwijs in Nederland. De ontevredenheid over het kennisniveau van leerlingen en studenten is groot. Daarnaast leven er zorgen om de betrouwbaarheid van (school-)examens, de lesuitval en het bestaan van zeer zwakke scholen. Ook het niveau van PABO-studenten en het taal- en rekenonderwijs maken onderdeel uit van het maatschappelijke debat. Het misnoegen over het onderwijs wordt vaak in één adem genoemd met de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen 15 jaar – basisvorming, tweede fase en vmbo – die juist tot doel hadden de doorstroming in het onderwijs te verbeteren en de kwaliteit te verhogen door beter af te stemmen op wensen vanuit het vervolgonderwijs of de maatschappij. Met de invoering van de basisvorming werd een algehele verhoging van het onderwijspeil beoogd. Daarnaast zou het gelijke vakkenpakket in de onderbouw de definitieve schoolkeuze uitstellen. De tweede fase moest door een betere aansluiting het rendement in het hoger onderwijs verbeteren en bovendien leerlingen een zelfstandige manier van leren bij brengen. Ook het vmbo moest de aansluiting op het vervolgonderwijs beter stroomlijnen en de positie van het voorbereidend beroepsonderwijs versterken.

De komst van de basisvorming, de tweede fase en het vmbo bracht met zich mee dat er een steeds groter accent kwam te liggen op het verwerven van vaardigheden. Ook in de taken van docenten kwam een accentverlegging: zij moesten leerlingen meer gaan begeleiden bij het proces van kennisverwerving en minder kennis overdragen. In de samenleving begint het idee te overheersen dat de balans zoek is, dat er niet meer wordt «geleerd», en dat de docent zijn vak kwijt is geraakt. De Vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON), die begin 2006 het manifest «Help! Het onderwijs verzuipt» uitbracht, vormt een belangrijke spreekbuis van dit gevoel.

Daarnaast leeft het beeld dat de beleidskeuze om de autonome positie van scholen te vergroten gepaard is gegaan met een toenemende bureaucratisering. Hierbij wordt onder meer verwezen naar een uitdijende managementlaag en de inzet van middelen die niet direct ten goede komen aan het primaire proces.

Bijna tachtig procent van de Nederlandse bevolking verwacht dat in 2020 het zogeheten «nieuwe leren» in het basis- en voortgezet onderwijs is ingevoerd. Slechts 29 procent vindt dit wenselijk.¹ De laatste jaren domineert in het publieke debat de discussie over het «nieuwe leren». Tegenstanders stellen dat het niveau van het onderwijs is gedaald sinds de komst van het nieuwe leren en dat deze ontwikkeling reeds inzette bij de komst van het studiehuis en de tweede fase. Daarnaast wijzen recente wetenschappelijke inzichten erop dat leerlingen niet in staat zouden zijn om zelfstandig te leren op een leeftijd van 16 jaar.² Ondanks dat het gevoel heerst dat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs achteruit gaat,

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2004).

² Jolles (2007).

lijkt Nederland het in internationale verkenningen niet slecht te doen. Al met al leveren deze gegevens een diffuus beeld op.³

Een aantal opiniemakers heeft nadrukkelijk stelling genomen in het publieke debat. In 2006 verscheen het boek «Drammen, dreigen, draaien» van Leo Prick. Zijn boek poogt inzicht te verschaffen in de problemen waar het huidige onderwijs mee te kampen heeft, door die te verklaren uit hun ontstaansgeschiedenis. Het politieke besluitvormingsproces rondom de onderwijsvernieuwingen kenmerkt zich, volgens Prick, door een moeizame verloop. In de scholen heerst het idee dat de onderwijsvernieuwingen in Den Haag zijn bedacht zonder dat er geluisterd is naar mensen die het «moeten doen».

De basisvorming werd op veel scholen «beleidsarm» ingevoerd.⁴ Vlak na de invoering van de tweede fase volgde een grootse studiehuisstaking waarbij tienduizend leerlingen protesteerden tegen het verzwaarde programma. Het vmbo werd al gauw «het afvalputje» van de samenleving genoemd. De Volkskrantcolumn van Martin Sommer, gebundeld in «Onder Onderwijzers en andere gemengde berichten» (2006) schetsen de perikelen in het hedendaagse onderwijs. Onderwijssocioloog Jaap Dronkers signaleert dat er een groep scholen is die bij het schoolexamen een eigen cijfercultuur hanteert, die de waarde van het diploma ondergraaft⁵. «De Nederlandse leraar is gedegradeerd tot productiemedewerker en gedraagt zich naar zijn status», schrijft Ton van Haperen in zijn boek «De ondergang van de Nederlandse leraar» (2007). De vermeende «macht van de managers» in het onderwijs vormde voor Pieter Hettema en Leo Lenssen de aanleiding voor de bundel «Van wie is het onderwijs» (2007). Bovenstaande verwijzingen betreffen uiteraard een greep uit een veelheid van opvattingen over het onderwijs en zijn daarmee verre van volledig.

De Kamer hecht eraan te onderzoeken hoe het kan dat bij overheid en politiek de verwachting leeft dat onderwijsvernieuwingen met voldoende draagvlak worden ingevoerd, terwijl na invoering de kritiek blijkt van de mensen in het onderwijsveld (docenten, ouders en scholieren). Er bestaat behoefte aan inzicht in het proces van totstandkoming, implementatie en resultaten van de onderwijsvernieuwingen. Dit inzicht is nodig om de succes- en faalfactoren van de recente en lopende onderwijsvernieuwingen te kunnen vaststellen en lessen te trekken voor toekomstige ontwikkelingen in het onderwijs.

Op 1 februari 2007 is door de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de procedurevergadering gesproken over het voorstel om een parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen in te stellen. Een voorbereidingsgroep kwam voor het eerst bijeen op 21 maart 2007 en werkte de ideeën van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verder uit in een onderzoeksvoorstel. Op 17 april 2007 werd het voorstel unaniem goedgekeurd door de Kamer.

1.2 Vraagstelling van de commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen

Het parlementair onderzoek heeft tot doel inzicht te verwerven in de invoering (totstandkoming, implementatie en resultaten) van onderwijsvernieuwingen om daarmee lessen te trekken voor de toekomst. Lessen over de wijze waarop de overheid het beste kan sturen op de kwaliteitsverbetering in het onderwijs en onder welke randvoorwaarden dit moet plaats vinden.

³ Onderwijsraad (2006b).

⁴ Inspectie van het Onderwijs (1999a).

⁵ Dronkers (2007).

Opdracht van de Tweede Kamer

De voorbereidingsgroep formuleerde de onderstaande vragen. Per vraag wordt aangegeven waar deze in het rapport aan de orde komen.

1. Wat hielden de onderwijsvernieuwingen basisvorming en tweede fase en hun sturingsprocessen in, waarom vond men ze noodzakelijk, hoe werden ze ingevoerd en wat waren hun gevolgen? (Hoofdstuk 2) In hoeverre zijn ze vergelijkbaar met de invoering van het nieuwe leren? Wat wordt er precies verstaan onder het nieuwe leren? Welke onderwijsvernieuwingen kunnen toegerekend worden tot het nieuwe leren? (Hoofdstuk 3)
2. Welke invloed hadden andere ontwikkelingen in de onderwijsinfrastructuur (zoals schaalvergroting, ontwikkeling bovenschol management, invoering lumpsum) op de implementatie van deze onderwijsvernieuwingen? (Hoofdstuk 2)
3. Welke sturingsprincipes zijn bij de invoering hiervan door de overheid gehanteerd, op welke punten waren deze al dan niet succesvol. Wat was de rol van de onderwijsinspectie hierbij? (Hoofdstuk 2 + 4)
4. Hoe wordt de kwaliteit van het huidige onderwijs beoordeeld en valt daarbij op basis van beschikbare gegevens een vergelijking te trekken met de kwaliteit van het onderwijs in het verleden? (Hoofdstuk 4)
5. Waaruit worden de verschillen van inzicht over de invoering en de beoordeling van de kwaliteit van bovengenoemde onderwijsvernieuwingen bij verschillende betrokkenen verklaard en welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken? (Hoofdstuk 4)
6. Is er inzicht te verkrijgen over de vraag of de beschikbare middelen voor de onderwijsvernieuwingen op de goede plek terecht zijn gekomen? (Hoofdstuk 2)
7. Zijn er waarneembare tendensen in de theorieën over de balans tussen kennis en vaardigheden in Nederland en in de internationale context? (Hoofdstuk 3)
8. Is er een relatie tussen bovengenoemde onderwijsvernieuwing en de ontwikkeling van schoolprestaties en schoolloopbanen? (Hoofdstuk 4)
9. Welke overeenkomsten zijn er tussen vernieuwingsoperaties in het onderwijs? (Hoofdstuk 5)
10. In hoeverre is het mogelijk een «toetsingskader» op te stellen op basis van een analyse van de implementatie/sturingsprocessen bij de onderwijsvernieuwingen waarmee toekomstige onderwijsvernieuwingen ondersteund kunnen worden en uit welke criteria zou dit toetsingskader moeten bestaan? (Hoofdstuk 6)
11. Wat valt er te leren uit internationale vergelijkingen bij de invoering van onderwijsvernieuwingen? (Zie hieronder: voortgangsbrief)

Precisering van de onderzoeksvragen door de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen

Een eerste verkenning van de opdracht van de Kamer leidde tot een reeks informele gesprekken met deskundigen en opinieleiders in het onderwijsveld over het karakter, de reikwijdte en de aanpak van het onderzoek. Daarnaast maakte de commissie zich door middel van literatuurstudie theoretische achtergronden eigen. Deze nadere beschouwingen en gesprekken met het onderwijsveld hebben bij de onderzoekscommissie geleid tot een precisering van de onderzoeksvragen die de commissie bij brief d.d. 18 juni 2007 aan de Kamer heeft voorgelegd.

De commissie stelde in bovengenoemde brief voor om de onderzoeksopdracht uit te breiden met de onderwijsvernieuwing vmbo. Niet alleen vormt de invoering van het vmbo één van de grotere onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig heeft plaatsgevonden, ook heeft deze

onderwijsvernieuwing op allerlei punten raakvlakken met de basisvorming en de tweede fase. Daarnaast, zo stelde de onderzoekscommissie in haar brief aan de Kamer, dient genoemd te worden dat ongeveer zestig procent van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs het vmbo volgt.

Na een studie van de voorhanden zijnde internationale vergelijkingen en gesprekken met methodologen en onderwijskundigen, trok de commissie voorts de conclusie, dat een nieuwe studie naar de invoering van onderwijsvernieuwingen in andere landen beperkte meerwaarde zou opleveren. Tevens wordt de relevantie van een dergelijk onderzoek al snel beperkt door de geringe vergelijkbaarheid van landen en hun onderwijssystemen. De commissie benadrukte dat de internationale component in dienst moet staan van het beantwoorden van de vraag naar onderwijskwaliteit van het Nederlandse onderwijs. De commissie stelde de Kamer dan ook voor om de internationale component, waar relevant, te betrekken bij enerzijds de algemene beleidsanalyse van de onderwijsvernieuwingen en anderzijds bij de vraag naar de kwaliteit van ons huidige onderwijs.

Op 5 juni 2007 werd de brief voor kennisgeving aangenomen door de Tweede Kamer.

1.3 Samenstelling commissie en staf

Op 25 april werd de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen ingesteld onder voorzitterschap van het lid Dijsselbloem (PvdA). De commissie is als volgt samengesteld.

Samenstelling van de commissie

- de heer J. R. V. A. Dijsselbloem (PvdA), voorzitter
- mevrouw N. de Rooij (SP), ondervoorzitter
- de heer B. J. van Bochove (CDA)
- de heer H. Zijlstra (VVD)
- de heer M. Bosma (PVV)
- de heer T. Dibi (GL)
- mevrouw C. A. Ortega-Martijn (CU)
- de heer B. van der Ham (D66)

Meteen na instemming van de Kamer met het onderzoeksvoorstel en de begroting is er een staf samengesteld. Deze staf bestaat voor een groot deel uit Kamerambtenaren. Daarnaast is een externe onderzoekscoördinator aangetrokken. Het team is later versterkt door een senior adviseur.

Samenstelling van de Staf

De staf is als volgt samengesteld:

- mevrouw E. C. E. de Kler, griffier
- mevrouw C. C. Verhoeff, senior adviseur (BMC, vanaf 21 november 2007)
- de heer J. C. van der Waals, onderzoekscoördinator (BMC)
- mevrouw M. H. R. M. Arends, stafmedewerker onderzoek (Tweede Kamer)
- mevrouw L. Boeve, stafmedewerker onderzoek (Tweede Kamer)
- mevrouw L. K. Middelhoven, stafmedewerker onderzoek (Tweede Kamer)
- mevrouw A. Maarleveld, senior informatiespecialist (Tweede Kamer)
- mevrouw E. F. Dujardin, commissie-assistent (Tweede Kamer)

1.4 Uitbesteed onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft de commissie een vijftal onderzoeken uitbesteed aan derden.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau voerde een beleidsanalyse uit naar de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs. De studie gaat in op (maatschappelijke en inhoudelijke) achtergronden en overeenkomsten tussen de onderwijsvernieuwingen. Daarnaast komt de invloed van andere ontwikkelingen in de onderwijsinfrastructuur (zoals schaalvergroting, ontwikkeling bovenschools management, invoering lumpsum) aan de orde.

De hoogleraren Onderwijsrecht van de Universiteit van Tilburg (Prof. mr. P. J. J. Zoontjens) en de Erasmus Universiteit Rotterdam (Prof. mr. dr. D. Mentink) analyseerden de parlementaire besluitvorming inzake de invoering van de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs. Deze analyse van de rol van het parlement (Eerste en Tweede Kamer) is aanvullend ten opzichte van het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) van de Universiteit van Maastricht deed onderzoek naar de staat van het onderwijs in Nederland. De studie richt zich op de vraag of er inzicht te verkrijgen is in de kwaliteit van het onderwijs op basis van beschikbare gegevens uit langlopende cohortonderzoeken en internationaal vergelijkende studies. Daarnaast wordt in beeld gebracht welke veranderingen in de kwaliteit van onderwijs geassocieerd kunnen worden met de onderwijsvernieuwingen. Hierbij is gekeken naar de effecten voor doorstroming en selectie, de kwaliteit van onderwijs en accentverschuivingen in de verworven kennis en vaardigheden.

Het Onderzoekscentrum «Leren in Interactie» van de Universiteit Utrecht heeft door middel van een webenquête onderzoek gedaan naar de beleving van de invoering, uitvoering en resultaten van de basisvorming, de tweede fase en het vmbo door de schoolleiding, docenten, ouders en leerlingen.

De Algemene Rekenkamer verrichtte een onderzoek naar de financiële middelen die voor de onderwijsvernieuwingen zijn vrijgemaakt. De omvang en ontwikkeling van deze middelen werden hierbij in kaart gebracht. Daarnaast is aan de hand van een aantal casestudies de besteding van de middelen op schoolniveau onderzocht.

Naast deze vijf onderzoeken heeft het Centraal Planbureau voor de onderzoekscommissie een essay geschreven met als titel «Leren van beleid», waarin de mogelijkheden voor het vaststellen van beleidseffecten worden besproken.

1.5 Werkbezoeken, regionale bijeenkomsten, brieven en e-mailberichten

Om de onderzoeksopdracht goed te kunnen volbrengen achtte de commissie het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de huidige onderwijspraktijk. Zij heeft daarom gedurende de onderzoeksperiode werkbezoeken aan scholen afgelegd. Deze scholen zijn met behulp van de Inspectie van het Onderwijs geselecteerd. Daarbij is een evenwichtige spreiding naar

schooltype (breed, smal, categoriaal), regio (stad, platteland), denominatie en typering (traditioneel, vernieuwend) gehanteerd.

Daarnaast zijn er begin oktober een drietal regionale bijeenkomsten georganiseerd op scholen in Meppel, Eindhoven en Utrecht. De bijeenkomsten werden geleid door externe gespreksleiders die gelegenheid gaven om persoonlijk te vertellen hoe wordt gedacht over de onderwijsvernieuwingen basisvorming, de tweede fase voortgezet onderwijs en het vmbo, de kwaliteit van het onderwijs en het nieuwe leren. Deze bijeenkomsten zijn goed bezocht door docenten, schoolleiders, ondersteunend schoolpersoneel, ouders, leerlingen en overige betrokkenen. Ook heeft de commissie gedurende de onderzoeksperiode zeer veel brieven en e-mailberichten ontvangen die betrekking hadden op het onderzoek. Hoewel het voor de commissie onmogelijk was om op alle brieven en e-mailberichten in te gaan, heeft alle informatie deel uitgemaakt van het materiaal dat de onderzoekscommissie tot haar beschikking had om tot een oordeelsvorming te komen.

1.6 De besloten en openbare gesprekken

Op basis van de opgedane kennis en de eerste resultaten uit de deelonderzoeken zijn in de periode september tot de eerste helft van november 68 besloten voorgesprekken met 117 personen gevoerd met docenten, schoolleiders, ouders en leerlingen, uitgevers, veldorganisaties, oud-bewindslieden, ambtenaren en politici. Deze personen werden geselecteerd op basis van bestudeerde onderzoeken en literatuur, concept-rapportages van de deelonderzoeken, suggesties van leden en de staf.

Het doel van de besloten gesprekken was drieledig:

- Het vergroten van kennis van en inzicht in de materie;
- Het toetsen van de bevindingen uit de deelonderzoeken;
- Het selecteren van personen die voor de openbare gesprekken worden uitgenodigd.

Bij het voeren van de gesprekken werd een algemene leidraad gehanteerd waarbij, afhankelijk van de gesprekspartner, de volgende gespreksonderwerpen in meer of mindere mate aan de orde kwamen:

- De onderliggende (theoretische) uitgangspunten, opvattingen en overtuigingen van de onderwijsvernieuwingen
 - De aanleiding van de vernieuwing en de vraag of er sprake was van een collectief ervaren probleem;
 - De wijze waarop de visie op de vernieuwing werd ontwikkeld en welke personen daarin een rol speelden.
- Het proces van beleidsvorming en besluitvorming
 - Het verloop van de beleidsvorming en de betrokkenheid van het veld daarbij;
 - De adviezen die van belang waren tijdens de beleidsvorming en de reden waarom adviezen werden opgevolgd/genegeerd;
 - De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.
- De wijze van implementatie
 - De aanpak die gevoerd is om de vernieuwingen in te voeren (sturingsprincipes);
 - De sleutelfiguren die de regie voerden bij de invoering van de vernieuwingen;
 - De wijze waarop scholen werden voorgelicht, voorbereid en ondersteund;

- De beschikbare tijd en middelen om de vernieuwing in te voeren;
 - Parallele ontwikkelingen in het onderwijs, zoals schaalvergroting en de invoering van het lumpsumsysteem.
- Monitoring en evaluatie
 - De wijze waarop de vernieuwing werd gemonitord en geëvalueerd;
 - De (relevantie) van de gegevens die monitor en evaluaties opleverden en de acties die zij tot gevolg hebben gehad.
 - De lessen die getrokken moeten worden
 - De mate van invloed van de onderwijsvernieuwing op de kwaliteit van het huidige onderwijs;
 - De lessen die geleerd moeten worden voor de toekomst.

Uit de besloten gesprekken heeft de commissie vervolgens een selectie gemaakt van personen die zij openbaar wilde horen. Deze selectie gebeurde op basis van de inhoud van het gesprek, waarbij er naar werd gestreefd om zoveel mogelijk verschillende geluiden uit het onderwijsveld te horen. Alle genodigden hebben de uitnodiging van de commissie geaccepteerd.

Doel van de openbare gesprekken was:

- Waarheidsvinding: het toetsen van de (publieke) beeldvorming;
- Het toetsen van de bevindingen van het vooronderzoek in het openbaar;
- Het bieden van gelegenheid tot openbare verantwoording;
- Het (soms tot in detail) tonen van de diverse aspecten van de beleidsvorming en het politieke proces.

De staf heeft de openbare gesprekken op eenzelfde wijze voorbereid als de besloten voorgesprekken. De volgorde van de gesprekken werd zo gekozen dat er werd begonnen met de grondleggers van de verschillende onderwijsvernieuwingen en geëindigd met de verantwoordelijke bewindspersonen. Iedere hoorzittingdag werd aan een specifieke onderwijsvernieuwing gekoppeld en afgesloten met personen uit de onderwijspraktijk, zodat duidelijk werd hoe de theorie in de praktijk uitpakte. In de eerste anderhalve week lag de nadruk op het concept van de drie onderwijsvernieuwingen en het nieuwe leren, dat wil zeggen op de vraag waar het vandaan kwam. In de daaropvolgende weken lag de nadruk op de implementatie, de uitwerking van de drie onderwijsvernieuwingen en (reflectie op) het nieuwe leren. Op die manier is aandacht geschonken aan de gehele beleidscyclus.

In totaal heeft de onderzoekscommissie van 21 november tot en met 7 december 2007 62 openbare gesprekken met 101 personen gevoerd in de parlementaire enquêtezaal. Voor de openbare gesprekken zijn onder meer (voormalig) bewindspersonen en (voormalig) Kamerleden, (voormalig) ambtenaren, procesmanagers, wetenschappers, vertegenwoordigers van belangenorganisaties, docenten, ouders en leerlingen uitgenodigd. Een lijst van gehoorde in de openbare gesprekken is opgenomen als bijlage.

Op basis van alle gegevens die in de loop van het onderzoek verzameld zijn, is vervolgens dit eindrapport tot stand gekomen.

1.7 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de drie onderzochte onderwijsvernieuwingen basisvorming, tweede fase en het vmbo. In dit hoofdstuk treft u geïntegreerde casusbeschrijvingen aan, waarin alle relevante feiten uit de vijf deelonderzoeken en de openbare gesprekken zijn opgenomen. De drie onderwijsvernieuwingen zijn langs een vast stramien beschreven, waarmee daarna vergelijkingen konden worden gemaakt en patronen konden worden herkend. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het nieuwe leren, een actuele vorm van vernieuwen van onderwijs. Wat houdt het nieuwe leren in en hoe wordt er in de praktijk mee omgegaan? Er kan in dit geval niet worden gesproken over een «klassieke» onderwijsvernieuwing, zoals de basisvorming, de tweede fase en het vmbo. Hoofdstuk 4 behandelt de staat van het Nederlandse onderwijs. Wat is de kwaliteit en welke ontwikkelingen zien we daarin? In hoofdstuk 5 analyseert de commissie de vernieuwingen themagewijs en trekt ze haar conclusies. Vervolgens formuleert de commissie aanbevelingen voor de toekomst. Deze aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk 6.

HOOFDSTUK 2 DRIE KLASSIEKE ONDERWIJSVERNIEUWINGEN

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een integrale beschrijving van drie onderwijsvernieuwingen, basisvorming, tweede fase en vmbo.

- De basisvorming werd in 1993 ingevoerd. Alle leerlingen volgen in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs hetzelfde lesprogramma.
- De tweede fase in de bovenbouw havo en vwo werd in 1998 en 1999 ingevoerd. Leerlingen in de bovenbouw van havo (vijfjarige opleiding) en vwo (zesjarige opleiding) stellen niet meer zelf een vakkenpakket samen, maar kiezen uit vier profielen (natuur en techniek, natuur en gezondheid, economie en maatschappij, en cultuur en maatschappij). Ze worden bovendien gestimuleerd om actief en zelfstandig te leren (het studiehuis).
- Het vmbo werd ingevoerd tussen 1999 en 2002. De bovenbouw van mavo en vbo zijn omgezet in vier leerwegen (de basisberoepsgerichte, de kaderberoepsgerichte, de gemengde en de theoretische leerweg), samen vmbo (vierjarige opleiding) genoemd. Ivbo, vso-lom en vso-mlk zijn omgezet in leerwegondersteunend onderwijs en in praktijkonderwijs.⁶

Onderstaande onderwerpen worden bij alle drie de vernieuwingen vergelijkbaar beschreven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de vijf deelonderzoeken, de informatie uit de openbare gesprekken, de regionale bijeenkomsten, de werkbezoeken aan scholen, brieven en rapporten. Achtereenvolgens komen de volgende aspecten in beeld.

Aanleiding	Waarom is de vernieuwing noodzakelijk? In welke maatschappelijk context speelt de vernieuwing zich af?
Vorbereiding	Hoe verloopt het proces van voorbereiding van de wettelijke regeling? Wie spelen mee en wat is hun rol? Wat is het uiteindelijke resultaat? Wat is de betekenis van pilots en experimenten?
Implementatie	Hoe verloopt het proces van implementatie van de wettelijke regeling? Wie spelen mee en wat is hun rol? Hoe is de ondersteuning voor de scholen geregeld? Hoe verloopt de implementatie op schoolniveau?
Evaluatie en effecten	Welke effecten zien we van de vernieuwingen? Wat kunnen we objectief vaststellen en hoe ervaren docenten, schoolleiders en ouders zelf de resultaten?
Beleidsaanpassingen	Welke aanvullende maatregelen zijn er op grond van formele en informele evaluaties genomen?
Politieke terugblik	Hoe kijken de betrokken bewindslieden en Kamerleden terug op de vernieuwingen?

2.2 Basisvorming

2.2.1 De aanleiding

Bevorderen van gelijkheid en tegengaan van vroegtijdige selectie
Nederland kent een lange historie als het gaat om het bevorderen van gelijkheid in het onderwijs en het tegengaan van vroegtijdige selectie,

⁶ Afkortingen voor de verschillende schoolsoorten:
– vwo: voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
– havo: hoger algemeen voortgezet onderwijs
– mavo: middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
– vbo: voorbereidend beroepsonderwijs
– vmbo: voorbereidend middelbaarberoepsonderwijs
– ivbo: individueel voorbereidend beroepsonderwijs
– vso-lom: voortgezet speciaal onderwijs- en opvoedingsmoeilijkheden
– vso-mlk: voortgezet speciaal onderwijs-moeilijk lerende kinderen
– lwoo: leerweg ondersteunend onderwijs.

waarbij verschillende wegen zijn ingeslagen om te pogen de selectie-momenten in een latere leeftijdsfase te laten plaatsvinden.⁷

In het basisonderwijs staan gelijkheid en gemeenschappelijkheid centraal. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs is er voor het eerst sprake van een formele vorm van selectie binnen de totale leerlingenpopulatie. Kinderen worden in Nederland op twaalfjarige leeftijd op basis van hun leerprestaties en leermotivatie over de verschillende schooltypen verdeeld. Bij een deel van de leerlingen wordt, doordat ze eerst naar een gemengde brugklas gaan, de definitieve plaatsing nog een jaar uitgesteld. Ondanks pogingen om kinderen uit verschillende milieus en met verschillende talenten langer bij elkaar te houden, is het moment van selectie in Nederland, vergeleken met de ons omringende landen, vroeg te noemen. De confrontatie tussen gelijkheid en selectie voltrekt zich dus allereerst bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en voor een deel van de leerlingen ook nog in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs.

Sinds de Tweede Wereldoorlog speelt de discussie over het al dan niet invoeren van een middenschool een prominente rol: een discussie die sterk polariserend heeft gewerkt waarbij de inhoudelijke doelstellingen uit beeld dreigden te verdwijnen. Nederland stond hierin niet op zichzelf: ook in andere landen vonden middenschoolachtige discussies en ontwikkelingen plaats.⁸ De discussie speelde zich aanvankelijk af onder onderwijskundigen, zoals Venema, Van Lieshout en Van Gelder. Zo verschenen er in 1965 twee discussienota's, «Nieuwe onderwijsvormen voor 5 tot 13 á 14-jarigen» van de Nederlandse Onderwijzersvereniging (de voorloper van de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (ABOP)) en «Structuurplan voor het Onderwijs», van de Wiardi Beckmanstichting, verbonden aan de PvdA, waarbij Prof. Dr. Leon van Gelder betrokken was. Geleidelijk aan kwam het idee van de middenschool ook in politieke discussies aan de orde. Tijdens het kabinet-De Jong (1967–1971) ontstond het idee om te gaan experimenteren met een drie- of vierjarige middenschool. Dit idee werd opgepakt door het kabinet-Biesheuvel (1971–1972) en ten uitvoer gebracht door het kabinet-Den Uyl (1973–1977).

In dit laatste kabinet stond de spreiding van kennis, macht en inkomen centraal. De minister van Onderwijs en Wetenschappen uit dit laatste kabinet, Van Kemenade, bracht in 1975 de discussienota «Contouren van een toekomstig onderwijsbestel» uit, twee jaar later gevolgd door de «Vervolgnota». De middenschool werd in de Contourennota gepresenteerd om gelijke kansen te bevorderen en uitstel van het moment van studiekeuze te bewerkstelligen. Deze aparte schoolvorm voor 12- tot 15-jarigen tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs stond haaks op het toenmalige Nederlandse bestel met vooral categoriale onderwijsinstellingen. De polarisatie rond de middenschool was heftig en nauw verbonden met het toenmalige kabinet-Den Uyl.

Oud-minister Van Kemenade zegt over de geschiedenis van de middenschool:

*«Ik weet dat regelmatig wordt gezegd dat ik de geestelijke vader van de middenschool ben, en dat zal wel zo blijven, tot mijn overlijden. Maar het is niet waar, moet ik in alle nederigheid bekennen».*⁹

In 1976 startten de experimenten met het middenschoolonderwijs op 15 scholen. Daarnaast waren er 34 resonansscholen. Na het vertrek van kabinet-Den Uyl wordt door het eerste kabinet-Van Agt (1977–1981) afstand genomen van de plannen uit de Contourennota's. In 1979 wordt

⁷ Zo stelde Kuyper (ARP) al in 1903 de Ineenschaakelingscommissie in die tot doel had het gehele onderwijs van de grond af opnieuw op te bouwen, «om te komen tot een betere ineen-schakeling van de onderscheidene delen ervan». Een ander voorbeeld is het «Schema van de organisatie van het onderwijs» van Bolkestein (VDB) uit 1946, een voorstel voor een «brugklas», een gedachte die in 1951 in het onderwijsplan van minister Rutten werd overgenomen.

⁸ De Gesamtschule in Duitsland, de scola media in Italië, de grundskola in Zweden, de middle school in de Verenigde Staten, de comprehensive schools in Engeland en het Collège d'Enseignement Secondaire in Frankrijk.

⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 21 november 2007 met de heer van Kemenade.

door minister Pais (VVD) en staatssecretaris De Jong Ozn (CDA) een ontwikkelingsplan gepubliceerd, waarin een tweejarige brugperiode wordt voorgesteld met behoud van de categoriale structuur. De invoering van de middenschool verdween van de politieke agenda. Toch was het vraagstuk van (te) vroegtijdige selectie echter niet van tafel en leidde in de jaren die volgden tot een politieke impasse, waarbij het draaide om het al dan niet doorbreken van de structuur van het voortgezet onderwijs met de invoering van een nieuw schooltype naast óf in plaats van de bestaande schooltypes.

In het tweede kabinet-Van Agt (september 1981-mei 1982), wordt door minister Van Kemenade en staatssecretaris Deetman (CDA) in 1982 de nota «Verder na de Basisschool» gepubliceerd, waarin een zelfstandig, driejarig schooltype van «voortgezet basisonderwijs» – in feite een andere term voor de middenschool – wordt voorgesteld. Ook hierbij was de vraag of het voortgezet basisonderwijs in de plaats van of naast het bestaande categoriale systeem moest komen een heet hangijzer. Hoewel er in 1986 experimenten beginnen met voortgezet basisonderwijs, maakt het kabinet-Van Agt geen keuze voor de toekomstige structuur van het voortgezet onderwijs.¹⁰ Hierdoor bestond de politieke impasse nog steeds.

2.2.2 De voorbereiding van de wettelijke regeling basisvorming

WRR-advies doorbreekt politieke impasse

Om uit de politieke impasse te komen vraagt minister Deetman in 1983 de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) advies uit te brengen over de wenselijke inhoud, duur en structuur van «de basisvorming», de nieuwste term na de middenschool en voortgezet basisonderwijs. Drie jaar later, in 1986, verschijnt het WRR-advies met als titel «Basisvorming in het onderwijs». De Raad stelt de vraag centraal wat de inhoud moet zijn van de basisvorming in verband met de te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. «*De Raad ziet deze inhoudelijke invulling van de algemene basisvorming als een van de voornaamste doelstellingen van zijn rapport. Pas op basis van de inhoud kan over de duur en over de structuur een gefundeerd oordeel gegeven worden*».¹¹ De basisvorming zou worden ingevoerd in de bestaande schooltypen, een nieuwe structuur wordt – althans voorlopig – niet beoogd. Volgens de heer Schuyt, destijds lid van de WRR en geestelijk vader van het WRR-advies over de basisvorming, zou de structuur zich op termijn vanzelf aanpassen:

*«Van de huidige vijf hiërarchisch geordende schooltypen zouden er na tien jaar waarschijnlijk drie overblijven».*¹²

De WRR adviseert te komen tot een gemeenschappelijk kerncurriculum van 14 vakken – waarbij drie nieuwe vakken worden geïntroduceerd: informatiekunde, economie en techniek – en doet de aanbeveling scholen binnen bepaalde grenzen zelf te laten uitmaken in welke vorm ze dat willen verwezenlijken. Drie jaar basisvorming was het uitgangspunt, maar ten behoeve van verschillende leerlingen mag de basisvorming ook vier jaar duren. Er zouden vervolgens eindtermen vastgesteld moeten worden, zodat de kwaliteit van de onderwijsprestaties kan worden getoetst. De basisvorming moet worden afgesloten met een examen en op twee niveaus worden aangeboden, zodat rekening wordt gehouden met de verschillen tussen leerlingen. Ook zou er een combinatievariant moeten komen, die elementen van (tweejarige) basisvorming combineert met een (twee- of driejarige) lagere beroepsopleiding voor leerlingen voor wie een

¹⁰ In het schooljaar 1984/85 was het aantal middenschoolexperimenten uitgebreid tot 23 scholen en waren de resonansscholen verdwenen. In 1986 beginnen er vbao-experimenten, waarmee er uiteindelijk 73 scholen aan de experimenten deelnamen (Schlüssler, 2006).

¹¹ WRR (1986).

¹² Verslag openbaar gesprek d.d. 21 november 2007 met de heer Schuyt.

lange basisvorming met uitstel van de beroepsvoorbereiding niet wenselijk is. Het betreft hier onderwijs voor leerlingen aan de onderkant, die aangewezen zijn op een individueel leertraject (i-leerlingen). De WRR adviseert de basisvorming via een ontwikkelingsproces te realiseren en daarvoor een periode van tien jaar te nemen.

De introductie van een gemeenschappelijk kerncurriculum, ongeacht de onderwijsstructuur, haalde de angel uit het vastgelopen debat. Het heikele vraagstuk van de structuur wordt omzeild, waardoor het advies binnen en buiten de politiek over het algemeen positief wordt ontvangen. De intentie wordt onderschreven om het nu vooral over de inhoud van het onderwijs te gaan hebben. Velen spreken dan ook over een «doorbraak» in de discussie over de integratie van de onderbouw van het voortgezet onderwijs.¹³

Deetman dient op basis van het WRR-advies een wetsvoorstel basisvorming in

In 1987 dienen minister Deetman en staatssecretaris Ginjaar-Maas uit het toenmalig kabinet-Lubbers II (CDA/VVD) een wetsvoorstel voor het voortgezet onderwijs in om te komen tot basisvorming voor 12- tot 15-jarigen. Dit wetsvoorstel volgt in grote lijnen het advies van de WRR, maar wijkt op een belangrijk punt af: het beoogt de invoering van basisvorming zonder een structuurwijziging van het onderwijsstelsel, ook niet op termijn, zoals die zich in de visie van de WRR zou voltrekken.

De eerder geciteerde Van Kemenade kenschetst de koppeling van de basisvorming zonder een structuurwijziging van het onderwijsstelsel als denkfout:

*«De gedachte was: wij lopen vast met de hele ontwikkeling van de middenschool, en laten wij het nu maar eens langs de weg van de inhoud en niet langs van de weg van de structuur proberen te regelen. Dat is echter een denkfout. Want structuur in het onderwijs is gestolde inhoud. De schooltypen zijn institutionele vormen van inhoud. Door de basisvorming op basis van het rapport van de WRR – dat overigens in de toekomst wel een structuurverandering voor ogen had – te koppelen aan bestaande schooltypen, verlegde je dat moment van keuze niet. Daarom ook was ik vanaf het begin tegen de basisvorming».*¹⁴

Voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel wordt er geadviseerd door onder meer de Onderwijsraad, de SER en de Raad van State. Deze adviezen richten zich met name op de eindtermen, zoals het aantal niveaus en eindtermen in het licht van de onderwijsvrijheid. De SER dringt aan op het stimuleren van de vorming van scholengemeenschappen. In de aanloop tot de indiening van het wetsvoorstel komen uit het veld uiteenlopende reacties. Vele commentaren hebben betrekking op de differentiatie via verschillende onderwijsroutes, twee niveaus van eindtermen, de regeling van de combinatievariant, het vakkenpakket voor lbo-ers dat als te theoretisch en te cognitief wordt ervaren en welke vakken er al dan niet moeten worden opgenomen in de basisvorming. De vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen heeft vele vragen bij het wetsvoorstel, met name ten aanzien van de eindtermen. Op de vragen is uiteindelijk een officiële reactie uitgebleven, omdat op 3 mei 1989 het kabinet-Lubbers II viel als gevolg van het debat met de Tweede Kamer over afschaffing van het reiskostenforfait. Op 7 november 1989 trad na een langdurige formatie kabinet-Lubbers III (CDA-PvdA) aan.¹⁵

¹³ Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht, paragraaf 3.3.

¹⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 21 november 2007 met de heer Van Kemenade.

¹⁵ Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht, paragraaf 3.3.

Wallage komt met drastisch gewijzigd wetsvoorstel basisvorming

In augustus 1990 wordt door staatssecretaris Wallage een nota van wijziging ingediend, waarmee uitwerking wordt gegeven aan het gedetailleerde regeerakkoord van 1989. Men heeft daarbij besloten om drie trajecten te combineren, namelijk een regeling van de basisvorming, van voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en van scholengemeenschapsvorming. Het oorspronkelijk wetsvoorstel van Deetman wordt door Wallage drastisch gewijzigd:

- er komt slechts één niveau – een voor alle scholen gelijk minimumpakket basisvorming;
- er komt geen combinatievariant;
- er komen kerndoelen in plaats van eindtermen (waarover later meer);
- de duur van de basisvorming kan variëren van twee tot vier jaar, maar na twee jaar volgt voor elke leerling een «stand van zaken»-advies op basis van een toets;
- de lesweek in de eerste drie leerjaren wordt uitgebreid van 30 naar 32 lessen; daarnaast moet tien procent van de twintig procent vrije ruimte in het teken staan van de basisvorming.

De invoering is beoogd in augustus 1992, met invoeringsfaciliteiten per augustus 1991, zoals financiële stimuleringsmaatregelen om brede scholengemeenschappen te vormen, verruiming van formatie op scholen op basis van meer lessen op weekbasis om zaken als her- en bijscholing en bestudering van het curriculum ter hand te nemen en de instelling van een «Procesmanagement Basisvorming» dat voorlichting en advies gaat geven aan onderwijsorganisaties en afzonderlijke scholen over het invoeringsproces. Op 1 augustus 1994 moet de basisvorming in alle drie de leerjaren op alle scholen worden aangeboden. Van de door de WRR bepleitte 10-jaren-termijn is geen sprake meer.

Door met name de keuze voor één niveau vervalt de basis van het WRR-advies. In het advies wordt dit als volgt verwoord: *«Zonder deze algemeenheid van de twee niveaus vervalt de ratio van het voorstel. Dan wordt het gevaar van een tweedeling tussen scholen naar het niveau van de aangeboden basisvorming – als gevolg van een voorafschaduwning van het vervolgonderwijs – zo reëel dat de Raad zou afzien van dit onderdeel van zijn voorstel»*.¹⁶

De heer Schuyt, de belangrijkste penvoerder van het WRR-rapport over de basisvorming, noemt het door staatssecretaris Wallage aangepaste wetsvoorstel een «compromis van compromis van een compromis». De keuze voor één niveau is volgens hem de doodsteek: voor zwakke leerlingen een brug te ver en voor slimme leerlingen demotiverend vanwege het te lage niveau. Door politieke compromissen was er een invulling ontstaan, die geen recht meer deed aan de oorspronkelijke bedoelingen van het WRR-rapport. Volgens Schuyt moeten de plannen maar worden bijgezet «in het grote Onderwijsmuseum van mislukte beleidsopties».¹⁷

Tegelijkertijd met de invoering van de basisvorming zal het lager beroepsonderwijs worden omgevormd tot voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). Praktijkgerichte beroepskwalificerende vakken uit de laatste twee leerjaren werden vervangen door meer algemeen vormende, beroepsvoorbereidende vakken. Ook zal scholengemeenschapsvorming (schaalvergroting) worden gestimuleerd.

Oud-staatssecretaris Wallage geeft tijdens de openbare hoorzitting aan dat er drie redenen waren voor de vorming van brede scholengemeen-

¹⁶ WRR (1986), p. 218.

¹⁷ NRC-Handelsblad, 23 mei 1991.

schappen. De eerste reden was dat door de dalende leerlingaantallen de lbo-scholen dreigde te verdwijnen.

«Er dreigde dus kaalslag van het lager beroepsonderwijs op tal van plekken in Nederland. De tweede reden was dat als je basisvorming met 15 vakken goed wilt geven, de school een zekere schaal moet hebben. Anders krijg je als leraar maar een heel klein partje en moet je op verschillende scholen lesgeven. De derde reden was misschien wel de belangrijkste. Eén van de hoofddoelen van de invoering van de basisvorming was, dat je niet meer op 12-jarige leeftijd hoefde te kiezen. Als je bredere scholengemeenschappen hebt, hoef je niet van school af als je na één of twee jaar van route moet veranderen. Voor kinderen was het behoorlijk belangrijk om ervoor te zorgen dat niet alleen die basisvorming qua aantallen vakken werd ingevoerd, maar ook in een context van scholengemeenschappen die het mogelijk maakte dat je als je later van koers gaat veranderen – en dat moet kunnen – je niet van school af hoeft. Daarom was de onderwijskundige randvoorwaarde ook van groot belang».¹⁸

Ook de heer Hetteema, destijds projectleider schaalvergroting op het ministerie, geeft aan dat scholengemeenschapsvorming destijds noodzakelijk was.¹⁹

«Eind jaren '80 en begin jaren '90 was het proces (van dalende leerlingaantallen en verdwijnen lbo-scholen en groeiende voorkeur van leerlingen voor uitstel van studiekeuze, red.) zo ver gevorderd dat op een zeker moment de politiek haar verantwoordelijkheid nam: als we nog iets willen doen aan behoud van bereikbaarheid van het onderwijs op het platteland en in sommige delen van de steden, als we ook het vbo – zoals het toen al voor het eerst genoemd werd – en het mavo nog een plekje onder de zon willen geven, moeten we brede scholengemeenschappen vormen».²⁰

Voor het welslagen van de doelstellingen van de basisvorming is schaalvergroting van groot belang. De gedachte hierachter was dat brede scholengemeenschappen (vbo, mavo, havo, vwo) beter aansloten op de doelstellingen van de basisvorming (brede instroom van leerlingen die na de gezamenlijke drie jaren pas kozen voor een bepaalde vervolgopleiding in de bovenbouw). Ook was schaalvergroting van belang voor de bekostiging: door schaalvergroting konden scholen efficiënter werken (bijvoorbeeld grotere klassen, betere benutting lokalen) en dat leverde het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een bekostigingsvoordeel op, de zogenaamde fusieopbrengsten.²¹ Het stimuleringsbeleid scholengemeenschap moet leiden tot de vorming van brede (vbo, avo, vwo) én smalle scholengemeenschappen (vbo, mavo) van ten minste 360 leerlingen. Daarnaast wordt het bestaan van de (kleinere) categorale school ontmoedigd. Scholen met minder dan 240 leerlingen (een verdubbeling van de toen geldende wettelijke opheffingsnorm) mogen niet langer zelfstandig voortbestaan. Er is één uitzondering op de regel: ook een smalle scholengemeenschap (lbo/mavo) mag een nevenvestiging in stand houden, als deze onder hetzelfde bevoegd gezag als een school voor havo/vwo staat. Alleen de brede scholengemeenschappen in plattelandsgebieden worden toegestaan een nevenvestiging te hebben. Deze is dan primair bedoeld voor het aanbod van basisvorming.

Ook voorafgaand aan de indiening van deze plannen wordt er geadviseerd door onder meer de Onderwijsraad, de SER en de Raad van State.

¹⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Wallage.

¹⁹ Schaalvergroting was geen nieuw fenomeen. Het aantal scholen daalden tussen 1963 en 1989 met 30%. Schoolgemeenschapsvorming was al onderdeel van het beleid sinds de Mammoetwet. Er waren echter wel nieuwe problemen: het aantal leerlingen liep terug van ruim 1 miljoen in 1987 naar 866.000 in 1992. Daarbinnen liep het aandeel vbo terug van 21 naar 18%. Het aantal plaatsen met een vbo-school neemt met 30% af. De mavo's handhaven zich beter: het aantal plaatsen met een mavo neemt slechts met 8% af. De spreiding van de mavo's blijft veel beter dan die van vbo en havo-vwo. Deze problematiek was verder zeer uiteenlopend per regio, variërend van een krimp van 40% tot groei van het vmbo-leerlingental in grote steden. Bron: ministerie OCW (1993).

²⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 3 december 2007 met de heren Hetteema en Slagter.

²¹ Onderzoek Algemene Rekenkamer, paragraaf 3.2.

De Onderwijsraad is zeer kritisch over de scholengemeenschapsvorming. Hij vindt dat er sprake is van ontoelaatbare fusiedwang en vindt het strijdig met de vrijheid van onderwijs. De raad pleit voor een lagere opheffingsnorm van 180 leerlingen en zou het nevenvestigingsbeleid niet willen beperken tot plattelandsgebieden. De SER heeft bedenkingen tegen de verruiming van mogelijkheden tot vakkenintegratie. Daarmee komt volgens hem de relatie tot doorstroming op gespannen voet te staan. Daarnaast vreest de SER dat van een gemeenschappelijke basisvorming niets terecht zal komen als categorale scholen en scholengemeenschappen naast elkaar mogen blijven bestaan. Naast de adviezen komen vanuit het onderwijsveld verschillende reacties op de plannen van Wallage. Reacties vanuit de leraren zelf komen er, op een lerarenactie en een congres van de Katholieke Onderwijs Vakorganisatie (KOV) na, nauwelijks. Wel worden er veel uiteenlopende en kritische brieven naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze lopen uiteen van de effecten van het Ontwerpbesluit Kerndoelen voor specifieke vakken, pleidooien voor nieuwe of andere vakken in het kerncurriculum, de invoersnelheid, de gevolgen van het nevenvestigingsbeleid op de voortbestaan van bepaalde scholen tot bijvoorbeeld de inhoudelijke kritiek op de basisvorming vanuit het lbo-onderwijs, waarvandaan tegelijkertijd ook positieve geluiden te horen zijn omdat de basisvorming als «redder van het zieltoegend lager beroeps-onderwijs» wordt gezien.²²

Van eindtermen naar kerndoelen

De eindtermen uit het concept-wetsvoorstel basisvorming van oud-minister Deetman krijgen, zoals eerder beschreven, kritiek vanuit het veld en de Kamer. Nadat Deetman onder druk vanuit de Kamer in januari 1989 de adviezen voor de voorlopige eindtermen basisonderwijs en basisvorming publiceert, wordt er weer vanuit het land en in de verschillende media zeer kritisch gereageerd. Volgens velen waren de eindtermen niet alleen te gedetailleerd, maar ook te uitgebreid en onderling onsamenhangend. Verder hadden velen twijfels over de gemaakte inhoudelijke keuzes. Vervolgens stelt Deetman de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten in (Commissie Hirsch Ballin), die in juli 1989 het voorstel «Verantwoordelijkheid voor onderwijs» publiceert. Daarin wordt het spanningsveld tussen gedetailleerde eindtermen en globale kerndoelen beschreven. Centraal vastgestelde en gedetailleerde eindtermen dreigen volgens de Commissie Hirsch Ballin de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs en de eerbiediging van eenieders vrijheid van godsdienst of levensovertuiging in het openbaar onderwijs aan te tasten. Het is niet aanvaardbaar, aldus de commissie, dat eindtermen gewenste attitudes of opinies bepalen, dan wel in feite het gebruik van bepaalde leermiddelen voorschrijven. Bovendien kunnen zij verstarrend werken op de ontwikkeling van het onderwijs en op de professionele onderwijskundige verantwoordelijkheid van de scholen. In plaats daarvan wordt in het voorstel gepleit voor deugdelijkheidseisen die onder meer betrekking hebben op globale typering van het onderwijs, de aanwijzing van verplichte vakken, bevoegdheidseisen en globale eisen van door scholen zelf vastgestelde eindtermen. Het voorstel van de commissie geeft daarmee nog ruimte voor eindtermen, mits door de scholen zelf vastgesteld.

De Commissie Herziening Eindtermen pakt deze lijn verder op. In juni 1990 verschijnt haar advies «Kerndoelen voor de basisvorming en voortgezet onderwijs». De ongeveer duizend eindtermen basisvorming worden teruggebracht naar tweehonderd kerndoelen. De scholen moeten er zelf mee aan de gang in een wettelijk verplicht schoolwerkplan. Vervolgens worden deze globale kerndoelen in het mondeling overleg

²² Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht, paragraaf 3.4.1.

met Wallage op 16 mei 1991 het politieke compromis met veel kanttekeningen aanvaard. De VVD-fractie en de GroenLinks-fractie blijven hun voorkeur houden voor gedetailleerdere kerndoelen of eindtermen om een onderwijsinhoudelijk minimumniveau te garanderen, maar de CDA-fractie en de kleine christelijke fracties achten het globale karakter per saldo aanvaardbaar, voor zover daarmee een bijdrage wordt geleverd aan de onderwijskwaliteit en uitdrukking wordt gegeven aan respect voor de inrichtingsvrijheid van de (bijzondere) school en de professionele autonomie van de leraren. De PvdA-fractie kan met de globale kerndoelen leven, omdat zij een zeker gemeenschappelijk niveau van basisvorming garanderen.²³

Het politieke compromis van globale kerndoelen heeft niet in de weg gestaan dat in de wet wordt vastgelegd dat er onder verantwoordelijkheid van de minister landelijke toetsen moeten komen om het kwaliteitsniveau te kunnen bewaken. Dat veronderstelt echter in grote mate uniformiteit aan te stellen eisen met, zoals de strekking was van het WRR-rapport, concrete criteria. Opvallend is dat over dit punt noch in de Eerste, noch in de Tweede Kamer een verdere gedachtewisseling heeft plaatsgevonden. Het deelonderzoek van de hoogleraren Onderwijsrecht spreekt dan ook van een fundamenteel dilemma dat in de wettelijke regeling van de basisvorming vanuit de toenmalige politieke verhoudingen is beklonken. Kerndoelen (eindtermen, leerstandaarden) zijn alleen functioneel als ze concreet zijn, maar slechts legitiem vanuit de vrijheid van onderwijs als ze globaal zijn. Het vraagstuk wordt in wezen ontlopen door een ontkopplingsformule waarbij de discussie vooruit wordt geschoven. De kerndoelen worden niet in de wet vastgelegd, maar in een Algemene Maatregel van Bestuur, die gedurende 30 dagen zal worden voorgehangen in de beide Kamers. Dit leidt ertoe dat de voorbereidende en plenaire behandeling van het bijgestelde wetsvoorstel en de vaststelling van de kerndoelen worden ontkoppeld. Beide Kamers oordelen dus over de wettelijke regeling zonder dat zij precies zicht hebben op de specifieke aard van de kerndoelen. Door sommige fracties, zoals de VVD (Franssen) en de PvdA (Netelenbos) wordt daar ook expliciet op gewezen.²⁴ In mei 1993 worden de kerndoelen dan voor vijf jaar vastgesteld in een Algemene Maatregel van Bestuur.

Behandeling wetsvoorstel Tweede Kamer

De plenaire behandeling van de Wet op de basisvorming in de Tweede Kamer duurde zeven dagen.²⁵ Daaraan voorafgaand zijn er mondelinge overleggen geweest over deelonderwerpen, zoals het mondelinge overleg met Wallage over de kerndoelen op 16 mei 1991, dat al eerder aan de orde kwam.²⁶

Het debat is, zoals de hoogleraren Onderwijsrecht het omschrijven, indrukwekkend en scherp, maar zo nu en dan ook verwarrend, omdat het een zeer breed spectrum aan beleidsmatige, organisatietechnische en curriculaire aspecten van het onderwijs omvatte. Daarbij was men soms bereid zeer in detail te treden, bijvoorbeeld als het ging om de urenverdeling over de vakken of de invulling van de kerndoelen. De toon was constructief. De rode draad in het debat is het spanningsveld tussen gemeenschappelijkheid en diversiteit (of differentiatie) in de basisvorming, omdat daarover de principiële uitwisseling van standpunten in wezen gaat. Dit spanningsveld openbaart zich in een aantal onderwerpen uit het wetsvoorstel: het vakkenpakket, doorstroming naar de verschillende onderwijstypen, de functie van de vrije ruimte, de positie van het vbo en ibo, de (feitelijke) duur van de basisvorming en de vorming van scholengemeenschappen.²⁷

²³ Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht, paragrafen 3.3.3 en 3.4.2. Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.1.4.

²⁴ Handelingen II, 28 mei 1991, Tweede Kamer 84 en 85.

²⁵ Op 28, 29 en 30 mei en op 4, 5, 11 en 19 juni 1991. Daarnaast zijn er mondelinge overleggen geweest over deelonderwerpen. Op 16 mei 1991 vond een overleg plaats over de kerndoelen.

²⁶ Kamerstukken II 1990/91, 20 381, nr. 40. Op 13 juni 1991 vond een overleg plaats in het kader van de artikelsgewijze behandeling, zie Kamerstukken II 1990/91, 20 381, nr. 124. Op 24 juni vonden uiteindelijk de stemmingen plaats.

²⁷ Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht, paragraaf 3.4.5.

Zo wordt er mede onder invloed van een brede maatschappelijke lobby en op verzoek van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks uiteindelijk een vijftiende vak toegevoegd aan het vakkenpakket, namelijk het vak verzorging. De Kamer besluit ook dat de vakken van de vrije ruimte niet los mogen staan van de basisvorming. De school moet bij het aanbod in de vrije ruimte doelstellingen hanteren, die overeenstemmen met de kerndoelen van de basisvorming. De duur van de basisvorming wordt uiteindelijk op drie jaar gesteld, waarbij de hoeveelheid tijd die aan basisvorming moet worden besteed niet in percentages wordt uitgedrukt, maar in het aantal lessen van 1000 per jaar.

Veel Kamerleden hebben twijfel of de driejarige basisvorming realistisch is voor de kwetsbare groep leerlingen in het ibo. De Tweede Kamer richt zich met name op de vraag onder welke voorwaarden de basisvorming voor deze groep kan worden ingevoerd. De regering wordt bij motie gevraagd uiterlijk op 1 januari 1993 aan te tonen dat invoering bij deze leerlingen op verantwoorde manier kan plaatsvinden.

Ten aanzien van de schaalvergroting bestaat er overeenstemming over het uitgangspunt dat de vorming van scholengemeenschappen niet moet worden verplicht, maar hooguit gestimuleerd. De onderliggende standpunten zijn divers. Zo hebben de RPF-fractie en de SGP-fractie bedenkingen bij brede scholengemeenschappen in het licht van de begeleiding van zwakkere leerlingen, zijn de VVD-fractie en de CDA-fractie niet principieel tegen, maar verwachten zij er ook niet veel heil van. Voor de VVD-fractie is het belang van een scholengemeenschap gelegen in de mogelijkheid van verzameling en spreiding van deskundigheid bij het docerend personeel. De meest overtuigde voorstanders van brede scholengemeenschapsvorming bevinden zich bij de GroenLinks-fractie, de PvdA-fractie en de fractie van D66. Volgens hen worden er met brede scholengemeenschappen voorwaarden gecreëerd voor uitstel van keuze, vernieuwing van het onderwijs en het voorkomen van tweedeling in onderwijs tussen havo/vwo enerzijds en mavo/vbo anderzijds. De discussie spitst zich toe op het nevenvestigingsbeleid. Plattelandscholen, die onder de opheffingsnorm van 240 leerlingen verkeren, krijgen de mogelijkheid om na fusie als nevenvestiging van een scholengemeenschap te blijven voortbestaan.

Vanwege financiële redenen is staatssecretaris Wallage niet bereid dit beleid uit te breiden naar stedelijke gebieden. De CDA-fractie probeert nog, zoals de hoogleraren Onderwijsrecht het formuleren, de «scherpe kantjes van het beleid voor kleine scholen af te slijpen», door een «aanhaakvariant» in te dienen, maar zonder succes.²⁸ De staatssecretaris acht het voorstel in strijd met de afspraken van het regeerakkoord. Uiteindelijk trekt het lid Van de Camp (CDA) het amendement in. Over het feit dat een aantal onderwijsinstellingen al bezig waren met de voorbereidingen voor de invoering van de basisvorming per 1 augustus 1992, wist de staatssecretaris de Tweede Kamer met succes uit te leggen dat dit paste bij een zorgvuldig invoeringstraject. Iets waar de Eerste Kamer niet zo makkelijk over dacht.

Uiteindelijk wordt de wet op 24 juni 1991 door de Tweede Kamer aangenomen. Uit de analyse van de parlementaire besluitvorming wordt duidelijk dat er een algemeen gevoel was dat na twintig jaar discussie over de inrichting van de onderbouw van het voortgezet onderwijs het moment was gekomen om op basis van het voorliggende wetsvoorstel tot een besluit te komen. Staatssecretaris Wallage slaagt er uiteindelijk in een solide meerderheid in de Tweede Kamer achter zijn voorstel te krijgen. Het wordt aanvaard met alleen de stemmen van de fracties van de VVD en Centrum Democraten tegen.

²⁸ Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht, paragraaf 3.4.5.

Tijdens de parlementaire behandeling schetst Van der Vlies (SGP) – die overigens wel voorstemde – een mooi beeld van de wijze waarop het wetsvoorstel door de Tweede Kamer werd gelooft: «Geef het CDA het bestaande scholenbestand, geef de VVD het gymnasium via de vrije ruimte, geef de kleine christelijke fracties de kerndoelen, geef D66 en GroenLinks ook nog wat, en de Partij van de Arbeid heeft haar troetelkind: de basisvorming in het voortgezet onderwijs. Het vervelende is dat dat niet allemaal kan en zeker niet tegelijk».²⁹ Franssen (VVD) vatte het als volgt samen: «vluchten kan niet meer!».²⁹

Behandeling wetsvoorstel Eerste Kamer

Hoewel het wetsvoorstel nog geen wet was omdat het nog niet in de Eerste Kamer was aangenomen, begonnen de scholen in het schooljaar 1991/1992 alvast met de voorbereiding van de invoering van de basisvorming, ondersteund door het Procesmanagement Basisvorming. Overal in het land werden studiedagen, cursussen, informatiebijeenkomsten en symposia over de basisvorming belegd. De Eerste Kamer ziet het als een groot probleem dat het Procesmanagement Basisvorming op afstand van de bewindsman is geplaatst en daardoor moeilijk door het parlement kan worden gecontroleerd, terwijl het feitelijk wel optreedt als een «change agent» in de richting van de scholen. In de begrotingsbehandeling in maart 1991 geeft de Eerste Kamer dan ook veel aandacht aan de basisvorming.³⁰ Van de zijde van de oppositie (VVD) werd de handelwijze «volstrekt onverantwoord en staatsrechtelijk aanvechtbaar» genoemd. De staatssecretaris stelt daar tegenover dat zijn handelwijze juist getuigt van zorgvuldig bestuur. Scholen krijgen per 1 augustus 1991 de ruimte en faciliteiten om zich op de invoering van de basisvorming voor te bereiden. Scholen worden niet verplicht om wat dan ook te doen in termen van de feitelijke invoering van de basisvorming per 1 augustus 1992. Ook de CDA-fractie vindt de gang van zaken staatsrechtelijk op de rand, maar stemt uiteindelijk in. Er was immers in het regeerakkoord vastgelegd dat de basisvorming in 1991 zou worden ingevoerd. Deze discussie zal een klein jaar later, bij de wetsbehandeling in de Eerste Kamer in mei 1992 weer aan de orde zijn.

Drie dagen later wordt, naar aanleiding van de schriftelijke reacties van de Tweede Kamer op het wetsvoorstel, de invoering toch verschoven naar 1 augustus 1993. De CDA-fractie pleit in de schriftelijke reactie voor uitstel van één jaar – in de lijn van het betoog van de staatssecretaris in de Eerste Kamer dat scholen niet één maar twee voorbereidingsjaren behoeven. De PvdA-fractie heeft tegen een dergelijke vertraging geen onoverkomelijke bezwaren.³¹

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer, in mei 1992, constateren zowel de VVD- als de CDA-fractie dat het wetsvoorstel nog steeds de geest van de middenschool ademde. Deze partijen wantrouwen de staatssecretaris. Beide partijen wilden meer garanties dat nevenvestigingen van brede scholengemeenschappen, waar alleen basisvorming zou worden gegeven, zich niet alsnog tot een soort middenschool zouden ontwikkelen. Daarmee was de structuurdiscussie weer terug. Het meest heikele punt in de Eerste Kamer was de opheffingsnorm. De CDA-fractie verlangt, daarin gesteund door andere partijen, dat de opheffingsnorm voor zelfstandige scholen als categorale mavo's en gymnasia zou worden verlaagd van 240 naar 180 leerlingen. Op 19 mei komt staatssecretaris Wallage met een verregaande toezegging. Kleine scholen mogen, als ze onder de opheffingsnorm dreigen te komen, nog vijf jaar blijven voortbestaan, zolang ze althans als voorziening een

²⁹ Handelingen II, 29 mei 1999, p. 4747.

³⁰ 5 en 12 maart 1991, Handelingen I, nrs. 18 en 19.

³¹ NRC-Handelsblad, 15 maart 1991.

wezenlijke betekenis in hun regio hebben. Die concessie is voor de Kamer onvoldoende. De Eerste Kamer wenst een wetswijziging – een novelle – betreffende de minimale omvang van scholen. Tijdens de eerste termijn van het plenaire debat tekent zich een politieke meerderheid af van CDA, VVD, D66 en de SGP/RPF.

De staatssecretaris dreigt met opstappen indien de Kamer in deze eis zou volharden, een drukmiddel dat vermoedelijk tot een kabinetscrisis zou leiden. Voorafgaand aan de tweede termijn is er druk overleg in het Torentje tussen de premier Lubbers, de vice premier Kok en staatssecretaris Wallage. De fractieleiders Wöltgens (PVDA) en Brinkman (CDA) voegen zich bij dit topberaad. Brinkman gaat vervolgens in overleg met de fractieleider van het CDA uit de Eerste Kamer (Kaland) om hem op andere gedachten te brengen. Die had in een eerder stadium de leden van de CDA- en PVDA fractie in de Tweede Kamer publiekelijk gekwalificeerd als stemvee.³² De missie van Brinkman heeft succes en een kabinetscrisis wordt bezworen. Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel op 26 mei 1992 met 41 stemmen voor en 26 tegen (VVD, SGP en D66) aanvaard.

Staatssecretaris Wallage verwoordt zijn opluchting in de tweede termijn als volgt: *«Ik weet dat in het Nederlandse onderwijs met tal van soorten van gevoelens naar de innovatie wordt gekeken, maar een ding is zeker; vandaag heeft de Nederlandse politiek, in elk geval de Nederlandse onderwijspolitiek haar bereidheid getoond om duidelijkheid voor de middellange en de lange termijn te scheppen»*.³³

In wezen was niemand geheel tevreden met de uiteindelijke uitkomst, maar in «Zoetermeer» en de politiek overheerste de opluchting dat een belangrijk wetgevend dossier kon worden afgesloten.

In het openbare gesprek gaf de al eerder geciteerde heer Wallage trots te zijn op het resultaat:

«De Tweede Kamer moet tot meerderheidsvorming komen. Daar zijn compromissen voor nodig. U zult dat over 5 jaar en over 10 jaar precies zo meemaken. Als partijen stevig tegenover elkaar staan, kun je elkaar in de ogen kijken en zeggen, oké, gaan we nu kijken of we het samen kunnen doen of er gebeurt niets. Ik ben er nog steeds trots op dat na een eindeloos proces van voor mijn gevoel anderhalf, twee jaar, wij dat werkelijk tot in detail met iedereen die dat maar wilde hebben gesproken».³⁴

Met de aanvaarding van de Wet op de Basisvorming door de Eerste Kamer kon de wet, waarvoor de voorbereidingen in de praktijk al een jaar gaande waren, nu ook daadwerkelijk in uitvoering worden genomen. In wet- en regelgeving werd het volgende vastgelegd:

- een gemeenschappelijk programma van 15 vakken voor alle leerlingen (verbreding);
- globaal geformuleerde kerndoelen, met niet alleen kennis, maar ook (algemene) vaardigheden;
- een duur van maximaal drie jaar;
- één niveau voor alle leerlingen;
- een toets en een getuigschrift aan het einde van de basisvorming.

De kaders stonden er; verdere invulling moest plaatsvinden in het invoeringstraject.

Pilots en experimenten

Er zijn geen pilots, experimenten, of «proeftuinen», zoals Van Kemenade het noemt vooraf gegaan aan de invoering van de basisvorming om te bezien of het beoogde beleid het beoogde effect bereikt. Wel hebben er in

³² NRC-Handelsblad, 16 oktober 1991.

³³ Handelingen I, 26 mei 1992, p. 1246.

³⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Wallage.

de jaren zeventig en tachtig, zoals eerder beschreven, experimenten plaatsgevonden met andere ideeën voor geïntegreerd voortgezet onderwijs, zoals de Middenschool en later het Voortgezet basisonderwijs (VBaO).

Hoewel de Innovatiecommissie Middenschool (ICM) en haar opvolger Adviesgroep Projecten in de Eerste Fase voortgezet onderwijs (APVO) meerdere adviezen uitbrengen over de middenschoolexperimenten, is er weinig aandacht geweest voor het uitwisselen van ervaringen, of een systematische schooloverstijgende evaluatie van de middenschoolexperimenten. Het aantal experimenten was beperkt en de scholen waren vanwege de verschillende vormgeving van de middenschool – mede door de vage doelstelling – niet goed vergelijkbaar. Wel zijn er in de jaren tachtig studies verricht naar aspecten van de experimenten.³⁵ De heer Schlüssler, die lid was van de APVO, betreft het dat de evaluaties van de experimenten nooit betrokken zijn in de vormgeving van de basisvorming:

*«De APVO dacht dat het (de basisvorming, red.) heel snel ingevoerd werd en vond in 1987 dat zij iets moest zeggen over die middenschoolexperimenten, die afliepen. Men dacht: voor je het weet zijn zij vertrokken en liggen de ervaringen elders maar niet waar zij zijn moeten. Toen hebben wij gezegd: wij brengen een ongevraagd advies uit over evaluatie van die middenschoolexperimenten. Dan gaat het niet alleen om de schoolproducten, maar bijvoorbeeld over de ervaringen van die scholen met differentiatie, een heel waardevol iets. Maar het gaat ook om de producten van de onderwijsverzorging. Er lag een experimenteel leerplan middenschool. Daar was door specialisten ruim tijd aan besteed. Er lagen ervaringen op het gebied van de strategie, van de proceservaringen. Met dit alles is niets gedaan. Ondanks het feit dat wij gezegd hebben tegen de bewindslieden «er moet een evaluatie komen» is het experiment in 1993 in stilte ten grave gedragen, zonder dat er maar één procesbeschrijving heeft plaatsgevonden».*³⁶

2.2.3 De implementatie van de basisvorming

Hoe en door wie is de basisvorming feitelijk onder de aandacht van de scholen gebracht en wat is de rol van het extern procesmanagement dat is ingesteld? Hoe is de ondersteuning vanuit het ministerie, de verzorgingsinstellingen en andere actoren? En tenslotte hoe krijgt de basisvorming uiteindelijk vorm op schoolniveau? In de onderstaande paragraaf wordt het invoeringsproces van de basisvorming beschreven.

*Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen*³⁷

Het ministerie ondersteunt de basisvorming onder andere door financiële stimuleringsmaatregelen. Van 1990–1995 was het stimuleringsbeleid scholengemeenschap voor de basisvorming van kracht: scholen kregen tijdelijk extra geld bij fusie. Het bekostigingsvoordeel door fusie gaf het ministerie weer terug aan de grote scholengemeenschappen. In het ambtelijk overleg met ministerie werd gezegd dat dit moest worden opgevat als extra geld voor de basisvorming, blijkt uit het deelonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Daarnaast kregen scholen een eenmalige aanvullende bekostiging door middel van de «Faciliteitenregeling voorbereiding basisvorming». Deze regeling was van kracht van augustus 1991 tot augustus 1992. De scholen kregen middelen voor de voorbereiding van de invoering van de basisvorming. Ze waren bestemd voor verruiming van formatie op

³⁵ Voorbeelden van studies: Bosker R. J. en A. M. de Vries. Het aanbod van leerwegen op de experimenten middenschool; deeleindrapport I doorstroomonderzoek; Haren, RION, 1982.

Eck, E. van en H. Lington, Middenschool in de maak; onderzoek naar vormgevingen van Middenschoolonderwijs in relatie tot de vier uitgangspunten; Amsterdam, SCO, 1982.

Kessel, N. van e.a., Een onderzoek naar de beginsituatie van scholen die als tweede generatie begonnen zijn aan het middenschoolexperiment; Nijmegen/Groningen, ITS/RION (1979).

³⁶ Verslag openbaar gesprek d.d. 21 november 2007 met de heer Schlüssler.

³⁷ Vanaf 1994 ging het ministerie «Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen» heten. In 2003 werd de naam van het ministerie gewijzigd in Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

scholen op basis van meer lessen op weekbasis (van 30 naar 31 uur), om zaken als her- en bijscholing en bestudering van het curriculum ter hand te nemen. Met ingang van augustus 1992 werd deze regeling verwerkt in de reguliere bekostiging van het personeel. Daarbij ging het zelfs om een uitbreiding van 30 naar 32 uur.

Naast de gelden die direct aan scholen ter beschikking werden gesteld, werden er ook subsidies aan derden gegeven, zoals de Landelijke Pedagogische Centra (LPC) de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) en het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO), voor onderwijsondersteunende activiteiten.

Naast de aanvullende bekostiging werd er door het ministerie een Procesmanagement Basisvorming ingesteld, die de invoering van de basisvorming moest gaan ondersteunen.

Instelling Procesmanagement Basisvorming

Hoewel de basisvorming pas officieel van start gaat per augustus 1993, zijn de voorbereidingen al in volle gang. De staatssecretaris spreekt over twee «voorbereidingsjaren». Zo werd in januari 1991 – nog voordat de wet door het parlement was goedgekeurd – het Procesmanagement Basisvorming (PMB) ingesteld door de staatssecretaris. Het procesmanagement wordt in eerste instantie gevormd door prof. dr. R. A. de Moor (voorzitter), drs. J. C. J. van Luyn, mevr. C. J. Pel-Tydeman en de heer E. J. Schüssler. In 1992 wordt de voorzitter vervangen door drs. R. Zunderdorp en volgde de heer E. J. Veenstra de heer Schüssler op. Het Procesmanagement heeft een breed takenpakket dat in de instellingsbeschikking van 18 december 1990 staat omschreven. Het gaat om vier aspecten van de invoering van de basisvorming:

- de invoering van een kerncurriculum en een vrije ruimte in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs
- invoering voorbereidend beroepsonderwijs
- bevordering van de totstandkoming van scholengemeenschappen en bestuurlijke samenwerking
- zorgverbreding, mede in relatie tot de v(s)o.

Het Procesmanagement Basisvorming moet activiteiten (laten) verrichten gericht op planopstelling, advisering, voorlichting en informatie, coördinatie en stimulering van de ondersteuning, inclusief bij- en omscholing, en overige aspecten zoals het onderhouden van contacten met organisaties in verband met het verbreden van het maatschappelijk draagvlak. De activiteiten zullen in principe op 1 januari 1996 worden beëindigd.

Het gaat in eerste instantie niet alleen om de invoering in onderwijsinhoudelijke zin, maar ook om het bevorderen van de vorming van scholengemeenschappen.

Ondanks de heldere omschrijving van het takenpakket is er veel onduidelijkheid over de rol en positie van het procesmanagement. Zoals we al eerder zagen levert dit spanningen op tussen het Procesmanagement en de Tweede en Eerste Kamer, maar ook tussen het Procesmanagement en de andere actoren, zoals besturenorganisaties en verzorgingsinstellingen. Ook binnen het werkverband bestaan verschillen van mening over de taken en de wijze waarop deze zouden moeten worden uitgevoerd. In de loop van 1992 wordt de oplossing gezocht in een wijziging van het team, het teruggeven van de stimuleringsstaak met betrekking tot de vorming van scholengemeenschappen aan het ministerie en een keuze voor de te hanteren innovatiestrategie.

Het Procesmanagement vond de vorming van scholengemeenschappen niet binnen hun rol passen en in de praktijk ook niet goed werken. De heer Veenstra, destijds lid van het Procesmanagement verwoordde het in het openbare gesprek als volgt:

*«Die verwevenheid is innovatie-strategisch een draak. Je kunt niet én bezig zijn met een grootschalige hervorming van de structuur van je onderwijs én met allerlei vraagstukken over de keuze van gebouwen en directeuren. Deze vragen werken bij een innovatie vervuilend. Je moet zorgen dat je «first things first» doet. Ook dat hebben wij gezegd (tegen de staatssecretaris, red.). Doe dan maar de beleidsarme invoering van de basisvorming, maar concentreer je vooral op het vormen van scholengemeenschappen (...) De staatssecretaris was toch wel een andere mening toegedaan. Hij vond dat die twee samen moesten gaan».*³⁸

De heer Zunderdorp, opvolger van professor de Moor, gaf in dit kader tijdens de openbare hoorzitting tevens aan dat het Procesmanagement Basisvorming te weinig financiële middelen tot hun beschikking hadden om die schaalvergrotingsoperatie aan te moedigen. Zij waren echter niet tegen schaalvergroting:

*«Wij hebben niet geadviseerd om de schaalvergroting te beëindigen. Integendeel, in het advies Richting en Ruimte wordt uitdrukkelijk aanbevolen als een van de voorwaarden voor een verdere professionalisering te komen van het onderwijsveld om al die vernieuwingen op te pakken dat je een bepaalde schaal nodig hebt en dat die schaalvergroting op zich een goede zaak kan zijn. Maar de instrumenten waarover een procesmanagementteam beschikt, waren niet voldoende om de schaalvergroting als doelstelling te realiseren».*³⁹

De invoering van de schaalvergrotingsoperatie werd vervolgens teruggebracht naar het ministerie. De besturenorganisaties gaan zich daar vervolgens mee bezig houden. Het Procesmanagement Basisvorming richtte zich verder op inhoudelijke vernieuwing.

Bij de wisseling van het team wordt een duidelijke keuze gemaakt voor de te hanteren innovatiestrategie. De heer Veenstra zegt over de innovatiestrategie in het openbare gesprek het volgende:

*«Ook maar weer kort geschetst: je kunt het op twee manieren aanpakken. Ruud de Moor was heel duidelijk voor de aanpak via koepelorganisaties. Die vertegenwoordigen het bevoegd gezag en het bevoegd gezag gaat over scholen. De koepelorganisaties moesten worden benaderd en ervoor zorgen dat in de scholen de basisvorming wordt ingevoerd. Mijn opvatting en ook die van Schüssler was duidelijk: je moet die scholen in gaan en je moet ervoor zorgen dat de verantwoordelijken één-op-één communiceren. Als het loopt via koepelorganisaties, bestuur, de rector, de school, dan ben je te toch ver weg. (...) Het was een heel wezenlijk onderdeel voor ons beiden om op deze manier die innovatiestrategische aanpak te realiseren».*⁴⁰

³⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren Veenstra en De Jager.

³⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 3 december 2007 met de heer Zunderdorp.

⁴⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren Veenstra en De Jager.

In de praktijk richt het procesmanagement zich sterk op een vernieuwing van de didactische vormgeving van het onderwijs. In maart 1993 geeft het Procesmanagement Basisvorming een gedetailleerde en praktische vertaling van de belangrijkste karakteristieken waaraan de kerndoelen zouden moeten voldoen: Toepassing, Vaardigheid en Samenhang (TVS).

Zij werkt hiervoor nauw samen met de SLO, waarover later meer. De Commissie Herziening Eindtermen heeft bij de verbreding van het onderwijsaanbod in de basisvorming volgens het Procesmanagement Basisvorming drie duidelijke aanwijzingen gegeven. Het gaat om het leggen van een hoofdaccent op toepassing van kennis en vaardigheidsontwikkeling en een groei van een samenhangend onderwijsaanbod. Daarmee positioneert het Procesmanagement Basisvorming zich als inhoudelijk pleitbezorger voor nieuwe didactische werkvormen en beweegt ze zich volledig in het domein van de individuele docent, waardoor deze zijn autonomie verliest. *«Door de aandacht vooral op Toepassing, Vaardigheid en Samenhang (TVS) te richten, slaagde het Procesmanagement Basisvorming erin de communicatie met scholen over de basisvorming af te bakenen en te richten. De vraag is wel of de kerndoelen en daarmee de basisvorming door deze accentuering ook niet enigszins verschaald werden. Door de aandacht op een verandering van de didactiek te concentreren, verdwenen de wettelijke doelen van de basisvorming steeds meer op de achtergrond.»*⁴¹ Dit patroon zal zich later ook herhalen.

Andere betrokken actoren

Naast het ministerie en het Procesmanagement Basisvorming spelen andere actoren een rol bij de invoering van de basisvorming. Ook zij zijn al bezig voordat duidelijk wordt hoe de regelgeving er uiteindelijk uit zal zien. Zo gaan de besturenorganisaties de scholengemeenschapsvorming stimuleren, nog voordat de wet is aangenomen.

De verzorgingsinstellingen worden door het ministerie gevraagd de ondersteuning en voorlichtingsactiviteiten voor te bereiden. De LPC's zijn gericht op de ondersteuning van de schoolontwikkeling, CITO op evaluatie en de SLO was een soort expertisecentrum voor het curriculum. De heer Diephuis, destijds werkzaam bij de SLO stelt:

*«Dat was niet altijd onomstreden, want u begrijpt dat de curriculumvragen op beleidsniveau politiek gevoelig liggen als het gaat om inhoudelijke regelgeving zoals kerndoelen of examenprogramma's».*⁴²

De verzorgingsinstellingen kregen in 1987 het verzoek, de ontwikkeling van de eindtermen basisvorming voor haar rekening te nemen en later, in 1992, komt de SLO met een handreiking bij de herziene kerndoelen. Bij de ontwikkeling van de eindtermen werden vakverenigingen betrokken, maar dit gebeurde incidenteel, aldus de heer Van de Kraats, voorzitter van het Platform Vakverenigingen Voortgezet Onderwijs platform van al die vakverenigingen:

*«Er was geen overkoepelende organisatie en de betrokkenheid hing sterk af van de relatie die de vakvereniging had met bijvoorbeeld medewerkers van de Landelijke Pedagogische Centra en de Stichting voor de Leerplanontwikkeling. Sommige medewerkers van die instellingen zaten ook in het bestuur of waren lid van de betrokken vereniging».*⁴³

⁴¹ Advies Onderwijsraad (2000), p. 8.

⁴² Verslag openbaar gesprek d.d. 30 november 2007 met de heer Diephuis.

⁴³ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de heer Van de Kraats, mevrouw Bodde-Alderlieste, de heer Palings en mevrouw Hommel-Rozendaal.

De vakverenigingen gingen aan de slag, waarbij zij «laveren tussen allerlei perspectieven», waardoor er een overlappend programma ontstond, aldus Diephuis.

Naast de verzorgingsinstellingen gingen ook de uitgevers aan de slag, nog voordat de wet was ingevoerd. Zo begonnen zij met de ontwikkeling van lesmateriaal, nog voordat de kerndoelen vaststonden. De heer De Valk, vertegenwoordiger van de Educatieve Uitgeverijen (GEU) verwoordde het in het openbare gespreken als volgt:

«Wij proberen daar (kerndoelen, red.) natuurlijk een concrete invulling aan te geven. Nu doen we dat niet alleen; er zijn voor de verschillende vakken vaak zo'n drie tot zes methodes, dus uiteindelijk is het aan scholen om een van die methodes te kiezen, die ze om allerlei redenen bevalt. Overigens zijn de scholen niet verplicht om een methode als ondersteuning van hun onderwijs aan te schaffen, laat dat ook duidelijk zijn. Maar ik denk wel dat wij – zeker bij de basisvorming – door het ontwikkelen van het materiaal in hoge mate ook vorm hebben gegeven aan die basisvorming (...). Op het moment dat je als educatieve uitgeverijen zou wachten tot zaken gestold zijn in regelgeving, in nota's of in documenten, zouden we per definitie te laat zijn. Dus het is zaak om ervoor te zorgen dat je goed je netwerk op orde hebt en er goed in vertegenwoordigd bent om die discussies te volgen en daar waar het nodig is een later stadium nog bij te buigen. Maar je kunt niet gaan wachten tot die documenten beschikbaar zijn».⁴⁴

Relatie tussen Procesmanagement Basisvorming en overige actoren

In september 1992 brengt het Procesmanagement Basisvorming een plan van aanpak uit, waarin zij helderheid probeert te schetsen in de relatie tussen haar eigen activiteiten en positie en die van de overige actoren. Dit actieplan wordt gevolgd door een communicatieplan en 31 adviezen over uiteenlopende onderwerpen. Het wordt gevolgd door de SLO-publicatie. «Naar een schoolbrede aanpak van de basisvorming». Een handreiking bij de herziene kerndoelen, en door «Van kerndoel naar praktijk», een publicatie van het Procesmanagement Basisvorming uit 1993. Met name hoofdstukken 1 en 3 geven goed weer wat de oorspronkelijke bedoelingen waren met de basisvorming. De rommelige start wordt met andere woorden gevolgd door een periode waarin het procesmanagement steeds gedetailleerder invulling gaat geven aan de basisvorming, de kerndoelen en de voorgestelde didactische aanpak. Daarmee kwam er samen met de lesmaterialen meer duidelijkheid over wat er ging gebeuren. De open einden van de wet worden door het Procesmanagement Basisvorming ingevuld met kennelijk een grote beleidsruimte.

Vormgeving op schoolniveau

Op schoolniveau beleeft men de ondersteuning door de overheid over het algemeen als te weinig. Het ontbreekt volgens hen aan middelen en voorbereidingstijd. De al eerder geciteerde heer Van de Kraats verwoordt het als volgt:

«Aan elke vernieuwing gaat een proces van leren van leraren vooraf. De leraar in Nederland heeft 10% ontwikkeltijd. Die is hij kwijt aan de werklast en hij heeft dus nauwelijks ontwikkeltijd. Uit internationaal innovatie-onderzoek blijkt dat er voor een geslaagde innovatie tijd nodig is voor degenen die de innovatie moeten invoeren. De Nederlandse politiek houdt nog steeds geen rekening met deze resultaten. Ze willen maar voortdurend op een koopje een vernieuwing invoeren. Elke vernieuwing moet budgettair neutraal ingevoerd worden. Er wordt geen aparte tijd uitgetrokken om de docenten de gelegenheid te geven zich dat eigen te maken».⁴⁵

⁴⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 de heren Van Loon en De Valk, vertegenwoordigers van de Educatieve Uitgeverijen.

⁴⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de heer Van de Kraats, mevrouw Bodde-Alderlieste, de heer Palings en mevrouw Hommel-Rozendaal.

Uit het deelonderzoek van het Onderzoekscentrum «Leren in interactie» blijkt dat de meerderheid van de schoolleiders (75%) en docenten (85%) die meededen aan het onderzoek, de ondersteuning vanuit de rijksoverheid ten aanzien van de basisvorming te weinig vond. Over de ondersteuning door de verzorgingsinstellingen zijn de schoolleiders minder negatief. Een ruime meerderheid (tweederde) oordeelt daarover positief, daar waar de docenten negatiever zijn, tweevijfde oordeelt daarover positief. Schoolleiders zijn milder in hun kritiek dan de docenten. Uiteindelijk zijn het vooral het gebrek aan kennis, het gemis aan hulp van deskundigen en de beperkte scholing van het personeel de factoren die de invoering aanzienlijk bemoeilijken, zo oordelen de respondenten.

De heer Veling, oud Eerste Kamerlid (CU) en ervaren schoolleider heeft een genuanceerder beeld:

*«Er wordt ook wel de indruk gewekt dat het procesmanagement vanuit de overheid naar de scholen kwam om missie te bedrijven en dingen als dwingend voor te stellen terwijl zij het niet waren. De school wordt dan toch als veel te passief voorgesteld. De mensen in het procesmanagement waren niet de eerste de beste mensen uit het veld. Wij kenden ze ook als bevlogen mensen, misschien wat idealistisch, maar toch. Wij hebben hen verwelkomd in de scholen. In die tijd was het algemeen om te bedenken hoe de nieuwe regelgeving op de beste manier voor de leerlingen en hun toekomst kon invullen. Ik heb niet de neiging om vanuit een soort slachtofferrol te zeggen dat de arme scholen verplicht werden tot iets».*⁴⁶

De beleidsarme invoering van de basisvorming

De basisvorming is op de meeste scholen beleidsarm ingevoerd. Dit wil zeggen dat de scholen wel de nieuwe vakken uit de basisvorming hebben ingevoerd, hun lessentabel hebben aangepast en nieuwe methodes hebben aangeschaft, maar dat de aandacht voor de vaardigheden uit de pre-ambule van de kerndoelen hierbij is achtergebleven.⁴⁷

*«Eerst werd er besmuikt en later openlijk gezegd: wij hebben de basisvorming beleidsarm ingevoerd. Dat wil zeggen: nauwelijks ingevoerd. Zij (de scholen, red.) hadden wel de nieuwe methodes van de uitgevers. De basisvorming krijgt een nieuw gezicht dankzij de uitgevers, maar de didactische verbreding was er niet. Er werden groepen leerlingen vrijgesteld van vakken», aldus de al eerder geciteerde heer Schlüssler in het openbare gesprek.*⁴⁸

De invoering van de basisvorming vindt plaats in een tijd waarin de schaalvergroting volop gaande is en die organisatorische hervormingen eisen veel aandacht op. De heer Van Rooij, destijds bestuurslid van de Katholieke Onderwijsbond (KOV) licht dat als volgt toe bij het openbare gesprek:

*«Al met al speelde tegelijkertijd een aantal tegenstrijdige ontwikkelingen die niet het klimaat creëerden om volop aan onderwijsvernieuwing te doen, vooral ook omdat je eerder zwaarder belast werd, meer lessen moest geven, grotere groepen kreeg dan dat er wat ruimte werd gecreëerd».*⁴⁹

Het aantal brede scholengemeenschappen neemt tussen 1991 en 1993 toe van 213 naar 267. Het aantal categorale scholen voor lbo en mavo loopt sterk terug. Het aantal mavo scholen zakt van 479 naar 310, het aantal

⁴⁶ Verslag openbaar gesprek d.d. 30 november 2007 met de heer Veling.

⁴⁷ Inspectie van het Onderwijs (1999a).

⁴⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 21 november 2007 met de heer Schlüssler.

⁴⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 28 november 2007 met mevrouw Roovers en de heren Van Rooij en De Jong.

lbo/vbo scholen zakt van 367 naar 231. De categorale gymnasia weten zich te handhaven. Dit proces zet zich ook hierna voort. In 1995 komen er 105 fusies tot stand. Sinds 1991 is het aantal zelfstandige scholen gedaald van 1 578 tot 784. Het aantal brede scholengemeenschappen neemt verder toe. Van belang is dat de grote scholengemeenschappen veelal de leerlingen in het (i)vbo en het vwo al in het eerste leerjaar in een homogene categorale klas plaatsen. De overige leerlingen komen veelal in een gecombineerde klas, de zogenoemde «dakpanklassen», waarna ze in het tweede leerjaar worden verdeeld over de verschillende schooltypen. Gestimuleerd door groeiende leerlingenaantallen, de vraag van ouders en de voorkeur van leerkrachten voor homogene groepen, stappen scholen steeds meer over naar homogene klassen. De heer Schlüssler gaf in het openbare gesprek aan dat de succesvolle scholengemeenschapsvorming ten koste ging van de brugklas:

«Het succes was niet ingeschat bij de lancering. Maar diezelfde actie, het ontstaan van zoveel brede scholengemeenschappen, heeft ertoe geleid dat de brugklas verloren ging. Zij gingen eerst nog dakpannen maken in klas 1. Maar alras waren dat categoriale groepen. En eigenlijk paradoxaal kun je zeggen: de basisvorming heeft de teloorgang van de brugklas bewerkstelligd».

Feit is dat veel aandacht van de schoolleiders vooral uitgaat naar fusies en zaken rond het beheer. Tijd voor onderwijsinhoud is er bij het management nauwelijks. Het management oordeelt in het onderzoek van de Universiteit Utrecht overigens wel negatief over de (rol) van docenten, die het uiteindelijk toch moeten waarmaken. Voor docenten voorwaar geen gemakkelijke uitgangspositie om met hoofd en hart te werken aan vernieuwde didactiek.

Problemen bij de invoering

De problemen bij de invoering van de basisvorming zijn divers, maar concentreren zich in het (i)vbo. Al in het Onderwijsverslag van 1993 constateert de inspectie een aantal invoeringsproblemen. De klachten van docenten en ouders hebben voornamelijk betrekking op de studielast. Vooral in het (i)vbo blijkt de tweede moderne taal die voorgeschreven was in het kerncurriculum niet te worden gegeven. Meer dan de helft van (i)vbo scholen heeft moeite met de tempo, niveau- en inhoudsdifferentiatie. Lang niet altijd zijn de juiste leermiddelen beschikbaar en zijn de methoden te moeilijk van taalgebruik en te complex voor de betreffende groep leerlingen. Zowel ouders als docenten klagen over de zwaarte van de studiebelasting die het gevolg was van de overlading in relatie tot de toegemeten tijd en op richtingkeuzes die er in de kerndoelen is gemaakt. Ook is een veel gehoorde klacht het duurder worden van de schoolboeken.

Ook in het Onderwijsverslag van 1994 meldt de onderwijsinspectie de invoeringsperikelen. Ze legt de nadruk op de complexe werkelijkheid van scholen waarin diverse veranderingen tegelijkertijd moesten worden ingevoerd. Zo worden scholen geconfronteerd met een nieuwe bekostigingssystematiek, een nieuwe manier van verantwoorden en de introductie van afsluitende toetsen.

Tegelijkertijd leeft er bij de onderwijsinspectie de verwachting dat scholen hun pedagogisch-didactische aanpak niet kunnen afstemmen op het multiculturele karakter van de samenleving en de zorgverbreding kunnen vormgeven waarbij ook de zwakkere leerlingen passend onderwijs aangereikt krijgen. In het Onderwijsverslag van 1995 en 1996 herhaalt de

inspectie deze zorgen ten aanzien van de veelomvattendheid en gelijktijdigheid. Ook het principe van «één toets voor allen» blijkt in de praktijk, vooral in het (i)vbo en gymnasiasten veel problemen op te leveren. De inspectie wijst hier op de opmerkelijke situatie dat (i)vbo leerlingen die gezien hun capaciteiten meer tijd nodig zouden hebben voor de «algemene vakken», de basisvorming in de verschillende vakken eerder afsluiten dan andere, cognitief meer begaafde leerlingen.

«Door het systeem dat we ontwikkeld hebben, zag je dat de scholen eerst even die basisvorming wilden afsluiten om daarna naar de beroepsgerichte vakken te gaan. Die scheiding is buitengewoon funest geweest voor een aantal van die kids», aldus de heer Van de Camp, destijds onderwijswoordvoerder voor de CDA-fractie.⁵⁰

In het onderwijsveld zelf ziet men geen enkele toegevoegde waarde van de toets. Ook uit het deelonderzoek van het Onderzoekscentrum «Leren in interactie» blijkt dat docenten negatief oordeelden over de toetsing van de kerndoelen. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de uitgangspunten en kerndoelen onvoldoende terugkomen in de toetsing. Daar komt bij dat de toetsing veel papier en tijd kostte. En ook de aansluiting met de tweede fase verloopt moeizaam. Docenten zijn bij de opstelling van de toetsen niet betrokken geweest en sommigen geven expliciet aan dat zij te veel één richting zijn opgeduwd. Het ontbreken van zicht op de vormgeving van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs maakte het voor docenten niet makkelijker.⁵¹ De heer Cosijn, schoolleider en bij de tweede fase destijds betrokken bij pilot profielwerkstukken, merkt daarover tijdens het openbare gesprek op:

«De basisvorming kwam als het ware als een vreemde eend binnen. Je zou net moeten doen alsof het een uitstel zou zijn van keuze. Terwijl in havo 3 en in alle andere schooltypes gewoon eisen gesteld werden aan de leerlingen die hoorden bij het eindexamen. Dus wat de docenten toch gingen doen: die verschuiving naar beneden was heel erg sterk. Vandaar ook dat er zo weinig terecht is gekomen van het TVS-principe, want men werkte toch gewoon toe naar het eindexamen, zoals men dat vroeger ook deed. Dus heel die basisvorming heeft daardoor ook in die onderbouw niet eens de kans gekregen om de mooie principes in het onderwijs in de praktijk tot uitdrukking te brengen. Helemaal niet. Het is de vraag natuurlijk hoe de wereld nu denkt over dat keuze-uitstel, of dat een goede zaak was. Het was meer een politiek dogma, dan dat in de scholen gevoeld werd dat het voor de kinderen belangrijk zou zijn om die keuze uit te stellen. Ik durf haast te zeggen: het tegendeel».⁵²

De afschaffing van de toetsen

Omdat er veel kritiek was op de toetsen, stelde de toenmalige staatssecretaris Netelenbos de Commissie Toetsing Basisvorming in om advies te geven over de problemen rondom de toetsen. De voorzitter van de commissie, de heer Kraakman, zegt hierover tijdens de openbare hoorzitting:

«...haar opvatting was – dat kunt u ook terugzien in de opdracht die de commissie heeft meegekregen – dat de toetsen zouden moeten blijven. U ziet dat wij als commissie ons toch wat vrijheid hebben veroorloofd door in wat langer termijnperspectief over de toetsen na te denken en daarover aan de staatssecretaris advies uit te brengen, naast de korte termijnbevelingen».⁵³

⁵⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heren Van de Camp en de Vries.

⁵¹ Deelonderzoek Onderzoekscentrum «Leren in Interactie», Focus 3: Invoering van de vernieuwing.

⁵² Verslag openbaar gesprek d.d. 21 november 2007 met de heer Cosijn.

⁵³ Verslag openbaar gesprek d.d. 28 november 2007 met de heer Kraakman.

De heer Meijerink, destijds hoofdinspecteur voortgezet onderwijs, later voorzitter van de Taakgroep vernieuwing basisvorming, uitte zijn zorgen bij een nader kennismakingsgesprek met de staatssecretaris:

«Ik was nog maar net in dienst van deze organisatie en ik heb van mijn hart geen moordkuil gemaakt en onomwonden aangegeven dat ik vreesde dat het niet goed ging. Het was een heel moeilijke situatie. U weet wat voor type compromis de basisvorming is: men probeert horizontaal onderwijs met dezelfde uitdagingen en eisen voor leerlingen te passen in een verticaal schoolsysteem van gymnasium tot vbo. Dat is ook heel spannend en ingewikkeld. Ik heb aangegeven dat ik bezorgd was, omdat het niet zo goed ging. Daar had ik een aantal argumenten voor, zoals die toetsen en andere dingen. We waren bezorgd hoe het bij het ivbo (het individueel voorbereidend beroepsonderwijs) met de basisvorming ging. Toen kreeg ik wel de wind van voren van de staatssecretaris. Daar is geen twijfel over.»⁵⁴

De Commissie Toetsing Basisvorming brengt in april 1996 een advies uit, waarin zij pleit voor twee versies van de toetsen, een beperking van het volume en omzetting van afsluitingstoetsing naar voortgangstoetsing. Inmiddels is de regelgeving voor de toetsing al verruimd. Hoewel staatssecretaris Netelenbos het belang van de afsluitende toetsing bepleit in het belang van de kwaliteitsbewaking van het onderwijs, wordt de toets uiteindelijk toch formeel afgeschaft door staatssecretaris Adelmund. Daarmee verdwijnt het getuigschrift dat bij de afsluiting van de basisvorming aan alle leerlingen zou worden uitgereikt. Volgens de heer Kraakman is met de afschaffing grotere schade voorkomen, schade als:

«...afbrokkelend draagvlak, u moet denken aan, overigens voor de langere termijn, nog grotere scepsis bij docenten als het gaat over van bovenaf opgelegde vernieuwingsprocessen, waar in de kern misschien goede elementen in zitten, maar waarbij de manier waarop het wordt aangepakt, draagvlakvervreemdend werkt. Dat type risico's is vermeden. Ik moet er bij zeggen dat wij op dat moment leefden in de tijd van het Schevenings Beraad, debatten over autonomie, eigenstandigheid en dat 1996 het jaar was van de invoering van de lumpsumbegroting, zijnde het meeste ultieme instrument om autonomie te voeden. In die context van zich opbouwend vertrouwen tussen overheid en veld speelt nu net deze kwestie, waarbij heel veel overheidsbemoeienis zichtbaar werd».⁵⁵

2.2.4 Evaluatie en effecten van de basisvorming

De basisvorming is door verschillende instanties geëvalueerd. Zo heeft de onderwijsinspectie de basisvorming geëvalueerd in 1999 in het rapport «Werk aan de basis: evaluatie van de basisvorming na vijf jaar» en werd sinds 1993 aandacht besteedt aan de basisvorming in haar jaarlijkse Onderwijsverslag. De Onderwijsraad heeft in 2000 het advies «Agenda voor een herijking van de basisvorming» uitgebracht. Ook het Procesmanagement verricht een (tussentijdse) evaluatie. Het bijgevoegde deelonderzoek van het Onderzoekscentrum «Leren in interactie» geeft een evaluatie van docenten en schoolleiders en het deelonderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) geeft inzicht in de effecten van de basisvorming.

⁵⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 26 november 2007 met de heer Meijerink.

⁵⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 28 november 2007 met de heer Kraakman.

De inspectie oordeelt gematigd positief

De Inspectie van het Onderwijs schrijft in «Werk aan de basis: evaluatie van de basisvorming na vijf jaar» in 1999:

- het programma van de basisvorming is voor veel vakken overladen, zeker voor alle vakken samen;
- voor leerlingen uit het (i)lvbo is de basisvorming veel te moeilijk en daarom onhaalbaar;
- voor leerlingen uit het havo en vwo is de basisvorming te weinig uitdagend;
- er wordt door de scholen nauwelijks samenhang tussen de vakken aangebracht (vakkencombinaties);
- van een vernieuwing van de didactiek is nog weinig zichtbaar;
- de resultaten zijn over het geheel genomen voldoende: het rendement is toegenomen, de doorstroming binnen de eerste leerjaren is verbeterd en ook het percentage zittenblijvers is afgenomen;
- de afsluitingstoetsen hebben niet volgens de bedoeling gefunctioneerd.

Ten aanzien van de doelstellingen die met de basisvorming moeten worden gerealiseerd, constateert de onderwijsinspectie dat het peil van het jeugdonderwijs is gestegen (meer vakken, meer doorstroming), dat het moment van studie- en beroepskeuze met minstens één jaar is uitgesteld (door de dakpanklassen) en dat de modernisering gedeeltelijk is gerealiseerd (via nieuwe kerndoelen). De inspectie constateert ook dat er grote verschillen in kwaliteit tussen scholen zijn en dat er sprake is van een versnipperd aanbod.

Net als de tussentijdse evaluatie van het Procesmanagement Basisvorming uit 1996 geeft de onderwijsinspectie aan dat de wettelijke bepalingen in technisch en formele zin zijn uitgevoerd, maar dat de daadwerkelijke invoering van de karakteristieken van de basisvorming (TVS) nog in een beginfase verkeren.⁵⁶

De Onderwijsraad is veel kritischer

De Onderwijsraad nuanceert met haar advies «Agenda voor een herijking van de basisvorming» in belangrijke mate het inspectierapport van 1999.⁵⁷ Bij de verhoging van het onderwijspeil lijkt de inspectie alleen te kijken naar kwantitatieve grootheden (prestaties en rendement). Juist de kwalitatieve verhoging van het onderwijspeil, zoals prestaties op algemene vaardigheden blijft volgens de raad achter. Ook ten aanzien van het uitstel van studie- en beroepskeuze en de modernisering oordeelt de Onderwijsraad duidelijk minder positief dan de onderwijsinspectie, omdat deze doelstellingen onvoldoende worden gerealiseerd. Dit wordt veroorzaakt door een complex van factoren, waaronder de wijze waarop de wet tot stand is gekomen, het algemene karakter van de doelen, de beperkte operationalisering en ongunstige omstandigheden tijdens de invoering.

Effecten van de basisvorming blijven volgens het ROA beperkt

Met de invoering van de basisvorming stond voor ogen het peil van het jeugdonderwijs te verhogen, de keuze voor een opleidingsniveau uit te stellen en het onderwijsprogramma te moderniseren. De onderwijsinspectie rapporteert in 1999 over de realisatie van deze doelen zoals gezegd, redelijk positief. De Onderwijsraad was al veel minder optimistisch gestemd. Ook het deelonderzoek van het ROA nuanceert de conclusies van de inspectie. Uit dat onderzoek blijkt dat meer leerlingen doorstromen naar havo en vwo en het zittenblijven is verminderd. Daarover is geen twijfel. Daarmee is het gemiddelde opleidingsniveau weliswaar gestegen en is het rendement van de onderbouw verbeterd,

⁵⁶ Inspectie van het Onderwijs (1999a).

⁵⁷ Onderwijsraad (2000).

maar deze ontwikkeling is eerder trendmatig, gezien het stijgende aandeel leerlingen dat naar havo en vwo gaat, dan dat het een effect is van de basisvorming.⁵⁸

Wat betreft het kennispeil met betrekking tot tekstbegrip en wiskunde kan het ROA geen harde conclusies trekken. Wel wijst het ROA erop dat de basisvorming er niet in is geslaagd om het niveau van de algemene vakken aan de onderkant te verhogen. Een belangrijke conclusie is dat het verschil in kennisniveau aan het einde van de onderbouw tussen enerzijds de vbo/mavo/vmbo- leerlingen en anderzijds havo/vwo-leerlingen niet kleiner is geworden. Daarnaast constateert het ROA dat het percentage leerlingen dat in een categorale brugklas terecht komt sterk is afgenomen, waarmee het lijkt alsof de selectie op een later moment plaats vindt. Tegelijkertijd blijkt dat de feitelijke schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs sterker afhankelijk is geworden van de prestaties aan het eind van de basisschool (waarbij het gewicht van de CITO score relatief is toegenomen). Ook blijkt dat het effect van het opleidingsniveau van de ouders niet is afgenomen. Vervolgens constateert het ROA ook dat de selectie die bij aanvang van het voortgezet onderwijs plaatsvindt, in hoge mate bepalend is voor de verdere loopbaan en er weinig mogelijkheden zijn voor herstel van foutieve selectie. Ten aanzien van de modernisering van het onderwijsprogramma heeft ook het ROA zich moeten baseren op de inspectie, die eerder al constateerde dat de invoering van de basisvorming beleidsarm heeft plaats gehad.⁵⁹

Hoe oordeelt het veld over effecten?

In de webenquête van het Onderzoekscentrum «Leren in Interactie» is aan schoolleiders en docenten gevraagd of de doelen, zoals geformuleerd in de wet van de basisvorming zijn bereikt. Daar waar de schoolleiders redelijk neutraal staan ten opzichte van de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd, zijn de docenten negatief over het behalen van de doelen. Docenten en schoolleiders vinden niet dat er sprake is van een verhoging van het algehele peil van het jeugdonderwijs. Evenmin is er in hun ogen sprake van harmonisering van het onderwijs of van uitstel van definitieve studie- en beroepskeuze.

Op de regionale bijeenkomst te Eindhoven sprak een docent;

«Voor vmbo-leerlingen – ik heb het bewust over basis- en kaderleerlingen – geldt dat dat pakket veel te breed was. Het is niet zinvol om die kinderen Frans of Duits te leren. Dit zijn leerlingen die vanaf het eerste leerjaar met hun handen hadden moeten werken. In het vmbo krijgen die kinderen de eerste twee jaar bijna volledig theoretisch onderwijs, en dat grenst bijna aan kindermishandeling. Ik doe er zelf aan mee, omdat ik niet anders kan, maar eigenlijk zouden de kinderen die de capaciteiten niet hebben om volledig theoretisch bezig te zijn vanaf de eerste dag met hun handen moeten werken.»⁶⁰

Aan ouders en leerlingen zijn de opbrengsten van de basisvorming bevraagd in termen als verhoging van de waarde van het diploma, verbetering van de positie van de leerlingen op de arbeidsmarkt, betere aansluiting met het vervolgonderwijs en meer tijd voor het kiezen van een beroep of vervolgstudie. De ouders zien niet dat de waarde van het diploma van hun kinderen is verhoogd en zien ook geen verbetering van de positie op de arbeidsmarkt of betere aansluiting op het vervolgonderwijs. De leerlingen zelf oordelen overigens weer licht positiever dan hun ouders.

In het overwegend negatieve beeld van de respondenten zelf over de basisvorming zien we één uitzondering. Dat betreft het moderniseren van

⁵⁸ Tussen 1985 en 2005 gestegen van 26,7% tot 38,7%.

⁵⁹ Deelonderzoek Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

⁶⁰ Verslag regionale bijeenkomst d.d. 3 oktober 2007 te Eindhoven.

het onderwijsprogramma, waarover juist de inspectie weer kritisch is. De schoolleiders zijn hierover positief en de docenten neutraal.⁶¹ De vertegenwoordigers van de vakverenigingen geven in het openbare gesprek een wisselend beeld over de invoering van de TVS karakteristieken. Bij sommige vakken is dit niet van de grond gekomen (moderne talen) en bij sommige vakken is dit wel degelijk van de grond gekomen. Zo geeft de heer Palings, een vertegenwoordiger van het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (KNAG) in het openbare gesprek met de commissie aan dat de TVS-karakteristieken voor het vak aardrijkskunde wel breed zijn ingevoerd.⁶²

2.2.5 Beleidsaanpassingen

Het rapport «Werk aan de basis: evaluatie van de basisvorming na vijf jaar» van de onderwijsinspectie leidt in 2001 tot een beleidsreactie van staatssecretaris Adelmund. Zij stelt een aantal aanpassingen voor om de grootste knelpunten op te lossen. Zo krijgen scholen meer vrijheid om een keuze te maken uit de kerndoelen en meer mogelijkheden voor vrijstellingen voor leerlingen uit de beroepsgerichte leerwegen. De toetsen, die nauwelijks worden afgenomen, worden formeel afgeschaft. In 2003 wordt het begrip «basisvorming» door minister Van der Hoeven vervangen door «onderbouw van het voortgezet onderwijs».

«Het begrip basisvorming omvatte onder andere het gelijkheidsdenken. Dat was wel verdwenen. Daarom wilden wij ook een andere naam en gekozen is onderbouw voortgezet onderwijs. Maar de idee dat kinderen niet op hun twaalfde zouden moeten kiezen, maar dat uitstellen tot hun veertiende, is wel bewaard gebleven. Het idee dat je een aantal kerndoelen houdt, ook dat is bewaard gebleven. Maar de rigide uitwerking die eraan werd gegeven, die ertoe leidde dat kinderen niet de kans kregen om op hun manier en met hun talent te leren, die is eruit gehaald», aldus oud-minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Van der Hoeven.⁶³

In de nieuwe regeling voor de onderbouw, sinds 2006 van kracht, wordt onderscheid gemaakt tussen een kerncurriculum dat door de overheid wordt vastgesteld en een differentieel deel dat door de scholen zelf mag worden ingevuld. Deze opzet sluit aan bij de aanbevelingen van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, die in nauw overleg met het onderwijsveld de nieuwe kerndoelen heeft opgesteld. Het aantal kerndoelen is teruggebracht tot 58 richtinggevende doelen voor het kernprogramma. De kerndoelen zijn globaal en in procestermen geformuleerd (de leerling leert....), waardoor scholen veel ruimte hebben ze naar eigen inzicht in te vullen. Scholen krijgen voor de invoering van de vernieuwde onderbouw vier scenario's aangereikt, variërend van «alles bij het oude laten» (scenario 1) tot «alles op de schop» (scenario 4).⁶⁴ De aanbeveling van de Taakgroep om door het aanbrengen van een marge in de verplichte schooltijd scholen meer ontwikkeltijd te geven, wordt niet gehonoreerd. Onder druk van de Tweede Kamer (amendement Jan de Vries (CDA) c.s.), wordt in navolging van het advies van de Onderwijsraad, het minimumaantal uren onderwijstijd, gedefinieerd als het aantal uren begeleid onderwijs, vast gesteld op 1040 uur per leerjaar. De tot dan toe vigerende adviesurentabel behoort daarmee tot het verleden. De taakgroep wordt in 2005 omgezet in een informatiepunt: «Onderbouw VO» genaamd. Dit is een vraagbaak, stimuleert uitwisseling tussen scholen, teams en leraren en organiseert bijeenkomsten. Het Adviespunt

⁶¹ Deelonderzoek Onderzoekscentrum «Leren in interactie», Focus 2: Behalen van de doelen.

⁶² Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de heer Van de Kraats, mevrouw Bodde-Alderlieste, de heer Palings en mevrouw Hommel-Rozendaal.

⁶³ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met mevrouw Van der Hoeven.

⁶⁴ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B1.10.

werkt, samen met het Tweede Fase Adviespunt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW.

2.2.6 Politieke terugblik

In deze paragraaf wordt op basis van de openbare gesprekken beschreven hoe de betrokken bewindslieden en Kamerleden terug kijken op de basisvorming. Tijdens de openbare gesprekken zijn de oud-bewindslieden Deetman, Ritzen en Wallage bevraagd over de aanleiding, voorbereiding en invoering van de basisvorming en de bevordering van de scholengemeenschapsvorming. Ook de woordvoerders van de Tweede Kamer komen aan de orde, met name het lid Van de Camp (CDA), die het proces vanaf het WRR-rapport vanuit de Tweede Kamer heeft meegemaakt en oud-Kamerlid Barth (PvdA) die de evaluaties en beleidsaanpassingen heeft meegemaakt als lid van de Tweede Kamer van 1998 tot 2002.

Aanleiding

In de openbare gesprekken is veel aandacht voor de verschillende ideeën voor geïntegreerd voortgezet onderwijs, die vooraf gingen aan de basisvorming en het al dan niet doorbreken van de structuur.

«Er gingen 20 jaar discussie aan vooraf, waarbij het ene deel van de Nederlandse politiek zei, dat er een structuurdoorbraak moest komen en het andere deel dat niet wilde. Dat was een eindeloze clash en dat sudderde nog wel even na», aldus oud-staatssecretaris Wallage.⁶⁵

De heer Van de Camp (CDA) geeft aan dat er met het regeerakkoord van 1989 een 25 jaar durende discussie is opgelost door af te blijven van de structuur en voor de onderwijsinhoud te gaan.

«Wij waren, achteraf gezien, wellicht te overmoedig, ook mijn collega Hermes en mijn voormalige collega de heer Deetman, wat betreft kennis en kunde van de vbo-leerling. In dat opzicht was het wellicht beter geweest om de combinatievariant meer uit te werken maar die politieke treksterkte werd toen niet geboden door de PvdA».⁶⁶

Volgens oud-minister Van Kemenade was het buiten beschouwing laten van de structuur een denkfout.

«Structuur in het onderwijs is gestolde inhoud». Door de basisvorming te koppelen aan bestaande schooltypen, verlegde je dat moment van keuze niet.

Mevrouw Barth (PvdA) geeft aan dat de heer Wallage de zaak niet verkeerd heeft ingeschat door voor één niveau te kiezen:

«In het tempo waarin leerlingen dat ene programma, dat ene niveau dan moesten bereiken, zou de differentiatie ontstaan, dus niet in de inhoud van de stof. De gedachte was dat leerlingen die langer de tijd nodig hebben om daar doorheen te komen, krijgen ook langer de tijd om dat te doen. Leerlingen van wat we toen nog het vbo noemde zouden in die gedachte zelfs vier jaar de tijd moeten kunnen krijgen in dat programma onder de knie te krijgen, terwijl een potentiële gymnasiumleerling er misschien wel in twee jaar doorheen zou gaan.»⁶⁷

⁶⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Wallage.

⁶⁶ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heren Van de Camp en De Vries.

⁶⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de dames Barth en Dijkema.

Schaalvergroting

Achteraf gezien stelt oud-staatssecretaris Wallage dat er is onderschat hoe

ouders aankijken tegen categorale mavo's en gymnasia. Oud-minister Ritzen geeft in dat kader aan dat ouders in eerste instantie het belang van hun eigen kinderen in het oog hebben en niet het lange-termijn belang van die grote groep kinderen die het nu misschien wel in een andere vorm zou kunnen maken.⁶⁸

Eindtermen en kerndoelen

Doordat de eindtermen onder druk van de confessionele partijen werden vervangen door zeer ruim geformuleerde kerndoelen verwaterde de inhoud.

«Laat ik het zo zeggen: voor ons was het reguliere mavo-diploma, het reguliere vbo-diploma, het reguliere havo-diploma en het reguliere vwo-diploma uitgangspunt van het voortgezet onderwijs. Of men in de tussentijd overging, eindtermen of kerndoelen toetste, was in onze ogen niet zo belangrijk. Dat was vooral de visie van de PvdA in dit dossier. Tegelijkertijd gebiedt de eerlijkheid te zeggen, dat wij natuurlijk ook werden geconfronteerd met de praktische problematiek na de invoering op 1 augustus 1993 (...) Alle examinering van de basisvorming leidde in onze ogen tot structuurdoorbreking en dat wilden we niet», aldus de heer Van de Camp.⁶⁹

Duur van de basisvorming

Over de duur van de basisvorming bestaat in de Tweede Kamer verschil van mening. De CDA-fractie wilde dat de basisvorming in het regulier systeem werd uitgespreid over vier jaar, daar waar de PvdA-fractie het geconcentreerd in een aantal jaren wilde. De heer Van de Camp staat nog steeds achter dit standpunt van zijn fractie.

«Ik blijf dus van mening, dat met alle problemen die later ontstonden deze oplossing uiteindelijk beter is dan om alle vbo-kinderen in drie jaar middenschool te stoppen, wat aanvankelijk de bedoeling was van de PvdA (...) ook vmbo-leerlingen – om ze nu maar even zo te noemen – hebben een behoorlijke portie algemeen vormend onderwijs nodig. Ik weet niet of u wel eens op een bouwplaats bent geweest waar timmerlieden met een laserstraal het bouwproject moeten uitzetten? Dan heb je toch wel een beetje talenkennis nodig om te weten hoe dat laserapparaat werkt en het zijn wel vmbo-mensen», aldus van de heer Van de Camp.⁷⁰

Invoeringstermijn

De WRR pleit in zijn advies voor een invoeringstermijn van zo'n tien jaar. In het regeerakkoord van 1989 wordt een invoeringsdatum per 1 augustus 1992 afgesproken. In 1993 moet de basisvorming alle drie jaren op alle scholen worden aangeboden. Veel gesprekspartners geven achteraf aan dat de invoeringstermijn te kort was. Oud-minister Deetman geeft het volgende aan:

«Een onderwijsverandering en -vernieuwing kost een generatie voordat dat in het veld «vlees en bloed» is geworden. (...). Als een wet is aanvaard en je zegt dat je eindtermen wel hebben, moet je ze wel hebben, moet je ook de curricula hebben. Anders zeg je tegen de scholen «zoek het maar uit» of «dat krijgt u wel tijdens de rit». Dat is wel eens meer bij onderwijsvernieuwingen gebeurd. (...) Het is dus de voorbereiding en ook de uitvoering. Ook daar moet je de tijd voor nemen. Ik zou daar altijd de tijd voor nemen. Geef maar wat ruimte, ga daar niet te strak bovenop zitten. Je moet de kwaliteit goed

⁶⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Wallage en Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Ritzen.

⁶⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heren Van de Camp en De Vries.

⁷⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heren Van de Camp en De Vries.

*bewaken, maar geef de mensen in de klas en de scholen ook de ruimte om daar de invulling aan te geven die in die omstandigheden het beste is».*⁷¹

De heer Van de Camp staat echter nog steeds achter het tempo van de verandering:

*«Ik ben van mening dat je een afspraak uit het regeerakkoord van 1989 onder normale omstandigheden in 1993 kunt invoeren. We moeten ook niet doen alsof het onderwijsveld al deze operaties als blokken na elkaar behandelt. Er is binnen het onderwijs gelukkig ook een zekere flexibiliteit van inbouwen van onderwijsvernieuwingen. Nogmaals, achteraf is alles vloeibaar, om het zo maar uit te drukken, maar ik sta nog steeds achter de invoering destijds in 1993, vier jaar na het regeerakkoord».*⁷²

En ook oud-minister Ritzen staat daar achter:

*«Ik denk dat de veranderingsruimte binnen scholen beperkt is en toch hebben we die niet overschat. Ik denk nog steeds dat het heel erg verantwoord was».*⁷³

Draagvlak

Oud-staatssecretaris Wallage geeft aan dat, zodra het regeerakkoord was gesloten hij zich heeft ingezet om de basisvorming in te voeren. Zijn eigen idealen, speelden daarbij geen rol. Het ging erom draagvlak te krijgen voor de gemaakte afspraken in het regeerakkoord.

*«Ik denk dat de drieëneenhalf jaar dat ik staatssecretaris van Onderwijs ben geweest, zich vooral kenmerkte door een hartstochtelijke zoektocht naar consensus, niet alleen met de Kamer en breder de beide coalitiepartijen, maar zeker ook met het onderwijsveld, met betrokken organisaties en deskundigen. Als je die film terugdraait voor jezelf – en dat heb ik natuurlijk moeten doen – dan zijn denk ik mijn particuliere opvattingen van al die jaren aanzienlijk minder leidend in zijn geweest dan het idee dat we eigenlijk maar een jaar hadden om te kijken of we draagvlak konden organiseren voor de afspraken die waren gemaakt», aldus oud-staatssecretaris Wallage.*⁷⁴

Oud-minister Deetman geeft aan:

*«...dat je wel een ideaal kan hebben, maar dat het wel in het veld gerealiseerd moet kunnen worden, in de scholen. Als daar de zaak stuit, zelfs als je het in de Kamer unaniem eens bent, heb je nog niets. Dat punt is heel essentieel».*⁷⁵

⁷¹ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heer Deetman.

⁷² Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heren Van de Camp en De Vries.

⁷³ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de heer Ritzen.

⁷⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Wallage.

⁷⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heer Deetman.

⁷⁶ Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO).

⁷⁷ Overlegorgaan voortgezet onderwijs (OOVO).

De heer Van de Camp (CDA) geeft aan dat de staatssecretaris Wallage geen stap heeft verzet zonder instemming van het onderwijsveld.

«Het onderwijsveld heeft kilo's boter op het hoofd. We hadden toen de CCOO.⁷⁶ De minister kon geen komma verzetten of het onderwijsveld, ook de heer Dresscher, was erbij betrokken. Daarnaast hadden we het OOVO, waar de minister op een bijna Stalinistische manier langs moest als hij een puntkomma wilde verzetten.⁷⁷ Dan kan je nu als onderwijsveld wel van alles gaan roepen over die politiek, maar ieder invoeringsplan werd voorgekauwd, op het corporatistische af (...) Ik weet wel, dat er een verschil is tussen de schoolleiding en

degenen die het werk in de klas moeten doen – daarvoor hebben we medezeggenschapsstructuren hoewel die misschien niet voldoende zijn benut – maar om te zeggen dat de politiek heel eigenstandig en zonder overleg aan de gang ging, vind ik onzin».⁷⁸

Implementatie

Mevrouw Barth, oud-Kamerlid van de PvdA-fractie geeft achteraf aan dat de politiek het traject van de basisvorming met veel meer kracht had moeten inzetten:

«Veel eenduidiger en in mijn ogen veel steviger had de keus gemaakt moeten worden om de leraren te steunen om het te kunnen doen. (...) Dat kost tijd, dat kost geld, dat kost inspanning, maar wat in feite met de basisvorming is gedaan, is als een tuinman die kijkt naar een knop van een struik, eraan gaat zitten plukken en trekken en zegt: oh, hij bloeit niet. Ja, als je de knop voortijdig kapot maakt...».⁷⁹

Evaluatie

De basisvorming werd achteraf in de media als mislukt beoordeeld.⁸⁰ Volgens het deelonderzoek van de hoogleraren Onderwijsrecht konden er objectief gezien nog voldoende positieve punten uit de evaluaties gehaald worden om aan te sturen op een verbeteringstraject in plaats van een uiteindelijk vervangingstraject via de Wet regeling onderbouw van 2006. Toch had de basisvorming anno 2002–2003 in de harten en hoofden van de meeste politici zijn tijd overleefd.⁸¹ Oud-minister Ritzen verwoordt het achteraf als volgt:

«In mijn ogen was de aard van het inspectierapport dat een heel goede ontwikkeling is ingezet en dat nu – 1999, terwijl de basisvorming in 1993 was begonnen – op een aantal onderwerpen vervolgstappen zouden kunnen worden gemaakt. Dan zie ik dat het wordt opgepakt in de zin van partijpolitieke profilering: het deugt niet, we willen iets anders, we gaan iets anders doen. Dan zie ik ook een heel hoge mate van reactiebereidheid in de Tweede Kamer en komen er geluiden door vanuit het onderwijs, die niet gecheckt op hun volume – gaat het over het hele onderwijs of is dit een geïsoleerd geluid? – als door een megafoon zijn versterkt».⁸²

2.3 De vernieuwing van de bovenbouw (tweede fase)

2.3.1 De aanleiding

Sinds de Mammoetwet (Wet op het Voortgezet Onderwijs) zijn leerlingen vrij om hun eigen vakkenpakket samen te stellen. In de praktijk bleken leerlingen vaak moeite te hebben met de keuze uit de circa 260 vakkenpakket mogelijkheden.⁸³ Bovendien waren sommige pakketten te licht om met succes een hogere opleiding te kunnen volgen (zogenaamde pretpakketten).

De eerste aanzet tot vernieuwing komt in de eerste helft van de jaren tachtig met de nota «De Tweede fase vervolgonderwijs» van minister Deetman (Kabinet Lubbers I, CDA/VVD). Het duurt echter nog zo'n kleine tien jaar voordat de voornemens met betrekking tot de vernieuwing van de bovenbouw havo/vwo uit deze nota verder worden ingevuld. Het politieke klimaat is dan rijp voor verzwaring van eisen in het toeleidende voortgezet onderwijs.

Economisch gezien is er in het begin van de jaren negentig nog steeds sprake van relatief hoge werkloosheid. Van een tekort aan hoger

⁷⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heren Van de Camp en De Vries.

⁷⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de dames Barth en Dijkema.

⁸⁰ NRC, 23 september 1999; Trouw, 9 september 1999.

⁸¹ Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht, paragraaf 6.1.

⁸² Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Ritzen.

⁸³ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.2.1.

opgeleiden is geen sprake. Sterker nog, er werd gevreesd dat veel afgestudeerden op termijn maar moeilijk aan het werk zouden komen. Op de arbeidsmarkt deden zich verdringingsprocessen voor, waar schoolverlaters uit het middelbaar beroepsonderwijs last van hadden, omdat hun banen werden ingenomen door afgestudeerden uit het hbo en wo. Het aantal studenten in het hoger onderwijs bleef in die jaren sterk toenemen. Dit mede als gevolg van de ruimhartige studiefinanciering. De universiteiten klaagden enerzijds over deze toename van het aantal studenten, een groei die niet gepaard ging met het beschikbaar komen van extra middelen, en anderzijds over het teruglopende niveau van de aankomende studenten. De heer Van Lieshout, oud-voorzitter van de VSNU, stelt in het openbare gesprek met de onderzoekscommissie dat de grotere instroom gepaard ging met de komst van een ander type student:

*«In de eerste plaats ging deze geweldige instroom niet naar de bèta en de medische kant, want dat was gereguleerd. Zij ging voor een heel groot gedeelte in de richting van de sociale wetenschappen en daarbij moest de universiteit, die daar misschien ook nog te weinig op was ingesteld, er rekening mee houden dat veel van die studenten een ietwat andere instelling hadden dan de traditionele student. Het waren vaak mensen die maatschappelijk sterk betrokken waren en gretig deelnamen aan allerlei acties, waardoor soms de studie op het tweede plan kwam: men kreeg bij wijze van spreken toch wel de tijd om uiteindelijk die studie af te maken».*⁸⁴

Mevrouw Ginjaar-Maas, oud-staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en voorzitter van de later gevormde stuurgroep profielen voortgezet onderwijs:

*«Wat ik me herinner is dat niet alleen de universiteiten, maar met name ook de hbo-instellingen steen en been klaagden: ze kunnen niet zelfstandig werken en ze kunnen niet samenvatten».*⁸⁵

De «Review van het onderwijsbeleid in Nederland» door OESO uit 1990 signaleert dat er sprake is van een «traditionele» didactiek op het vwo waar leerlingen zelden anders dan frontale lessen krijgen. De 5-jarige havo wordt als «zwakke schakel» in het systeem getypeerd: het percentage zittenblijvers is er groter dan elders.⁸⁶ De meerdelige documentaire «Havo-4, een klas apart» (1992) draagt eveneens bij aan het besef dat er iets moest gebeuren met betrekking tot de didactiek.⁸⁷

De al eerder geciteerde mevrouw Ginjaar-Maas:

*«Elke school zat te worstelen met het probleem hoe zij hun leerlingen beter konden voorbereiden op het vervolgonderwijs of op de wereld van arbeid en beroep, als het om het mbo gaat. Het tijdsgewricht was er ook naar; iedereen brak het hoofd erover. Al die discussies – ook de nota van de ABOP «De bedrijvige school» zijn allemaal stenen geweest die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van dat concept».*⁸⁸

Er waren verschillende aanleidingen voor de vernieuwing van de bovenbouw:

- na de invoering van de basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs moet ook de bovenbouw worden vernieuwd;

⁸⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de heer van Lieshout.

⁸⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

⁸⁶ De onderzoekscommissie vindt het opvallend dat in het kader van deze review mensen betrokken zijn die zelf groot voorstander waren van vernieuwing, zoals mevrouw Ginjaar-Maas en Visser 't Hooft.

⁸⁷ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.2.2.

⁸⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

- de curricula met keuzevrijheid voor vakkenpakketten voldeden kwalitatief niet;
- de voorbereiding in het voortgezet onderwijs met betrekking tot studievaardigheden bleek onvoldoende en de studenten in het hoger onderwijs waren te weinig klaargestoomd om zelfstandig te kunnen leren;
- de aansluiting van voortgezet onderwijs met hbo en wo kwam onder druk door het teruglopende niveau, dat uitte zich onder meer in een hoog percentage van uitvallers in het hoger onderwijs;
- er was reden tot scherpere selectie om toestroom tot hbo en wo af te remmen vanwege arbeidsmarktgerelateerde redenen.

Daarbij kwam dat veel jongeren niet de logische weg (havo-hbo) kozen naar het hoger onderwijs, maar havo-mbo-hbo of havo-vwo-hbo. Deze inefficiënte leerwegen maakten de voorziening extra duur.

Oud-staatssecretaris Wallage stelt in het openbare gesprek met de commissie:

«Het (kostenbeheersing, red.) was geen leidend motief. Een leidend motief was, dat er veel te veel kopje ondergingen in het hoger onderwijs. Ze zijn gewoon onvoldoende goed voorbereid. Het andere leidende motief was, er is een massale keuze voor prepakketten. Dat maakt die leerlingen kwetsbaar op de arbeidsmarkt».⁸⁹

Het voortgezet onderwijs diende leerlingen, aldus, beter voor te bereiden op een studie in het hoger onderwijs en moest zwaarder en moeilijker worden. Daardoor zou het rendement binnen het hoger onderwijs toenemen, waardoor het percentage hoger geschoolden minimaal op het zelfde peil zou blijven, maar met een hoger kwalitatief niveau. Zwakke havo-leerlingen zouden bij voorkeur na het derde leerjaar moeten doorstromen naar het mbo, in plaats van naar de bovenbouw van het havo.

Waar het bij de basisvorming vooral ging om de vraag op welke wijze de selectie uitgesteld kon worden (om het systeem toegankelijk te houden en een gelijke uitgangspositie te scheppen), gaat de vernieuwing van de bovenbouw vooral uit van een selectievere werking.

2.3.2 De voorbereiding van de wettelijke regeling tweede fase

De politieke en beleidsmatige discussie over de tweede fase begint feitelijk met de onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Wallage (kabinet-Lubbers III, 1989–1994) uitgebrachte discussienota «Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs» (1991). Deze Profielnota formuleert de volgende beleidsdoelstellingen voor de bovenbouw van het havo/vwo:

- verbetering van de kwalificaties van leerlingen in het havo/vwo;
- vermindering van zittenblijven, omwegen en voortijdig schoolverlaten in de tweede fase;
- minimaal handhaving van de huidige deelname aan het hoger onderwijs;
- vermindering van de uitval en vertraging in het hoger onderwijs.

De nieuwe opzet

Om de verbetering van de aansluiting tussen het voortgezet en hoger onderwijs te realiseren wordt de bovenbouw van het havo en vwo niet langer ingericht op basis van vakken en vakkenpakketten, maar volgens een viertal doorstroomprofielen:

⁸⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Wallage.

- natuur en techniek (N&T)
- natuur en gezondheid (N&G)
- economie en maatschappij (E&M)
- cultuur en maatschappij (C&M).

De komst van de tweede fase brengt een nieuwe examensystematiek (schoolexamen en centraal schriftelijk examen) en nieuwe examenprogramma's met zich mee. De modernisering van de programma's waarin meer accent op vaardigheden kwam te liggen gaat bovendien gepaard met andere toetsvormen, zoals handelingsdelen, praktische opdrachten en het profielwerkstuk, die de afsluitende «meesterproef» op het gebied van de vaardigheden vormde. Er komen meer vakken en tussen de vakken zijn er verschillen in status (deelvak, heelvak, profielvak, vak met alleen een schoolexamen of vak met schoolexamen en centraal examen, vak met cijferbeoordeling of vak met beoordeling in voldoende en goed). Om te voldoen aan de eisen van het examenpakket moeten leerlingen bovendien tenminste een vastgestelde studielast realiseren. De «studielastbenadering» moet scholen de gelegenheid bieden om tot een grotere variatie in didactische werkvormen te komen. In plaats van de verplichte lessentabel, wordt de omvang van het programma uitgedrukt in termen van studielast (de gemiddelde studietijd die de leerling besteedt aan lestijd en huiswerk). Er wordt daarbij uitgegaan van een totale studielast van 1600 uur, gebaseerd op 40 weken van 40 uur. Deze 1600 uur was zeker 20% meer dan de tijd die op dat moment aan schoolwerk werd besteed.⁹⁰

Over de opzet in vier profielen vertelt de heer Offerein, ambtenaar bij het ministerie van OCW, dat het Leids Interdisciplinair Centrum voor Onderwijsresearch (Licor) een uitvoerige inventarisatie had gemaakt van de inhoudelijke, de vakmatige wensen die bij diverse studierichtingen zowel in hbo en wetenschappelijk onderwijs leefden.⁹¹

*«Uit de inventarisatie bleek dat je globaal vier clusters opleidingen kon onderscheiden met als criterium de eisen in het algemeen die men aan de vooropleiding stelde. Dat was de kern van de vier profielen».*⁹²

Meer verplichtende kwalificatie

Inhoudelijk brengt de discussienota van staatssecretaris Wallage een belangrijke verschuiving. Voor de tweede fase wordt uitgegaan van twee hoofdwegen. De functie van havo/vwo wordt uitsluitend gedefinieerd als voorbereiding op het hoger onderwijs. De functie van eindonderwijs voor de havo wordt nadrukkelijk onzegd. Dat heeft als voordeel dat het onderwijsaanbod expliciet moet worden afgestemd op de kwalificaties die nodig zijn voor types beroepen en/of voor clusters van studierichtingen. De doorstroomprofielen moet gaan bestaan uit drie onderdelen:

- een voor iedereen verplicht deel
- een verplicht deel binnen het profiel
- een facultatief deel binnen het profiel.

De vrijheid van pakketkeuze wordt daarmee sterk beperkt, maar dezelfde leerling krijgt een stevigere basis voor doorstroming naar het hoger onderwijs.

Reacties

Uit de stroom reacties blijkt de meerderheid van de commentaren het idee van doorstroomprofielen te onderschrijven. De wijze waarop geclusterd is, wordt ter discussie gesteld, de keuze voor vier profielen wordt te

⁹⁰ Tweede Fase Adviespunt (2005).

⁹¹ Van Dyck e.a. (1989).

⁹² Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 met de heer Offerein.

beperkt geacht, er wordt gewezen op fuikwerking van de doorstroomprofielen (met te vroegtijdige selectie). Ook gaan de meeste commentaren in op de vakkeninhoud. Afwijkende voorkeuren over de soort of het aantal vakken worden uitgesproken, de omvang van de vrije keuzeruimte of juist het verplichte deel wordt ter discussie gesteld. Ook worden onder meer door de Onderwijsraad en de KNAW kanttekeningen geplaatst bij de studielastbenadering. Andere commentaren wijzen erop dat docenten de lessentabel zien als een bescherming van hun rechtspositie. Al met al geven de reacties op de discussienota aan, dat er nog veel zaken uitgewerkt moeten worden, maar er is weinig verschil van mening over de voorgestelde koers.⁹³

Naar aanleiding van de commentaren volgde de «Vervolgnota» in mei 1992. Daarin werd nog eens expliciet vermeld dat het bij de vernieuwing van de tweede fase havo/vwo niet alleen ging om een clustering van vakken in doorstroomprofielen, maar ook om een verbetering van de studievoordigheden van de leerlingen. Een samenhangend onderwijsaanbod was zelfs noodzakelijk om deze vaardigheden systematisch in het onderwijs te kunnen inbouwen. Vaardigheden staan immers niet los van concrete vakinhouden, aldus de Vervolgnota.

De heer Jimkes, oud-conrector in het voortgezet onderwijs, antwoordt op de vraag of er in het onderwijsveld voldoende draagvlak was voor het vernieuwen van de bovenbouw havo/vwo:

*«Ja, absoluut! Ik kom dadelijk nog even terug op de didactiek, maar de profielstructuur klonk op zichzelf niet slecht».*⁹⁴

De manier van lesgeven als nieuw aandachtspunt

De Profielnota richt zich vooral op de verbeterde aansluiting en de daarvoor noodzakelijk bijgestelde opzet van leerwegen met doorstroomprofielen. Staatssecretaris Wallage weet zich gesteund in deze koers en met deze wind in de rug lijkt een verdere doorbraak mogelijk: vernieuwing van didactiek en de manier van lesgeven. Kort na de presentatie van de nota komt Wallage in contact met mevrouw Visser 't Hooft, rector van het Roland Holst College te Hilversum die na een brand op haar school vergaande vernieuwingen had doorgevoerd. De wijze van onderwijsvormingen binnen het Roland Holst College spreekt staatssecretaris Wallage aan. Leerlingen doen er aan zelfstudie, werken in groepen en luisteren maximaal tien minuten per les naar de leraar. Mevrouw Visser 't Hooft wordt samen met consultant de heer Markensteyn aangesteld als «wegbereider»: een functionaris die betrokkenen in de voorbereiding van het beleidsproces – en later bij de uitvoering ervan – bij elkaar zou moeten brengen. Op basis van een groot aantal gesprekken met instanties en personen in het onderwijsveld komen zij op 1 februari 1993 met «Rapportering van de adviseurs tweede fase voortgezet onderwijs». De benadering van het onderwijs vanuit de studielast van de leerling veronderstelt een cultuuromslag in het onderwijs, zo stellen de adviseurs: «Van de docenten vraagt deze wijze van werken verandering van didactiek, namelijk de verantwoordelijkheid voor het leerproces grotendeels leggen bij de leerling. De docent wordt studiebegeleider».⁹⁵

In zijn brief van 1 februari 1993 aan de Tweede Kamer bevestigt staatssecretaris Wallage de conclusie van de adviseurs dat een cultuuromslag is vereist: «Het gaat erom, dat het accent minder komt te liggen op de school als «uitvoerder van lessentabellen», maar meer op de functie die zij heeft voor de jeugd en voor de samenleving en vooral op de wijze

⁹³ Deelonderzoek hogleraren Onderwijsrecht, paragraaf 4.2.2.

⁹⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 met de heer Jimkes.

⁹⁵ Visser 't Hooft en Markensteyn (1993), p. 11.

waarop de school die functie zelfstandig, actief, (kritisch) reagerend op de behoeften van die omgeving, vorm geeft».⁹⁶

De rapportage van de wegbereiders bevat daarnaast een aparte paragraaf over de randvoorwaarden die nodig zijn voor het realiseren van deze omslag in de bovenbouw havo/vwo, zoals omschreven in de Profielnota. Er zijn (tijdelijk) extra financiële middelen nodig, bijscholing van het management en ondersteuning van het onderwijspersoneel zijn noodzakelijk. Gezien de taakbelasting van schoolleiding en onderwijspersoneel zou, in de ogen van de wegbereiders, slechts een gefaseerde en zorgvuldig begeleide invoering haalbaar zijn. Daarnaast voorzien Visser 't Hooft en Markensteyn problemen in de gebouwensfeer: de meeste scholen beschikken niet of nauwelijks over andere werkplekken dan de leslokalen.⁹⁷

Op de vraag van de onderzoekscommissie over de mate waarin de randvoorwaarden uiteindelijk in het wetsvoorstel zijn teruggekomen, antwoordt mevrouw Visser 't Hooft:

*«Als ik het lijstje nalees, hebben we bijna aan alle randvoorwaarden die genoemd zijn voldaan, behalve de aanpassing van de gebouwen en het feit dat we bij- en nascholing van alle docenten hadden gevraagd en niet van drie vakken».*⁹⁸

De eerder geciteerde mevrouw Ginjaar-Maas stelt:

*«Wij waren van mening dat alle docenten bijscholing, nascholing en begeleiding moesten hebben. Dat is totaal niet gebeurd».*⁹⁹

In het overleg van 15 februari 1993 reageren alle leden van de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen positief op de plannen. Zeker inzake de studielastbenadering en de aard van de daarmee gepaard gaande cultuurverandering, is volgens de meeste leden evenwel meer duidelijkheid gewenst. Staatssecretaris Wallage krijgt het groene licht voor de instelling van een Stuurgroep Profiel tweede fase en kan voorbereidingen treffen voor de uitwerking van zijn plannen in wetgeving.

Intermezzo: de Stuurgroep Profiel tweede fase en Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO)

Staatssecretaris Wallage stelt in 1993 de «Stuurgroep Profiel tweede fase Voortgezet Onderwijs» in, die de doorstroomprofielen moet gaan voorbereiden. Deze stuurgroep staat onder leiding van de eerder genoemde mevrouw Ginjaar-Maas (VVD) en mevrouw Visser 't Hooft (vice-voorzitter). Verder bestaat de stuurgroep uit een aantal deskundigen uit het havo, vwo, hbo en wetenschappelijk onderwijs. Een van de leden was professor Wijnen, die aan de nieuwe medische faculteit van de Universiteit van Maastricht het probleemgestuurd onderwijs introduceerde. Volgens de instellingsbeschikking van 24 juni 1993 wordt de stuurgroep belast met de advisering van de minister over de profielen en de invulling daarvan, voorlichting en informatie aan scholen en stimulering van activiteiten van scholen en instellingen, voorbereiding en stimulering van de ondersteuning van scholen en instellingen en bevorderen van de samenhang daarin, bevordering van de samenwerking tussen de bij de uitvoering van de Profielnota betrokken instanties en tenslotte advisering aan derden.

⁹⁶ Kamerstuk 22 645, nr. 3, p. 1.

⁹⁷ Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht, paragraaf 4.3.1.

⁹⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

⁹⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

De stuurgroep kent een grote vrijheid. Over de verhouding tussen de staatssecretaris en de stuurgroep zegt mevrouw Ginjaar-Maas het volgende:

*«Volgens mij waren wij enorm onafhankelijk. Daar lette ik ook op. Als je het formeel stelt, dan betekent dat het volgende. Wij zijn een adviesorgaan, wij brengen adviezen uit en vervolgens is het aan het ministerie en de staatssecretaris om te bedenken wat ze met dat advies doen. Er zijn natuurlijk wel eens pogingen geweest om invloed uit te oefenen op het advies zelf, maar dat stuitte bij mij op grote bezwaren».*¹⁰⁰

De stuurgroep voert haar werkzaamheden uit tussen mei 1993 en augustus 1996. In die jaren brengt zij een groot aantal adviezen uit die over het algemeen met instemming worden ontvangen. Volgens de stuurgroep moeten naast de inhoud ook de proceskenmerken van het onderwijs aan de orde komen. Leerlingen moeten meer verantwoordelijkheid krijgen voor hun eigen leerproces. Het onderwijs moet veel meer inspelen op hun behoefte aan zelfstandigheid en op de individuele verschillen tussen leerlingen en de rol van de docent dient te veranderen van overdrager van kennis in begeleider van leerprocessen. Deze ideeën krijgen vorm in «het studiehuis». De stuurgroep komt in de twee en half jaar van haar bestaan met een groot aantal adviezen zoals:

- De tweede fase, scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs (1994);
- De tweede fase vernieuwt (1994);
- Verschil moet er zijn (1995);
- Examen in het studiehuis (1995);
- Organisatie in het studiehuis (1996).

Ook in de Kamer worden de adviezen over het algemeen positief ontvangen. Door enkele leden worden kanttekeningen geplaatst bij het invoeringstempo en de haken en ogen van het studiehuisconcept. *«De leerlingen die straks aan de tweede fase beginnen, zijn er in de basisvorming niet echt op voorbereid. De huidige leraren, die toch de dragers en uitvoerders van die tweede fase worden, zijn daar over het algemeen niet voor opgeleid. Daarin zit het meest cruciale element voor het welslagen van de tweede fase. En de scholen zijn er niet op ingericht»* (Lambrechts, D66). Van de Camp (CDA) komt met scherpe twijfels: *«Mooie inspirerende ideeën, maar wat zal er van terecht komen?»* Zijns inziens zijn adequate investeringen in schoolgebouwen, in mediatheken op elke school, in leerlingbegeleiding en de om- en bijscholing van docenten noodzakelijk, maar de staatssecretaris heeft er te weinig geld voor over. *«Dat is het verschil tussen euforie en empirie. Helderder kan ik het niet uitleggen»*, aldus Van de Camp. Cornielje (VVD) wijst op de mogelijke consequentie van de studielastbenadering. *«Inzicht ontbreekt in de gevolgen die dat heeft op rechtspositioneel gebied. Daardoor dreigt dat een van de fundamenten van de plannen wegspoelt door onrust onder de docenten.»* De nieuwe vakken en examenprogramma's leiden tot een lobby van afzonderlijke vakverenigingen waarbij de regie ver te zoeken is. Lambrechts (D66): *«Wij krijgen sterk de indruk dat de discussie over de vakinvulling wordt gevoerd in termen van een onderlinge vakkenstrijd tussen groepen leraren, ook binnen de vakontwikkelgroepen, met name waar het de hutspot-, de integratievakken betreft. Dat baart ons buitengewoon veel zorgen».*¹⁰¹ Geen van de Kamerleden trapt echt op de rem en het in gang gezette proces kan worden neergeslagen in wet- en regelgeving.

¹⁰⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

¹⁰¹ Notaoverleg op 15 mei 1995, Kamerstuk 23 900 VIII, nr. 104, p. 16–19.

In augustus 1996 wordt de stuurgroep opgevolgd door het «Procesmanagement Voortgezet Onderwijs». Het PMVO stelt zich tot doel het studiehuis te introduceren in het gehele voortgezet onderwijs omdat «op alle niveaus en in alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs is het van belang dat er meer recht wordt gedaan aan het leren van de leerling».¹⁰² Net als de stuurgroep hadden zij veel vrijheid. Oud-minister Hermans vond het een rare gang van zaken:

«Een vreemd lichaam! Ik heb de instellingsbeschikking nog eens nagekeken. Het is heel gek; het is in 1996 ingesteld. Toen ik daarmee te maken kreeg – ik had daarvoor niet zoveel met onderwijs te maken gehad – heb ik tegen de staatssecretaris gezegd dat zij moest oppassen omdat zij politiek verantwoordelijk bleef. Hun bedoeling was ook een onafhankelijke positie te hebben. De activiteiten lagen op het terrein van afstemming van activiteiten voor ondersteunde instellingen, het doen verschaffen van informatie aan scholen en andere betrokken – ook de staatssecretaris maar dat stond er niet bij – en het signaleren van relevante ontwikkelingen. Aan wie? Ik heb tegen haar gezegd dat ik het gek vond. Ik gebruik het woord «Fremdkörper» niet zomaar. Oppassen! Het heeft er ook een paar keer toe geleid dat de staatssecretaris het PMVO op het matje heeft geroepen om uit te leggen hoe het tot bepaalde uitspraken is gekomen omdat het via haar als beleidsbepaler hoorde te gaan.»¹⁰³

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Profielen tweede fase

Op 14 december 1996 bereikt het wetsvoorstel Profielen tweede fase de Tweede Kamer. Uitgaande van de indeling van profielen, zoals geschetst in de Profielennota's, heeft de regeling van het voorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs betrekking op vier punten:

- a) verankering van het profiel als structurelement, waarbij ook de functie en inrichting van de profielen (delen en vakken) worden geregeld;
- b) een expliciete doelomschrijving van vwo en hbo, waarbij het havo met zoveel woorden als voorbereidend hoger beroepsonderwijs wordt benoemd;
- c) verankering van de studielastbenadering;
- d) verankering van de mogelijkheid voor scholen om een grotere verscheidenheid van didactische werkvormen te kiezen.

Scholen worden niet expliciet verplicht tot inrichting van een studiehuis. Zij hebben in feite de ruimte om binnen de kaders van de profielen, studie- en onderwijstijdnormen een verscheidenheid aan pedagogisch-didactische concepten te ontwikkelen. Impliciet dwingen de in regelgeving vastgelegde examenvoorschriften (zoals de profielwerkstukken) tot de keuze voor andere didactische werkvormen. De invoeringsperikelen leren dat er een breed misverstand is ontstaan over de verplichte invoering van het studiehuis, maar daarover later meer.

Uit het deelonderzoek van de hoogleraren Onderwijsrecht blijkt dat het wetsvoorstel een kritische, maar in de grond positieve benadering ondervindt.¹⁰⁴ De middelen die het kabinet voor invoering beschikbaar stelt en de invoeringsdatum van 1 augustus 1998 leiden echter zowel in het veld als in de Kamer tot zorg.

Het Kamerlid Van de Camp (CDA) is bijvoorbeeld tijdens het wetgevingsoverleg kritisch ten aanzien van de bekostiging op basis van 1000-klokuren:

¹⁰² PMVO (1996).

¹⁰³ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heer Hermans.

¹⁰⁴ Deelonderzoek hoogleraren onderwijsrecht, paragraaf 4.4.2.

«Ik heb nog een tweetal vragen, voorzitter. In artikel 12, lid 5, van het wetsvoorstel is bepaald dat de leerlingen 1000 uur per jaar op school het onderwijsprogramma volgen. 1000 klokuren zijn, omgerekend, 1200 uren van 50 minuten. Dit behoeven niet 1200 contacturen te zijn, maar wel uren waarin bijvoorbeeld begeleid wordt in het studiehuis. Is de huidige bekostiging van de scholen toegesneden op dit grote aantal uren in de school? Het geheel, in de nieuwe setting, komt immers neer op 30 uur per week in de school, terwijl de bekostiging nu op ongeveer 26,7 uur is toegesneden».

Staatssecretaris Netelenbos antwoordt hierop dat de bekostiging is ingericht op 30 lessen per week en dus toereikend is voor 1000 klokuren, nl. 30 lessen van 50 minuten, keer 40 weken, is 1000 klokuren.¹⁰⁵

Ook ten aanzien van de invoeringsdatum wordt het nodige gewisseld. Een amendement van de leden Lambrechts (D66) en Van de Camp (CDA) waarin met het oog op een zorgvuldige voorbereiding van de invoering een jaar uitstel wordt geregeld, veegt staatssecretaris Netelenbos van tafel. *«Ik hecht zeer aan het handhaven van de invoeringsdatum van 1 augustus 1998 en wel om de volgende redenen. Er zijn al scholen die zich voorbereiden op de nieuwe situatie met betrekking tot een wetsvoorstel dat volstrekt niet omstreden was (...). Dan zie je dat van de 500 scholen die het aangaat, er 400 al een aantal jaren systematisch bezig zijn om van alles en nog wat uit te proberen. Ik wijs op het studiehuis, de oriëntatie op de nieuwe inhoud van de vakken, het functioneren in netwerken. Van de 500 scholen zijn er 400 actief. Dat is een zeer hoog percentage. Ik vraag wel begrip voor onderwijsinnovaties en de procesmatigheden die daarbij een rol spelen, maar het is nooit zo dat 100% van de scholen meteen klaar is voor de start».* Bij onderwijsinnovaties, zo stelt zij, is het nooit zo dat 100% van de scholen meteen klaar is voor de start. Ervaringen uit het buitenland leren dat er vaak sprake is van een balans waarbij tweederde in beweging is, en eenderde niet. Dus een situatie waarin 80% in beweging is en 20% niet, zo stelt de staatssecretaris vervolgens, is echt een succes. *«Dat moeten wij verzilveren.»*¹⁰⁶

Mevrouw Visser 't Hooft geeft aan dat het cijfer van 80% van de scholen niet van het PMVO afkomstig was:

*«Wij vermoeden dat zij (de staatssecretaris, red.) is uitgegaan van 600 van de 720 scholen – de ca. 80% – in de netwerken zitten en heeft gedacht, dat die er redelijk klaar voor waren. Ik zou anders niet weten waar het vandaan kwam.»*¹⁰⁷

Het hoofdprobleem, zo signaleert staatssecretaris Netelenbos, is wellicht de manier waarop de school omgaat met het lesrooster. Er komt evenwel een service op dat vlak: met de vereniging van schoolleiders is afgesproken dat er een aantal modelvoorbeelden van lesroosters zal worden ontwikkeld. Ook met de boeken bestaat er geen probleem. Deze zullen tijdig klaar zijn, de uitgeverij is bereid om al in februari 1998 de op hun eigen methode gerichte scholingsprogramma's aan te leveren. Verder zal er voor de 170 scholen die nu het hardst klagen over de lumpsum een oplossing op maat komen, aldus de staatssecretaris.

Met betrekking tot de beschikbare middelen, dienen de leden Cornielje (VVD), Dijkzwa (PvdA), Lambrechts (D66) een motie in die de regering vraagt te onderzoeken of het voorstel van het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs om leraren in de bovenbouw twee uur per week vrij

¹⁰⁵ Verslag wetgevingsverslag d.d. 12 mei 1997. Kamerstuk 25 168, nr. 10, p. 13.

¹⁰⁶ Verslag van wetgevingsoverleg op 12 mei 1997. Kamerstukken 1996/97 II, 25 168, nr. 10, pag. 57.

¹⁰⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

te roosteren, waarmee volgens berekening een extra bedrag van 90 miljoen gulden op jaarbasis zou zijn gemoeid, kan worden uitgevoerd.

Intussen is er een merkwaardige situatie ontstaan rondom de invoeringsdatum. De Algemene Onderwijsbond (AOB) die eerst uitstel bepleitte, heeft op het laatste moment, op de ochtend van het wetgevingsoverleg, laten weten dat hij van standpunt is veranderd: invoering per 1 augustus 1998 is wel verantwoord, mits er f 50 miljoen extra tegenover staat. Ook de VSNU heeft de staatssecretaris desgevraagd laten weten dat zij geen uitstel wil. De Vereniging van schoolleiders in het Voortgezet Onderwijs (VVO) heeft eveneens haar oorspronkelijke standpunt herzien. Met name de verandering van standpunt van de AOB wekt grote irritatie bij de VVD. Cornielje constateert dat deze organisatie in een week tijd volledig is gedraaid. «Je vaart namelijk op adviezen. Als Kamerlid word je geïnformeerd, door de regering, maar je staat ook open voor signalen uit de samenleving.»

De eerder aangehaalde heer Jimkes volgde het debat op de voet. Hij vertelt:

«Het debat begon 's ochtends. De Kamerleden waren en masse verontrust. Mevrouw Netelenbos zei dat 80% van de scholen er goed mee bezig was – het beroemde 80% verhaal – en dat het organisatorisch reuze meeviel. (...) Ik heb dat hele debat gevolgd en middenin dat debat komt er een spoedfax binnen van het AOB. In die fax stond dat dat uitstel voor hun niet hoefde en dat zij genoeg zouden nemen met 50 mln. Ik was stomverbaasd. Later heeft hij (de heer Wim Kok van de AOB, red.) me verteld, ik werd overruled door de voorzitter.

Commissie: Door wie werd die fax gestuurd?

De heer Jimkes: Door die voorzitter, de heer Jaques Tichelaar. Het veld was natuurlijk hartstikke kwaad op hem en hij kreeg onmiddellijk de bijnaam «Jaques fax».¹⁰⁸

Mevrouw Lambrechts, oud D66-Kamerlid, zegt in het openbare gesprek met de onderzoekscommissie:

«Ik denk dat de voorzitter van de AOB een deal heeft gesloten die niet gedeeld werd door zijn eigen achterban en die niet gebaseerd was op wat er werkelijk nodig was».¹⁰⁹

De heer Tichelaar, oud-voorzitter van de AOB, ontkent echter dat er sprake was van een deal.

«Ik ken die staatssecretaris (Netelenbos, red.) ook niet als iemand die op basis van een deal naar de Kamer ging».¹¹⁰

Oud-staatssecretaris Netelenbos zegt over de vermeende deal:

«Er was geen deal met de vakbond, maar ik heb wel gesproken met de vakbond».¹¹¹

Ook geeft zij aan dat zij voor het wetgevingsoverleg contact heeft gehad met de minister van Financiën:

(...) Ik denk dat ik heb gezegd: Gerrit, je moet me helpen. Dat heeft hij gedaan (...)

¹⁰⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 met de heer Jimkes.

¹⁰⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met mevrouw Lambrechts.

¹¹⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 met de heer Tichelaar.

¹¹¹ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

Ik had van tevoren met Gerrit Zalm afgesproken dat ik 50 mln. mocht toezeggen».¹¹²

Op de vraag van de commissie of zij dat ook al wel informeel aan de heer Tichelaar heeft meegedeeld, antwoordt oud-staatssecretaris Netelenbos:

*«Dat denk ik wel. Dat moet haast wel».
Commissie: «Want zij vroegen precies 50 mln.»
Oud-staatssecretaris Netelenbos: «Nou, dat kregen ze dan ook. Maar dat gaat toch altijd zo!»¹¹³*

Later zegt zij op de vraag of minister Zalm een onderbouwing had voor waarom het maximaal maar 50 mln. mocht zijn:

«De minister van Financiën zit per traditie met de hand op de knip, maar hij vond dit ook belangrijk. Het kabinet vond dit een belangrijke innovatie».¹¹⁴

Op de vraag van de onderzoekscommissie of de f 50 miljoen extra middelen afkomstig waren buiten de onderwijsbegroting, antwoordt zij bevestigend.¹¹⁵

Uit de Kamerstukken blijkt iets anders. In een brief aan de Tweede Kamer van 20 mei 1997 geeft de staatssecretaris aan dat na overleg in het kabinet voor het schooljaar '97/'98, eenmalig een bedrag ter beschikking kan worden gesteld van f 50 mln. om leraren in de bovenbouw van havo en vwo twee klokuren per week vrij te roosteren. Het Kabinet is hiermee akkoord gegaan onder de conditie van invoering van de profielen per 1 augustus 1998.¹¹⁶ Ook staat in deze brief dat dit bedrag is vrijgemaakt in de begroting van het ministerie van OCW.

Bij de wetsbehandeling op 28 mei noemen veel Kamerleden het eenmalige bedrag van 50 mln. «een sigaar uit eigen doos».¹¹⁷ Mevrouw Netelenbos geeft in dat debat aan dat het geld wordt vrijgemaakt op de onderwijsbegroting en voor f 35 mln is al dekking gevonden. Voor f 15 mln wordt dekking gevonden bij het uitbrengen van de Miljoenennota.

Uit het deelonderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de extra middelen van € 22,7 miljoen (f 50 miljoen) voor het vrij roosteren van leraren voor de invoering van de tweede fase binnen een begrotingsartikel zijn vrij gemaakt. Hiervan was € 7,7 miljoen (f 17 miljoen) afkomstig van de bekostiging voor materieel, € 3,6 miljoen (f 8 miljoen) kwam vrij door verschuivingen in projectmatige uitgaven en € 4,5 miljoen (f 10 miljoen) kwam van de personele uitgaven. Voor € 6,8 miljoen (f 15 miljoen) moest nog dekking gevonden worden. De scholen kregen dus evenveel geld ook al krijgen ze extra middelen voor onderwijsvernieuwing.¹¹⁸

¹¹² Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

¹¹³ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

¹¹⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

¹¹⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

¹¹⁶ Brief van 20 mei 1997, Kamerstukken II 1996/97, 25 168, nr. 13, p. 1.

¹¹⁷ Handelingen 28 mei 1997, TK 85.

¹¹⁸ Onderzoek Algemene Rekenkamer, paragraaf 3.1.8.

De conditie van invoering van de profielen per 1 augustus 1998 houdt niet lang stand. In tussentijds overleg van mevrouw Netelenbos met de regeringsfracties PvdA, VVD en D66 wordt een compromis gesmeed dat leidt tot gedifferentieerde invoering. Scholen die meer tijd nodig hebben wordt de gelegenheid gegeven een jaar extra uit te trekken voor de voorbereiding van de invoering, wat dan leidt tot invoering per 1 augustus 1999.

Mevrouw Visser 't Hooft zegt over de invoering per 1 augustus 1998:

*«Het enige wat ik kan aangeven is, dat wij als stuurgroep destijds zeer hebben geprotesteerd tegen de invoering in 1998. Wij vonden dat veel te vroeg. Ons standpunt is van meet af aan geweest, juist omdat het om zo'n cultuuromslag en zo'n gedragsverandering van docenten ging, dat je moest rekenen in een periode van zeven tot tien jaar voordat zoiets echt werkelijk goed landt. De scholen moesten dan ook de ruimte en de tijd krijgen om het te laten landen. Wij waren mordicus tegen invoering in 1998».*¹¹⁹

De Onderwijsraad plaatst in zijn advies kanttekeningen bij de studiebelasting norm van 1600 uur en de onderwijstijdnorm van 1000 uur die de scholen daarbinnen moeten realiseren. De staatssecretaris merkt op dat haar bekend is dat de feitelijke inspanning van leerlingen veelal lager is dan de beoogde, maar «maatschappelijk gezien mag evenwel een hogere inspanning worden verwacht en in de wet worden verankerd». Tijdens de openbare hoorzitting beaamt het oud-Kamerlid Cornielje (VVD) dit nog eens:

*«Het waren 40 weken, 40 uur studielast. Dat betekent dus 12 weken geen les, 3 maanden vakantie. Dat vonden wij niet extreem zwaar. Vind ik eigenlijk nog niet».*¹²⁰

Tijdens het wetgevingsoverleg op 12 mei 1997 wijst hij in het kader van de studielastbenadering expliciet op het mogelijke verlies aan contacturen: *«De studielastbenadering gaat uit van 1600 klokuren per jaar voor schoolgebonden en buitenschoolse studietijd samen. Er wordt niet bezuinigd op het aantal FTE's. De verhouding leraar-leerling blijft dus gelijk. Differentiatie in groeps grootte behoort straks wel tot de mogelijkheden, bijvoorbeeld een werkcollege met een verhouding van 1 leraar op 40 leerlingen en daarnaast practica met een verhouding van 1 op 10. Toch moet het gevaar van algemene vermindering van contacttijd niet onderschat worden.»*¹²¹

Een half jaar na indiening wordt het wetsvoorstel op 29 mei 1997 bij algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.

In de daarop volgende behandeling in de Eerste Kamer wordt nog stilgestaan bij de verzwaren van het programma. De staatssecretaris erkent volmondig dat daar sprake van is. «Dat zal ongetwijfeld betekenen dat een aantal leerlingen daarmee grote problemen zal hebben. Aan scholen wordt gevraagd daarop een adequaat beleid te voeren. Als door betere aansluiting van het voortgezet onderwijs de leerlingen met meer succes in het vervolgonderwijs kunnen doorstuderen is dat een prijs die het waard is».¹²² Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen op 30 juni 1997 door de Eerste Kamer.

Pilots leiden tot twijfel

Voorafgaand aan de invoering van de Tweede fase zijn in de periode 1996–1998 zeven netwerkscholen projectmatig bezig geweest met de vormgeving van het profielwerkstuk en zes scholen hebben gewerkt aan de concrete invoering van het examendossier. De deelnemende scholen vormden een netwerk. Het CITO, instituut voor toetsontwikkeling, ondersteunde het netwerk.¹²³

De heer Cosijn, destijds werkzaam op een van de pilotscholen, vertelt dat de pilots vooral gericht waren op onderdelen, bijvoorbeeld op een clusters van vakken. De school in Deurne koos ervoor om in de volle breedte mee te doen aan de pilot.

¹¹⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

¹²⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de heer Cornielje.

¹²¹ Verslag wetgevingsprocedure d.d. 12 mei 1997. Kamerstuk 25 168, nr. 10, p. 20.

¹²² Handelingen I 1996–1997, nr. 33, p. 1905–1922.

¹²³ Nader beschouwd, Examendossier; ervaringen uit het netwerk PMVO, februari 1998.

*«Door de volle breedte konden wij ook zien dat de leerlingen heel zwaar belast waren. (...) Wij zagen dat het niet goed was om zoveel praktische opdrachten te hebben per vak».*¹²⁴

In hoeverre de ervaringen van de scholen zijn meegenomen in de uiteindelijke vormgeving van de tweede fase is niet bekend. De heer Cosijn:

*«Ik heb dus opmerkingen gemaakt over inhoud en structuren van de tweede fase. Maar daar is eigenlijk helemaal niet op gereageerd».*¹²⁵

Mevrouw Visser 't Hooft:

*«De monitor is ingezet en we hebben meteen, toen die geluiden bij die eerste monitor echt heel duidelijk werden, met het departement overlegd wat er dan afkon en hoe dat anders zou kunnen. (...) Dat was een heel constructief overleg. We stonden buitengewoon positief tegenover die eerste wijzigingsvoorstellen».*¹²⁶

Volgens de heer Offerein, ambtenaar van het ministerie van OCW waren er wel verschillen van mening, bijvoorbeeld over de overladenheid van het programma en de grootsheid van de opzet van het studiehuis:

*«Er zijn vrij heftige discussies geweest met de stuurgroep, met name over de overladenheid van het totaal van het programma. Dat zat dus inderdaad in de studiehuisachtige elementen, de veelheid van praktische opdrachten die aanvankelijk nota bene voor 60% zouden meetellen in het schoolexamencijfer. Dat soort dingen maakte het overladen en daar was met de stuurgroep heel moeilijk over te praten. Ik zal het maar zo zeggen. Zij probeerde haar voorstel ook overeind te houden, doelend op een totale culturomslag».*¹²⁷

In 1997 wijdde de Inspectie van het Onderwijs een passage aan de pilots in het Onderwijsverslag (over het jaar 1996): *«Tegelijkertijd valt echter te constateren dat de projecten zich hoofdzakelijk beperken tot uiterlijke omstandigheden: leraren maken studiewijzers, leerlingen mogen in sommige uren hun activiteiten zelf kiezen, scholen richten studieruimtes en studienissen in. De didactiek in de klas is in wezen niet veranderd; hooguit heeft de leraar wat gas teruggenomen wat betreft zijn frontale aanwezigheid en instructie. Parallel daaraan krijgt de leerling meer kansen om zelfstandig te werken. De weg naar het zelfstandig leren of zelfverantwoordelijk leren van leerlingen lijkt echter nog zeer lang. Daarvan is in 1996 op vrijwel nog geen enkele school sprake.»* Ook signaleert de inspectie dat de aansluiting tussen onderbouw en bovenbouw te wensen over laat, het ontbreken van adequate leerlingbegeleiding is aanleiding tot zorg. *«De inspectie is van mening dat leerlingen recht hebben op een goede begeleiding en in het geval van de studiehuis-projecten gaat het dan om begeleiding naar zelfstandigheid of begeleide zelfstandigheid. Leerlingen die eenmaal in de bovenbouw zijn gearriveerd, mogen niet «aan hun lot» worden overgelaten.»*¹²⁸

¹²⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 21 november 2007 met de heer Cosijn.

¹²⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 21 november 2007 met de heer Cosijn.

¹²⁶ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

¹²⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 met de heer Offerein.

¹²⁸ Inspectie van het onderwijs, Onderwijsverslag 1997.

Het Onderwijsverslag wordt (te) laat aan de Kamer toegestuurd waardoor de bevindingen van de inspectie niet worden meegenomen in de behandeling van het wetsvoorstel Profielen. Oud-Kamerlid Lambrechts (D66):

«Over het studiehuis hebben wij in maart naar aanleiding van het verslag gevraagd hoe het zat met de pilots. Kort voor het wetgevings-overleg krijg ik als antwoord dat het uitstekend loopt. Ik vraag het nog

*een keer in het wetgevingsoverleg en het plenaire debat. Er wordt weer gezegd dat het uitstekend loopt. U weet inmiddels dat we drie dagen na de behandeling in de Tweede Kamer een rapport van de inspectie kregen, waarin veel twijfels worden uitgesproken. Er staat in dat er hierin voor de minder briljante kinderen een groot risico zit dat ze zullen afvallen (...) Als dan ook nog het PMVO en de inspectie zagen dat het heel ingewikkeld en overladen was en tot problemen zou leiden, voel ik mij met terugwerkende kracht alsnog genomen».*¹²⁹

Daarnaast blijkt een rapport van de heer Imelman, hoogleraar theoretische en historische pedagogiek, die in opdracht van het PMVO onderzoek verrichtte naar de vernieuwing in het middelbaar onderwijs in de lade te zijn verdwenen. Een bijlage bij het rapport dat in juni 1997 gereed was, bevat een vernietigend oordeel over het studiehuis: «*het studiehuis is gebouwd op fundamenten van eenzijdige leerpsychologie, goede bedoelingen en veel new speak. Daarop bouw je geen studiehuis, daarop bouw je een pedagogische ruïne*».¹³⁰ Het PMVO meent echter dat het onderzoek niet aan de opdracht voldoet en brengt het rapport niet uit.

In september 1998 verscheen, twee weken later dan de bedoeling was, het Sociaal en Cultureel Rapport 1998. De vertraging werd veroorzaakt doordat de bewindslieden van het ministerie van OCW (Ritzen en Netelenbos) problemen hadden met een passage in het rapport waarin werd gewezen op mogelijke risico's van het studiehuis voor leerlingen uit lagere sociale milieus. Omdat er nader overleg over de bewuste passage moest plaatsvinden, werd de publicatie van het Sociaal en Cultureel Rapport – het enige rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau waarvoor de ministerraad toestemming tot publicatie moet geven – uitgesteld.¹³¹

Er wordt in 1998 weliswaar een motie aangenomen die de bewindslieden verplicht om rapporten van de inspectie die voor de Kamer van belang zijn voor standpuntbepaling, direct naar de Kamer te sturen, maar tot een heropening van het Tweede-fasedebat leidt het niet.

Oud-Kamerlid Cornielje (VVD):

*«...de conclusie die ik er in ieder geval aan verbonden heb en heb gezegd dat de onderwijsinspectie onafhankelijk moet zijn, onafhankelijk van de bewindspersoon moeten kunnen rapporteren ook aan de Tweede Kamer. Het was in die jaren 1994–1998 ook niet mogelijk om als vaste commissie voor onderwijs alleen met die onderwijsinspectie te spreken, maar gelukkig is vanaf 1998 de inspectie wel in de gelegenheid gesteld om alles aan de Kamer te vertellen wat zij wist, zonder tussenkomst van een bewindspersoon».*¹³²

De staatssecretaris wordt vanuit diverse kanten gewaarschuwd voor de mogelijk negatieve gevolgen van het studiehuis voor met name de zwakkere leerlingen. Toch worden geen corrigerende maatregelen getroffen. Het «point of no return» was bereikt en de trein denderde voort.

¹²⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met mevrouw Lambrechts.

¹³⁰ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.2.5.

¹³¹ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.4.6.

¹³² Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de heer Cornielje.

De heer Jimkes, oud-conrector en «klokkenluider», gaf aan dat de kern van het probleem van de overladenheid niet zozeer in het studiehuis zat, maar in de structuur:

«Het was een heel goed idee om te gaan werken met structurering van de vakkenpakketten, zodat je samenhangende pakketten kreeg.

Als je dat gedaan had binnen de oude structuur van 15 grote vakken en je had gezegd dat voortaan een samenhangend pakket moest worden gekozen met nog wat kleine dingen erbij was het niet zo'n ramp geworden. Maar er kwamen allerlei wensen en eisen van vervolgopleidingen en dat resulteerde in deelvakken (...) Daar kwamen dan nog de studiehuisgerelateerde zaken bij, zoals de studielastbenadering, praktische opdrachten, examendossiers, handelingsdoelen, profielwerkstukken, enz. Die dingen werden allemaal bij elkaar geschoven als een soort hutspot van verbreding, verdieping met een grote hoeveelheid saus van studiehuisgerelateerde zaken eroverheen. (...) Men lette helemaal niet op de uitvoerbaarheid van het geheel.»¹³³

2.3.3 De implementatie van de tweede fase

Net als in de basisvorming heeft de implementatie van de tweede fase de aandacht van de staatssecretaris. Op onderdelen lijkt er lering getrokken te zijn uit de invoeringsperikelen rond de basisvorming, op andere onderdelen zien we vergelijkbare patronen tussen tweede fase en basisvorming. In deze paragraaf beschrijven we de implementatie van de tweede fase. Wie zijn er in eerste instantie betrokken en wat is hun inbreng? Hoe wordt door de scholen geoordeeld over de ondersteuning die vanuit Zoetermeer en de verzorgingsinstellingen wordt geboden? Hoe heeft feitelijke invoering op de school plaats en wat zijn de effecten van de tweede fase, volgens onderzoek en volgens de betrokkenen zelf?

De introductie van het studiehuis door Stuurgroep en PMVO

Net als bij de basisvorming wordt er een extern procesmanagement ingesteld. Zoals eerder beschreven wordt staatssecretaris Wallage in eerste instantie bijgestaan door de «wegbereiders», die fungeren als adviseurs. Met het advies van de wegbereiders wordt eigenlijk de omslag al aangekondigd die in deze onderwijsvernieuwing door de feitelijke uitwerking van de Stuurgroep Profiel tweede fase, (de opvolger van de wegbereider), wordt ingeslagen, namelijk de introductie van het studiehuis. De Stuurgroep Tweede Fase die in 1993 werd ingesteld, besteedt veel aandacht aan elementen die later als vallend onder het nieuwe leren aangemerkt zullen worden. Opvallend is dat in de Profielnota's van de staatssecretaris vooral de tekortschietende inhoudelijke aansluiting tussen voortgezet onderwijs en hoger onderwijs centraal staat, maar dat in de uitwerking door de stuurgroep steeds meer de nadruk komt te liggen op wenselijk geachte proceskenmerken. De idee van het studiehuis wordt voor het eerst door de stuurgroep geïntroduceerd als metafoor voor de vernieuwde bovenbouw havo/vwo. Later wordt het begrip studiehuis meer ingevuld door de volgende aspecten:

- actief en zelfstandig leren;
- meer verantwoordelijkheid van de leerlingen voor het eigen leerproces;
- aandacht voor verschillen tussen de leerlingen;
- motiverende leermomenten, flexibiliteit in leerprocessen en coöperatief en interactief leren.¹³⁴ Het studiehuis wordt vervolgens in 1996 door het PMVO – de opvolger van de stuurgroep – als een richtinggevende benadering voor het gehele voortgezet onderwijs geïntroduceerd.¹³⁵

Mevrouw Visser 't Hooft zegt over deze accentverschuiving:

«Dat heeft mede te maken juist met de invoering van die vaardigheden. Als je werkelijk over vaardigheden wilt gaan beschikken, moet

¹³³ Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 met de heer Jimkes.

¹³⁴ Tweede Fase Adviespunt (2005).

¹³⁵ PMVO (1996).

*je een andere wijze van werken inschakelen, dat wil zeggen veel meer variatie aan werkvormen, veel meer werkstukken maken en veel meer aandacht hebben voor dat soort vaardigheden. Dat betekent dat je dan «ingrijpt» in de didactiek. Ingrijpen is misschien wat sterk uitgedrukt, maar we hebben in ieder geval adviezen gegeven over hoe beter met verschillende leerlingen kon worden omgegaan om die vaardigheden aan te kweken. Dan zit je precies op dat raakvlak en dan kom je er bijna niet onderuit».*¹³⁶

Hoewel het studiehuis niet formeel in de wet is voorgeschreven, wordt het door veel scholen wel zo ervaren. Het wetsvoorstel regelt dat scholen een grotere vrijheid krijgen om op flexibele wijze een eigen pedagogisch-didactische en organisatorische aanpak te kiezen. Die vrijheid kan uiteindelijk leiden tot het studiehuis zoals de stuurgroep zich dat heeft voorgesteld, zo stelt de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. De wettelijke verankering voor de mogelijkheid voor scholen om een grotere verscheidenheid van didactische werkvormen te kiezen, ligt in het feit dat in de wet niet meer vastgelegd is dat «lessen» van 50 minuten de enige norm zijn.

Ook de examenprogramma's worden zodanig geformuleerd dat zij dwingen tot andere werkvormen, meer gericht op vaardigheden, praktische werkvormen en zelfstandig leren.

*«Maar je kon er niet helemaal langs, omdat er veel dingen in de wet stonden, zoals praktische opdrachten, handelingen, doelen, examen-dossier. Heel veel zaken werden vastgelegd», aldus de al eerder geciteerde heer Jimkes.*¹³⁷

De heer Dresscher, oud-voorzitter Nederlands Genootschap van Leraren (NGL) en (oud-vice-)voorzitter AOb, typeert het studiehuis als «pseudo-wetgeving».¹³⁸ De heer Veling spreekt in dit verband over «fantoom regelgeving».¹³⁹

Het PMVO brengt in samenwerking met Teleac/NOT radio-en televisieuitzendingen uit over het studiehuis. Daarnaast verschijnt er een brochure «Het Studiehuis», die in de volksmond bekend stond als de «Wehkampgids». In deze brochure worden aankondigingen gedaan als «het rooster verdwijnt» en «nooit meer zittenblijven».¹⁴⁰ De Landelijke Pedagogische Centra gaan scholen ondersteunen bij het invoeren van het studiehuis. De staatssecretaris laat zich in de media uit over het studiehuis. Zo antwoordt staatssecretaris Netelenbos in een radio-interview uit 1998 op de vraag of je scholen kunt hebben met en zonder studiehuis: «*Het is zo dat scholen verschillend zullen zijn. Zoals dat nu is, is dat straks natuurlijk ook. Waar het gaat om het toetsen van bepaalde vaardigheden die, zeg maar de kern zijn van het studiehuis, dat kun je sturen door middel van het examen en dat gaan wij ook doen.*»¹⁴¹

Voor de scholen is het moeilijk om te blijven zien dat het studiehuis feitelijk een keuze is. De voorlichtingscampagne van PMVO wordt als beleid van het ministerie ervaren waaraan scholen moeten voldoen.

Vroege starters gaan enthousiast aan de slag, maar lopen vast in de praktische uitwerking.

De scholen zelf zijn enthousiast over het concept van de tweede fase en de eerste 125 scholen starten met de vernieuwde tweede fase in het schooljaar 1998/1999. De overige scholen met een havo- en/of vwo afdeling starten een jaar later. De eerste lichting krijgt te maken met diverse uitvoeringsproblemen. De nieuwe vormvoorschriften voor de

¹³⁶ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

¹³⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 met de heer Jimkes.

¹³⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 3 december 2007 met de heer Dresscher.

¹³⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 30 november 2007 met de heer Veling.

¹⁴⁰ Stichting Educatieve Omroep Teleac/NOT in samenwerking met PMVO (1997).

¹⁴¹ Teleac-NOT «150 jaar Grondwet».

schoolexamens oefenen al vanaf het begin een sterk sturende werking uit op de dagelijkse onderwijspraktijk. Binnen de eerste lichting scholen die de vernieuwde tweede fase invoert, wordt geconstateerd dat er sprake is van een overvol programma. De inspectie verklaart dit door de toename van het aantal vakken, maar ook door het feit dat er ervaring moet worden opgedaan met de examenprogramma's. De docenten zullen al doende en na verloop van tijd goed inzicht kunnen krijgen in de zwaarte van de eisen. Als dat inzicht er is, zullen ze de stof beter kunnen spreiden over de beschikbare studie- en onderwijstijd. In de beginperiode is er de neiging om de examenprogramma's maximaal te interpreteren. De studielast van leerlingen is ook hoog door het grote aantal praktische opdrachten en werkstukken dat gemaakt moet worden.¹⁴² Mevrouw Ginjaar-Maas stelt dat ook de uitgevers een bijdrage hebben geleverd aan de overladenheid:

*«Misschien hebben die uitgevers – dat zijn hele wantrouwende lui; ook die wisten van tevoren niet helemaal zeker hoe het allemaal zou worden – hun boeken maar volgeschreven met alles wat ze konden bedenken en zijn de leraren als het ware er niet toe gekomen om in die boeken met de leerlingen te selecteren wat ze wel en wat ze niet doen».*¹⁴³

De heer De Valk, vertegenwoordiger van GEU, die al eerder is aangehaald bij de basisvorming geeft echter aan dat het programma intrinsiek overladen was, waardoor de boeken dik werden:

*«...het aantal onderwerpen dat erin zat, was zo groot dat het bijna niet anders dan tot grote druk zou leiden in de uren die daarvoor ter beschikking stonden».*¹⁴⁴

Op grond van de ervaringen van de vroege starters worden eind 1998 door staatssecretaris Adelmund verlichtingsmaatregelen met de Kamer besproken en ingevoerd. Verlichting van het programma werd hierbij gezocht in een beperking van de voorschriften en in beperkingen van programma-eisen, met name in het vrije deel.

Onder druk van het veld volgen nog meer verlichtingsmaatregelen
In het definitieve invoeringsjaar (1999) nemen de klachten over overladenheid, werkdruk en organisatorische problemen verder toe. Het aanvankelijke enthousiasme op scholen neemt snel af. Op 23 november wordt de staatssecretaris naar de Kamer geroepen omdat er een staking van scholieren dreigt. De staatssecretaris wil geen overhaaste maatregelen nemen, zonder overleg met het veld, en is nog in afwachting van onderzoek van de inspectie en het PMVO. Zij stelt voor om halverwege december haar bevindingen met de Kamer te bespreken. De Kamer spreekt daarnaast haar verbazing uit over de steunbetuiging aan de scholieren van de zijde van de voorzitter van het PMVO in het programma Buitenhof. De staatssecretaris laat daarop weten dat zij het betreurt niet op de hoogte te zijn geweest van de wijze waarop de PMVO-voorzitter zijn mening had willen geven.

Op 6 december 1999 volgt dan de leerlingenstaking op het Malieveld in Den Haag. In tegenspraak met de eerder aangekondigde beleidslijn waarin maatregelen na overleg met het veld zouden worden getroffen, kondigt de staatssecretaris half december tijdelijke verlichtingsmaatregelen aan. De Kamer steunt de staatssecretaris in haar voornemen.

De maatregelen betreffen een beperking van het verplichte vrije deel, de mogelijkheid van samenwerking tussen vakken bij praktische opdrachten,

¹⁴² Inspectie van het Onderwijs (2001b).

¹⁴³ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de dames Visser 't Hooft en Ginjaar-Maas.

¹⁴⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 de heren Van Loon en De Valk, vertegenwoordigers van de Educatieve Uitgeverijen.

het profielwerkstuk hoeft nog slechts betrekking te hebben op één profielvak, en diverse aanpassingen in alle vakprogramma's. Alhoewel de verlichtingsmaatregelen het gevolg zijn van protesten, lossen ze de problemen in de kern niet op. In tegenstelling: ze leiden weer tot nieuwe protesten, vooral de ondermijning van de positie van het vak Algemene Natuurwetenschappen (ANW), doet veel stof opwaaien. Half januari stuurt de staatssecretaris een brief aan de Kamer waarin zij aangeeft dat zij – na protest van de scholen – terugkomt op de maatregelen ten aanzien van ANW en de deeltalen, waar de Kamer half december het groene licht voor had gegeven.¹⁴⁵ Eind januari voert de Kamer daarom weer een overleg met de staatssecretaris waarbij geconstateerd wordt dat de gang van zaken na de staking niet de schoonheidsprijs verdient en getypeerd wordt als «paniekvotbal». De heer Cornielje meent dat het niet juist is om te zeggen dat de staatssecretaris door de Tweede Kamer onder tijdsdruk is gezet. «Door op de stakingsdag te zeggen dat zij achter de protesterende leerlingen stond, heeft zij zich in de positie gemanoeuvreerd dat zij snel met concrete maatregelen moest komen.»¹⁴⁶ De staatssecretaris geeft echter aan dat de maatregelen in overleg met betrokken organisaties tot stand zijn gekomen. Als zij niets had gedaan, was haar besluiteloosheid verweten, zo stelt zij. De problemen rond de tweede fase houden echter aan.

De invoering van de tweede fase is vanaf het begin door het PMVO en later het Tweede Fase Adviespunt gemonitord door middel van peilingen en schoolbezoeken. Ook de Inspectie van het Onderwijs volgt de invoering op de voet.

Het Tweede Fase Adviespunt noemt in 2001 in haar voortgangsrapportage de volgende problemen:

- een hoge studielast voor de leerlingen door de vele vakken en het grote aantal praktische opdrachten en werkstukken;
- een grote werkdruk voor docenten door meer klassen en een toegenomen administratie en bovendien vinden docenten dat zij per vak te weinig lesuren hebben om uitleg te geven;
- problemen in de schoolorganisatie doordat docenten veel meer moeten samenwerken en overleggen en doordat er te weinig fysieke ruimte is;
- problemen met de didactische aanpak omdat docenten de ruimte voor zelfstandigheid van leerlingen beperken (o.a. door studiewijzers die als een keurslijf werken).

Het Tweede Fase Adviespunt vraagt om ingrijpen, maar de staatssecretaris voelt er niet voor om voor een derde keer maatregelen te nemen. Dan zou de geloofwaardigheid in het geding raken. De onderwijsinspectie geeft in 2002 aan dat de problemen ook te maken hebben met onevenwichtigheden die alleen door centrale besluitvorming oplosbaar zijn, zoals de discrepantie tussen de zwaarte van enkele examenprogramma's en de beschikbare tijd voor leerlingen, het ontbreken van facilitaire condities, zoals ruimte voor de organisatie en voorbereiding door leraren, en de complexe wet- en regelgeving. Ook deze rapportage van de inspectie blijft zonder gevolgen.

De ondersteuning door de overheid en het middenveld laat sterk te wensen over

Bij de invoering van de tweede fase mogen we, vanwege het omvangrijke karakter, verwachten dat de scholen ruimhartig worden ondersteund bij de voorbereiding en invoering van de vernieuwing. Een belangrijk instrument bij de invoering van de tweede fase is de vorming van netwerken van scholen.

¹⁴⁵ Kamerstuk 26 800 VIII, nr. 70.

¹⁴⁶ Kamerstuk 26 800 VII, nr. 78, p. 6.

De heer Huijssoon, lid van de stuurgroep, zegt over de implementatie:

«Wij hebben ons wel vergist in het volgende. Wij hebben een invoeringsstrategie bedacht, waarbij wij ons vooral op de schoolleiding en de commissies tweede fase richtten. Ongeveer 80% van de scholen was op een gegeven moment in netwerken vertegenwoordigd. Op die manier probeerden we de invoering vorm te geven. Terugkijkend is het is misgegaan in die vertaalslag van de commissies en schoolleidingen naar docenten toe. De schoolleidingen en commissies wisten heel goed wat het verplichtende karakter was. Het heeft bij de docenten tot misverstanden geleid.»¹⁴⁷

Uit het deelonderzoek van het Onderzoekscentrum «Leren in Interactie» blijkt dat ook de schoolleiders en docenten ten aanzien van de tweede fase zeer kritisch zijn over de ondersteuning door het rijk en de verzorgingsinstellingen. Schoolleiders en docenten zijn het er roerend over eens: de overheid is te weinig flexibel, stelt onvoldoende financiële middelen ter beschikking en geeft te weinig voorbereidingstijd. Ten aanzien van de ondersteuning door de verzorgingsinstellingen is een soortgelijk verschil te zien als bij de basisvorming. De schoolleiders vinden in meerderheid (60%) dat de ondersteuning vanuit de verzorgingsinstellingen voldoende is. Onder de geënquêteerde docenten vindt slechts 41% dat de ondersteuning voldoende is. En juist op het niveau van de docent zal de didactische vernieuwing vorm moeten krijgen.¹⁴⁸

Beleidsarme of beleidsrijke invoering in de scholen?

Half december 1999 stuurt staatssecretaris Adelmund rapporten van de inspectie van het voortgezet onderwijs en van het PMVO over de invoeringsproblemen bij de nieuwe tweede fase naar de Kamer. Deze rapporten bevestigen het beeld dat scholen in het algemeen bezig zijn op een «beleidsrijke» wijze de nieuwe methodiek (zelfstandig leren, aandacht voor vaardigheden náást kennis) in te voeren, zo stelt de staatssecretaris. *«De nieuwe tweede fase is met andere woorden «beleidsrijk» ingevoerd. Dat is een belangrijke vaststelling, ook omdat leerlingen hebben aangegeven dat zij de uitgangspunten van de nieuwe methodiek steunen: ze hebben problemen met de uitwerking ervan in dit stadium.»¹⁴⁹*

Over het invoeringsproces van de tweede fase zeggen docenten en schoolleiders zelf dat zij succes vooral te danken te hebben aan de beleidsarme invoering.¹⁵⁰ Met een beleidsarme invoering wordt bedoeld dat scholen wel de verplichte profielstructuur hebben ingevoerd en de lessentabel hebben vervangen door studielasturen, maar dat de aandacht voor de didactische omslag die met het studiehuis werd beoogd met minder voortvarendheid ter hand is genomen. Er zijn te weinig middelen voor handen, er is geen duidelijk verwachtingspatroon ten aanzien van de vernieuwing, noodzakelijke verbouwingen kunnen niet doorgaan en de lesmethoden zijn (veel) te laat beschikbaar. Scholen en leerlingen zijn niet klaar voor zelfstandig werkende leerlingen, wat zijn weerslag heeft op het studiehuis en de studie-uren. Veel scholen zeggen daarom de vernieuwing fasegewijs, stap-voor-stap te hebben ingevoerd. *«Wij hebben low-profile ingevoerd: de beste beslissing ooit achteraf gezien.»¹⁵¹* De invoering van de tweede fase wordt door zowel de schoolleiders als door docenten als ingrijpend ervaren. Het kost hen veel tijd en energie. Het werk wordt voor docenten, zo oordelen zij zelf, moeilijker gemaakt.

2.3.4 Evaluatie en effecten van de tweede fase

Voor de evaluatie en de effecten van de tweede fase beschikken we over

¹⁴⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 3 december 2007 met de heren Wagemakers en Huijssoon.

¹⁴⁸ Deelonderzoek Onderzoekscentrum «Leren in interactie», Focus 3: invoering van de vernieuwing.

¹⁴⁹ Kamerstuk 26 800, nr. 63.

¹⁵⁰ Deelonderzoek Onderzoekscentrum «Leren in interactie», Focus 3: invoering van de vernieuwing.

¹⁵¹ Deelonderzoek Onderzoekscentrum «Leren in interactie», Focus 3: invoering van de vernieuwing.

drie bronnen, de evaluatie van het Tweede Fase Adviespunt, het deelonderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en het deelonderzoek van het Onderzoekscentrum «Leren in interactie». We bespreken de resultaten uit deze bronnen hieronder.

Tweede Fase Adviespunt is voorzichtig enthousiast

In 2005, zeven jaar na de invoering, brengt het Tweede Fase Adviespunt een evaluatierapport uit. Daarin constateren zij het volgende. In het havo en het vwo zijn zowel het deelnamepercentage als het slagingspercentage gestegen. De aansluiting tussen het havo en vwo en het hoger onderwijs is verbeterd. Havisten en vwo-ers kiezen vaker voor de «koninklijke leerweg», van havo naar hbo en van vwo naar wo. En de keuze voor een studierichting is sterk profielgebonden (zowel bij havo- als bij vwo-leerlingen, en zowel bij jongens als bij meisjes). Over de prestaties in het hoger onderwijs kan zeven jaar na de invoering, nog weinig worden gezegd. Het percentage uitvallers tijdens of na het eerste studiejaar is afgenomen maar het percentage overstappers is daarentegen licht toegenomen. In kwalitatieve zin constateert het Tweede Fase Adviespunt het volgende. Scholieren met een havo/vwo-opleiding nieuwe stijl blijken positiever over de aansluiting dan hun voorgangers met een opleiding oude stijl. Zij voelen zich op veel vaardigheidsterreinen (behalve bij rekenen) beter toegerust dan hun voorgangers. Op het gebied van vakinhoudelijke kennis zijn ze echter minder positief dan scholieren oude stijl.

Opleiders in het hoger onderwijs zijn kritisch over de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden van de studenten nieuwe stijl. Over de beheersing van algemene vaardigheden zijn ze beter te spreken. Die is over het algemeen beter dan bij scholieren met een opleiding oude stijl.

De modernisering van de onderwijsprogramma's kent echter nog de nodige problemen, zo oordeelt het Adviespunt tweede fase. Er is nog nauwelijks sprake van samenhang tussen de vakken binnen een profiel en sommige programma's zijn bovendien overladen. De regelgeving rond de tweede fase is omvangrijker en complexer dan die onder de Mammoetwet en ook de examenprogramma's zijn meer regulerend dan voorheen. Voor wat betreft studielast bestaan er grote verschillen tussen scholen. Gedeeltelijk als gevolg van organisatorische problemen en gedeeltelijk door verschillen in ambitie. Veel scholen voldoen ook niet aan de eis van 1000 klokuren (700 in het examenjaar) en achten deze eis ook moeilijk uitvoerbaar.

Het concept van het studiehuis tenslotte heeft tot veel misverstanden geleid. Bijvoorbeeld waar het gaat over de rol van de docent en de invulling van de keuzewerktijd. In didactisch opzicht is er in 2005 volgens het Tweede Fase Adviespunt eerder sprake van schraalheid dan van een breed didactisch repertoire.¹⁵²

Het ROA oordeelt genuanceerd over de effecten van de tweede fase

Het ROA onderzocht voor de onderzoekscommissie de effecten van de tweede fase, en komt tot soortgelijke conclusies als het Adviespunt. De tweede fase had tot doel om de aansluiting tussen het havo en vwo enerzijds en het hoger onderwijs anderzijds te verbeteren. Het onderwijsprogramma in de hogere leerjaren zou zodanig moeten worden gemoderniseerd dat leerlingen in beter herkenbare en meer samenhangende programma's gerichter kunnen worden voorbereid op bepaalde richtingen in het hoger onderwijs. Scholen moeten tenslotte meer ruimte krijgen voor de keuze van werkvormen in het onderwijsprogramma voor de hogere leerjaren. De invoering van de tweede fase laat verschuivingen zien in leerlingstromen. Door afname in instroom uit mavo en havo is het aantal gediplomeerden van havo en vwo gedaald. Bij het vwo herstelt

¹⁵² Tweede Fase Adviespunt (2005).

deze trend zich, maar in het havo blijft het aantal leerlingen achter. Ook lijkt door de invoering van de tweede fase de keuze voor exacte vakken (Natuur & Techniek) te zijn afgenomen, met name bij het vwo en dan vooral onder meisjes. Dit verkleint het potentieel reservoir voor de technische studies. Met de invoering van de tweede fase groeit vervolgens de doorstroom volgens de «koninklijke route» en daalt de doorstroom van havo-ge-diplomeerden naar het vwo en van het mavo naar het havo. Havisten gaan meer naar het hbo en vwo-ers meer naar het wo. Ten aanzien van een eventuele verbetering van de aansluiting havo/vwo op de vervolgopleiding, zien de schoolverlaters geen verschil met de situatie vóór de invoering van de tweede fase. Wel hebben minder schoolverlaters spijt van hun keuze. Positief zijn de schoolverlaters van het havo en vwo over hun eigen niveau van zelfstandig werken en computervaardigheden, maar zij zijn minder tevreden over rekenvaardigheden. Opleiders in het hoger onderwijs zijn ook positief over de toegenomen algemene vaardigheden, maar negatief over het niveau van specifieke kennis en vaardigheden.

Hoe oordeelt het veld over de effecten?

Uit het deelonderzoek van het Onderzoekscentrum «Leren in Interactie» blijkt dat ouders en leerlingen over de tweede fase over het algemeen negatief gestemd zijn. Zo vinden ouders/verzorgers dat het diploma van hun kind niet meer waard is geworden, dat de positie van hun kind op de arbeidsmarkt ook niet is verbeterd en dat ook de aansluiting op het vervolgonderwijs niet is verbeterd. Tenslotte is er in hun ogen ook niet meer tijd om een definitieve studie en beroepskeuze te maken. De leerlingen grosso modo zijn dezelfde mening toegedaan.

De heer Gebuis, één van de organisatoren van de studiehuisstaking op 6 december 1999:

*«Ik heb het ook nooit zo goed begrepen waarom het verbreden van een vakkenpakket zou moeten leiden tot een verkleining van een kloof tussen voortgezet onderwijs en hoger onderwijs. Binnen het hoger onderwijs specialiseer je je toch binnen een bepaald vakgebied en hoe zou een verbreding en dus een kleinere mate van specialisatie op de middelbare school daaraan bijdragen?».*¹⁵³

Schoolleiders zijn net als bij de vernieuwingsoperatie van de basisvorming milder gestemd. Zij oordelen dat de modernisering van het onderwijsprogramma in de hogere leerjaren van het havo en vwo zeker van de grond is gekomen. Ook zijn zij positief over de ruimte die aan scholen wordt gelaten om eigen keuzes te maken. Schoolleiders vinden echter niet dat de tweede fase heeft geleid tot meer samenhang in het programma. Ook heeft de tweede fase niet bijgedragen aan een betere aansluiting tussen havo en vwo enerzijds en het hoger onderwijs anderzijds, toch één van de belangrijkste doelstellingen. Docenten zijn van mening dat de laatste twee genoemde doelen zeer zeker niet zijn gehaald. Over de aspecten waarover de schoolleiding nog positief over oordeelde, te weten de modernisering van het onderwijsprogramma en de keuze ruimte, zijn zij neutraal.

Op de regionale bijeenkomst te Utrecht blikt een docent terug op de invoering van de tweede fase:

«Het draagvlak was in het begin heel hoog. Docenten zagen daar iets in. Zij kregen weer iets van hun vak terug. Alleen de politiek kreeg

¹⁵³ Verslag openbaar gesprek d.d. 29 november 2007 met de heer Gebuis en mevrouw Hauwert.

slappe knietjes. De eerste demonstratie op het Binnenhof leidde al tot het terugdraaien van allerlei dingen die nog nauwelijks in gang waren gezet. Wij kregen niet de tijd om het te proberen. (...) Dat is de frustratie. Wij beginnen elke keer con amore met het implementeren van dingen. Ik ben echt, ondanks mijn 32 jaar ervaring geen uitgebluste figuur in het onderwijs. Ik vind het nog steeds hartstikke leuk. Het is wel ontmoedigend dat je steeds de wapens uit handen wordt geslagen.»¹⁵⁴

Op de regionale bijeenkomst te Meppel stelt een schoolleider:

«Vanaf het begin was duidelijk dat de organisatie en de administratieve last voor de school en de docenten veel te veel was. Wij hebben daar op onze school enorm in geïnvesteerd. Na een half jaar voelden de docenten zich ambtenaar. Zij moesten handelingen en PO's inleveren. De veertig keer veertig uur van leerlingen waren te veel; dat is al gezegd. Zij gingen naar het Malieveld en de week daarop had de staatssecretaris het hele programma aangepast. De scholen hebben daartegen geprotesteerd. Men moet niet vergeten dat wij ons best hadden gedaan om docenten zover te krijgen dat zij de opleiding voor ANW volgden, maar een half jaar later hoorden zij dat het vak in de marge terecht was gekomen en dat het dus niet meer hoefde. Daar wil ik op wijzen. Ook voor de deelvakken, de talen en de exacte vakken was dat, zacht gezegd, niet zo erg handig. Als de tweede fase wel succesvol was geweest, hadden wij op 1 augustus immers geen vernieuwing van de tweede fase gehad waarin de deelvakken verdwenen zijn.»¹⁵⁵

2.3.5 Beleidsaanpassingen

Door staatssecretaris Adelmund en minister Van der Hoeven worden verschillende aanpassingsvoorstellen gedaan, bedoeld om een oplossing te bieden voor de genoemde problemen.¹⁵⁶

In oktober 2004 en februari 2005 stelt minister Van der Hoeven twee profielcommissies in, die advies moeten uitbrengen over de inhoud van de verschillende profielen.

Eind 2005 wordt het wetsvoorstel Aanpassing profielen tweede fase vwo en havo bij de Tweede kamer ingediend. Dat voorstel beoogt een opbouw van profielen die beter organiseerbaar is voor scholen, beter werkbaar voor leraren en beter studeerbaar voor leerlingen. Het voorstel wijzigt de profielen op een groot aantal punten. Het wordt op hoofdpunten goed ontvangen en na aannahme van enkele amendementen en moties wordt het voorstel in de Tweede Kamer en later ook in de Eerste Kamer, aangenomen. De nieuwe regeling voor de tweede fase is vanaf 1 augustus 2007 van kracht.

2.3.6 Politieke terugblik

Tijdens de openbare verhoren zijn de oud-bewindslieden Wallage en Netelenbos en de oud-Kamerleden Cornielje (VVD), Dijkzma (PvdA) en Lambrechts (D66) bevrraagd over de aanleiding en invoering van de tweede fase en het studiehuis.

Aansluiting hoger onderwijs

In de gesprekken komen een aantal elementen aan de orde: Ten eerste de aansluiting op het hoger onderwijs, een van de aanleidingen voor de tweede fase. Volgens de staatssecretaris was het hoger onderwijs vanaf

¹⁵⁴ Verslag regionale bijeenkomst d.d. 3 oktober 2007 te Utrecht.

¹⁵⁵ Verslag regionale bijeenkomst d.d. 1 oktober 2007 te Meppel.

¹⁵⁶ «Continuïteit en Vernieuwing in de tweede fase havo/vwo» (2002) respectievelijk «Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo» (januari en juli 2003).

het eerste uur nauw betrokken bij de totstandkoming. Oud-staatssecretaris Wallage noemt het een unieke situatie dat het afnemend onderwijs erbij stond in de keuken om de ingrediënten te bepalen van wat er werd gekookt in het voortgezet onderwijs. Wel zegt hij:

«Des te nijdiger ben ik eigenlijk na zo veel jaar terugkijkend over het gemak waarmee nu allerlei kritiek wordt geuit op de vormgeving van de profielen vanuit het hoger onderwijs, terwijl men gewoon aan tafel zat.»¹⁵⁷

Het commitment van het hoger onderwijs bleek niet sterk. Al gauw na de komst van de tweede fase kregen scholen voor voortgezet onderwijs te maken met veranderingen in de instroomrechten voor het profiel Natuur en Gezondheid deed veel stof opwaaien aangezien scholen vreesden dat de keuze voor het Natuur- en Techniekprofiel zou afnemen.¹⁵⁸ De heer Van Lieshout, oud-voorzitter van de VSNU zei hierover in de openbare verhoren dat de universiteiten die geconfronteerd raakten met een verminderde instroom «niets menselijks vreemd waren».¹⁵⁹ Oud-staatssecretaris Wallage over het gebrek aan commitment:

«Ik stel maar even vast dat u doet wat bijna iedereen doet in zo'n situatie, dat u dan denkt, dat hadden we moeten regelen.»

Oud-staatssecretaris Netelenbos zegt hierover:

«De VSNU had – en heeft nog steeds – betrekkelijk weinig invloed op de universiteiten. Ook de HBO-raad heeft maar tot op zekere invloed op de hogescholen. Dat hoort bij ons bestel. Men is vrij autonoom.»¹⁶⁰

Mevrouw Lambrechts (D66) signaleerde destijds dat er ook op het departement niet veel afstemming bestond. Het ministerie was enerzijds bezig met de voorbereiding van het hoger onderwijs en onderzoeksplan (HOOP), waarmee men naar hogere aantallen studenten wilde, terwijl tegelijkertijd in het voortgezet onderwijs een ontwikkeling gaande was die juist een selectievere werking richting het hoger onderwijs beoogde:

«Ik heb daar voortdurend op gehamerd. Niet alleen bij mevrouw Netelenbos, waar ik weinig gehoor vond, maar ook bij de heer Ritzen (...) Eigenlijk kan men zeggen dat de linkerhand op het departement niet wist waar de rechter mee bezig was. Ook de visies waren niet op elkaar afgestemd en gedeeld.»¹⁶¹

¹⁵⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Wallage.

¹⁵⁸ In het voorjaar van 2000 werd de toelatingseisen voor bepaalde opleidingen aan technische universiteiten versoepeld: studenten die het profiel Natuur en Gezondheid hebben gevolgd werden toelaatbaar zonder dat zij wiskunde B1 hebben aangevuld tot wiskunde B1,2. Wel moesten deze studenten alsnog aan de toelatingseisen voldoen voordat zij hun propedeuse halen.

¹⁵⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 22 november 2007 met de heer Van Lieshout.

¹⁶⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met de heer Wallage.

¹⁶¹ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met mevrouw Lambrechts.

Draagvlak

De nota's van de heer Wallage konden op veel draagvlak in het veld rekenen. De aantrekkelijkheid van het onderwijsprogramma voor de leerling stond hierbij voorop, niet zozeer de consequenties hiervan voor de leraar.

Een ander element dat in de gesprekken terug komt is de doelstelling van de tweede fase om door een verbreding van het vakkenpakket tot een verzwaring, een verdieping, van het onderwijs te komen, leidde tot overladenheid van het programma. Mevrouw Netelenbos stelt dat het pakket de resultante was van enerzijds de wensen uit het hoger onderwijs en anderzijds de wensen van de onderwijsvakgroepen per leervak en de opbrengst uit de Tweede Kamer.

«Want ook de Tweede Kamer werd behoorlijk belobbyed met betrekking tot de vakken die ook nog in het programma moesten.»

Volgens Lambrechts overzag niemand het geheel meer.

«Het overladen programma is nog overladener geworden door de wijze waarop al die vakken zijn ingevuld, omdat iedereen zijn eigen vak ontzettend belangrijk vond. De eindtermen, eindexamenprogramma's en programma's van toetsen en afsluiting waren helemaal onhanteerbaar. Maar het was al overladen. Ik wil het niet alleen maar naar de ontwikkelgroepen schuiven. Dat hebben we niet goed gezien, zeker niet in dat stadium».¹⁶²

De heer Cornielje vindt het niet vreemd dat iedere vakontwikkelgroep voor zijn «eigen» vak gaat, zonder daarbij het geheel in ogenschouw te nemen.

«Ik ben door veel van die groepen benaderd. Dat wordt natuurlijk ook ingegeven door eigenbelang. Als je docent Frans bent of docent wiskunde of docent geschiedenis en er gebeurt iets met je uren, dan word je rechtstreeks geraakt in je rechtspositie, of je nog les kunt geven of niet. Wij hebben er daarom ook heel goed naar geluisterd en gekeken. Als het gaat om de afstemming van die vakontwikkelgroepen: elke groep komt met een advies en dat wordt weer om advies aan de Onderwijsraad voorgelegd. Pas dan neemt de staatssecretaris of de minister de beslissing. (...) Maar ik zou het onwenselijk vinden als je als Kamerlid dat hele pakket op je bureau krijgt en je in feite over de inhoud van die vakken een oordeel zou moeten geven. Nogmaals, dat moeten de vakdeskundigen doen en de Onderwijsraad als adviesorgaan. Als hét adviesorgaan van de regering op dit terrein heeft die daar volgens mij ook een wettelijke plicht in».¹⁶³

Ook mevrouw Dijkma geeft dit aan:

«In het onderwijs hebben mensen echte liefde voor hun vak en als hun vak onderwezen wordt dan moet dat volgens hen ook de «full monty» zijn, dus alles, vooral datgene wat relevant is. Als je ergens voor gaat dan ga je ook altijd voor de volle breedte».¹⁶⁴

Daarbij geeft zij aan dat de Tweede Kamer op dat moment de overladenheid niet zag aankomen en dat er in de Tweede Kamer teveel over de vakinhoud is gesproken en te weinig over het proces:

«Ik denk dat je dat met de wetenschap van achteraf gemakkelijker kunt vaststellen dan op dat moment. Blijft staan, dat ik met u eens ben dat er gewoon te veel discussie gevoerd is over die vakinhoud en te weinig over het proces. Dat is de conclusie die ik van belang vind. Als je op dat moment dat oprecht had zien aankomen, dan geloof ik dat elk Kamerlid daar ook wel weer voor gewaarschuwd zou hebben. We moeten misschien vaststellen dat dat op dat moment nog niet zodanig geland was dat iedereen het idee had dat dit leidt tot een geweldige overladenheid».¹⁶⁵

¹⁶² Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

¹⁶³ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de heer Cornielje.

¹⁶⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de dames Barth en Dijkma.

¹⁶⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de dames Barth en Dijkma.

Het studiehuis

Het studiehuis was, zo benadrukte oud-staatssecretaris Netelenbos, niet-verplicht. Wel is er een (ambtelijke) discussie geweest over het al dan niet verplicht stellen van het studiehuis. Oud-staatssecretaris Netelenbos:

«Ik moet toegeven dat ik aan het begin van het traject het verstandig had gevonden dat het wel verplicht werd gesteld, maar juist door alle adviezen en de ervaringen hebben we uiteindelijk gezegd dat het niet wijs zou zijn om dat te doen en de scholen zelf de ruimte te laten benutten om daaraan vorm te geven in de eigen schoolpraktijk».

Achteraf beaamt de staatssecretaris dat het mensen wel het gevoel hadden dat het wel verplicht zou zijn.

*«Vrijblijvend is het natuurlijk helemaal nooit geweest».*¹⁶⁶

Invoeringsdatum

Over de perikelen rond de invoeringsdatum zegt de heer Cornielje:

*«De staatssecretaris heeft gefocust op 1998 en dat heeft dan natuurlijk ook een ordenende werking. Het wetgevingsproces moest tijdig klaar zijn, de vakontwikkelgroepen moesten tijdig klaar zijn, de bij- en nascholing kon zich daar ook op kan oriënteren en ook de experimenten, de pilots werden daarop gericht. Dus dat je dus zo lang mogelijk vasthoudt aan een datum, kan ik mij uit bestuurlijk perspectief zeer goed voorstellen. Als je op een bepaald moment zegt dat het ook wel een of twee jaar later kan zijn, gaat iedereen natuurlijk een versnelling lager. Dus die druk is behoorlijk opgevoerd. Wij hebben ook met die pilotscholen gesproken, maar op enig moment – heel kort na het debat en dat heeft ons wel bevreesd – kwam er een inspectierapport, waarin toch een aantal zeer kritische opmerkingen over die pilots opgenomen waren».*¹⁶⁷

Mevrouw Lambrechts zegt hierover:

*«Wat ik in dat proces de staatssecretaris achteraf kwalijk heb genomen, is dat zij die geluiden niet meer wilde horen. Dat je in het begin van het proces mensen probeert te verzamelen voor een concept en de uitvoerbaarheid die nog jaren later aan de orde is laat liggen, kan ik begrijpen. Maar dat je op het laatst zegt dat het door moet gaan en de geluiden en kritiek dat ze er niet klaar voor zijn niet wilt horen, neem ik haar kwalijk».*¹⁶⁸

Terugblikkend merkt mevrouw Lambrechts op:

*«Wij hadden drie maanden of een halfjaar voordat het in de Kamer aan de orde was, een toets moeten loslaten op de uitvoerbaarheid van het geheel, inclusief de wijze waarop het geheel, ook met de examenprogramma's uiteindelijk in elkaar paste. We hebben dat niet gedaan en dat is toen niet bij mij opgekomen».*¹⁶⁹

Ondanks de twijfels over de haalbaarheid van de invoeringsdatum stemde de Kamer unaniem voor het wetsvoorstel.

2.4 Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

2.4.1 Aanleiding

Een jaar na invoering van de basisvorming (1993) wordt de discussie gestart over inhoudelijke herinrichting van mavo en vbo. Een aantal elkaar versterkende ontwikkelingen vormden hiertoe de aanleiding. Ten eerste was er sprake van teruglopende leerlingenaantallen. Tussen 1980 en 1991 liep het aantal vbo-scholieren terug met 45%. Dit was in de eerste plaats het gevolg van een demografische ontwikkeling. Het aantal jongeren in de

¹⁶⁶ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

¹⁶⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de heer Cornielje.

¹⁶⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met mevrouw Lambrechts.

¹⁶⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met mevrouw Lambrechts.

leeftijd van 12 tot en met 16 jaar nam in de jaren tachtig met 32% af. Verhoudingsgewijs liep het aantal vbo-scholieren dus harder terug dan het totaal aantal 12–16 jarigen.¹⁷⁰ Daarnaast had het vbo ook in die jaren een imagoprobleem: ouders stuurden hun kinderen liever ten minste naar de mavo, het vbo kreeg steeds meer het karakter van restonderwijs.¹⁷¹ De tweede problematiek betrof de aansluiting op het mbo. Het mbo had een andere werkwijze dan het vbo. Van leerlingen werd er verwacht dat zij veel zelfstandiger konden werken en vaardigheden bezaten die zij niet meekregen vanuit het vbo, althans niet in voldoende mate. In 1992 veranderde het toenmalige lager beroepsonderwijs (lbo) in voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). Dit betrof niet alleen een naamsverandering, maar het stond ook in het teken van hogere kwalificatie-eisen: leerlingen zouden tenminste een startkwalificatie moeten behalen op het niveau van een tweejarige secundaire beroepsopleiding. Het vbo werd als voorbereidend beroepsonderwijs niet langer als eindonderwijs gezien, maar diende als voorbereidend op het secundair beroepsonderwijs. De beroepskwalificerende elementen uit de vbo-opleidingen werden doorgeschoven naar het vervolgonderwijs en de invoering van de basisvorming in de eerste twee leerjaren verlegde de accenten naar de algemene vorming (avoïsering). Daar is later veel kritiek op gekomen, maar het veranderende karakter van het voorbereidend beroepsonderwijs als gevolg van deze herziening legde tevens een basis voor de volgende stap van invoering van het vmbo. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Basisvorming wordt een motie aanvaard van de leden Hermes (CDA) en Netelenbos (PvdA) om, net als in de bovenbouw havo/vwo, doorstroomprofielen in te voeren in het mavo en vbo. De Kamer is voorstander van een duidelijke afsluiting van het vbo- en mavo-examen. De motie Hermes/Netelenbos wordt dan ook kamerbreed gesteund. Ook in de nota «Profielen tweede fase voortgezet onderwijs» en de daarop volgende «Vervolgnota» wordt gepleit voor de invoering van doorstroomprofielen in het mavo en vbo.

2.4.2 De voorbereiding van de wettelijke regeling vmbo

De Commissie van Veen

De regering besluit onder andere op basis van de Profielnota's en de motie van Hermes en Netelenbos op 23 februari 1994 de *Commissie mavo/vbo – Aansluitend Onderwijs* in te stellen, welke onder voorzitterschap komt te staan van oud-minister van Onderwijs, mr. Chris van Veen, tevens oud-voorzitter van VNO. De commissie krijgt als taak om uit te werken hoe de afsluiting van mavo en vbo kan worden vormgegeven, rekening houdend met de basisvorming enerzijds en het vervolgonderwijs anderzijds. Het advies van deze Commissie Van Veen verschijnt in september 1994 onder de titel «Recht doen aan verscheidenheid. Opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting Mavo en vbo». De voorstellen van de commissie vormen het fundament voor de samenvoeging van mavo en vbo tot voorbereidend middelbaar onderwijs. De commissie stelt met verbazing vast op hoe weinig maatschappelijke belangstelling vbo en mavo zich konden verheugen, als dat werd vergeleken met de basisvorming en de profielendiscussie. Het theoretische algemeen vormende onderwijs krijgt van oudsher de meeste beleidsaandacht. De Commissie Van Veen meent dat dit vreemd en onterecht is, omdat ruim 60% van de leerlingen op het voortgezet onderwijs, zo'n 500 duizend in getal, onderwijs volgen op vbo en mavo. Een tweede constatering van de commissie betreft het imagoprobleem van het beroepsonderwijs en de ontwikkeling van de mavo die vooral een voorbereiding was geworden op het middelbaar beroepsonderwijs. De

¹⁷⁰ Prick merkt i.v.m. de start van de basisvorming hierover op: «Dat begin jaren negentig het lbo een uitstervende soort was geworden, had evenwel niets te maken met ons schoolsysteem noch met het soort vakken, noch met de inhoud daarvan.... De terugloop van de leerlingaantallen in het lbo was dus niet het gevolg van wat het lbo inhoudelijk te bieden had, maar werd veroorzaakt door het feit dat ouders, die hun kinderen nu eenmaal het liefst een zo hoog mogelijke opleiding zien volgen, overal terecht konden». Prick (2006), p. 46–47.

¹⁷¹ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.3.

doorstroom naar de havo was fors afgenomen sinds het midden van de jaren '70 van de vorige eeuw (van 30% naar 18%) en driekwart van alle leerlingen met een mavodiploma ging destijds naar het middelbaar beroepsonderwijs.

De commissie constateert een aantal knelpunten:

- de niveaudifferentiatie in de diplomering is zijn doel voorbij geschoten¹⁷²;
- de onderscheidende waarde van het diploma was aangetast (erosie van het civiel effect);
- de aansluiting op het vervolgonderwijs schiet ernstig tekort;
- er is sprake van een versnipperde infrastructuur: scholen en afdelingen in het vbo waren in de loop der jaren zo klein geworden dat ze onmogelijk konden voldoen aan onderwijskundige eisen.

Het vbo zou, net als de mavo, echt beroepsvoorbereidend onderwijs moeten worden. De Commissie Van Veen waagt zich echter niet aan discussies over schoolsoorten en -structuren en komt dus niet met voorstellen om beide schoolsoorten op te heffen en met elkaar te integreren. Zij vertrekt vanuit het bestaande systeem, evenals de WRR dat eerder had gedaan in haar rapport over de basisvorming.

Met de invoering van vijf leerwegen moeten leerlingen beter worden toegeleid naar een vervolgopleiding of naar de arbeidsmarkt:

- een theoriegerichte leerweg naar lang- mbo of havo;
- een beroepsgerichte leerweg naar het kort- en lang mbo of het primaire leerlingwezen;
- een gemengde theoretische en beroepsgerichte leerweg voor leerlingen die daar baat bij hebben;
- een individueel gerichte beroepsgerichte leerweg voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben of de andere leerwegen niet binnen de reguliere studieduur kunnen voltooien;
- een arbeidsmarktgerichte leerweg voor die leerlingen waarvoor de leerwegen te hoog zijn gegrepen en daarom direct worden toegeleid naar de arbeidsmarkt.

Deze leerwegen moesten in principe in vier sectoren worden aangeboden: techniek, dienstverlening, economie en landbouw.

De integratie van vso-lom

De reactie van het kabinet op de voorstellen van de Commissie Van Veen sluit aan bij de gekozen benadering. Staatssecretaris Netelenbos neemt echter het voorstel voor een aparte individuele en arbeidsmarktgerichte leerweg niet over. In plaats daarvan wordt een hulpstructuur (zorgstructuur) geïntroduceerd: voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, zoals kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom) wordt leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het reguliere onderwijs geïntroduceerd. Het voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) wordt omgevormd tot praktijkonderwijs (PrO). Dit blijkt later een heikel punt bij de verdere vormgeving van het vmbo te zijn. Tijdens de openbare verhooren verdedigt mevrouw Netelenbos deze keuze vanuit een integratiestrategie. Nederland zou ten onrechte de neiging hebben om probleemsituaties apart te zetten en te isoleren.

Oud-staatssecretaris Netelenbos:

«In de tweede plaats liep in het basisonderwijs het programma «Weer Samen Naar School». Dat was erop gericht om Nederland in internationale pas te laten lopen wat betreft het aantal kinderen in het speciaal onderwijs. Er was geen land in de wereld met zoveel

¹⁷² Voor de algemene vakken bestond een onderscheid in vier niveaus, aangeduid met A-, B-, C- en D-niveau (in oplopende moeilijkheidsgraad). Voor de beroepsgerichte vakken werd een drietal niveau onderscheiden, A-, B-, en C-niveau (eveneens in oplopende moeilijkheidsgraad). Deze niveaudifferentiatie was in 1976 ingevoerd om in te spelen op de verschillen tussen leerlingen en om te pogen ongediplomeerde uitval tegen te gaan (Deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.3.2.).

*kinderen in het speciaal onderwijs. Dat was heel zorgelijk, want het geeft ook problemen voor hun toekomstperspectief».*¹⁷³

De lijn die met «Weer Samen Naar School» was ingeslagen om te zorgen voor een geïntegreerde (basis-)school moest om maatschappelijke redenen ook in het vmbo worden voorgezet.

Een openeinderegeling werd dichtgeschroeid tevens om de te verwachten groei in uitgaven te beheersen. En die groei zal onstuimig blijken. Maar voorlopig ligt dat nog in de toekomst verscholen. De heer Hover, in eerste instantie secretaris van de Commissie Van Veen en later adviseur van het ministerie van OCW verricht in opdracht van het ministerie een achtergrondstudie naar de omvang van het aantal zorgleerlingen.¹⁷⁴ In het rapport wordt op basis van literatuurstudie en gesprekken gesteld: «*De conclusie kan dus zijn dat het met de groei van de leerwegen voor de risicodoelgroepen alleszins meevalt. (...) Overigens blijkt dat het deelnamepatroon van culturele minderheden gaandeweg steeds meer gaat lijken op dat van autochtone leerlingen. De oververtegenwoordiging van cumi's in het lvbo/vbo zal dus gaandeweg afvlakken (...)».* Hoe was de auteur zo zeker van zijn zaak?

De heer Hover:

«Ik heb mij dat nadien ook wel eens afgevraagd, want ik heb een ruime betrokkenheid gehad bij het verschijnen van de zorgleerlingen. In feite kunnen wij nu constateren dat daar een flinke groei in heeft plaatsgevonden, in feite op alle niveaus, op het niveau waarover wij het nu hebben en bij het speciaal onderwijs, waar later de rugzakregeling voor bedacht is».

De commissie: «*De groei is zelfs 60%, dat is niet gering!*»

De heer Hover: «*Dat bestrijd ik niet. Die groei is groot en ik kan mijzelf aanrekenen dat ik dat op dat moment niet gezien heb. Ik ben toen uitgegaan van de gegevens die op dat moment bekend waren, dus van de historische groeicijfers van dat moment».*¹⁷⁵

De Onderwijsraad plaatst grote kanttekeningen bij dit achterliggende rapport: «*De raad betwijfelt of de empirische onderbouwing van deze studie voldoende adequaat is.» «Het is de vraag of de aanneme van een stabiele doelgroep juist is. In de eerste plaats kan de groei van het vso niet volledig uit de deelname van allochtone leerlingen worden verklaard. In de tweede plaats acht de Raad de verwachting dat de oververtegenwoordiging van allochtone leerlingen in speciale voorzieningen zal afvlakken voorlopig te optimistisch.»*¹⁷⁶

Niet alleen de Onderwijsraad is negatief, ook de heer Van Putten, onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Leiden komt tot een heel andere inschatting van het aantal zorgleerlingen.

*«Ik was verbijsterd. Ik had dat absoluut niet zien aankomen. Het was op alle fronten in strijd met wat wij in Leiden over de aard en de omvang van de problematiek van de zorgleerlingen in vso-mlk, individueel beroepsonderwijs en lager beroepsonderwijs naar voren hebben gebracht», aldus de heer Van Putten in het openbare gesprek.*¹⁷⁷

¹⁷³ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

¹⁷⁴ Hover (1995).

¹⁷⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren van Veen en Hover.

¹⁷⁶ Onderwijsraad (24 mei 1995), p. 47.

¹⁷⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heer van Putten.

omgevormd tot praktijkonderwijs. De hulpstructuur en het praktijkonderwijs worden geleidelijk ingevoerd tussen augustus 1998 en augustus 2002.

Adviezen

Over het concept van het wetsvoorstel zijn adviezen uitgebracht door de Onderwijsraad en de Raad van State.¹⁷⁸ De Onderwijsraad en de Raad van State onderschrijven op hoofdlijnen de voorstellen. Beide adviescolleges zijn echter heel kritisch over het verdwijnen van vso-lom als schoolsoort. Van enige garantie dat de expertise in het vso-lom blijft behouden en dat voor zorgleerlingen de pedagogisch didactische aanpak beschikbaar is, is volgens hen geen sprake. De plannen met betrekking tot de hulpstructuur komen de Onderwijsraad als risicovol en onvoldragen voor. Er zou zelfs een averechts effect van kunnen uitgaan, in de zin dat deze koppeling de positie en beeldvorming van met name het vbo (verder) verslechtert. Evenzo is de Onderwijsraad kritisch over het cijfermatige rapport dat ten grondslag lag aan de beleidsvoorstellen met betrekking tot de risico-doelgroepen. De waarschuwingen hebben echter geen gevolgen. De al eerder geciteerde heer Veling, nu in de hoedanigheid van oud-lid van de Onderwijsraad, verklaart dit als volgt:

*«Dat had te maken met het brede doel dat destijds in de politiek was gesteld: het niveau van het onderwijs moest ook worden verhoogd. Daar zat wishful thinking in. Men dacht dat als de zwakkere leerlingen in verbinding werden gebracht met de sterkere, het niveau gezamenlijk omhoog zou gaan. Er is altijd grote scepsis bij scholen geweest, en ook bij de Onderwijsraad, over de realiteitswaarde van dergelijke aannames. Je kunt zwakkere leerlingen of leerlingen die extra zorg nodig hebben, niet wegdefinieren. Je kunt ze niet in een stelsel onzichtbaar maken, zij zijn er toch. (...) Niemand wil slecht nieuws horen en wij wilden graag dat het beter werd. (...) Daar kwam nog een punt bij. Het was een dure voorziening. Onder de 20% zou het binnen de perken blijven. Een realistischer inschatting had hogere bedragen opgeleverd. Men ging ervan uit dat als men er samen de schouders onder zet – weer samen naar school – het goed zou komen. Als de financiën ook gunstig zouden uitvallen, had je daarmee de belangrijkste ingrediënten».*¹⁷⁹

De parlementaire behandeling vmbo

Het «Voorstel van wet regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs» wordt op 19 juni 1997 ingediend. Uit het deelonderzoek van de hoogleraren Onderwijsrecht blijkt dat het wetsvoorstel door alle Kamerfracties positief wordt ontvangen. Er zijn slechts enkele relativerende geluiden. Het wetsvoorstel wordt door mevrouw Netelenbos getypeerd als een ontwikkelingswet.¹⁸⁰

Tijdens de behandeling wordt stilgestaan bij de algemene structurele aspecten van de operatie (scheiding tussen schooltypen, herschikking vbo-afdelingen, toekomst vso-lom scholen, leerlingenvervoer) en inhoudelijke aspecten (introductie van het praktijkonderwijs, de verhouding tot de basisvorming, beraadslaging over de term «vmbo»). Specifieke aandacht gaat uit naar de positie van de Kamer in het geheel van de besluitvorming.

In de Memorie van Toelichting wordt niet langer gesproken over vbo/mavo of mavo/vbo, maar wordt de term «voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)» geïntroduceerd. De leden van de PvdA-fractie vinden dat deze naamgeving ertoe leidt dat beide schoolsoorten (vbo en mavo) werkelijk met elkaar geïntegreerd worden. De staatssecretaris

¹⁷⁸ Advies van 5 november 1996, kenmerk OR 96000168/Alg. respectievelijk Kamerstukken II 1996/97, 25 410, A.

¹⁷⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 30 november 2007 met de heer Veling.

¹⁸⁰ «Een ontwikkelingswet is gericht op het sturen van maatschappelijke processen naar een in de wet gelegen doel. Meer dan materiële normstelling te bevatten, biedt zo'n wet de formele grondslag voor een ontwikkelingsplan dat periodiek, na evaluatie van een voorafgaande periode, wordt bijgesteld. Met de nieuwe wet zal een voortdurend bestuurs-optreden een aanvang nemen, waarbij met verschillende instrumenten kan worden gespeeld op veranderende omstandigheden en wijzigende opvattingen over de precieze invulling van de doelstellingen van het beleid». (Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht, paragraaf 5.3.3.).

verzet zich daartegen omdat zij geen structuurdiscussie wil, maar erkent wel dat er twee hoofdstromen zullen ontstaan. Tussen mavo en havo is ook volgens haar slechts sprake van semipermeabiliteit. Een belangrijk discussiepunt betreft de toekomst van de vso-lom scholen. Volgens de plannen moeten deze scholen opgaan in het reguliere voortgezet onderwijs en worden omgezet tot leerwegondersteunend onderwijs. Daarbij gelden er drie alternatieven: voortbestaan als nevenvestiging van een scholengemeenschap, opgaan in een brede of smalle scholengemeenschap als afdeling leerwegondersteunend onderwijs of omvorming tot een door het samenwerkingsverband van schoolbesturen in stand gehouden orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC). Het lid Van de Camp (CDA) wijst op de onmogelijke onderhandelingspositie van vso-lom scholen «Het is verdraaid moeilijk onderhandelen als je bekostigingsbeschikking per 1 augustus 2002 per definitie verdwijnt». De Kamer wil invloed houden op het proces van samenvoeging van vso en neemt een amendement aan (Cornielje (VVD) c.s.), waarin wordt vastgelegd dat de einddatum van 1 augustus 2002 op wens van het parlement naar achteren kan worden geschoven bij Koninklijk Besluit. Dit «go or no go»-amendement wordt met algemene stemmen aangenomen. De Kamer kan zich goed vinden in de plannen rond het praktijkonderwijs. Netelenbos geeft aan dat is berekend dat dit onderwijstype naar schatting zal openstaan voor zo'n 25 000 leerlingen en dat is 10 000 meer dan het aantal leerlingen dat in het vso-mlk verblijft. Het getal van 25 000 is een richtgetal.

Een deel van het debat spitst zich toe op de positie van de Kamer. Omdat het wetsvoorstel een zogenaamde ontwikkelingswet is, kan de Kamer zich slechts buigen over de voorwaarden voor invoering, de inhoud van de vernieuwingen ligt in veel gevallen nog op de tekentafel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vakkencombinaties. Die zijn op het moment van bespreking nog onderwerp van overleg tussen SLO-functionarissen en andere vakspecialisten. Sommige Kamerleden vragen zich wel af of en in hoeverre de Kamer in staat wordt gesteld om het verloop van het overleg te volgen. Ook zijn er vragen over wat de Regievoerder precies doet. Naar blijkt, speelt deze vooral een rol bij de herschikking van afdelingen in het vbo.

De heer Cornielje (VVD) constateert dat veel belangrijke zaken die de invoering van leerwegen betreffen bij Koninklijk Besluit en bij of krachtens AMvB worden geregeld. Hier is de positie van de Kamer in het geding, vindt hij.¹⁸¹ Op 3 februari 1998 wordt het wetsvoorstel met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer.

De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer levert in vele opzichten een herhaling op zonder nieuwe gezichtspunten. Een discussie in de media over de aard van het beroepsgerichte onderwijs, waarbij staatssecretaris Netelenbos ontkent dat praktijkvakken zijn teruggebracht in het vbo en het heeft over «een paar uur beroepenoriëntatie die in plaats komen van een tweede vreemde taal» roepen nog wat vragen op en noodzaken de staatssecretaris zaken recht te zetten. Met kanttekeningen en opmerkingen wordt het wetsvoorstel op 19 mei 1998 aangenomen. De staatssecretaris kan een vliegende start maken met de invoering.¹⁸²

2.4.3 De implementatie van het vmbo

Procesmanagement: een nieuwe figuur van de implementatiemanager
De invoering van het vmbo wordt aanvankelijk ondersteund door een procesmanagement vanuit het ministerie. Later wordt dit procesmanagement vervangen door een implementatiemanager vmbo, die is

¹⁸¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 410, nr. 7, p. 42.

¹⁸² Deelonderzoek hoogleraren Onderwijsrecht.

aangesteld bij het ministerie van OCW. Dit is een nieuwe figuur binnen het extern projectmanagement en wijkt ook af van het procesmanagement bij de invoering van de basisvorming en de tweede fase. De rol van de implementatiemanager is om de scholen te ondersteunen bij het wegnemen van belemmeringen en daar waar de invoering dreigt vast te lopen, die weer vlot te trekken.

Overleg met het onderwijsveld vindt plaats via het Technisch Overleg waarin onder andere besturenorganisaties, de onderwijsbonden, organisaties voor ouders in het onderwijs, Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO) en de Landelijke Werkverbanden voortgezet speciaal onderwijs zitting namen. Het ministerie voert met hen overleg over de uitwerking van de vernieuwing van het mavo/vbo en het voortgezet speciaal onderwijs.

Niet iedereen nam vrijwillig deel aan het Technisch Overleg:

*De heer van Nierop: «Ik ben op een zaterdag benaderd door het dagelijks bestuur van het landelijk werkverband svo-lom met de mededeling dat wij die dag moesten beslissen of wij mee gingen doen in het technisch overleg, zijnde het overleg tussen de overheid, het ministerie en de partners in het veld. Als wij niet mee zouden doen, zouden wij een actiegroep worden, was de mededeling. Als wij niet mee zouden doen, lag er druk op dat ogenblik op de werkgelegenheidsgarantie en de salarisgarantie, omdat die dan van tafel zouden gaan. Ik noem dat behoorlijk druk uitoefenen en ik vind dat gaan in de richting van chantage. Zo is dat gelopen».*¹⁸³

De heer Slagter, voorzitter van de VO-Raad zegt over het overleg met het onderwijsveld in die dagen:

*«We hadden toen te maken met zes of zeven partijen die het voortgezet onderwijs vertegenwoordigden. Het feit dat die heel veel van elkaar verschilden en in al die overleggen ook vooral de verschillen benadrukten, gaf de politiek een heel gemakkelijke «verdeel-en-heers-tactiek».*¹⁸⁴

De heer Steen, voorzitter Vereniging Bijzondere Scholen, zegt over de integratie van vso-lom en -mlk:

*«Ik moet eerlijk zeggen dat de besturenorganisaties daar onderling verdeeld over waren. Er waren er die vonden dat je er in het kader van het grotere geheel maar op moest vertrouwen dat het vso-lom en- mlk wel goed ingebed zouden worden in die nieuwe structuur».*¹⁸⁵

Bij Kamerleden bestaat veel onduidelijkheid over de rol van het Technisch Overleg. PvdA-Kamerlid Liemburg stelt tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel: *«Er wordt veel en vaak verwezen naar het technisch overleg. In het technisch overleg zijn afspraken gemaakt over monitoring. De PvdA vraagt zich af, hoe dat technisch overleg zich verhoudt tot de parlementaire controle.»*

Ook het lid Van de Camp (CDA) zegt: *«In goed vertrouwen wordt de Tweede Kamer verwezen naar het technisch overleg. Wat is de stand van zaken op dit moment? (...) Op welke wijze wordt de Kamer overigens geïnformeerd over de gang van zaken in het technisch overleg?»*

De staatssecretaris stelt de Kamer gerust: in het Technisch Overleg gebeurt niets *«wat het daglicht niet kan verdragen».*¹⁸⁶

¹⁸³ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren van Nierop en J. de Kruijf.

¹⁸⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 3 december 2007 met de heren Hetteema en Slagter.

¹⁸⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren Reulen, Geelkerken en Steen.

¹⁸⁶ Kamerstuk 25 410, nr. 35.

Anders dan in de basisvorming en de tweede fase, wordt de Kamer structureel en met vaste regelmaat geïnformeerd over de voortgang. Met quick scans en monitoronderzoeken wordt de invoering nauwlettend gevolgd en de Kamer wordt goed op de hoogte gehouden van de complexe onderwijsvernieuwing. Drie onderwerpen staan regelmatig op de agenda van de Tweede Kamer: de inhoud (examenprogramma's), de vmbo-infrastructuur (herschikking van afdelingen) en de zorgstructuur (samenwerking tussen het vo en vso). De Kamer maakt zich, na eerdere ervaringen met de basisvorming en tweede fase, zorgen over de overladenheid, de invoeringsdatum en de voorbereidingstijd. Maar met name de zorg om de kwetsbare leerling in het vmbo, leidt er toe dat de Kamer vindt dat er geen risico mag worden genomen. De invoeringsdatum wordt echter niet verschoven. In 2001 start de eerste lichting vmbo leerlingen hun opleiding.

Pilots en netwerken

Pilots hulpstructuur en praktijkonderwijs

Vanaf 1996 tot 2002 vindt de ontwikkeling en geleidelijke invoering van de hulpstructuur en het praktijkonderwijs plaats door middel van pilotprojecten. Deze projecten hebben tot doel nadere informatie op te leveren over de organisatievorm, de aanpak, de randvoorwaarden voor de regionale inbedding en de vereiste deskundigheid van docenten en begeleiders. De pilot-projecten worden tweejaarlijks geëvalueerd. Op basis hiervan wordt de aanpak van de volgende fase vastgesteld. In 1997 zijn 28 pilotprojecten binnen samenwerkingsverbanden VO-VSO van start gegaan. Voor het leerwegondersteunend onderwijs richten de pilotprojecten zich op het realiseren van een meer effectieve organisatiestructuur van het samenwerkingsverband, het tot stand brengen van een commissie leerlingen-zorg, en het verbeteren van de samenwerking tussen voortgezet onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en jeugdzorg. De nadruk ligt vooral op de ondersteuningsstructuur; er is relatief weinig aandacht voor het leerproces in de klas. Ook ontbreekt veelal de registratie van de vorderingen van leerlingen, bijvoorbeeld door een leerlingenvolgsysteem, en van de doorstromingspatronen in het samenwerkingsverband. Voor de ontwikkeling van het praktijkonderwijs werken de pilotprojecten vooral aan de opbouw van een netwerk tussen onderwijs en bedrijfsleven, aan het vaststellen van criteria voor de selectie van leerlingen, aan een passend curriculum, en aan een model van intensieve (praktijk)begeleiding en nazorg.¹⁸⁷

De helft van de 96 samenwerkingsverbanden neemt deel aan landelijke pilots voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs.¹⁸⁸

Netwerken

Naast de pilots zijn er in het najaar 1999 netwerken van start gegaan. Hierin participeerden ruim 200 scholen. Er zijn «vrije» netwerken en sleutelnetwerken. De drie sleutelnetwerken gaan over de onderwerpen examendossier, sectorwerkstuk en praktische sectororiëntatie. Deze netwerken moeten praktische voorbeelden opleveren voor andere scholen.¹⁸⁹

In de vrije netwerken worden de thema's door de scholen zelf naar voren gebracht. Doel van de vrije netwerken was collegiaal leren en verspreiden van kennis en inzicht in de school. Deze vrije netwerken hielden zich met verschillende onderwerpen bezig:

- doorlopende leerlijnen
- didactiek, inhouden en programma's
- begeleiding en zorg

¹⁸⁷ Inspectie van het Onderwijs (1998).

¹⁸⁸ Voortgangsbrief d.d. 17 december 1999, briefnummer OCW000005.

¹⁸⁹ Voortgangsbrief d.d. 17 december 1999, briefnummer OCW000005.

- schoolorganisatie en schoolontwikkeling
- examens.

Daarnaast waren er in 1999 vijftig scholen die meededen aan de pilots examinering leerwegen, avmb-achtige aanpak (algemene voorbereiding op maatschappij en beroep) en integratie algemeen vormende en beroepsgerichte vakken.¹⁹⁰

De ondersteuning door de overheid en het middenveld schiet te kort
Uit het deelonderzoek van het Onderzoekscentrum «Leren in Interactie» blijkt dat ook in het vmbo de schoolleiders de ondersteuning uit Den Haag te kort vinden schieten. Hoewel Den Haag dit keer in hun ogen wel enigszins richting geeft (65% van de schoolleiders oordeelt hierover positief), blijft Den Haag volgens hen in gebreke als het gaat om het bieden van voldoende voorbereidingstijd, flexibiliteit, financiële middelen en andere vormen van ondersteuning. Net als de docenten in de basisvorming en de tweede fase oordelen de docenten voor invoering van het vmbo duidelijk negatiever dan de schoolleiders. Docenten oordelen net als de schoolleiders dat de scholen weliswaar voldoende ruimte krijgen om het onderwijs vorm te geven, maar een meerderheid van de docenten vindt ook dat Den Haag onvoldoende richting geeft. Verreweg de meeste docenten (ongeveer 80%) ontevreden over de ondersteuning vanuit Den Haag. Er is in hun ogen onvoldoende flexibiliteit, onvoldoende voorbereidingstijd en er zijn onvoldoende financiële middelen. Over de rol en ondersteuning van de verzorgingsinstellingen verschillen tussen de schoolleiders en docenten. Van de schoolleiders vindt ongeveer 65% dat de ondersteuning vanuit de verzorgingsinstellingen voldoende is. De docenten oordelen duidelijk minder positief. Van de docenten vindt slechts een derde deel dat de ondersteuning voldoende is.¹⁹¹

Scholen gaan enthousiast aan de slag...

Bij docenten werkzaam in het vmbo bestaat over het algemeen draagvlak voor de vernieuwing, met name voor de mogelijkheden om het onderwijs meer praktijk- en beroepsgericht te maken. Als gevolg van de basisvorming en de nieuwe bovenbouw van het vbo is die praktijkgerichtheid afgenomen, wat tot veel motivatieproblemen leidt. Hierdoor haken veel leerlingen voortijdig af. Met de invoering van bijvoorbeeld een werkplekstructuur en de latere mogelijkheid van leerwerktrajecten vinden zij de beroepsgerichte leerwegen veel aantrekkelijker geworden voor hun leerlingen.

In 1999 starten 426 scholen met de samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo. De meeste vbo- en mavo-scholen maken als gevolg van de fusiegolf in de jaren negentig al deel uit van brede scholengemeenschappen. Wel zijn ze fysiek nog van elkaar gescheiden doordat ze in aparte vestigingen huizen. In deze periode neemt ook de concurrentie tussen scholen om de gunst van de leerlingen toe. Hierdoor voelen scholen zich genoodzaakt zich ten opzichte van elkaar te onderscheiden en te profileren. Het fysiek van elkaar gescheiden zijn en de toenemende concurrentie komt de beoogde samenwerking en integratie van vbo- en mavo-scholen niet ten goede.

Maar er zijn ook knelpunten

Uit het deelonderzoek van het Onderzoekscentrum «Leren in Interactie» blijkt dat niet altijd aan de voorwaarden is voldaan om het vmbo vloeiend in te voeren. De overheid laat aan de scholen over het algemeen voldoende ruimte, maar kunnen de scholen deze ruimte ook goed invullen? Daarvoor is op zijn minst visie en (specifieke) kennis nodig. Een ruime meerderheid van de schoolleiders vindt zelf wel dat zij voldoende

¹⁹⁰ Nader beschouwd, overzicht vmbo-netwerken vrije thema's; eerste tranche PMVO, februari 2000.

¹⁹¹ Deelonderzoek Onderzoekscentrum «Leren in Interactie», Focus 3: Invoering van de vernieuwing.

visie hebben, maar docenten denken daar heel anders over. Net iets meer dan de helft van de docenten vindt dat er binnen de instelling voldoende visie is om het vmbo in te voeren. Een groot deel, bijna de helft, mist deze visie. «Slechte voorbereiding en hap snap beleid», zo oordeelt een docent in het onderzoek. Over de specifieke kennis die nodig is, oordelen de schoolleiders en docenten niet positief. Slechts de helft van de schoolleiders en de docenten vindt dat er voldoende kennis binnen de instelling is om de vernieuwing vorm te geven. De integratie van het speciale onderwijs in de zorgstructuur is onvoldoende zorgvuldig gebeurd en de opgebouwde kennis is verdampt.

Binnen de scholen wordt vooral ook aangelopen tegen het feit dat docenten onvoldoende zijn geschoold. Ook wordt in het onderzoek de starheid van docenten en de het gebrek aan bereidheid om de vakgrenzen los te laten, genoemd als belangrijke remmende factoren bij de invoering. Het management zou hier ook onvoldoende in sturen.¹⁹²

Beleidsrijke of beleidsarme invoering?

Schoolleiders en docenten vinden de invoering van het vmbo behoorlijk ingrijpend voor de school. Het overgrote deel van de schoolleiders en docenten (80% respectievelijk 70%) constateert dat met de invoering van het vmbo de didactische werkvormen veranderd zijn. Daarbij is de keuze van de school in hun ogen richtinggevend geweest en wordt de vrije ruimte door de school zelf ingevuld.

Uit de Onderwijsverslagen van de inspectie (2001, 2002 en 2003) blijkt dat de scholen over het algemeen met veel enthousiasme aan het werk zijn gegaan om de vernieuwing tot stand te brengen en dat men ook trots is op wat tot stand wordt gebracht. Er zijn echter ook problemen. Scholen ervaren een hoge werkdruk vanwege andere programma's, andere groepen leerlingen en andere exameneisen. Leraren missen de mogelijkheid tot niveaudifferentiatie en leerlingen worden geplaatst in de leerweg die past bij het niveau van de vakken waarin zij het slechtste resultaat behalen, waardoor zij bij de overige vakken onder hun niveau werken. Ook zijn de leerlingen minder gemotiveerd voor de algemene vakken. De gebouwen tenslotte blijken in veel gevallen niet aan de eisen te voldoen. Zo is de werkplekkenstructuur, bedoeld om tot een betere samenhang tussen theorie en praktijk te komen, in veel scholen niet klaar.

Als gevolg van maatregelen van staatssecretaris Adelmund (kabinet-Kok II, PvdA/VVD/D66, 1998–2002) kunnen scholen in 2002 starten met leerwerktrajecten. Leerlingen die vanwege motivatieproblemen voortijdig dreigen uit te vallen, volgen een deel van het onderwijsprogramma bij een bedrijf. Om dit goed te laten verlopen moeten school en bedrijf nauw samenwerken. Uit die contacten komt naar voren dat de bedrijven ontevreden zijn over de bekwaamheden van de leerlingen.

Vmbo: een slecht imago

In 2004 wordt conrector Hans van Wieren van het Terra College in Den Haag op school door een leerling doodgeschoten. Deze moord zorgt voor veel verontwaardiging en een versterking van het negatieve imago van het vmbo, in het bijzonder in de randstad.

De politiek maakt zich grote zorgen. Dat blijkt uit diverse publicaties van politieke partijen waarin voorstellen ter verbetering worden gedaan.¹⁹³ In 2004 schrijven 200 vmbo-directeuren een open brief aan de politiek waarin zij hun zorgen uiten en pleiten voor minder regels en meer ondersteuning. Ondanks deze problemen klopt volgens de Inspectie van het Onderwijs het negatieve beeld van het vmbo in de media niet en staat het haaks op de over de algemeen positieve ontwikkelingen.

In 2005 verschijnt de nota «VMBO: het betere werk – onderwijs dat hoofd

¹⁹² Deelonderzoek Onderzoekscenrum «Leren in Interactie», Focus 3: Invoering van de vernieuwing.

¹⁹³ Marijnissen e.a. (2003), VVD-fractie (2004), PvdA-fractie (2004).

en handen verbindt» van minister Van der Hoeven (kabinet-Balkenende II, CDA/VVD/D66, 2003–2006). Hierin noemt zij een aantal maatregelen als oplossing voor de ervaren problemen. Zo stelt zij voor meer ruimte te bieden aan praktijkgericht onderwijs door leerlingen in de leerjaren 1 en 2 beroepsgericht vakken aan te bieden. In verband met de veiligheid stelt zij extra plaatsen in het vso-zmok beschikbaar voor leerlingen met ernstige gedragsproblemenextra (rebound-voorzieningen). De scholen krijgen meer vrijheid in de onderwijsprogrammering om goed aan te kunnen sluiten bij de ontwikkelingen van de onderbouw en het mbo en theorie en praktijk beter op elkaar af te stemmen. Ook de theoretische leerweg dient meer contextrijk en praktijkgericht te worden ingevuld. De examens tenslotte worden flexibeler doordat de school kan kiezen voor bijvoorbeeld meerdere examenmomenten.

Een breed samengestelde Adviesgroep VMBO (september 2005) werkt deze ideeën, samen met de scholen, het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven, verder uit.¹⁹⁴

Groei van het aantal zorgleerlingen

Groot zorgpunt is de toename van het aantal leerlingen dat in verband met leer- en of gedragsproblemen extra zorg nodig heeft en de problemen die scholen hebben met het leveren van die extra zorg. Tussen 2000 en 2004 nam het aantal leerlingen dat voor extra zorg geïndiceerd werd maar liefst met 11% toe: van 108.800 in 2000 naar 120.400 in 2004. Binnen de categorie zorgleerlingen volgt 78% leerwegondersteunend onderwijs en 22% praktijkonderwijs. Sinds 2002 nam met name het praktijkonderwijs snel in omvang toe met 16%.¹⁹⁵

Voor een grote groep leerlingen (bijvoorbeeld de voormalige ivbo-leerlingen) is het vmbo moeilijker geworden door de eisen die de basisvorming stelt.

Op de regionale bijeenkomst te Utrecht sprak een deelnemer over de onmogelijkheid van de basisvorming voor ibo-leerlingen:

«Ik was destijds rector van een school. Een van de kwalijke gevolgen van de invoering van de basisvorming is dat ook op het toenmalige ivbo een groter vakkenpakket werd ingevoerd. Dat leidde ertoe dat er verschillende docenten voor de klas kwamen. Dat heeft heel lang een bijna fatale invloed gehad op wat er in het ivbo gebeurde. Pas de laatste jaren is er sprake van een terugtrekkende beweging. Een raar gevolg van het invoeren van een breder vakkenpakket was dat er meerdere docenten betrokken raakten bij een groep leerlingen die juist de zorg nodig had van een beperkte groep docenten.»¹⁹⁶

De instroom van de groep leerlingen met ernstige leer- en gedragsproblemen in het vmbo vereist andere vaardigheden van de docent. Niet alleen vakinhoudelijke kennis van een docent volstaat, pedagogisch-didactische expertise is minstens zo belangrijk geworden. Daarnaast speelt mee dat de veronderstelde overdracht van kennis en expertise uit het voormalig speciaal onderwijs is uitgebleven. De heer Rosenbaum, voorzitter werkverband vso-lom:

«De kritiek zat er met name in dat mijn achterban, de ouders en wij ook bang waren dat de opgebouwde kennis, de knowhow die wij hadden, zou verwateren in het grote geheel van het vmbo. Het allerbelangrijkste punt was dat de kleinschaligheid van de svo-lom-scholen zou verdwijnen. Daarmee zou ook de deskundigheid van de docenten verdwijnen in het vmbo.»¹⁹⁷

¹⁹⁴ Adviesgroep vmbo (september 2005).

¹⁹⁵ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.3.12.

¹⁹⁶ Verslag regionale bijeenkomst d.d. 4 oktober 2007 te Utrecht.

¹⁹⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren Rosenbaum en van Heerikhuizen.

Groeibeheersing als (financieel) beleid

De noodzaak om de toename van leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs te beheersen begint bij een beleidsnotitie uit 1988 waarin werd geconstateerd dat het (voortgezet) speciaal onderwijs te sterk groeide.¹⁹⁸ Deze groei werd om onderwijskundige, financiële en maatschappelijk-integratieve overwegingen niet aanvaardbaar gevonden. Als doel van het beleid werd daarom genoemd: «het tot staan brengen van de groei van het (v)so en de daardoor veroorzaakte voortdurende stijging van de uitgaven, in samenhang met een ontwikkelings- en zorgverbredingsbeleid dat resulteert in een kleiner v(so) van hoogwaardige kwaliteit en een regulier onderwijs met een verbrede zorg». Dit beleid zou in de periode daarna in gang worden gezet en uiteindelijk in het wetsvoorstel leerwegen gestalte krijgen met de integratie van de zorgleerlingen in het reguliere onderwijs. Een financiële overweging speelde hierbij mee. In april 1993 verscheen de notitie «De breedte van de basisvorming». Ook hier werd geconstateerd dat de groei van het speciaal onderwijs toenam. In financieel opzicht werd het wenselijk geacht dat er een beheersbaar budget voor speciale zorg op maximaal het huidige niveau zou komen. Geconcludeerd werd dat er in het bestel onvoldoende stimulansen zaten om te zorgen dat leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in regulier verband werden opgevangen. In maart 1994 vraagt de Kamer de minister naar de voortgang van de beleidsontwikkeling op het gebied van de breedte van de basisvorming.¹⁹⁹ De minister antwoordt in een beleidsbrief dat hij het noodzakelijk achtte dat er in het voortgezet onderwijs geleidelijk een ontwikkeling op gang kwam, waarbij het reguliere onderwijs meer ruimte zou gaan bieden aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften.²⁰⁰ Het was noodzakelijk dat de kosten van speciale voorzieningen meer beheersbaar werden. De minister meent dat het VSO-LOM zich zou moeten ontwikkelen als hulpstructuur van het voortgezet onderwijs, terwijl het VSO-MLK meer arbeidsgericht zou moeten worden. Beide vormen van onderwijs zouden volgens hem in de wet op het voortgezet onderwijs moeten worden opgenomen. Met de voorbereiding voor het wetstraject was inmiddels begonnen. Scholengemeenschappen van voortgezet en speciaal onderwijs zouden dan mogelijk worden. Verder zou het VSO ondersteund worden bij het afstemmen van het onderwijs op (delen van) basisvorming. Inmiddels had de minister in februari 1994 de commissie mavo/vbo-aansluitend onderwijs (de commissie Van Veen) geïnstalleerd. In het rapport van de Commissie komt het vso slechts zijdelings aan de orde. «Bij het verschijnen blijkt echter dat het advies ook aanknopingspunten voor het VSO biedt», aldus de staatssecretaris.²⁰¹ Zij kondigt aan dat in de beleidsreactie op het rapport de positie van het vso ten opzichte van de voorgestelde leerwegen in het vbo/mavo op hoofdlijnen beschreven zou worden. De kabinetsreactie op het advies verschijnt in februari 1995. De voorstellen voor een theoretische, gemengde, beroepsgerichte en arbeidsmarktgerichte leerweg worden overgenomen. Van de voorstellen voor de individuele leerweg wordt afgeweken. Dit gebeurt volgens de staatssecretaris op basis van adviezen uit het veld. In plaats van een individuele leerweg werd voorgesteld om een hulpstructuur ten behoeve van de eerste drie leerwegen in te richten bestemd voor leerlingen met een partiële behoefte. Deze hulpstructuur zou de verantwoordelijkheid worden van de samenwerkingsverbanden vo/vso. Voor de hulpstructuur en de arbeidsmarktgerichte leerweg zou een zorgbudget komen, bestaande uit de middelen voor ivbo en vso.

Kostenontwikkeling per leerling

De integratie van zorgleerlingen leidde niet tot een daling van de kosten. Een leerling in het ivbo, svo-lom en svo-mlk kostte minstens 1000 euro

¹⁹⁸ Beleidsnotitie «Groeibeheersing in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in samenhang met zorgverbreding in het basis-onderwijs en voortgezet onderwijs», Kamerstuk 20 578, nr. 3.

¹⁹⁹ Mondeling overleg d.d. 10 maart 1994, Kamerstuk 22 699 en 23 085, nr. 47.

²⁰⁰ Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kamerstuk 23 085, nr. 8.

²⁰¹ Brief staatssecretaris dd 17/11/1994 aan gezamenlijke werkverbanden vso.

minder dan een leerling in het praktijkonderwijs en een lwoo-leerling, zo stelt het IBO-rapport uit 2005.

Uit het deelonderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat leerlingen praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs relatief meer kosten met zich meebrengen ten opzichte van andere groepen leerlingen en dat deze uitgaven stijgen (van 7,8 in 2001 naar 10,2 in 2006).²⁰²

Positie van de mavo

Uitgangspunt bij de invoering van de leerwegen is dat het mavo en vbo zoals geregeld in de WVO als schoolsoort blijven gehandhaafd. Een structuurdiscussie is niet gewenst. In het nieuwe vmbo blijft de mavo dan ook, weliswaar onder een andere naam (theoretische leerweg), bestaan als afzonderlijk schooltype. Over de integratie van mavo en vbo en de positie van de mavo zijn de meningen verdeeld. Sommigen zijn van mening dat de theoretische leerweg niet als aparte onderwijsvorm moet blijven bestaan, maar in de leerwegen moet worden geïntegreerd. De zelfstandige mavo zou, in de concurrentieslag tussen scholen de goede leerlingen wegzuigen en daardoor een ongunstig effect hebben op het imago van de andere leerwegen.

Op de vraag naar het standpunt van de besturenorganisaties over de samenvoeging van mavo en vbo stelt de heer Reulen, ook destijds vertegenwoordiger de katholieke schoolbesturen:

*«Dat was een hevig discussiepunt in onze organisatie. Wij hadden een groot aantal categorale mavo's. Een beperkt aantal categorale mavo's stonden het opgaan met het vmbo in het liefst een brede scholengemeenschap voor, er was ook een aantal dat zelfstandig wilde blijven. Dat was de meerderheid, maar daar was het aantal leerlingen debet aan. Zij moesten kiezen voor mavo/havo of voor het vmbo. Als het aan hen lag, was het altijd een keuze voor havo/vwo. De belangrijkste reden daarvoor was het geweldige cultuurverschil tussen mavo- en vbo-populatie.»*²⁰³

De heer Steen, ook destijds directeur van de besturenorganisatie voor algemeen bijzondere scholen:

*«Wij hebben gepleit voor juist een verbinding van het vbo met het middelbaar beroepsonderwijs. (...) Onze stellige overtuiging was toen, dat het vbo een betere toekomst zou krijgen als wij de verbinding met het mbo wisten vast te houden – iets wat bijvoorbeeld in de agrarische sector heel bekend is – want die was er hier en daar wel.»*²⁰⁴

Daarnaast bestaat de mening dat de mavo en vbo nooit hadden mogen worden samengevoegd, omdat dit de route om via mavo op te klimmen naar havo heeft verkleind, waardoor een tweedeling (tussen vmbo en havo/vwo) is ontstaan.

De heer Steen stelt dat de mavo in de Mammoetwet voor doorstroming garant stond:

*«Ouders waren voorzichtig, stuurden hun kind niet meteen naar de havo maar naar de mavo en een flink percentage ging daarna naar de havo en het vwo. Door de mavo en het vbo dwingend aan elkaar te verbinden, zagen wij die doorstroomroute in gevaar komen. Dat is later wel bevestigd door wat er uiteindelijk is gebeurd.»*²⁰⁵

Ook de komst van de tweede fase heeft mogelijk effect gehad op de doorstroom van mavo naar havo. Overigens lijkt de doorstroom van mavo

²⁰² Rapport Algemene Rekenkamer, paragraaf 3.3.

²⁰³ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren Reulen, Geelkerken en Steen.

²⁰⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren Reulen, Geelkerken en Steen.

²⁰⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren Reulen, Geelkerken en Steen.

naar havo sinds een aantal jaren weer te stijgen, van 11% in 1999 naar 15% in 2005.²⁰⁶

2.4.4 Evaluatie en effecten van het vmbo

De invoering van het vmbo is formeel nog niet geëvalueerd. Op basis van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), uitgevoerd in opdracht van het kabinet Balkenende II, en een rapport van de Algemene Rekenkamer kan er wel een eerste indruk worden verkregen van de resultaten van de invoering van het vmbo. Ook heeft de onderzoeksc commissie aan het ROA gevraagd inzicht te geven in de effecten van de invoering van het VMBO.

IBO nuanceert de negatieve beeldvorming van het vmbo

In 2005 verschijnt «Het vmbo. Beelden, feiten en toekomst». Uit dit IBO-rapport wordt in de eerste plaats duidelijk dat het negatieve beeld van het vmbo in de media de positieve kanten overschaduwet. Ouders en leerlingen blijken zeer tevreden over het vmbo, slagingspercentages van de centrale vmbo examens zijn hoog (94%, gegevens 2003).

Veel van de problemen in het vmbo kunnen volgens het IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) niet los worden gezien van veranderingen in de leerlingenpopulatie, de invoering van de basisvorming en van de integratie van onderdelen van het speciaal onderwijs in het vmbo. Knelpunten zijn er dus zeker. Genoemd worden de hoge voortijdige schooluitval, een dalend niveau in het vak wiskunde, uitval van een deel van de leerlingen bij de overgang naar het mbo en de afnemende veiligheid op school. Naar aanleiding van deze bevindingen worden in het rapport verschillende aanbevelingen gedaan die aansluiten op beleid dat al in gang is gezet en die voor een deel ook worden overgenomen.

Algemene Rekenkamer breekt lans voor de zorgleerlingen

In januari 2005 brengt de Algemene Rekenkamer het rapport «Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs» uit. Hieruit blijkt dat de zorg voor probleemleerlingen in het vmbo op een groot aantal punten tekortschiet. Zo is het niveau van de basisberoepsgerichte leerweg voor een aantal leerlingen te hoog, krijgen leerlingen in de bovenbouw niet langer de extra zorg die ze nodig hebben, is de overdracht vanuit het basisonderwijs niet goed en geeft de indicatie geen inzicht in wat er met de leerling aan de hand is en wat er gedaan moet worden.

ROA oordeelt redelijk positief over de effecten van het vmbo

Ten aanzien van de invoering van de leerwegen is het ROA optimistisch gestemd. Uit het deelonderzoek blijkt dat het ROA de operatie als «redelijk succesvol» beoordeelt. In hoeverre heeft de invoering van het vmbo geleid tot een verbetering van de doorstroom binnen het voortgezet onderwijs en tot een verbetering van de doorstroom naar het vervolgonderwijs? Er blijven in het vmbo minder leerlingen zitten en er lijken minder leerlingen zonder een diploma uit te stromen. Meer leerlingen stromen door naar het vervolgonderwijs, waarbij binnen het mbo de vmbo-ers kiezen voor de hogere richtingen. Met de – onverwacht – verbeterde doorstroom naar het havo, werd met de invoering van het vmbo de kloof die ontstond door de invoering van de tweede fase weer enigszins gedicht. De invoering van het vmbo heeft er aanvankelijk toe geleid dat er meer leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg terecht zijn gekomen. In oude termen heeft er een verschuiving plaats gevonden van mavo naar vbo. Over de eventuele verbetering van

²⁰⁶ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.3.13.

de aansluiting tussen de gevolgde opleiding en de vervolgo opleiding zien we naar het oordeel van de schoolverlaters geen duidelijk effect van de invoering van het vmbo. De resultaten van het ROA onderzoek sluiten aan op de bevindingen van het IBO.²⁰⁷

Hoe oordeelt het veld over het vmbo?

In het onderzoek van het Onderzoekscentrum «Leren in Interactie» is gevraagd naar de mening van schoolleiders, docenten, leerlingen en ouders over het behalen van de doelen van het vmbo. Net als bij de basisvorming en de tweede fase oordelen de schoolleiders veel positiever dan docenten. Leerlingen zijn verreweg het meest positief gestemd. Gevraagd is naar het oordeel over het behalen van drie doelen: een herkenbaar en samenhangend programma-aanbod voor het gehele mavo en vbo, een ononderbroken leerweg van basisvorming via bovenbouwprogramma mavo en vbo naar vervolgonderwijs en tenslotte een verbeterde oriëntatie en aansluiting van het mavo en vbo op het vervolgonderwijs. De schoolleiders zijn voor wat betreft de eerste twee genoemde doelen neutraal. Voor wat betreft de verbeterde oriëntatie en aansluiting oordelen zij positief. De docenten daarentegen zien voor geen van de doelen een positief effect. Zij zijn zeer sceptisch als het gaat om doelrealisatie van het vmbo. Dit geldt zeker niet voor de leerlingen zelf. Zij vinden dat hun diploma duidelijk meer waard is geworden, dat hun positie op de arbeidsmarkt is verbeterd, dat de aansluiting met het vervolgonderwijs is verbeterd en dat ze meer tijd hebben voor het maken van een definitieve studie- en beroepskeuze. Hun ouders daarentegen zijn weer veel negatiever gestemd en lijken het op hoofdlijnen met de docenten eens te zijn.²⁰⁸

Op de regionale bijeenkomst te Utrecht stelt een deelnemer:

«Het blijkt dat de structuurwijziging die achterwege is gebleven er in Amsterdam toe heeft geleid dat de veertig vmbo-scholen allemaal een verschillende invulling geven aan de afstudeersectoren in de bovenbouw. Ongeveer 50% van de leerlingen die van het vmbo doorgaan naar het mbo, kiest voor een andere sector. Van de 50% die doorgaat, kiest binnen anderhalf jaar weer 50% een andere richting binnen het mbo. Dat komt doordat er, in Amsterdam en in andere grote steden, een totaal willekeurige verdeling is van afdelingen en sectoren over de verschillende vmbo-scholen. Die sectoren zijn precies hetzelfde als in de jaren 50 op de lhno-scholen en de ambachtsscholen. Dat is bij de structuurwijziging bij de invoering van het vmbo niet veranderd en dat geeft een gigantisch probleem. Het leidt ertoe dat leerlingen altijd in een fuik lopen. Dat vertaalt zich in andere keuzes op het mbo. Omdat die structuurwijziging niet tot stand is gekomen, is het mavo-probleem ontstaan en is enorm veel uitval gecreëerd als gevolg van het systeem.»²⁰⁹

Het praktijkonderwijs slaagt er volgens het Onderwijsverslag 2003–2004 in om een passend leerstofaanbod voor deze leerlingen te ontwikkelen om hen voor te bereiden op eenvoudige functies op de arbeidsmarkt. Het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs heeft op dit punt een belangrijke rol gespeeld door specifiek lesmateriaal voor het praktijkonderwijs te laten ontwikkelen.²¹⁰

2.4.5 Beleidsaanpassingen

Sinds het verschijnen van de evaluatierapporten van het IBO en de

²⁰⁷ Deelonderzoek Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, paragraaf 7.2.

²⁰⁸ Deelonderzoek Onderzoekscentrum «Leren in Interactie», Focus 2: Behalen van de doelen.

²⁰⁹ Verslag regionale bijeenkomst d.d. 4 oktober 2007 te Utrecht.

²¹⁰ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.3.12.

Algemene Rekenkamer worden maatregelen genomen, dan wel voorbereid om de knelpunten in het vmbo weg te nemen. Dit geldt zowel voor de beroepsgerichte leerwegen als de zorgstructuur.

Deze maatregelen hebben in de eerste plaats betrekking op het onderwijsprogramma, er bestaat breed draagvlak voor programmatische vernieuwingen. In de tweede plaats op een goede aansluiting op het vervolgonderwijs, over de noodzaak daarvan bestaat eveneens brede overeenstemming. Tenslotte dient de relatie met het bedrijfsleven te verbeteren, waarbij scholen wel meer willen samenwerken maar niets voelen voor verplichte betrokkenheid.

Er liggen inmiddels verschillende voorstellen tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs. Bijvoorbeeld op het punt van de vrijheid van scholen bij de voorzieningenplanning en de examinering.

In 2007 presenteert de Taskforce Jeugdwerkloosheid tijdens haar slotbijeenkomst een plan om zogenoemde vmbo-vakcolleges te starten voor leerlingen vanaf twaalf jaar die meer gebaat blijken bij leren door ervaren. De experimentele techniekopleidingen, die in het schooljaar 2007/2008 op 15 vmbo-scholen van start gaan, zullen in nauwe samenwerking met het regionale technische bedrijfsleven worden opgezet. Gediplomeerden van deze opleiding zijn verzekerd van een baan.

Er zijn ook plannen voor de vernieuwing van de zorgstructuur in het funderend onderwijs. Die komen erop neer dat schoolbesturen verantwoordelijk worden voor het bieden van passend onderwijs, hetzij op één van de eigen scholen, hetzij op een school binnen een ander bestuur waarmee wordt samengewerkt, bijvoorbeeld een school voor speciaal onderwijs. De bestaande zorgstructuur blijft het uitgangspunt maar moet beter gaan functioneren.

Het vmbo is met andere woorden nog volop in beweging.

Een voorbeeld van een vmbo-school die volop in beweging is, is de Scholingsboulevard Enschede waar de onderzoekscommissie op 24 oktober 2007 op werkbezoek is geweest. In de Scholingsboulevard hebben drie onderwijsinstellingen hun krachten samengebundeld. Hun onderwijsaanbod draait om de ontwikkeling van kennis, kunde en karakter van de leerlingen. Het bedrijfsleven speelt daarbij een cruciale rol. Zowel leerlingen als docenten lopen daar stage en leerlingbegeleiders uit bedrijven lopen stage bij de Scholingsboulevard.

De school hanteert een flexibele examinering. Dit betekent dat als een leerling op bepaalde onderdelen ver genoeg is, daarin examen kan worden gedaan om daarna op een hoger niveau verder te studeren. Zo kan er worden begonnen aan het mbo zonder dat het diploma op vmbo op alle onderdelen is behaald. Daarmee wordt de huidige wet-en regelgeving doorbroken. Het derde en vierde leerjaar van het vmbo zijn aangesloten op niveau 1 en 2 van het mbo. De doorstroming van het vmbo naar het mbo wordt hiermee makkelijker. Leerlingen die na het tweede jaar van het voortgezet onderwijs een vmbo-advies krijgen, gaan naar de Scholingsboulevard. Leerlingen met niveau 1 en 2 volgen op de Scholingsboulevard het eerste en tweede jaar van het mbo. Leerlingen met niveau 3 en 4 stromen na het vmbo door naar het Regionaal Opleidingscentrum (ROC) of de havo.²¹¹

2.4.6 Politieke terugblik

In deze paragraaf wordt op basis van de openbare gesprekken beschreven hoe de betrokken bewindslieden en Kamerleden terug kijken op het vmbo. Tijdens de openbare gesprekken is voormalig staatssecretaris Netelenbos (PvdA) bevraagd over de aanleiding en voorbereiding van het vmbo. Staatssecretaris Adelmund (PvdA) was verantwoordelijk voor de implementatie van het vmbo. Mede vanwege haar overlijden in 2005 is

²¹¹ Scholingsboulevard Enschede, brochure «Durf jij».

oud-minister Hermans (VVD), als eindverantwoordelijke, bevestigd over de implementatiefase.

Het oud-Kamerlid Cornielje (VVD) heeft het gehele politieke proces van het vmbo als onderwijswoordvoerder meegemaakt en het oud-lid Vergeer-Mudde (SP) met name na de invoering. Zij zijn over de betreffende periodes bevestigd. Tot slot komen in deze paragraaf de heren Hermans en Van Veen aan het woord.

Aanleiding

Oud-staatssecretaris Netelenbos geeft in de openbare hoorzitting verschillende redenen als aanleiding van het vmbo:

«De basisgedachte was dat het vbo en de mavo zo moesten worden ingericht dat er zonder problemen doorstroming was naar de opleiding binnen het roc.

Het onderwijs kenmerkte zich toen dat het met name met het voorbereidend beroepsonderwijs heel moeilijk ging, omdat er te weinig jongeren voor kozen. Met name de technische opleidingen waren zieldogend in sommige delen van ons land. Daarnaast kende het voorbereidend beroepsonderwijs geen centrale examinering. Iedere school ontwierp het eigen examen waardoor er veel niveauverschillen waren.(...) De leerwegen moesten beter worden geregeld en er moest ook een centrale examinering komen. Er moest opnieuw worden doordacht want – het werd oneerbiedig gezegd – het vbo werd het «afvalputje van het Nederlandse onderwijs» genoemd. Daar moest je dus niet zijn als leerling. Dat betekende dat een nieuw profiel moest worden gegeven. Een statusverhoging van het vbo was ook zeker aan de orde».²¹²

Zorgleerlingen

De integratie van de zorgleerlingen speelde een belangrijke rol in het wetsvoorstel, zoals ook in het basisonderwijs gebruikelijk was met het programma Weer Samen Naar School.

«Wij wilden heel graag dat leerlingen door extra zorg in principe hun opleiding in het regulier basisonderwijs en het regulier voortgezet onderwijs konden krijgen. Daarnaast is er in het voortgezet onderwijs het praktijkonderwijs opgericht, ook voor leerlingen die heel kleine klassen nodig hebben en bijvoorbeeld niet in staat zijn om het diploma te halen maar wel het certificaat. Dat praktijkonderwijs is overigens op dit moment heel succesvol».²¹³

Hoewel gesprekspartners van het speciaal onderwijs (vso-lom), het Platform Vmbo en Onderwijsbond CNV aangeven dat de staatssecretaris het speciaal onderwijs heeft geïntegreerd om geïntegreerd te worden in het vmbo, ontkent zij dat:

«Ik heb ze ongetwijfeld verteld dat dit ontzettend complex zou worden – doelend op het niet meedoen met het vmbo – want in de nieuwe Wet op het voortgezet onderwijs zouden al die onderwijstypes op een bepaalde manier met elkaar samenwerken en daar zouden zij dan buiten staan. Het liet zich behoorlijk voorspellen dat je dan een andere zorgstructuur om dat onderwijs heen kreeg. Dat heb ik besproken en dat heeft men misschien als behoorlijk intensief beschouwd maar dat was de werkelijkheid».²¹⁴

²¹² Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

²¹³ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

²¹⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

Volgens mevrouw Netelenbos is er met de integratie van de zorgleerlingen en de complexiteit en groei daarvan geen groot risico genomen met het vmbo.

*«Het zegt wel iets over het gebrek aan vocabulaire in het onderwijs om iets te doen aan onderwijs op maat. Dat is een groot probleem, omdat de leerling die slimmer, beter en sneller is een probleem krijgt – heel veel hoogbegaafden belanden ook in het lom om die reden – en de leerling aan de andere kant van het spectrum het daardoor ook moeilijk heeft. Ik vind het nog steeds een geweldige opgave om in de lerarenopleiding, de expertisevergroting van ons onderwijs en in de hulpstructuren ervoor te zorgen, dat onderwijs op maat kan worden gegeven. Het uitsluiten van leerlingen buiten de reguliere stroom geeft altijd problemen in de toekomst».*²¹⁵

Achteraf bezien staat mevrouw Netelenbos er nog steeds achter dat de zorgleerlingen zijn geïntegreerd in het vmbo:

*«Het streven naar inclusion, leerlingen zoveel mogelijk bij elkaar houden, vind ik nog steeds een tophema. Wij zijn een land dat iedereen met een vlekje uitplaatst. Dat is helemaal niet in het belang van leerlingen».*²¹⁶

Wel geeft mevrouw Netelenbos aan dat de zorgstructuur misschien meer aandacht vergt:

*«Naar mijn mening behoeft de zorgstructuur om het voortgezet onderwijs heen nog steeds versterking en ook misschien meer geld. Je ziet een zekere medicalisering van onderwijsvraagstukken in onze samenleving. Je ziet een groei van dyslexie, adhd en allerlei vraagstukken. Wij moeten proberen om die leerlingen niet uit te sluiten maar ze binnen te houden en om de vraagstukken ook binnen het reguliere onderwijs op te lossen. Daar ben ik nog steeds zeer van overtuigd. Bijna het hele buitenland doet dat zo. In die zin is Nederland exceptioneel. Wij plaatsen alles uit waar een probleem zich voordoet. Dat doen we op de arbeidsmarkt en dat doen we in ons onderwijs en dat is niet iets waar wij trots op kunnen zijn».*²¹⁷

De Tweede Kamer stemde voor de integratie van de zorgleerlingen, ondanks dat het speciaal onderwijs zelf erg kritisch was. Dat inhoudelijke debat was in de jaren '80 van de vorige eeuw voor het basisonderwijs al gevoerd, aldus de heer Cornielje:

*«Eigenlijk deed zich nu hetzelfde voor in het voortgezet onderwijs: het verwijzen uit de reguliere systeem naar speciale vormen. Dat wilden wij toch een halt toeroepen om onderwijskundige redenen en om financiële redenen».*²¹⁸

Wel werd er een «go-no go»- amendement aangenomen.:

*«Dat go, or no go-amendement betekende dat de Tweede Kamer daar op enig moment weer bij betrokken zou worden. (...) je hebt dan een moment om zaken bij te stellen». «(...) Ik ging ervan uit dat kinderen niet permanent onder deze zorgstructuur zouden vallen, maar dat van die specifieke deskundigheid gebruik zou kunnen worden gemaakt voor veel meer groepen; tijdelijk eruit en dan ook weer terug als dat mogelijk is».*²¹⁹

²¹⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

²¹⁶ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

²¹⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

²¹⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de heer Cornielje.

²¹⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de heer Cornielje.

Volgens het wetsvoorstel zou er voor de financiering van de zorgstructuur budgetfinanciering komen.

«Wij (de Kamer, red.) hebben toen gezegd geen budgetfinanciering te willen, maar ruimte om als de stroom groter is, die leerlingen die zorg te kunnen geven die zij nodig hebben. Er is toen een gemengde financiering gekomen, een deel basisbekostiging en een deel bekostiging gerelateerd aan het aantal leerlingen dat daarvan gebruik maakt. Belangrijk is dan wel dat je goed de indicatiestelling regelt. Anders heb je een soort open-einde-financiering. Er moest dus geregeld worden dat er goed geïndiceerd werd, voordat men toegang had tot deze vorm van zorg (...）」, aldus de heer Cornielje.²²⁰

Tweedeling

Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat er met de komst van het vmbo een tweedeling is ontstaan tussen enerzijds vmbo en anderszijds de havo/vwo. Oud-staatssecretaris Netelenbos geeft aan dat dat ook bedoeld was in de bovenbouw:

«Maar dat was ook bedoeld, omdat daar de selectie heeft plaatsgevonden en je via de alternatieve route altijd nog weer naar het hoger onderwijs kunt. (...) Als je via het beroepsgerichte traject ook naar het hoger onderwijs kunt, volg je een gelijkwaardige route aan die via algemeen voorbereidend onderwijs. (...) Het is voor heel voor jonge mensen een veel interessanter traject, omdat ze nu eenmaal niet zoveel zitvrees hebben (...) Het mbo-hbo-traject is behoorlijk succesvol en het hbo-wo-traject ook. Dus het werkt wel.»²²¹

Mevrouw Vergeer merkt tijdens de openbare hoorzitting over de tweedeling op:

«(...) Er zijn in het vmbo erg veel leerlingen met problemen terechtgekomen. Dat heeft ook te maken met onze veranderende maatschappij. Heel veel allochtone leerlingen die andere capaciteiten hebben komen daar toch door omstandigheden, culturele omstandigheden, sociaal-economische omstandigheden, terecht. Op dát gebied is er eigenlijk een tweedeling, namelijk dat de kinderen uit alle groeperingen van de samenleving niet meer bij elkaar zijn op zo'n moment (...）」.²²²

Problemen na invoering

Mevrouw Vergeer geeft aan het vmbo een constructie was die misschien goed bedoeld was, maar niet zo werkte:

«(...) Er waren natuurlijk allerlei pedagogische sausjes die dat goed praatten. Er zat ook het idee van een middenschool in, om leerlingen zo lang mogelijk bij elkaar te houden. Maar er werd veel te weinig naar het type leerling zelf gekeken. Dat leidde ertoe dat er ook een vlucht ontstond van ouders weg van die scholen, waardoor het erop leek dat alleen nog maar de kinderen met problemen overbleven op die scholen, terwijl het toch zo goed bedoeld was. Het zou technisch onderwijs van een hoogstaande kwaliteit worden om kinderen op te leiden voor het mbo, maar het leek erop dat alleen de leerlingen met de problemen er naar toe gingen. Ouders vluchtten ook weg van het vmbo-t naar wat toen nog mavo heette bijvoorbeeld.»²²³

Beleidsaanpassingen

De aanpassingen ten aanzien van de zorgleerlingen gingen naar de mening van mevrouw Vergeer niet ver genoeg:

²²⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de heer Cornielje.

²²¹ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

²²² Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met mevrouw Vergeer-Mudde.

²²³ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met mevrouw Vergeer-Mudde.

«Ik denk dat er op dat moment wel naar de praktijk geluisterd werd en naar de zorg en dat het goede maatregelen zijn geweest die minister Van der Hoeven heeft genomen. Die hebben wij ook gesteund, alleen vonden wij dat nog niet ver genoeg gaan. Eén groot probleem was – en dat liet de Algemene Rekenkamer ook zien – dat de lwoo-gelden, het extra geld voor de zorgleerlingen in de lump sum terecht kwam en het bij lange na niet duidelijk was of het wel aan die leerlingen besteed werd (...).»²²⁴

Mevrouw Netelenbos geeft in de hoorzitting aan dat zij het vmbo een behoorlijk succes vindt. Zij staat nog steeds achter de keuzes die destijds gemaakt zijn.

«Je moet ook goed abstraheren van grotestadsproblemen en de onderwijsvernieuwing vmbo: heel veel vmbo-scholen zijn buitengewoon succesvol, evenals het praktijkonderwijs dat ook een vinding was van die tijd.»²²⁵

Ook de heer Cornielje is positief:

«Gelukkig kom ik nog vaak vmbo-scholen en ik ben er trots op, want op negen van de tien scholen gaat het geweldig. Op die ene school waar het misschien moeilijk gaat, heeft het weinig met het stelsel vmbo te maken, maar meer met een aantal maatschappelijke problemen, die daar samen komen. En dat was dus ook zonder het vmbo gebeurd.»²²⁶

Achteraf gezien geeft de heer Cornielje wel aan dat hij zich sterker had moeten verzetten tegenover de negatieve beeldvorming die ontstond.

Oud-minister Hermans gaf tijdens de hoorzitting aan dat het vmbo niet gebracht heeft wat men wilde.

«Ik denk dat veel te veel – maar dat was de filosofie van de jaren tachtig en negentig – «de platte koek» gold: alles en iedereen moet op gelijke wijze kansen krijgen en pas nadat zoveel jaren iedereen alle dingen heeft geprobeerd, kunnen we differentiatie aanbrengen. In de tweede plaats is de vakkeuze misschien wel te lang uitgesteld. Waarom zou je iemand die vijftien jaar is en een bepaald vak wil leren, daar nog een of twee jaar van afhouden en algemene vorming geven met alle frustraties van dien?»²²⁷

Hij pleit vanuit zijn huidige functie als voorzitter van het MKB voor een combinatie van werken en leren.

«Dat is niet terug naar de oude ambachtsschool, maar dat is veel meer de accenten op vakken leggen als je dat combineert met permanente educatie, als je zorgt dat jongeren dan ook, als ze een bepaald vak geleerd hebben maar toch niet op dat vak door willen, de mogelijkheden krijgen om over te schakelen. Dat kan alleen maar in zo'n combinatie.»²²⁸

²²⁴ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met mevrouw Vergeer-Mudde.

²²⁵ Verslag openbaar gesprek d.d. 7 december 2007 met mevrouw Netelenbos.

²²⁶ Verslag openbaar gesprek d.d. 6 december 2007 met de heer Cornielje.

²²⁷ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heer Hermans.

²²⁸ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heer Hermans.

Oud-minister Van Veen, tevens voorzitter van de commissie-Van Veen, de commissie waarin de fundamenteën zijn gelegd voor wat later het vmbo, pleit voor de arbeidsmarktgerichte leerweg, die in het advies «Recht doen aan verscheidenheid» beschreven stond, maar niet is ingevoerd:

«Achteraf is het naar mening te betreuren, dat in het overheidsbeleid niet krachtiger op deze arbeidsmarktgerichte leerweg is ingezet. De discrepantie in de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt is alleen maar toegenomen: te veel algemeen vormend opgeleide leerlingen en te weinig leerlingen met een beroepsopleiding. Het bedrijfsleven klaagt over het gebrek aan goede vakmensen; de leerlingen missen kansen op de arbeidsmarkt».²²⁹

2.5 Bekostiging, bezuiniging en verantwoording

Bekostigingssystemen

De bekostiging van het voortgezet onderwijs heeft zich vanaf de jaren negentig ontwikkeld van een declaratiesysteem via het formatiebudgetsysteem naar een systeem van lumpsumvergoedingen. Daarbij is sprake van steeds globalere normstellingen en een steeds grotere beleidsruimte voor de scholen.

Het bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs kent een personele en een materiële component. Het betalen van personeel vormt het grootste deel van de uitgaven. Binnen het «declaratiesysteem» kregen scholen de werkelijk gemaakte kosten vergoed via een (gedetailleerd) systeem van voorschot en afrekening. Onder dit systeem hadden scholen geen vrijheid bij de inzet van personele middelen. Begin jaren '90 raakte dit systeem op gespannen voet met het beleidsstreven naar deregulering en autonomievergroting. Bovendien zou een nieuw bekostigingssysteem de vorming van scholengemeenschappen, een van de doelstellingen uit het wetsvoorstel basisvorming, moeten stimuleren.²³⁰

In 1992 werd het declaratiesysteem daarom vervangen door het «formatiebudgetsysteem» (FBS). Het formatiebudgetsysteem bood de school vrijheid ten aanzien van de inrichting van de formatie (volume), maar was voor wat betreft de salariskosten nog een declaratiesysteem. Het bracht voor de scholen verzwarende administratieve lasten met zich mee. Het kostte de scholen ook veel tijd. In dezelfde tijd moesten de scholen zich gaan voorbereiden op de basisvorming en vonden veel fusies plaats. Deze scholengemeenschapsvorming is in de casusbeschrijving van de basisvorming aan de orde gekomen.

De materiële kosten werden tot 1993 vergoed via een declaratiesysteem. Na 1993 werd dit systeem vervangen door een globaler systeem met vaste vergoeding per school en per vierkante meter, en een gevarieerde vergoeding per leerling (de (interim-)regeling Bekostigingssysteem Materieel). De systematiek werd in 1999 door decentralisatie van de onderwijshuisvesting naar gemeenten enigszins aangepast.

In 1993/1994 werden binnen het «Schevenings Beraad», een bestuurlijk overleg van het ministerie van OCW met de onderwijskoepels en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), afspraken gemaakt over de invoering van lumpsumfinanciering in voortgezet en primair onderwijs. De invoering van lumpsumfinanciering werd van groot belang geacht om de uitvoeringsrisico's van de OCW-begroting te beperken en de beleidsvrijheid van scholen te vergroten.²³¹ Binnen de lumpsum krijgen schoolbesturen één budget waaruit zowel de personele als de materiële voorzieningen dienen te worden bekostigd. Per 1 januari 1996 is de lumpsumsystematiek in het voortgezet onderwijs ingevoerd.

De veranderingen in de bekostigingssystematiek hadden ook gevolgen voor de verantwoordingswijze van de scholen. Sinds de invoering van de

²²⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 23 november 2007 met de heren Van Veen en Hover.

²³⁰ Onderzoek Algemene Rekenkamer.

²³¹ Evaluatie Interdepartementale Beleidsonderzoeken, 30 mei 2000.

lumpsum moeten scholen zich verantwoorden in een jaarrekening (verticale verantwoording). Daarnaast dienen schooldirecties zich te verantwoorden tegenover het schoolbestuur, het personeel en de medezeggenschapsraad (MR), bijvoorbeeld via een jaarverslag (horizontale verantwoording).

Bekostigingssystematiek, bezuinigingen en begrotingsbeheersing

Door het declaratiestelsel was het moeilijk om de onderwijsuitgaven te beheersen en te begroten. De kosten die de scholen maakten, konden ze onmiddellijk declareren bij het ministerie, bijvoorbeeld voor leerlingen die er tussentijds bijkwamen en voor salarisverhogingen van leraren. Het ministerie kon hierdoor moeilijk voorzien wat in de toekomst de uitgaven zouden worden. Overschrijdingen van de begrotingen kwamen dus vaak voor. Omdat in de jaren tachtig en negentig bezuinigingen nodig waren ging het ministerie over op het formatiebudgetsysteem: normering van de formatie, gebaseerd op leerlingaantal van het jaar voor het bekostigingsjaar, maar wel vergoeding van de werkelijke salariskosten. Hierdoor werd de begroting beter beheersbaar en een bijkomend voordeel was dat al voorziene bezuinigingen in de formules van het nieuwe systeem konden worden verwerkt. Een ander voordeel was dat de vereenvoudiging van de bekostiging een vermindering van de controlelasten betekende. Er zouden dus minder ambtenaren nodig zijn (ook in die tijd was er een taakstelling). De scholen kregen geen vergoeding meer voor leraren die boven de normatieve formatie werden aangesteld en ook niet voor leerlingen die tijdens het schooljaar binnen kwamen (pas het jaar erop). Daartegenover stond dat ze al hun kosten niet meer via het ingewikkelde declaratiesysteem hoefden te claimen en meer bestedingsvrijheid kregen. Onder druk van de staatsecretaris, die dreigde met de invoering van een lumpsumsysteem (hierin waren ook de salariskosten genormeerd) lukte het het ministerie van OCW het formatiebudgetsysteem in 1992 in te voeren.

Bekostigingssystematiek, verantwoording en onderwijsvernieuwingen

In het formatiebudgetsysteem kregen de scholen op basis van allerlei formules formatierekeneenheden die ze konden herleiden tot formatieplaatsen. Het aantal formatierekeneenheden was per school verschillend, door onder meer leerlingaantal, maar ook door schooltype. Zo kon bijvoorbeeld een aparte mavo (of ander schooltype) met eenzelfde leerlingaantal als een mavo die onderdeel was van een scholengemeenschap een ander aantal fte's krijgen. Het salaris voor de formatieplaats was niet genormeerd, maar kon gedeclareerd worden bij het ministerie. In het lumpsumsysteem zijn zowel voor de berekening van de fte's als voor de salarissen formules. Maar ook in dit geval kunnen vergelijkbare schooltypen met hetzelfde aantal leerlingen een verschillende bekostiging ontvangen. Niet alleen is hierop van invloed of de school alleen staat of onderdeel is van een groter geheel, ook van invloed op de bekostiging zijn bijvoorbeeld de zorgleerlingen en de leerlingen uit culturele minderheden waarvoor een hogere bekostiging wordt gegeven. Ook bij de bekostiging voor materieel wordt rekening gehouden met leerlingen (onderbouw en bovenbouw) en (afdelingen van) scholen.

In de bekostiging voor materieel is ook rekening gehouden met de basisvorming en de bedragen die vanaf 2000 zijn overgeheveld van de onderwijsondersteunende instellingen naar de scholen (deel van het SLOA-budget) maken er ook deel van uit.

Hoewel voor de berekening van de reguliere bekostiging per school rekening is gehouden met alles wat zich op een school kan voordoen, zoals lesgeven, onderhoud, nascholing, arbeidsmarktknelpunten, soorten

leerlingen, en soms ook onderwijsvernieuwingen, hoeft de school zich alleen te verantwoorden over de totaal ontvangen som (de lumpsum). Dit is door het parlement bij het akkoord gaan met het formatiebudgetsysteem (1992) en het lumpsumsysteem (1996) ook geaccepteerd. De instellingsaccountant controleert of deze som inderdaad aan onderwijs is besteed, maar niet of de deelbedragen waaruit deze som is opgebouwd ook daadwerkelijk zijn besteed aan de onderdelen genoemd in de berekening. Voorbeelden: er wordt per school een bedrag berekend voor nascholing of voor zorgleerlingen, maar het hoeft niet besteed te worden aan deze onderwerpen. Het mag ook besteed worden aan onderhoud, computers of andere onderwijszaken. Hetzelfde geldt over het algemeen ook voor middelen (o.a. voor onderwijsvernieuwingen) die via een aanvullende regeling ter beschikking van de scholen worden gesteld. Als deze middelen niet zijn geoormerkt dan is de verantwoording even globaal als die over de reguliere bekostiging. Dat betekent dus dat over veel middelen voor onderwijsvernieuwingen geen specifieke verantwoording van de scholen gevraagd werd.

Het ministerie van OCW moest in de begroting wel rekening houden met uitgaven voor onderwijsvernieuwingen maar deze uitgaven gingen op in het grotere artikel voor voortgezet onderwijs en waren dus niet afzonderlijk te volgen. Bij de verantwoording via het jaarverslag (dus ook over de totaalbedragen die voor onderwijsvernieuwingen naar de scholen waren gegaan) gold hetzelfde. Maar zelfs als het wel zichtbaar was geweest welk bedrag het ministerie per jaar had begroot (en uitgegeven) voor bepaalde onderwijsvernieuwingen, dan nog is het niet mogelijk om via de verantwoording van de scholen te zien of ze deze bedragen hieraan ook hebben uitgegeven.

De Algemene Rekenkamer schatte het totaal aan gerealiseerde uitgaven van het ministerie van OCW aan de drie onderwijsvernieuwingen via de aanvullende bekostiging in de periode 1990 tot en met 2007 op € 2199 miljoen. Dat is een gemiddeld bedrag van € 122 miljoen per jaar dat naar de scholen ging.

Tabel 1.1 Schatting uitgaven onderwijsvernieuwing 1990 tot en met 2007 via aanvullende bekostiging van scholen (bedragen x € 1 miljoen)¹

	Aantal Regelingen ²	Realisatie (bedragen)		
		BSA	Aanvullende schatting ³	Totaal
Basisvorming	21	21	328	349
Tweede fase ⁴	22	50	31	81
Vmbo	58	805	195	1 000
Onderwijsvernieuwingen alg. ⁵	4	105	15	120
Nascholing ⁶	16	212	70	282
Schoolprofielbudget ⁷	4	89	118	207
ICT	8	118	42	160
Totaal	133	1 400	799	2 199

¹ Niet opgenomen in het overzicht: LNV- en BVE (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie)-regelingen en onderwijsvernieuwing via reguliere bekostiging. Bedragen zijn niet gecorrigeerd voor prijspeil. Bedragen zijn inclusief geldstroom via derden aan scholen verstrekt. Dit laatste is slechts een klein deel van de genoemde bedragen.

² Hieronder hebben we begrepen: wijzigingen van regelingen en vervolgregelingen (voor sommige doelen bestonden namelijk regelingen die steeds één jaar golden).

³ In gevallen waarin BSA geen gegevens bood over realisatie, hebben wij de uitgavenraming bij individuele regelingen genomen als best beschikbare schatting van de realisatie.

⁴ Niet opgenomen zijn de gelden die scholen ontvingen voor netwerken, omdat deze via verplichtingenbrieven zijn toegekend en niet via een regeling.

⁵ Middelen bedoeld voor onderwijsvernieuwingen maar niet specifiek toe te rekenen aan basisvorming, tweede fase of vmbo.

⁶ Per 1-1-2006 in de reguliere bekostiging opgenomen.

⁷ Per 1-1-2006 in de reguliere bekostiging opgenomen.

Uit de cijfers blijkt dat aan de invoering van het vmbo het meest is besteed, namelijk 45% van het totaal. De uitgaven voor van de invoering van de basisvorming en tweede fase waren relatief gering, ook in vergelijking met de andere categorieën in de tabel. Dit komt mede doordat de invoering van de basisvorming en de tweede fase plaatsvond in een periode van budgettaire krapte (bijvoorbeeld door bezuinigingen). Ten tijde van de invoering van het vmbo was er meer geld beschikbaar. Het ging bij de aanvullende gelden om in totaal 133 regelingen. Bijna de helft daarvan had betrekking op het vmbo. Van het totaalbedrag is € 649 miljoen gedeeltelijk voor onderwijsvernieuwing ter beschikking gesteld. We hebben niet kunnen vaststellen voor welk deel, want het beleid geeft daar geen uitsluitsel over. Een bedrag van € 1400 miljoen (ongeveer 64%) van het totaalbedrag betreft bedragen die met redelijke zekerheid ook zijn uitgegeven. De rest (ongeveer 36%) is gebaseerd op ramingen of begrotingen. Van deze 36% heeft de Algemene Rekenkamer dus niet kunnen vaststellen of het ook daadwerkelijk aan onderwijsvernieuwingen is uitgegeven.²³²

2.6 Verzorgingsstructuur

De onderwijsverzorgingsstructuur in Nederland kent verschillende soorten voorzieningen. Algemene diensten ter bevordering van het functioneren van de school als geheel worden in het voortgezet onderwijs voornamelijk vormgegeven door drie landelijk pedagogische centra (APS, KPC, CPS). Daarnaast zijn er twee specifieke verzorgingsinstellingen (het CITO en SLO).

In 1987 trad de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV) in werking. In beginsel waren de activiteiten gericht op de ondersteuningsvraag van de scholen, met het oog de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het verzorgingsaanbod was echter niet vraaggestuurd. De WOV bood bepalingen voor een procedure voor het opstellen en voeren van onderwijsinnovatiebeleid door de minister van Onderwijs en Wetenschappen. De aansturing van geschiedde jaarlijks door middel van programmeringsvoorschriften voor de verzorgingsinstellingen. Voor de landelijke pedagogische centra en de specifieke instellingen maakte dit overheidsgestuurde-gedeelte maximaal 50 procent van de activiteiten uit.²³³ In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel WOV wordt melding gemaakt van de rol van de overheid bij de invoering van onderwijsinnovatie-projecten. Deze dient terughoudend te zijn. Zij schrijft scholen en instellingen niet voor hoe zij de innovatie moeten invullen, maar laat hen daarin grote vrijheid, aldus de Memorie van Toelichting. Op de rol van de landelijke pedagogische centra wordt in hoofdstuk 3 teruggekomen.

Bij brief van 15 november 1990 verzocht de regering de WRR advies uit te brengen over de Wet op de onderwijsverzorging (WOV). De WRR memoreert dat in een OESO-review uit 1990 is gesignaleerd dat de effectiviteit van de verzorgingsstructuur zou kunnen worden vergroot door bepaalde schotten weg te nemen die het werkgebied van de voorzieningen beperken.²³⁴ Meer in het algemeen gesproken bevat de WOV omslachtige procedures die voor deregulering in aanmerking komen. Het alternatieve model dat de WRR voorstelt, kenmerkt zich door zo min mogelijk regulering en zoveel mogelijk keuzevrijheid voor (het bevoegd gezag van) de scholen door het verzorgingsaanbod meer vraaggericht te maken.²³⁵

²³² Onderzoek Algemene Rekenkamer, paragraaf 3.1.2.

²³³ WRR (1991).

²³⁴ OESO (1990).

²³⁵ WRR (1991).

In 1999 treed de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) in werking. Deze wet richt zich niet langer op de verzorgingsinstellingen en hun bekostiging (zoals bij de WOV), maar op subsidiëring van landelijke ondersteuningsactiviteiten. Achtergrond van de overgang naar een subsidierelatie vormt het in het Regeerakkoord 1989 vermelde streven naar vermindering van regelgeving en naar vereenvoudiging en flexibilisering van bestuurlijke en onderwijskundige hulpstructuren.²³⁶ In de nieuwe opzet wordt de aanvraag voor subsidie van de bestaande instellingen in competitie met die van mogelijke andere instellingen in een specifieke procedure beoordeeld. De Hoofdlijnenbrief waarin het meerjarenperspectief voor de landelijke onderwijsondersteunende activiteiten voor de komende twee kalenderjaren wordt beschreven vormt het belangrijkste toetsingskader. Scholen voor voortgezet onderwijs worden in staat gesteld om met eigen middelen via vraagsturing de gewenste ondersteuning te verkrijgen. De ondersteuningsmiddelen zijn gedeeltelijk verlegd naar de lumpsum die met ingang van 1 augustus 1996 is in het voortgezet onderwijs werd ingevoerd. In 2002 werd het systeem omgevormd tot een open systeem waarbij ook andere, vergelijkbare instellingen recht kunnen doen gelden op subsidie.

²³⁶ Kamerstuk 24 718, nr. 3.

HOOFDSTUK 3 HET NIEUWE LEREN

3.1 Inleiding

Eén van de onderzoeksvragen van dit parlementair onderzoek betreft de vraag in hoeverre de vernieuwingen basisvorming, tweede fase en vmbo vergelijkbaar zijn met de invoering van «het nieuwe leren»? Wat wordt er precies verstaan onder het nieuwe leren? Welke onderwijsvernieuwingen kunnen gerekend worden tot het nieuwe leren?

Het nieuwe leren is naar de mening van de commissie niet op één lijn te zetten met de drie bovengenoemde vernieuwingen. Immers, het betreft niet een vernieuwing die door de overheid rechtstreeks via wet- en regelgeving wordt ingevoerd, zoals de drie andere genoemde vernieuwingen. Dat neemt niet weg dat de commissie op basis van gegevens uit de deelonderzoeken, de werkbezoeken, regionale bijeenkomsten en hoorzittingen constateert dat de overheid een sturende rol heeft gespeeld bij het invoeren van belangrijke kenmerken van het nieuwe leren zoals verweven in de TVS-aanpak (toepassing, vaardigheid, samenhang) binnen de basisvorming, of in het studiehuis in de bovenbouw havo/vwo, één van de meest uitgesproken manifestaties van het nieuwe leren in het voortgezet onderwijs.

Allereerst wordt in dit hoofdstuk de verzamelterm «nieuw leren» nader gedefinieerd. Met opzet wordt dit voorzichtig geformuleerd, omdat van vele zijden de commissie is aangedragen dat het nieuwe leren in feite een «containerbegrip» is, «een onduidelijk, amorf begrip», of zelfs dat «het nieuwe leren eigenlijk niet bestaat». Ook de veelheid aan termen die het nieuwe leren raken of ermee verwant zijn, kan tot verwarring leiden, zoals natuurlijk leren, ervaringsgericht onderwijs, realistisch leren, probleemgestuurd onderwijs, adaptief onderwijs, authentiek leren, krachtig leren, levensecht leren, zin in leren, etc. Het begrip «competentiegericht leren» heeft een andere achtergrond, maar vertoont zeker een overlap met het nieuwe leren. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- Wat wordt verstaan onder het nieuwe leren? (paragraaf 3.2)
- Welke aanleidingen voor het nieuwe leren zien we? (paragraaf 3.3)
- Welke wetenschappelijke onderbouwing is er? (paragraaf 3.4)
- Hoe krijgt het nieuwe leren vorm in het onderwijs? (paragraaf 3.5)
- De veranderde positie van de docent (paragraaf 3.6)
- Het bewaken van onderwijstijd (paragraaf 3.7)
- Het nieuwe leren en het belang van kennis (paragraaf 3.8)

3.2 Wat wordt verstaan onder «het nieuwe leren»?

De verzamelterm «nieuw leren» kan alleen goed worden begrepen als deze wordt gerelateerd aan de oorsprong van de verschillende vormen van nieuwe leren, namelijk de cognitieve theorie van het sociaal constructivisme, waarin de leerling wordt gezien als iemand die in interactie met zijn of haar omgeving kennis en inzicht construeert. Met andere woorden, de kennis die geconstrueerd wordt is subjectief, ofwel gebonden aan een individu en context. Kenmerkend hierbij is het «leren» te beschouwen als «betekenis geven aan een ervaring», evenals de constatering dat kennis niet objectief is.

In het deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau, wordt na een uitgebreide analyse de volgende beschrijving van nieuw leren gegeven:

«Kenmerkend voor het nieuwe leren in het voortgezet onderwijs zijn:

- een activerende leeromgeving met een accent op zelfstandig leren;
- betekenisvolle en authentieke contexten;
- samenwerking tussen leerlingen onderling; en
- een andere rol voor de leraar (minder kennisoverdracht en meer begeleidend). Het gebruik van ICT is in deze kenmerken geïntegreerd.»²³⁷

Daarbij wordt aangevuld dat het niet alleen gaat om nieuwe werkvormen, maar ook om nieuwe inhouden, immers het leren moet betekenisvol zijn en bij voorkeur uitgaan van een bepaald contextgebonden thema of probleem. Deze thema's of problemen zijn vaak het meest authentiek als zij vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd, dus liefst vakoverstijgend.

Het competentiegericht onderwijs speelt met name in het beroepsonderwijs een belangrijke rol. Er bestaan duidelijke parallellen met het nieuwe leren. Beide zijn bijvoorbeeld gericht op de context waarin geleerd wordt, een authentieke leeromgeving. Daar waar het nieuwe leren echter voortkomt uit ideeën uit de leerpsychologie, is het competentiebegriff afkomstig het bedrijfsleven. Competenties staan daar voor houdings- en gedragselementen, zoals stressbestendigheid, initiatief nemen, flexibiliteit, of inlevingsvermogen, waarover iemand naast de reeds verworven kennis en vaardigheden over moet beschikken. Dit soort competenties worden vooral in een beroepspraktijk (stage) verworven. In het deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt in dit verband opgemerkt dat het doorbrengen van een steeds groter deel van de onderwijstijd in de beroepspraktijk, in combinatie met een toename van de zelfstandigheid in het onderwijs, tot een afname van het aantal contacturen met docenten heeft geleid. In die zin is er weer een parallel met het nieuwe leren, met dit verschil dat de afname van het aantal contacturen zich wellicht nog sterker voordoet in het beroepsonderwijs dan in het voortgezet onderwijs. De onderzoekscommissie heeft herhaaldelijk vernomen dat de voorbereidingen voor het actief invoeren van competentiegericht gericht leren in het mbo negatieve effecten heeft gehad op de aansluiting en doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo.

3.3 Aanleidingen voor «het nieuwe leren»

Uit de analyse in het deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat het onderwijsconcept «het nieuwe leren» niet zomaar is ontstaan, maar voortkomt uit onder andere:

- maatschappelijke ontwikkelingen (zoals individualisering);
- economische ontwikkelingen (zoals verschuiving naar diensteneconomie; communicatieve vaardigheden);
- technologische ontwikkelingen (zoals ict);
- toegenomen oriëntatie op de belevingscomponent in het moderne leven (bijv. onderwijs mag niet saai zijn, aansluiten bij belevingswereld van het kind);
- nieuwe vormen van kennisontwikkeling (bijv. gepraktiseerd in de toenemende buitenuniversitaire denktanks en organisatieadviesbureaus)²³⁸.

Een belangrijke aanleiding om op zoek te gaan naar alternatieven voor het traditionele (klassikale) onderwijs vormen motivatieproblemen onder leerlingen in het voortgezet onderwijs. Dit werd bevestigd tijdens één van de werkbezoeken van de commissie op 10 september 2007 aan het UniC College te Utrecht, een school waar het nieuwe leren hoog in het vaandel

²³⁷ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.4.10.

²³⁸ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.4.10.

staat. De schoolleider, de heer Drossaert, heeft de commissie uitvoerig ingelicht over de geschiedenis en de aanleiding voor het project UniC.

De schoolleider van het UniC College licht toe dat de aanleiding om «het heel anders te gaan doen», was vooral de gebrekkige motivatie bij leerlingen en de vermoeidheid en frustratie bij docenten. De verklaring hiervoor lag volgens hem in het sterk docent- en leerstofgestuurd zijn van het traditionele onderwijssysteem. In dit systeem worden leerlingen «volgers» en «consumenten», voelen zich niet verantwoordelijk voor het eigen leren en leren af initiatief te nemen. Dit systeem richt zich op de middelmaat en de vraag is of leerlingen op een adequate wijze worden ondersteund bij hun leren. Het unieke van de UniC benadering is volgens de heer Drossaert dat het leerproces centraal staat en de leerling zich bewust wordt van het proces waarin hij of zij zich bevindt. Kernbegrippen zijn: eigenheid (UniCiteit), verbondenheid en autonomie. De theoretische onderbouwing van het UniC concept is gevonden bij Luc Stevens («Zin in leren»), die stelt dat kinderen alleen tot leren komen als er aan drie basisbehoeften is voldaan: competentie, autonomie en relatie: een kind leert pas als het 't gevoel heeft: ik kan iets, ik ben iemand en ik hoor erbij. Het concept is als volgt geoperationaliseerd: individuele leerwegen, twee leergebieden (Natuur en Maatschappij), geïntegreerde vakken (Nederlands is bijvoorbeeld geen apart vak), samen werken en samen leren door leerlingen en leerkrachten, geen klaslokalen maar leer- en werkruimtes waar jaargroepen van 75 leerlingen door een vast team van begeleiders worden ondersteund, een rooster met dagdelen, periodisering (een jaar bestaat uit drie of vier blokken, een blok uit twee, drie of vier weken) en per periode een hoofdvak (natuur, maatschappij, Engels, Duits of Frans) en wiskunde, sport en kunstvakken.

De commissie heeft tijdens het schoolbezoek ook overleg gehad met docenten en leerlingen, die met enthousiasme over hun school spraken. Ook de ouders die de commissie gesproken heeft, waren positief. Zij benadrukten dat zij waardering hadden voor de verscheidenheid aan scholen in Nederland, van «lederwijs» tot traditioneel, omdat geen kind hetzelfde is. De verscheidenheid aan scholen stemt overeen met de verscheidenheid aan kinderen. Illustratief hiervoor was het feit dat één van de ouders aan de commissie kenbaar maakte dat hij voor zijn ene kind het UniC College uitermate geschikte school vond, maar voor zijn andere kind een andere school heeft gekozen. Op vragen van de commissie over examenresultaten kon nog niets worden gemeld, omdat de leerlingen pas in het schooljaar 2008–2009 voor het eerst examen doen.²³⁹

3.4 Wetenschappelijke onderbouwing

In vooronderzoek en tijdens de openbare hoorzittingen is de commissie uitdrukkelijk op zoek gegaan naar de wetenschappelijke onderbouwing en condities van het nieuwe leren. Dit levert een enigszins diffuus beeld op. Als er al wetenschappelijke onderbouwing te vinden is voor concepten als het nieuwe leren of vergelijkbare ontwikkelingen, dan betreft dit veelal onderzoeken op deelaspecten hiervan.

Een uitgebreide analyse van de theoretische achtergronden is te vinden in de verkenningsnotitie «Het nieuwe leren in basisonderwijs en voortgezet onderwijs nader beschouwd» uit februari 2007 van onderzoekers van het SCO-Kohnstamm Instituut²⁴⁰. Zij stellen dat de vraag naar de leeropbrengsten van het nieuwe leren strikt genomen niet eenduidig is te beantwoorden. De onderzoekers konden wel op basis van overzichtsstudies en reviews van internationaal onderzoek een overzicht geven van de wetenschappelijke evidentie op de afzonderlijke, door hen geformuleerde uitgangspunten van het nieuwe leren.

²³⁹ De website www.unic-utrecht.nl staat vermeld dat de inspectie positief is over het pedagogisch klimaat op het Unic College, maar dat rendement onder het gemiddelde is. Het Unic geeft als verklaring hiervoor: «Op UniC worden leerlingen in de eerste drie jaren niet op aparte (= havo of vwo-niveau) geplaatst. Alle leerlingen die in 2004 zijn begonnen (= cohort 2004) zaten vorig schooljaar in leerjaar 3 en daarbij geven we niet aan of dat 3 havo of 3 vwo is. Een beter beeld van het rendement van de onderbouw geeft de verdeling havo en vwo in leerjaar 4 van de leerlingen die in 2004 gestart zijn. De basisschooladviezen voor deze leerlingen waren: 40 leerlingen vwo-advies, 20 leerlingen havo/vwo-advies en 12 leerlingen havo-advies. In het vierde leerjaar zitten van deze leerlingen 50 op vwo-niveau en 22 op havo-niveau.»
²⁴⁰ Oostdam e.a. (2007).

In de discussies in de media is de vraag naar de wetenschappelijke onderbouwing in de afgelopen jaren regelmatig aan de orde geweest. Meestal wordt de discussie echter sterk bepaald door de beelden die mensen hebben bij het nieuwe leren. De heer Hilhorst, politicoloog en columnist, heeft in een essay de belangrijkste argumenten die voor- en tegenstanders in de heftige polemiek in de media naar voren brengen samengevat.²⁴¹ Hij merkt op dat bij het doorlezen van twee jaar discussie over het nieuwe leren de wanhoop van veel docenten van de pagina's spat.

Tijdens de verhoren heeft de commissie verschillende genodigden naar hun beeld van de wetenschappelijke evidentie gevraagd. Opmerkelijk in dit verband is onderstaande dialoog met de heer Simons, een van de grondleggers van het nieuwe leren in Nederland, waarin hij is gevraagd zijn mening te geven over de wetenschappelijke onderbouwing van het nieuwe leren. Hij is enerzijds een overtuigd voorstander van het nieuwe leren, anderzijds welbewust van het feit dat evidentie niet op alle aspecten van het nieuwe leren te leveren is. De heer Simons licht toe dat hij vier dimensies van het nieuwe leren onderscheidt: samenwerkend leren, zelfstandig werken, waarvoor wetenschappelijke evidentie bestaat en contextrijk leren en zelfstandig leren, waarvoor tot op heden geen evidentie is geleverd. De heer Simons stelt over samenwerkend leren:

«Naar samenwerkend leren is veel onderzoek gedaan en dat kan worden samengevat in de volgende stelling: samenwerkend leren werkt beter dan individueel leren als het aan bepaalde, heel ingewikkelde condities voldoet. En vaak voldoet het daar niet aan, omdat het heel erg ingewikkeld is, omdat docenten niet geleerd hebben hoe je dat moet organiseren en begeleiden en omdat kinderen het niet kunnen en niet geleerd hebben hoe je dat doet. Omdat het juist iets is wat je moet leren, moet er ook geïnvesteerd worden in het leren samenwerken. Als aan al die condities niet wordt voldaan, gaat het niet goed. Als je het goed organiseert, werkt het beter dan het individueel leren en tegelijkertijd werken we dan aan de leeruitkomsten en aan een extra doelstelling die we ook belangrijk vinden.»

Over zelfstandig werken zegt hij:

«Kijken we naar het zelfstandig werken, dan is daar ook op grote schaal evidentie dat het op zichzelf beter werkt dan het minder zelfstandig werken.»²⁴²

Als de commissie vervolgens informeert of de heer Simons met «op grote schaal evidentie» bedoelt dat er wetenschappelijk onderzoek is waaruit duidelijk naar voren komt dat het efficiënter is, antwoordt de heer Simons:

«Effectiever en efficiënter, allebei. Maar dat geldt niet voor zelfstandig leren. Daar is veel minder duidelijke evidentie voor maar daar is op zichzelf ook wat minder onderzoek naar gedaan. Het geldt zeker ook niet voor het contextrijke, het authentieke leren. Dat is eigenlijk een vernieuwing die nog heel weinig is onderzocht.»²⁴³

Als de commissie vervolgens vraagt of er dan niet grote risico's zijn genomen bij de invoering in de praktijk van deze vormen, antwoordt de heer Simons:

²⁴¹ Hilhorst (2007).

²⁴² Verslag openbaar gesprek met de heer Simons, d.d. 26 november 2007.

²⁴³ Verslag openbaar gesprek met de heer Simons, d.d. 26 november 2007.

«Ja, zeker! Het grootste risico is eigenlijk dat er niet goed genoeg geïnvesteerd is wat het betekent voor de professionele ontwikkeling van docenten. Er is niet goed genoeg rekening gehouden met die condities. Je kunt dat niet doen in heel grote klassen. Het betekent ook dat je dan ook iets moet doen aan de organisatie van het onderwijs en het aantal leerlingen per klas bijvoorbeeld. Dus in die zin ben ik het met u eens dat er grote risico's zijn genomen.»²⁴⁴

De commissie heeft ook mevrouw Van der Werf, hoogleraar Onderwijzen en leren aan de Rijksuniversiteit Groningen naar haar visie gevraagd. Zij heeft veelvuldig felle kritiek op het nieuwe leren geuit, met name gericht op het ontbreken van wetenschappelijke onderbouwing. Het is volgens haar nooit aangetoond dat het nieuwe leren effectiever is en zelfs niet dat het de motivatie verhoogt. Tijdens de openbare hoorzitting geeft zij aan dat al veel bekend is over hoe leerlingen leren.

«Op basis van die leerpsychologie weten wij ook hoe leerlingen niet leren, namelijk zelfontdekkend, zelfsturend, etcetera. Wij weten ook heel veel over hoe mensen hun informatie verwerken, hoe leerprocessen verlopen. Op basis daarvan kunnen wij kleine bijstellingen in bestaand onderwijs aanbrengen en op hele korte termijn kijken of dat tot iets leidt of niet. Stapsgewijs zou je dan kunnen komen tot nieuwe vormen van onderwijs. De weg is in ieder geval niet om al het bestaande weg te gooien en in de plaats daarvan iets heel nieuws te bedenken, waarvan uit wetenschappelijk onderzoek allang bekend is dat het niet werkt en niet aansluit bij de leerprocessen van leerlingen.»²⁴⁵

Op de vraag van de commissie wat zij bedoelt met haar uitspraak over «het niet werken», antwoordt mevrouw Van der Werf:

«Dat het minder effectief is en in heel veel gevallen zelfs schadelijk! Zelfontdekkend leren, probleem gestuurd leren is niet alleen minder effectief, het is zelfs ook schadelijk, omdat het bij leerlingen niet de basiskennis aanbrengt die ze nodig hebben om op verder te kunnen bouwen, omdat het soms leidt tot allerlei misconcepties over bepaalde kernbegrippen van bepaalde vakken, omdat het soms leidt tot ongeorganiseerde kennis. Uit Amerikaans onderzoek is zelfs gebleken dat kinderen uit zwakkere milieus die geconfronteerd worden met het zelfontdekkend leren, na dat zelf ontdekken nog minder wisten dan voorheen. Dat betekent dus dat het ook nog eens een leidt tot een afname van kennis.»²⁴⁶

De commissie heeft in dit verband ook gesproken met de heer Wijnen, emeritus-hoogleraar Ontwikkeling en onderzoek van het hoger onderwijs te Universiteit Maastricht. Hij was in de jaren zeventig nauw betrokken bij de ontwikkeling van het probleemgestuurd onderwijs aan de medische faculteit van Maastricht. Op basis van de ervaring die hij daarmee heeft opgedaan is hij gevraagd om lid te worden van het procesmanagement voortgezet onderwijs ter ondersteuning van de ontwikkeling van het studiehuis. Op de vraag van de commissie of er in de jaren zeventig al een onderbouwing was voor het probleemgestuurde onderwijs antwoordde de heer Wijnen dat er niet echt een onderbouwing was, maar wel een trend die zich in veel sectoren van de samenleving zoals de gezondheidszorg of het bedrijfsleven voordeed, namelijk de individualisering. Naar aanleiding van de vraag of er op dit moment meer wetenschappelijke evidentie voorhanden is, antwoordt de heer Wijnen:

²⁴⁴ Verslag openbaar gesprek met de heer Simons, d.d. 26 november 2007.

²⁴⁵ Verslag openbaar gesprek met mevrouw Van der Werf, d.d. 27 november 2007.

²⁴⁶ Verslag openbaar gesprek met mevrouw Van der Werf, d.d. 27 november 2007.

«Ja, er is inmiddels een groot aantal proefschriften verschenen waarin onderdelen van dat probleemgestuurd onderwijs onderzocht zijn en waarover evidentie op tafel gelegd kan worden.»²⁴⁷

De commissie heeft tijdens de hoorzitting ook stil gestaan bij het feit dat uit een aantal onderzoeken blijkt dat er sprake is van een bepaalde mate van effectiviteit. Aangezien de heer Wijnen nauw betrokken is geweest bij de invoering van de tweede fase en de vernieuwingen in de bovenbouw voor havo en vwo, is gevraagd waarom de heer Wijnen dacht dat zijn ervaring in Maastricht breed toepasbaar zou zijn in het voortgezet onderwijs in Nederland:

«Voor een deel is dat gebaseerd op het feit dat de problemen die zowel in het voortgezet onderwijs als in het universitaire onderwijs gesignaleerd werden parallel liepen. Men vond bijvoorbeeld dat de activiteit van studenten verhoogd zou moeten worden. Dit had ook betrekking op de uitval, die zowel in het universitaire onderwijs als in het voortgezet onderwijs niet als bevredigend werd gezien. Integendeel! Ook heb ik het over de aansluiting van de beide stelsels op elkaar. Dat waren vergelijkbare problemen en dan kom je betrekkelijk gemakkelijk op het idee dat je ook aan vergelijkbare oplossingen moet denken.»²⁴⁸

De onderwijsinspectie heeft met betrekking tot de aspecten didactiek, interactie en de wijze waarop het klassenmanagement door leerkrachten vorm krijgt, aandacht gevraagd voor het activerend leren, aldus de oud-inspecteur-generaal, de heer Mertens. De fundering voor het onderwijskundig denken dat de inspectie daarbij hanteerde lag in de effectieve schoolbeweging, een groep researchers die in de zeventiger jaren min of meer geconsolideerd hebben waar kwalitatief onderwijs uit bestond. Dat referentiekader, dat in Nederland bijvoorbeeld is samengevat door de heer Scheerens, hoogleraar van de universiteit Twente, vormde in de loop der jaren een basis voor het referentiekader voor het toezicht in het basis- en voortgezet onderwijs.

Mevrouw Van der Werf heeft tijdens de openbare hoorzittingen haar gedachten geuit over de theoretische onderbouwing van het activerend leren binnen het onderwijstoezicht. Zij zegt hierover:

«Het toezichtskader van de inspectie is inderdaad voor een heel groot deel gebaseerd op wat bekend is uit onderzoek naar effectief onderwijs, maar ik heb zo wel mijn twijfels of dat «activerend leren», voldoende is onderbouwd vanuit het onderzoek naar effectief onderwijs, omdat juist het activerend leren een heel vaag begrip is. Als er mee bedoeld wordt dat de inspectie kijkt of leerlingen tijdens de lessen wel daadwerkelijk aan het leren zijn, dus of de leertijd effectief wordt gebruikt, dan heeft hij gelijk. Maar als de inspectie kijkt of leerlingen wel voldoende met hun handen bezig zijn, of ze wel voldoende zelfontdekkend bezig zijn, of er wel voldoende praktijkopdrachten worden gegeven etc., dan is dat volstrekt niet onderbouwd vanuit onderzoek naar effectief onderwijs. Ik heb zelf het vermoeden dat juist met betrekking tot het begrip activerend leren, de inspectie toch een beetje geneigd is om te gaan kijken of er wel aspecten van het nieuwe leren worden gerealiseerd in het onderwijs, in de scholen.»²⁴⁹

²⁴⁷ Verslag openbaar gesprek met de heer Wijnen, d.d. 26 november 2007.

²⁴⁸ Verslag openbaar gesprek met de heer Wijnen, d.d. 26 november 2007.

²⁴⁹ Verslag openbaar gesprek met mevrouw Van der Werf, d.d. 27 november 2007.

De commissie verzoekt nader toe te lichten waarom zij denkt dat het kwaliteitscriterium activerend leren zo wordt toegepast dat daarmee het nieuwe leren wordt bevorderd?

Mevrouw Van der Werf deelt mee:

«Omdat het begrip activerend leren juist een begrip is wat ook heel erg door de propagandisten van het nieuwe leren wordt gebruikt. Het is dus heel verleidelijk om dan juist die aspecten te gaan beoordelen in het toezichtskader. Omdat het in het toezichtskader niet nauwkeurig omschreven staat, is het dus ook aan de inspecteurs om dat begrip te interpreteren.»²⁵⁰

Volgens de heer Jolles, hoogleraar neuropsychologie aan de Universiteit Maastricht, zijn de hersenen van jongeren in de leeftijd van 16 tot 18 jaar nog niet voldoende ontwikkeld om te kunnen voldoen aan de complexe vaardigheden die nodig zijn voor het studiehuis, zoals het plannen en programmeren van eigen gedrag op lange termijn, prioriteiten stellen, doelen halen door zelf initiatieven te nemen, gevolgen overzien van eigen handelen, impulsieve neigingen onderdrukken, of weerstand bieden aan sociale druk van vrienden of klasgenoten.

In het gesprek tijdens de openbare hoorzitting waarschuwen de heer Jolles en mevrouw Crone, eveneens wetenschapper op dit beleidsterrein, voor de hype en het misbruik maken van zeer prille kennis op het gebied neurowetenschappen en onderwijs expliciet onder de aandacht gebracht:

«Er is een rapport van een internationale commissie van de OESO, die het woord »neuromythen« heeft geïntroduceerd, een mythe, iets wat lijkt op waarheid maar het niet is. Er zijn de neuromythen van het linkerbrein en het rechterbrein. Inderdaad, de linker- en rechterhersenhelft verschillen van elkaar, maar vaak worden zij nu in het onderwijs – in ieder geval de laatste tien jaar – als een soort metafoor gebruikt: links is rationeel, rechts is emotioneel; links is man, rechts is vrouw. Dat zijn ongelooflijk foutieve metaforen, omdat zij een eigen leven zijn gaan leiden. Er zit iets van werkelijkheid in; er zit inderdaad een verschil tussen links en rechts, maar het wordt verkeerd gebruikt.»²⁵¹

Er is in de toekomst nog veel te verwachten van het onderzoek op het terrein van neurowetenschappen in relatie tot onderwijs. De graagte waarmee wordt ingesprongen op de prille resultaten van dit type onderzoek laat zien hoe groot de behoefte aan dit soort kennis is.

De heer Kirschner, hoogleraar Onderwijspsychologie en -technologie aan de Universiteit Utrecht, antwoordt op de vraag of hij van mening is dat de onderwijsvernieuwingen goed zijn onderbouwd kortweg «nee». Hij licht dat toe door te stellen dat een goede onderbouwing alleen mogelijk is, als er binnen het onderwijs pedagogisch doorlopende leerlijnen zouden zijn. In het basisonderwijs leren kinderen zowel zelfstandig te werken, als in teams. Dat is overgenomen van het Jenaplanonderwijs. Op het moment van invoering van de basisvorming, krijgen leerlingen ineens te maken met 15 vakken, veel toetsen, schoolbanken in busopstelling, hand opsteken, etc. Dat is niet bepaald een doorlopende pedagogische leerlijn en in die zin niet goed onderbouwd. Of hij vindt of een vernieuwing «evidence based» moet zijn antwoordt hij:

«Evidence based is overgewaaid uit de Verenigde Staten en is gebaseerd op wat er in de farmacie en medicijnen plaatsvindt. Het brengt echter ook een bepaalde methodologie met zich mee: grote

²⁵⁰ Verslag openbaar gesprek met mevrouw Van der Werf, d.d. 27 november 2007.

²⁵¹ Verslag openbaar gesprek met de heer Jolles en mevrouw Crone, d.d. 26 november 2007.

groepen, controlegroepen, dat wil zeggen dat je verschillende mensen – random – gerandomiseerd in verschillende condities kunt plaatsen, zodat alle toeval eruit gewerkt wordt. Dat is het idee achter evidence based. Dat kan men in het onderwijs niet doen. Wij kunnen kinderen in een bepaalde situatie niet slecht onderwijs geven.»²⁵²

De commissie vraagt vervolgens of de heer Kirschner dus meer zou willen werken met experimenten:

«Meer experimenteren, kleiner beginnen en zien waar de fouten zijn. Geen bedrijf zou nieuwe productielijnen invoeren op de wijze waarop de Nederlandse staat een drietal grootscheepse onderwijsvernieuwingen wilde invoeren, al was het een scheerapparaat. Ik vind een scheerapparaat een peulenschil, maar ik vind het onderwijs de toekomst van onze natie. Ik zou het niet zo gedaan hebben, laat ik het zo stellen.»²⁵³

Tot slot wordt in deze paragraaf melding gemaakt van het essay dat het Centraal Planbureau heeft opgesteld ten behoeve van het parlementair onderzoek, getiteld «Leren van beleid».²⁵⁴ Daarin wordt ingegaan op de vraag waarom we zo weinig over de effecten van beleid weten. Het Centraal Planbureau is van mening dat in de huidige beleidspraktijk kansen voor evaluatie van beleid onbenut blijven. De opstellers van het essay, Webbink en Van der Steeg, refereren hierbij het feit dat regelmatig «pilots» worden gehouden of dat beleid gefaseerd wordt ingevoerd. Daardoor ontstaan automatisch groepen die wel en groepen die niet te maken krijgen met het nieuwe beleid. Zij wijzen de onderzoekscommissie erop dat het benutten van deze kansen voor beleidsevaluatie relatief weinig inspanningen lijkt te vergen, terwijl de baten aanzienlijk kunnen zijn.

3.5 Hoe krijgt «het nieuwe leren» vorm in het onderwijs?

De drie grote onderwijsvernieuwingen bevatten in meer of mindere mate elementen van het nieuwe leren, die scholen naar eigen keuze of «impliciet gedwongen» invoeren in hun school. In hoofdstuk 2 is daar uitvoerig op ingegaan.

Daarnaast kende het voortgezet onderwijs altijd al een beperkt aantal traditionele vernieuwingsscholen, zoals Montessorischolen, Jenaplan-scholen, Daltonscholen, Freinetscholen en de Vrije scholen. Zij baseren zich op pedagogische stromingen die er in principe van uitgaan dat kinderen en jongeren een aangeboren wil tot leren hebben. Daarbij wordt in de regel gebruik gemaakt van een uitgewerkte theorie, waaraan men onderwijskundige en pedagogische inzichten ontleent. Zo liggen bijvoorbeeld aan het Daltononderwijs de kernconcepten verantwoordelijkheid, zelfstandigheid en samenwerking ten grondslag. In het voortgezet onderwijs behoort momenteel naar schatting ongeveer 5% van de scholen tot de categorie van traditionele vernieuwingsscholen.²⁵⁵

De lederwijsscholen dienen in dit kader niet onvermeld te blijven. Dit zijn veelal kleine, particuliere scholen (15 à 20 leerlingen), waarin kinderen zelf kunnen bepalen wat, wanneer en hoe ze willen leren. Het motto van de lederwijsscholen is «levensecht leren». De eerste school is in 2002 gestart in Schoonhoven. Volgens de website van het samenwerkingsverband van lederwijsscholen²⁵⁶, zijn er op dit moment zes scholen voor basis- en/of

²⁵² Verslag openbaar gesprek met de heer Kirschner, d.d. 3 december 2007.

²⁵³ Verslag openbaar gesprek met de heer Kirschner, d.d. 3 december 2007.

²⁵⁴ Essay Centraal Planbureau, zie bijlagen deelonderzoeken, bundel IV.

²⁵⁵ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf E.2.1.

²⁵⁶ <http://iederwijs.nl/>.

voortgezet onderwijs bij hen aangesloten. De leerwijsscholen worden in de discussies vaak als de ultieme vorm van het nieuwe leren aangehaald.

In deze paragraaf wordt een blik geworpen op scholen die zich compleet onderdompelen in de beginselen van het nieuwe leren. Hoe zijn zij tot stand gekomen? Om hoeveel scholen gaat het?

Volgens de onderwijsinspectie gaan ongeveer 60 scholen voor voortgezet onderwijs (of onderdelen daarvan) relatief ver in de innovatie van hun onderwijs, alhoewel er een verschil bestaat in de mate waarin. Op een totaal aantal van circa 550 scholen voor voortgezet onderwijs (waarbij de meer dan 100 scholen voor praktijkonderwijs buiten beschouwing zijn gelaten) is dat ruim 10%.²⁵⁷

Onderzoekers van het SCO-Kohnstamm Instituut bezochten in het kader van een onderzoek naar het «nieuwe leren» in het voortgezet onderwijs, acht van die scholen²⁵⁸. In het deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt hierover opgemerkt dat onder deze niet-representatieve steekproef van acht scholen zich vier scholen bevinden die deel uitmaken van een groot bestuur, namelijk Slash 21 te Lichtenvoorde, De Nieuwste School te Tilburg, het A. Roland Holst College te Hilversum en het Montaigne Lyceum, te Nootdorp.²⁵⁹

Tevens concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau dat het hier veelal gaat het om nieuw opgerichte scholen of afdelingen. Belangrijk daarbij is dat er bij de werving van nieuwe medewerkers en docenten geselecteerd kon worden op affiniteit met de nieuwe onderwijsaanpak. Er hoefde dus geen omwenteling in pedagogisch-didactische aanpak plaats te vinden met een zittend onderwijsteam. Het zijn in feite de ideale omstandigheden om een dergelijke vernieuwing tot zijn recht te laten komen. Illustratief in dit verband is dat wanneer een dergelijke school of afdeling gefuseerd wordt met een bestaande school met traditioneel onderwijs, er mogelijk spanningen optreden.

De commissie heeft in hierover een brief ontvangen van de Verontruste ouders van Marianum. Zij schreven dat sinds het invoegen van de onderwijsvernieuwendende Slash-afdeling²⁶⁰ in de moederschool, er onder 50% van de ouders onrust heerst. Ze ervaren het nieuwe leren als een opgedrongen onderwijsvorm en maken zich zorgen over «het niveau van de leerlingen die de laatste twee tot drie jaar de »verslashing« van de onderbouw hebben meegemaakt»²⁶¹. Kennelijk werkt het plotseling opleggen van een vernieuwend systeem niet erg overtuigend. Tijdens de openbare hoorzitting bracht de heer Van Dieten, destijds betrokken bij de invoering van Slash 21, overigens naar voren dat in het schooljaar 2006–2007 de eerste groep havo-kandidaten eindexamen heeft gedaan met als uitkomst dat alle leerlingen die toegelaten waren tot 5 havo zijn geslaagd. De school heeft berekend dat het aantal leerlingen dat onvertraagd via Slash 21 aan een havo-diploma gekomen is procentueel hoger is dan via de reguliere instroom..Daar staat tegenover dat de commissie heeft vernomen dat leerlingen die voorheen van Slash-onderbouw doorstroomden naar een reguliere bovenbouw, vaak op bepaalde vakken qua basiskennisniveau bijgespijkerd moesten worden.

²⁵⁷ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf B.4.4.

²⁵⁸ Oostdam e.a. (2006).

²⁵⁹ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf D.5.1.

²⁶⁰ Slash 21 maakte deel uit van een scholengemeenschap met twee vestigingen. Naast één van de vestigingen werd het vernieuwingsproject Slash 21 gehuisvest. Aanvankelijk was er in Lichtenvoorde dus een afdeling met een nieuwe opzet naast een afdeling met een meer traditionele aanpak. Beide afdelingen zijn in het schooljaar 2007–2008 geïntegreerd.

²⁶¹ Brief van Verontruste ouders Marianum, d.d. 15 december 2007 (TCO-07-298).

Wat betreft de vraag wie het nieuwe leren initieert, kan worden geconstateerd dat schoolbesturen een belangrijke invloed kunnen uitoefenen op de vernieuwing van het onderwijs. Met name grote schoolbesturen beschikken over voldoende middelen en menskracht om een nieuwe school of afdeling op te starten. Zij zijn in staat deze scholen te bemensen met personeel (eventueel uit andere scholen van het bestuur) dat enthousiast is voor de beoogde onderwijsvernieuwing. Schoolbesturen bieden

daarmee niet alleen een nieuw onderwijsaanbod voor een mogelijk nieuwe doelgroep, maar kunnen uit de ervaringen ook lering uit trekken voor de vernieuwing van het onderwijs in hun andere scholen.²⁶² Uit het gesprek met de voorzitter van één van de grootste schoolbesturen van Nederland, de heer Kraakman, bleek dat onder de vlag van één schoolbestuur een grote diversiteit aan type (vernieuwings)scholen kan bestaan. De betrokkenen in en om de school spelen een belangrijke rol in de vormgeving van het schoolconcept.

De Landelijke Pedagogische Centra (LPC) hebben in het kader van hun denktank-functie een initiërende rol gehad in de totstandkoming van enkele van eerder genoemde vernieuwingsscholen. Als gevolg van de nieuwe financieringswijze van de LPC sinds de invoering van de Wet Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten (SLOA), zijn zij zich marktgericht op gaan stellen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het ondersteuningsaanbod op het gebied van het «nieuwe leren». Op dat terrein zijn pedagogische centra in concurrentie met elkaar. De KPC- groep (Katholiek Pedagogisch Centrum) manifesteerde zich als één van de eersten intensief op het terrein van het «nieuwe leren». Het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS) profileert zich met het «natuurlijk leren» en het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (CPS) ontwikkelt samen met onder meer de heer Stevens het begrip «zin in leren». De KPC- groep was nauw betrokken bij het drie jaar durende experiment Slash 21 (dat inmiddels is afgerond). Op de vraag van de voorzitter van de onderzoekscommissie tijdens een openbare hoorzitting met oud-KPC-directeur of de pedagogische centra ook «denktank-gelden» inzetten voor andere vernieuwingen dan het nieuwe leren, antwoordt de heer Van den Heuvel:

«Het is interessant om te zien dat het beeld is ontstaan dat de Centra, maar dan met name KPC en APS, zich volledig hebben gestort op het nieuwe leren. Inmiddels ben ik twee jaar weg bij het KPC en ik weet de cijfers niet meer exact, maar in mijn tijd besloegen activiteiten die met het nieuwe leren waren gemoeid, nog geen 10% van het werkpakket van de twee centra. Alle andere activiteiten zijn gericht op het optimaliseren van leerprocessen die niet zo integraal anders zijn.»²⁶³

Op de website van de KPC Groep²⁶⁴ wordt in de paragraaf over hun visie op leren echter nadrukkelijk gesteld: «Binnen het onderwijs krijgt deze veranderende behoefte steeds meer invloed. Scholen geven vorm aan onderwijs gericht op zelfstandig lerende leerlingen. Het klassikaal »stapelen van kennis« is bijna geschiedenis. We spreken niet meer over onderwijzen, maar over leren; over het vermogen om persoonlijke kennis te structureren. Inzicht verwerven, daar gaat het om. Bedrijven, instellingen en overheden maken optimaal gebruik van hun «menselijk kapitaal» door lerende organisaties te creëren». Ook het APS²⁶⁵ geeft op zijn website aan dat APS-werknemers bij hun opdrachten bouwen aan werkrelaties waarin klanten leren zelf betekenisvolle leersituaties te ontwikkelen, waarvoor de leerpsychologische theorie van het «sociaal constructivisme» een basis vormt.

Op de vraag hoe het nieuwe leren vorm krijgt in het onderwijs, kan in ieder geval geantwoord worden dat de LPC een initiërende rol spelen bij het introduceren van vernieuwende concepten zoals het nieuwe of natuurlijk leren.

²⁶² Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, D.5.1.

²⁶³ Verslag openbaar gesprek met de heer Van den Heuvel, d.d. 28 november 2007.

²⁶⁴ www.kpcgroep.nl.

²⁶⁵ www.aps.nl.

Veel activiteit ter initiatie van het nieuwe leren wordt gevonden in de recente ontwikkelingen rond het oprichten van kenniskringen en het aanstellen van lectoren bij de lerarenopleidingen aan de hogescholen. In oktober 2001 heeft oud-minister Hermans een convenant afgesloten met de Vereniging van Hogescholen, de HBO-raad, op basis waarvan overdracht, verspreiding en ontwikkeling van kennis wordt verstevigd en vergroot door middel van lectoren en kenniskringen. Dit mede naar aanleiding van afspraken over de kenniseconomie in de Europese Kennistop in Lissabon. De HBO-raad heeft de effecten van het convenant en de subsidiebeschikking na vier jaar geëvalueerd. Daaruit blijkt dat ten aanzien van de beleidsdoelstelling «bijdrage aan het onderwijs» in veel gevallen een lectoraat fungeert als aanjager van vernieuwing van curricula. «Meestal door de inbreng van nieuwe kennis, maar ook door de ontwikkeling van nieuwe opleidingsconcepten en onderwijsmethoden».²⁶⁶ Een korte blik op het internet geeft de indruk dat veel van de lectoren verbonden aan de lerarenopleidingen, met de daaraan verbonden kenniskringen van docenten, gericht zijn op het nieuwe leren en vergelijkbare arrangementen. Ook vanuit deze hoek komen impulsen voor «het nieuwe leren»-concept. In paragraaf 3.8 wordt nader ingegaan op de verschuiving van aandacht voor didactiek, ten koste van de aandacht voor vakinhoud, met name binnen de tweedegraads-lerarenopleidingen.

Tijdens een werkbezoek van de onderzoekscommissie aan de Twente School of Education is de commissie uitgebreid voorgelicht over het integraal personeelsbeleid van scholen voor voortgezet onderwijs en de mogelijke koppeling van een nascholingstraject gericht op onderwijsinnovatie. In samenwerking met de Twente School of Education experimenteert een groep vo-scholen met een gegarandeerde overgang van een LB-functie (voorheen BBRA-schaal 10) naar een LC-functie (schaal 11), als de groep deelnemende docenten de nascholing binnen het «LB-LC scholingstraject» met goed gevolg heeft doorlopen. Het totale programma bestaat uit drie hoofdcomponenten:

- een theoretische component (met als thema's de nieuwe samenleving, het nieuwe kind, het nieuwe onderwijs en de nieuwe school; bestuurlijke achtergronden en vaardigheidstrainingen);
- actieonderzoek;
- externe stage.

Op de vraag «hoe krijgt het nieuwe leren vorm in het onderwijs» meent de commissie op grond van het bovenstaande en verder bronnenonderzoek te kunnen stellen dat ook via de nascholingstrajecten input wordt geleverd voor een verdere introductie op het nieuwe leren.

Binnen de ontwikkelingen rond het integraal personeelsbeleid en de bijbehorende beoordelingscriteria spelen de competenties van leraren een belangrijke rol. De Landelijke Pedagogische Centra hebben samen met Bureau Berenschot, in opdracht van het ministerie van OCW, bouwstenen aangereikt voor integraal personeelsbeleid.

Bij de competentie «gedifferentieerd werken» wordt het traditioneel lesgeven als *basisniveau* gewaardeerd:

- leraar is veel zelf aan het woord;
- leraar draagt kennis over;
- leraar reikt zelf oplossingen aan voor problemen;
- leraar toetst door vragen of de kennis begrepen is;
- leraar stelt gesloten vragen en geeft aan of een antwoord goed of fout is;
- leerlingen richten zich direct tot de leraar als ze iets niet weten.

²⁶⁶ HBO-raad, 2004. Evaluatie van lectoren en kenniskringen.

Als *excellent* wordt aangemerkt als men op de competentie «gedifferentieerd» werken voldoet aan de volgende kenmerken en die naar de mening van de commissie overeenkomsten vertonen met kenmerken van het nieuwe leren²⁶⁷:

- leraar legt problemen voor die stimuleren tot het zelf verzamelen en toepassen van kennis;
- leraar laat leerlingen eigen leerstrategieën ontwikkelen;
- leraar komt op basis van reacties van leerlingen tot realisatie leerdoelen;
- leraar laat leerlingen naar hun mogelijkheden zelfstandig werken of in overleg aan opdrachten werken;
- leraar speelt bewust in op verschillen in motivatie en capaciteiten van leerlingen.»²⁶⁸

Bovenstaande opsomming laat naar de mening van de onderzoekscommissie zien dat ook op basis van de beoordeling van leraren met behulp van de competentieprofielen, druk op leraren wordt uitgeoefend om zich te voegen naar de uitgangspunten van nieuw leren, wil men een goede beoordeling verwerven. De commissie vindt het opmerkelijk dat vanuit de overheid een opdracht uitgaat voor een dergelijke invulling van competenties voor een integraal personeelsbeleid, die zozeer de didactische vormgeving van het onderwijs raakt.

Samengevat: in de jaren negentig blijkt de leraar, vooral vanuit de pedagogisch-didactische concepten die verweven waren met de drie grootschalige onderwijsvernieuwingen, te worden geconfronteerd met aspecten van het nieuwe leren. Dit geschiedde zowel via (pre-ambules in) regelgeving, via procesmanagements, via overheidsvoorlichting, via inspectie en via lesmethoden. De laatste jaren lijkt de overheid steeds minder te kiezen voor de topdown-aanpak en komt de leraar via andere kanalen, zoals schoolbestuur/schoolleiding, schoolbegeleiding en -advisering, nascholingstrajecten en beoordelingscriteria in functie-waardering in contact met vernieuwingsconcepten, al of niet uit vrije wil.

De onderzoekscommissie kan zich het enthousiasme voor vernieuwende onderwijsconcepten voorstellen, mits er sprake is van een weldoordacht schoolplan, waarin een goede balans tussen kennis en vaardigheden en een goede afwisseling tussen de diverse didactieken bestaat en waarbij het gehele schoolteam, ouders en leerlingen zich volledig achter het gekozen concept scharen. Ook moet een dergelijke school over voldoende faciliteiten en randvoorwaarden beschikken. Herhaaldelijk is de commissie erop gewezen dat een «nieuwe leren»-school in feite een grotere capaciteit aan docenten nodig heeft om het zelfstandig werken van leerlingen goed te kunnen begeleiden, die daarin ook specifiek zijn (na)geschoold. Ook de aanpassingen in gebouwen kunnen niet achterwege blijven. De onderzoekscommissie is zich ervan bewust dat de wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit van het nieuwe leren moeilijk te verwezenlijken is, maar realiseert zich ook dat een dergelijk bewijs niet eenvoudig te leveren is. Als de scholen die voor een dergelijk concept kiezen, goede onderwijsresultaten boeken en de leerlingen en ouders tevreden zijn over het onderwijs, dan moet ook niet aan de bestaande vrijheid worden getornd om deze keuze te maken, zij het dat bij negatieve signalen in het proportionele toezicht, de onderwijsinspectie zonder moeite een verscherpt toezicht moet kunnen entameren. De commissie constateert dat soms bepaalde didactieken met een impliciete dwang worden opgelegd aan leraren. Uiteraard heeft het bevoegd gezag van een school een bepaalde beleidsvisie, waarvoor

²⁶⁷ In het publicatie «Competenties van leraren; beoordelaarshandleiding» van Berenschot/Vslpc, waarin deze competenties verder zijn uitgewerkt staat expliciet bij de competentie «gedifferentieerd werken» vermeldt: «Deze competentie sluit aan bij ontwikkeling als Studiehuis, e.d. en vertoont overeenkomsten met bijvoorbeeld «activerend leren», «adaptief onderwijs» en «duaal leren» ... Door het volgen van meerdere lessen in de loop van de tijd kan worden nagegaan of een leraar erin slaagt om leerlingen zover te krijgen dat ze zelfstandiger worden in hun leerproces.».

²⁶⁸ Twisk e.a., 1999.

commitment kan worden gevraagd van het schoolteam. In de hedendaagse schoolcultuur lijkt het echter van groot belang om de uitwerking van de beleidsvisie in nauw overleg met de betrokkenen in de school uit te werken.

De heer Van Wieringen, voorzitter van de Onderwijsraad, signaleert tijdens de openbare hoorzitting dat er gaandeweg zich een ontwikkeling lijkt voor te doen, waardoor leraren minder autonoom worden. Hij gaf een extreem voorbeeld van een verandering van werkwijze zonder overleg tussen schoolleiding en leraren:

«Een conciërge was ingeschakeld om de tafeltjes in de klaslokalen anders neer te zetten, niet in rijen maar in groepjes. Deze conciërge werd door het management ingeschakeld om leraren te dwingen op een andere manier te gaan werken».²⁶⁹

3.6 De veranderde positie van de docent

De laatste tijd staat de positie van de leraar volop in de belangstelling. De Commissie Rinnooy Kan werd in mei 2007 ingesteld door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, met als opdracht te adviseren over het lerarentekort en de kwaliteit van het leraarschap. Deze commissie concludeert in haar rapport *LeerKracht*²⁷⁰ ten aanzien van de onderwijsvernieuwingen: *«De Commissie spreekt in dit advies geen oordeel uit over de wijsheid van alle onderwijsvernieuwingen; dat behoorde niet tot haar mandaat. Wel signaleert de Commissie dat de manier waarop de vernieuwingen in een aantal scholen worden doorgevoerd van veel kanten kritiek ontvangt. Te vaak lijken deze door overheid, bestuur, management en externe adviseurs opgelegd te worden, met voorbijgaan aan een inhoudelijk debat in de school en betrokkenheid van leraren daarbij. Daarmee voelt de leraar zich niet of nauwelijks onderdeel van de vernieuwing. Dat heeft gevolgen voor een succesvolle invoering en voor de eigen tevredenheid over het werk.»*

Een van de aanbevelingen van de commissie is dat de beroepsgroep zich sterker moet positioneren, onder andere door het ontwikkelen van een publiekrechtelijk basisregister en het stellen van een norm voor excellent leraarschap.

Onlangs hield de Vereniging voor Onderwijsrecht een symposium onder de titel «Leraar: autoriteit of onderdaan? Centraal stond hierbij de pedagogisch-organisatorische autonomie voor de leraar in relatie tot het management van een onderwijsinstelling.

Uiteraard houdt het versterken van haar positie de beroepsgroep zelf ook bezig. De heer Dresscher, voorzitter van de AOB, zegt hierover tijdens de openbare hoorzitting:

«We moeten de docent rechten toekennen. We hebben daar zelf een voorstel voor gedaan in de vorm van een professioneel statuut. Daarin is beschreven wat de rechten en plichten van de docent zijn ten aanzien van zijn eigen autonomie. Verder moet de regelgeving zodanig worden opgesteld dat een docent niet onevenredig onder druk kan komen te staan van »bedrijfeconomische« maatregelen. Je ziet scholen hun onderwijssysteem veranderen, het aantal docenten verminderen en ander personeel aantrekken. Onder de lump sum zijn dat normale bevoegdheden, maar het betekent wel dat een docent dan eigenlijk niet meer kan bepalen hoe hij zijn lessen geeft, want de

²⁶⁹ Verslag openbaar gesprek met de heer Van Wieringen, d.d. 3 december 2007.

²⁷⁰ *LeerKracht*, advies van de Commissie Leraren, september 2007. p. 29.

bodem wordt er gewoon onderuit getrokken door het aantal docenten sterk te verminderen. Naar mijn mening moet daar dringend wat aan gebeuren, maar dan zitten we tot morgenmiddag te praten. Het evenwicht is volstrekt zoek. Docenten hebben heel weinig in te brengen in de school en als ze wat inbrengen, gebeuren er ook bizarre dingen. Ik kijk naar het voorbeeld van onze collega in Gemert die geschorst wordt omdat hij het niet met de directeur eens is. Ik zoek er echt naar om de kerk weer in het midden te krijgen. Het gaat er helemaal niet om dat de leraren de dictatuur in de school moeten hebben, maar er moet een redelijk evenwicht zijn tussen de directie en de leraren – en overigens ook het andere personeel – waar het gaat om de uitoefening van je beroep. Dat is namelijk het belang.»²⁷¹

De Algemene Onderwijsbond acht de ontwikkeling van een professioneel statuut van belang voor leraren, juist om weerstand te kunnen bieden tegen de topdownaanpak waarmee onderwijsmodellen aan de scholen wordt opgelegd. Het Statuut moet vastleggen wat de rechten en plichten van leraren zijn ten aanzien van hun beroep, daarnaast moeten de leraren collectief onderwijskundige besluiten nemen.

3.7 Het bewaken van de onderwijstijd

Eén van de aanleidingen voor het parlementair onderzoek vormt de maatschappelijke onrust over het onderwijs, die voor een deel gelegen is in de discussie over de onderwijstijd. Kort voorafgaand aan het onderzoek werd door scholieren en studenten de noodklok geluid over het tekort aan lesuren. De normen voor onderwijstijd zijn in de afgelopen tijd door de inspectie strenger gecontroleerd en gehandhaafd. Schoolleiders voelen zich genoodzaakt om problemen op organisatorisch vlak, zoals onvervulde vacatures, lesuitval als gevolg van ziekte, scholing en vergaderingen, vooraf in te calculeren en roosters te maken waarin de randen van «begeleide onderwijstijd» worden opgezocht. Dit heeft vervolgens geleid tot nieuwe protesten van betrokkenen in en om de school. De door staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart en de VO-raad voorgestelde verruiming van de norm (in de zin van verruiming van activiteiten die onder de norm vallen), waarover nog overleg met het veld plaatsvindt, heeft niet tot het wegnemen van de onrust geleid.

3.7.1 Een korte terugblik

Ten tijde van de mammoetwet waren de voorschriften voor onderwijstijd vastgelegd in verplichte lessentabellen. Voor algemeen vormend onderwijs waren die tabellen in de onderbouw gebaseerd op 30 wekelijkse lesuren van 50 minuten. De bekostiging van scholen, toen nog in lessen, was gebaseerd op een maximale groepsgrootte van 30 leerlingen. De leraren werden bekostigd op basis van 25 lessen à 50 minuten per week gedurende 36 lesweken per jaar.

Gelijktijdig met de invoering van de basisvorming is men overgegaan op een adviesurentabel.²⁷² Dit was beleidstechnisch makkelijker in te vullen dan een verplichte lessentabel. Met het van kracht worden van de Wet tweede fase havo/vwo en vervolgens de Wet regeling onderbouw VO is de adviesurentabel komen te vervallen en werden scholen niet meer bekostigd op basis van een wekelijks aantal «lessen» van 50 minuten. Scholen kregen hierdoor de mogelijkheid om een grotere verscheidenheid aan didactische werkvormen te kiezen. Met de invoering van de Wet regeling onderbouw VO is dit tegelijkertijd voor de bovenbouw van het

²⁷¹ Verslag openbaar gesprek met de heer Dresscher, d.d. 3 december 2007.

²⁷² Zoals de naam adviesurentabel al aangeeft was dit een advies aan de scholen over het aantal uren dat aan alle vakken besteed kon worden en wel gedurende het geheel der cursusjaren. Ondanks het feit dat deze tabel slechts een adviesfunctie had, ging er een sturende werking van uit. (bron: Kamerstuk 30 323, nr. 3, artikelsgewijze toelichting, p. 20). Ter illustratie de adviesurentabel voor de basisvorming: De tabel ging uit van lesuren van 50 minuten. Hierbij werd voor de kerndoelen uitgegaan van een tijdsbeslag van 75% van het aantal uren per vak in de adviestabel. Scholen konden van deze tabel afwijken, de kerndoelen waren immers in 75% van de tijd te realiseren. Daarnaast was een minimum aantal lessen voor de vakken maatschappijleer, kunstvakken en lichamelijke opvoeding in vmbo, havo en vwo verplicht. Voorwaarde was dat in totaal ten minste 3000 lesuren van 50 minuten onderwijs werd gegeven in de voorgeschreven vakken van de basisvorming. De eerste drie leerjaren van het vmbo, havo en vwo: per jaar 1280 lesuren, gebaseerd op een week van 32 lesuren van 50 minuten.

vmbo geregeld. De voorgaande wettelijke voorschriften op traditionele contacttijd tussen leraar en een klas zijn daarmee vervangen door de definitie: «begeleid onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel».

Een urennorm geeft de ondergrens aan van de minimaal te programmeren en te realiseren uren in verschillende leerjaren. De naleving van de urennormen is een bekostigingsvoorwaarde in het onderwijs. Huidige normen in het voortgezet onderwijs zijn: 1040 klokuren in de onderbouw vo, 1000 klokuren in bovenbouw havo/vwo en derde jaar vmbo, en 700 klokuren in examenjaar. In het mbo geldt een urennorm van 850 uur.

Tot 1 augustus 2006 gold voor de onderbouw een norm van 1067 klokuren. Deze norm was ruimer dan de huidige 1040-norm, maar was voornamelijk een symboolgetal: er was geen strikt toezicht op naleving. De Inspectie schrijft hierover in september 2006 dat ze al lang op de hoogte was dat de norm 1067 klokuren door scholen niet wordt nagekomen. Letterlijk stelt de Inspectie: «(...) wat al lang bij de inspectie en het ministerie van OCW bekend was, namelijk dat geen enkele school in Nederland de onderwijstijd van 1067 klokuren in de onderbouw of 1000 klokuren in de bovenbouw realiseert.»²⁷³

Bovenstaand onderzoek van de Inspectie uit 2006 toont een verontrustend beeld: 60% van de bezochte scholen programmeerde in het schooljaar 2005/2006 onvoldoende uren. Daarnaast blijkt ook uit onderzoek van RegioPlan naar lesuitval in het schooljaar 2005/2006 dat er bijna geen scholen zijn die in de eerste drie leerjaren van het vo voldoende onderwijstijd realiseerden.²⁷⁴ Naar aanleiding van deze onderzoeken kondigt de minister maatregelen aan en scherpt de handhaving aan. De minister schrijft: «De kwaliteit van het onderwijs is in het geding. Het minimum aantal uren begeleidde onderwijstijd is immers een aspect van de kwaliteit van het onderwijs».

Met ingang van schooljaar 2006/2007 is de houding ten aanzien van onderwijstijd daarom veel minder vrijblijvend. De realisatie van voldoende onderwijstijd maakt nadrukkelijk deel uit van het reguliere kwaliteitsonderzoek dat de inspectie periodiek bij de school uitvoert. Als een school de wettelijke voorschriften voor de onderwijstijd in het schooljaar niet naleeft, meldt de Inspectie dit aan de minister die sancties kan opleggen zoals inhouding van bekostiging omdat in strijd met de bekostigingsvoorwaarden is gehandeld. Het nieuwe beleid en de veranderde opstelling van de Inspectie ten aanzien van de naleving van 1040-urennorm leidt tot veel onrust op de scholen.

²⁷³ Bijlage bij Kamerstuk 27 451, nr. 61: Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, onderzoek naar de naleving van minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, september 2006.

²⁷⁴ Bijlage bij Kamerstuk 27 451, nr. 60.

²⁷⁵ Kamerstuk 30 323, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 6. In de artikelsgewijze toelichting wordt in aanvulling op deze definitie vermeld: Dit betekent dat leerlingen ook elders dan op school aan opdrachten kunnen werken en dat de leraar of onderwijs-ondersteunen daarbij niet altijd fysiek aanwezig hoeft te zijn.

²⁷⁶ Bijlage bij Kamerstuk 27 451, nr. 60.

3.7.2 Huidige situatie rond regelgeving onderwijstijd

Uitgaande van de wettelijke definitie wordt onder onderwijstijd verstaan: «begeleid onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel».²⁷⁵

In een brief van de minister van OCW aan de scholen voor voortgezet onderwijs op 12 september 2007²⁷⁶ wordt nog eens uiteengezet welke onderwijsactiviteiten meetellen voor de urennorm. Het gaat om onderwijsactiviteiten die voldoen aan de volgende criteria:

1. het moet gaan om begeleid onderwijs, dat wil zeggen dat leerlingen «afdwingbaar» aanspraak kunnen maken op begeleiding;

2. het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geplande en voor alle leerlingen van een bepaalde stroom verplichte onderwijsprogramma;
3. het onderwijs moet onder verantwoordelijkheid van een leraar worden verzorgd die op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast.

Voorbeelden van deze onderwijsactiviteiten waarvan de uren meegeteld kunnen worden zijn, mits ze voldoen aan alle drie de bovengenoemde criteria:

Onderwijsactiviteiten, mits ze voldoen aan alle drie de bovengenoemde criteria, waarvan de uren meegeteld kunnen worden, zijn bijvoorbeeld:

- ingeroosterde lessen;
- activiteiten in de mediatheek of Open Leercentrum;
- mentor- of (studie)begeleiding;
- toets- en examenactiviteiten;
- activiteiten buiten de school, zoals werkweken, excursies, sportdagen, werkbezoeken;
- theaterbezoeken in het kader van CKV;
- activiteiten in de vorm van individuele of groepsopdrachten in het kader van het lesprogramma;
- stage indien er sprake is van begeleiding door de school.

Op 26 november 2007 stuurde de staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart de «Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs» naar de Kamer die zij samen met de VO-raad heeft opgesteld. Daarin wordt gewezen op de conclusie van de Inspectie van het onderwijs dat er een significant verband te zien is tussen onderwijstijd en de algehele onderwijskwaliteit. De kwaliteit wordt bepaald door een samenspel van factoren, waar de onderwijstijd er één van is.²⁷⁷ Dit wordt nog eens expliciet benadrukt in een aanvullende brief aan de Kamer.²⁷⁸

In deze laatste brief van 28 november 2008 worden, op verzoek van de Kamer, de afspraken die in het kader van de Kwaliteitsagenda zijn gemaakt over onderwijstijd nader toegelicht. De oplossing voor de problematiek wordt niet gezocht in een verlaging van de norm, maar in een verruiming van de onderwijsactiviteiten die onder de huidige norm vallen. Over deze voorstellen binnen de Kwaliteitsagenda vindt in de periode tot maart 2008 nader overleg met het onderwijsveld plaats.

De laatste voorstellen voor aanpassing houden in dat de wettelijke normen van respectievelijk 1040, 1000 en 700 klokkuren per schooljaar worden gehandhaafd, maar daarbinnen wordt ruimte gemaakt voor:

1. het meetellen van maximaal 40 klokuren maatwerkactiviteiten, voor alle leerlingen toegankelijk, maar niet verplicht (bijv. mentorlessen of speciale culturele programma's);
2. het meetellen van de maatschappelijke stage van 72 klokkuren over de gehele schoolperiode van een leerling (gemiddeld 12 tot 18 klokkuren per schooljaar);
3. het rekening houden met de gevolgen van vakantiespreiding door toepassing van een regiocorrectie.

Deze voorstellen heeft de staatssecretaris in een brief aan de scholen van 19 december 2007 nog eens expliciet toegelicht.²⁷⁹ Op basis van de vele reacties die hierop zijn gevolgd constateert de onderzoekscommissie dat het aangekondigde overleg met het onderwijsveld nog niet is afgerond. Het is de commissie overigens opgevallen dat in een voetnoot bij deze brief staat vermeld: «De norm is 1040 uur per schooljaar; het gemiddeld

²⁷⁷ Kamerstuk 31 289, nr. 1.

²⁷⁸ Kamerstuk 31 289, nr. 5.

²⁷⁹ Brief van de staatssecretaris van het ministerie van OCW, mevrouw Van Bijsterveldt-Vliegenthart, d.d. 19 december 2007, kenmerk VO/OK/2007/52286.

jaarlijks beschikbare aantal weken om dat te realiseren is, na aftrek van vakantie- en feestdagen, 38,5».

Het aantal schoolweken waar tot op heden mee is gerekend is 39 weken, hetgeen tot 1040 klokuren leidt. Rekenen met 38,5 weken leidt tot (gemiddeld) 1027 klokuren per jaar.

onderwijstijden onderbouw vo	wekelijks aantal lesuren	omgerekend in aantal klokuren per week	schoolweken per schooljaar	totaal aantal klokuren per schooljaar
oude norm	32	26,67	40	1 067
huidige norm	32	26,67	39	1 040
gemiddeld aantal weken na aftrek van vakantie- en feestdagen	32	26,67	38,5	1 027
sanctie-norm ¹	27	22,80	39	890

¹ Kamerstuk 31 200 VIII, nr. 26.

De commissie heeft kennisgenomen van de vele commentaren over dit onderwerp. Dit betrof onder andere de informatie en commentaren van het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) en de Actiegroep «Vergeten Feiten», voor dit onderwerp verenigd in het Platform Bewust Kiezen voor Kwaliteit (BKK), Meer Onderwijs Moet (MOM) van een aantal actieve ouders, de AOb, Beter Onderwijs Nederland (BON)²⁸⁰ en vele anderen. Er is discussie over het gemiddeld aantal werkelijke schoolweken in een schooljaar, over het aantal lesuren (en doorrekeningen uit voormalige regelgeving), over de bekostiging, over de diverse onderwijsactiviteiten die wel of niet onder de norm vallen, over daadwerkelijke contacturen, over wel of geen bandbreedte²⁸¹, etc.

De onderzoekscommissie zal in hoofdstuk 6 Aanbevelingen nader op de bevindingen ingaan.

3.8 Het nieuwe leren en het belang van kennis

Het nieuwe leren en de didactische vernieuwingen die het nieuwe leren de afgelopen decennia inluidden, lijken in de praktijk met zich mee te brengen dat het gewicht dat aan kennis wordt gegeven binnen het onderwijs afneemt. Het lijkt in toenemende mate belangrijker te worden dat je kunt leren, dan wat je leert.

Dit proces, waarbij didactische werkvormen gericht op zelfontplooiing voor de individuele leerling meer gewicht krijgen, is terug te vinden in scholen met vernieuwende onderwijsconcepten. Daarbij lijkt tevens een verschuiving op te treden van gewenste eindniveaus voor zoveel mogelijk leerlingen, naar individuele ontplooiing daarbij rekening houdend met het startniveau van de toevallig in een school aanwezige leerlingpopulatie. De heer Van Wieringen merkte hierover tijdens de openbare hoorzitting het volgende op:

«Wat je in de afgelopen tijd hebt gezien, is dat de didactiek opgerukt is, dat je de manier waarop leerlingen leren op een voetstuk hebt geplaatst en dat als het ware datgene wat geleerd wordt van secundair belang wordt geacht, alsof dat voortvloeit uit een manier van leren.»²⁸²

Een gedegen kennisbasis heeft in het verdere leren een ervaren grote betekenis. In de eerste plaats biedt de verworven kennis een kader waarbinnen nieuwe opgedane kennis en ervaring kan worden geduid en op waarde worden geschat. Van Wieringen:

²⁸⁰ In tegenstelling tot veel andere organisaties is BON het niet oneens met de 1040-urennorm.

²⁸¹ Het begrip bandbreedte lijkt nogal eens verschillend te worden geïnterpreteerd. Het voorstel voor een bandbreedte in het wetsvoorstel Regeling onderbouw VO heeft het niet gehaald. Over bandbreedte stond vermeld in de Memorie van Toelichting: «De invulling van de bandbreedte voor onderwijstijd is niet van invloed op de bekostiging van scholen. Indien scholen ervoor kiezen minder dan 1067 uren maar ten minste 1000 uren onderwijstijd te programmeren, dienen zij de vrijkomende uren daarom in te zetten voor schoolontwikkeling en dus kwaliteitsverbetering». Kamerstuk 30 323, nr. 3, p. 7.

²⁸² Verslag openbaar gesprek met de heer Van Wieringen, d.d. 3 december 2007.

«Die benadering wordt ondersteund door wat we aan evidentie hebben. Je moet een soort kader hebben, want ook nieuw kennis die je opdoet moet ergens een plaats krijgen.»²⁸³

Ook de heer Kirschner bevestigt tijdens de hoorzitting het belang van gedegen basiskennis nog eens:

«In onze hersens gebeuren twee dingen. We zien iets en als we al een cognitief schema, een soort kapstok, in ons hoofd hebben, kunnen wij het beeld assimileren – tot ons nemen – als het daar goed in past.Als het er niet goed in past en wij het als vreemd beschouwen, gaan onze hersens die schema's of kapstokken opnieuw rangschikken. Dat heet accommoderen.»²⁸⁴

Dit soort effecten van de introductie van het nieuwe leren was door een aantal voortrekkers niet voorzien, noch beoogd. Duffy, Simons en Van der Linden beschreven in 1995 het nieuwe leren nadrukkelijk als een aanvulling op de bestaande manieren van leren. Zij pleitten voor meer diverse werkvormen, zoals zelfstandig leren en samenwerkend leren, afhankelijk van datgene wat verworven moet worden (welke kennis, welke vaardigheden) en diegene om wie het gaat.²⁸⁵ Kirschner zegt tijdens de openbare hoorzitting hierover:

«Alles wat door oefening totaal geautomatiseerd wordt als procedure kun je het beste proberen te doen via iets wat zou kunnen heten behaviorisme. Alles waarvoor je inzicht nodig hebt om het te kunnen toepassen wat je geautomatiseerd hebt, waarbij je nieuwe schema's gaat bouwen, zou je kunnen doen op een cognitivistische wijze. En alles waar je over moet nadenken, reflecteren en wat je moet beargumenteren, bediscussiëren, zou je misschien het beste kunnen doen door eerst zelfreflectie en dan met anderen, zodat je andere standpunten krijgt. Dan gaat het niet om een vakgebied maar om een soort kennis, inzicht, vaardigheid, metavaardigheid, waarbinnen elk der vakgebieden bestaat.»²⁸⁶

Ook de heer Simons constateerde in zijn gesprek met de onderzoekscommissie dat er teveel aandacht uitgaat naar het «hoe» en veel te weinig naar het «wat». Wat moeten de onderwijsuitkomsten zijn? Wat vinden we nu echt belangrijk? Daarvan afgeleid volgt volgens hem de vraag welke nieuwe vormen nodig zijn om de beoogde uitkomsten diepgaand te leren:

«Dat vind ik het kernprobleem van het onderwijs in deze tijd. Ik zou dan ook een pleidooi willen houden voor een nationaal debat over wat we nu echt belangrijk vinden. Ik vind persoonlijk dat we veel te veel vakken hebben, dat we te veel inhouden per vak hebben, op een aantal andere punten ook nog te veel uren maken en dat we docenten te veel uren laten geven. Dus ik vind dat alles minder zou moeten, maar wel beter.»²⁸⁷

²⁸³ Verslag openbaar gesprek met de heer Van Wieringen, d.d. 3 december 2007.

²⁸⁴ Verslag openbaar gesprek met de heer Kirschner, d.d. 3 december 2007.

²⁸⁵ Duffy, Simons, Van der Linden (1995).

²⁸⁶ Verslag openbaar gesprek met de heer Kirschner, d.d. 3 december 2007.

²⁸⁷ Verslag openbaar gesprek met de heer Simons, d.d. 26 november 2007.

In de onderwijspraktijk, ook in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, zien we het risico dat in plaats van als aanvulling, werkvormen van het nieuwe leren gaan domineren, waardoor de noodzakelijke kennisbasis onvoldoende aandacht krijgt.

Twee jaar geleden heeft de Onderwijsraad onderzoek gedaan naar de aandacht voor vakinhoud bij de tweedegraads lerarenopleidingen. Daarvoor werden de studiegidsen van de afgelopen 25 jaar werden

doorgenomen. Met het nodige voorbehoud werd geconcludeerd dat de aandacht voor de vakinhoud in de lerarenopleiding gehalveerd is van 80% naar 40%. Ondanks mogelijke meetfouten blijft dit toch wel een aanzienlijke terugloop, aldus de voorzitter van de Onderwijsraad, de heer Van Wieringen, tijdens de openbare hoorzitting op 3 december 2007. De hierdoor ontstane ruimte in het onderwijsprogramma van de lerarenopleidingen, en dan wordt hier met name op de tweedegraadsopleidingen gedoeld, is ingenomen door meer aandacht voor didactiek.

De heer Dronkers wijst in zijn boek «Ruggengraat van ongelijkheid» op het effect van deze verschuiving in het onderwijs voor leerlingen die van huis uit minder bagage hebben meegekregen:

«Als leerlingen van huis uit over weinig culturele kennis beschikken (door (culturele) armoede, door migratiegeschiedenis, etc.), dan hebben zij meer onderwijstijd nodig waarin hun die culturele kennis wordt onderwezen. Zij kunnen daarvoor immers niet terugvallen op hun ouders. Ook het verborgen curriculum, de impliciete kennis en vaardigheden die nodig zijn op school, is die leerlingen en hun ouders minder bekend. De zachte onderwijsvormen doen juiste een extra beroep op deze kennis en vaardigheden. (...) Kortom, zelfontplooiing en ontdekkend leren veronderstellen voldoende kennis omtrent de gewenste richting van de ontplooiing of het object van ontdekking. Als de grondslagen hiervan niet in het ouderlijk huis zijn geleerd, dan helpen de zachte werkvormen weinig om die achterstanden effectief in te halen. Eerder zetten ze leerlingen zonder die culturele bagage op achterstand».²⁸⁸

De heer Verbrugge, voorzitter van Beter Onderwijs Nederland, lichtte tijdens de openbare hoorzitting toe dat naar zijn mening het onderscheid tussen kennis en vaardigheden in feite moeilijk te maken is:

«Ik stoor me heel erg aan de indeling in kennis, vaardigheden, het competentiejargon en dan nog psychosociale elementen. Kennis is in alle gevallen, zoals Plato en Aristoteles ons al leerden, «epistèmè»: verstand hebben van iets, iets kunnen. Wanneer ik kennis van wiskunde heb, kan ik iets. (...) Je moet formules kennen. Dat is een element van kennis maar er is geen wiskundige die daarop gaat bevragen. Je wilt dat een leerling daar sommen mee kan maken en dat hij ermee kan werken. Die kundigheid hoort bij het vak en daarom spreek ik over vakkundigheid. Dat geldt voor een bioloog, voor een historicus en voor iemand die hout- of metaalbewerking doet. En daar horen bepaalde oefeningen bij die ook altijd al praktisch van aard zijn. Dus voor ons is het kundigheidselement op de verschillende niveaus van belang en dat hoort bij een vak.»²⁸⁹

De gedegen kennisbasis vindt zijn belang tevens in het feit dat het een gedeelde kennisbasis is. De onderzoekscommissie is van mening dat in een tijd waarin de individualisering elke aspect van de samenleving raakt, gedeelde waarden belangrijker dan ooit zijn. Een gedeelde kennisbasis, bijvoorbeeld over de rechtstaat Nederland en zijn ontstaan, kan bijdragen aan gedeelde waarden.

De verwaarlozing van (gedeelde) kennis in het onderwijs wordt scherp geïllustreerd door een onderzoek van de heer Bevers, hoogleraar Cultuursociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, naar de inhoud van de eindexamenopgaven voor muziek en beeldende kunst in het voortgezet onderwijs in de laatste vijftien jaar in Frankrijk, Duitsland, Engeland en Nederland. In Nederland is er verhoudingsgewijs weinig

²⁸⁸ Dronkers (2007), p. 56.

²⁸⁹ Verslag openbaar gesprek met de heer Verbrugge, d.d. 26 november 2007.

aandacht voor kennis van de eigen kunst en cultuur en opvallend veel voor cultuurtrends van na 1950. Zo wordt hoegenaamd geen aandacht meer besteed aan het belang van Nederlandse kunstenaars als Rembrandt, Van Gogh en Mondriaan, waar dit in de andere landen wel gebeurt.²⁹⁰

Eenzelfde ontwikkeling van de uitholling van de gemeenschappelijke kennisbasis kan worden gesignaleerd voor de vakken Nederlands of Engels. De literatuurcanon kwam in de afgelopen decennia onder vuur te liggen. Leraar Engels Marinus Jaspers beschrijft de verandering in een interview in het NRC Handelsblad van zaterdag 24 november 2007: «De literatuurlessen vond ik altijd het mooist (...) Die literatuurlessen bestaan niet meer. In de bovenbouw hebben de meeste klassen nog maar twee lessen Engels per week. (...) Er was een traditie, een cultuur, collega's van andere talen deden hetzelfde. Maar ook de boekenlijst is afgeschaft. Voorheen lazten leerlingen voor hun eindexamen tien boeken, nu nog een stuk of drie. Animal farm in de vierde, een Nicci French in de vijfde en Brave new world in de zesde. Dat is tegenwoordig de literaire bagage die een leraar Engels zijn atheneumleerlingen meegeeft.»

In het geschiedenisonderwijs is nu, dankzij de Commissies Van Rooij en Van Oostrom, een canonisering van het onderwijs in gang gezet. Gegeven het grote draagvlak dat hiervoor bestaat, kunnen we vaststellen dat er een toenemende behoefte is aan herwaardering van (gedeelde) kennis. Een herwaardering waarvan we als commissie het belang onderstrepen.

De onderzoekscommissie is van mening dat dit tevens een belangrijke bijdrage kan leveren aan het herstellen van de positie en het aanzien van de vakdocent in het onderwijs. De overheid moet hierin een initiërende rol vervullen, maar het is wenselijk dat het veld zelf bij de inhoudelijke herijking het voortouw neemt. De formele verankering in curriculum en het eindexamen is dan weer aan de overheid.

Een andere mogelijkheid waarmee de onderwijsinhoud weer meer centraal wordt gesteld is het ontwikkelen van leerstandaarden, zoals al in 1999 door de Onderwijsraad bepleit in het advies «Zeker weten: leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid»²⁹¹. Dit advies is destijds niet door de minister omgezet in beleid. Onlangs is in het Onderwijsraadadvies «Versteviging van kennis in het onderwijs»²⁹² opnieuw aandacht gevraagd voor het belang van de ontwikkeling van leerstandaarden. De heer Leune, oud-voorzitter van de Onderwijsraad, heeft in gesprek met de onderzoekscommissie nog eens benadrukt dat 15% tot 20% van de basisscholen – en daarbij baseert hij zich op inspectieonderzoek – de basisvaardigheden op het gebied van taal en rekenen nog onvoldoende leren beheersen als zij het voortgezet onderwijs instromen. Dat is ernstig voor het verdere verloop van de schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs, om nog maar te zwijgen over vervolgonderwijs.

Recentelijk zijn door het kabinet initiatieven genomen om het instrument leerstandaarden handen en voeten te geven.. Ook hier geldt dat wanneer is vastgesteld wat leerlingen zeker zouden moeten weten en beheersen, daarna de aandacht kan uitgaan naar de vraag wat de meeste effectieve en efficiënte methode is om diepgaand te leren.

Zeer actueel in dit verband is de discussie in het basisonderwijs over het taal- en rekenonderwijs, met name toegepitst op het rekenen. Het realistisch rekenen in het basisonderwijs, waarbij de leerling zelf zijn

²⁹⁰ Bevers (2005).

²⁹¹ Onderwijsraad (1999).

²⁹² Onderwijsraad (2007).

oplossingsstrategie moet bedenken, wortelt in het constructivistische denken. Er is momenteel veel kritiek op deze rekenmethode. Uit onderzoek blijkt dat rekenzwakke leerlingen juist meer baat hebben bij traditionele lesmethodes.²⁹³ De beleidsnota «Scholen voor morgen» van staatssecretaris Dijkma kent hoge prioriteit toe aan het verbeteren van taal- en rekenprestaties.²⁹⁴ Zo zal onder andere duidelijker worden vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het terrein van taal en rekenen moeten kennen en kunnen. Dit gebeurt onder andere op basis van het advies van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.

In het kader van het volgen van de leerresultaten op de doorlopende leerlijnen heeft de commissie geconstateerd dat niet iedere basisschool alle leerlingen laat deelnemen aan de bestaande eindtoetsen basisonderwijs. Een veelbesproken kwestie is tevens het punt of kinderen al eerder moeten en kunnen worden getoetst op de ontwikkeling van hun vaardigheden, bijvoorbeeld halverwege groep 3.

In het deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau²⁹⁵ wordt opgemerkt dat het basisonderwijs in feite meer zorggericht dan opbrengstgericht is. «In 1985 werd de Wet op het basisonderwijs van kracht. In 1994, het jaar nadat de eerste echte basisschoolleerlingen het basisonderwijs verlieten, bracht de Commissie Evaluatie Basisonderwijs het rapport Zicht op kwaliteit uit. De commissie constateerde destijds dat de opbrengsten van het basisonderwijs, uitgedrukt in leerresultaten, op belangrijke onderdelen sterk verbeterd konden worden. Het onderwijsaanbod was, gezien de beschikbare onderwijstijd, te omvangrijk om hoge opbrengsten op allerlei terreinen mogelijk te maken. Daarnaast constateerde de commissie dat er in het basisonderwijs te weinig sprake was van een opbrengstgerichte cultuur. Of er op dit laatste punt sindsdien iets is veranderd, is zeer de vraag. Sinds 1994 zijn de onderwijsinhouden verder verbreed, was er sprake van een verschuiving van kennis en inzicht naar vaardigheden, en later ook naar houdingen, schakelde men over van overwegend klassikaal onderwijs naar meer «onderwijs op maat». Het accent verschoof van onderwijzen (de leraar en leerstof centraal) naar leren (de leerling centraal). In 2007 constateerde de Onderwijsraad dat er in het basisonderwijs sprake is van onderpresteren. Als de IQ-score als norm wordt gehanteerd, varieert de onderbenutting bij afzonderlijke toetsen van de CITO-eindtoets (taal, rekenen, begrijpend lezen, informatieverwerking) tussen de 15% en 18%. Bij de totaalscore op de CITO-eindtoets was er bij bijna 12% van de leerlingen uit groep 8 sprake van onderbenutting. Volgens de Inspectie van het onderwijs heeft een kwart van de leerlingen uit groep 8 die het basisonderwijs verlaat, een vaardigheid in technisch lezen op een niveau dat niet uitsteekt boven dat van groep 6. Bij rekenen bleken de prestaties bij basisbewerkingen als optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen achteruit te zijn gegaan.»

In hoofdstuk 6 «Aanbevelingen» zal de commissie nader ingaan op het belang van het herstel van de balans tussen vakinhoud en didactiek. Cruciaal daarbij is goed te formuleren wat de rol van de overheid is en wat nadrukkelijk aan de scholen en docenten moet worden overgelaten.

²⁹³ Rudolf Timmermans, Addition and subtraction strategies: assessment and instruction.

Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen, 2005.

²⁹⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 1.

²⁹⁵ Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf A.2.5.

HOOFDSTUK 4 DE KWALITEIT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS

4.1 Inleiding

In dit vierde hoofdstuk verkent de commissie de staat van het Nederlandse onderwijs. Hoe staan we ervoor? Wat valt daar eigenlijk over te zeggen? Wat weten we ervan? Hoe moeten we de gegevens die beschikbaar zijn over de kwaliteit van het onderwijs interpreteren?

Er zijn tegenstrijdige signalen in omloop, die maar moeilijk met elkaar te rijmen zijn. Zo zijn er talrijke klachten over de toerusting van scholen en instellingen: te weinig financiële middelen, achterstallig onderhoud van gebouwen, een toenemend lerarentekort en protesterende leerlingen en studenten. Maar toch lijken scholen en instellingen er nog steeds in te slagen om met beperkte middelen onderwijs te geven op een acceptabel niveau en goede resultaten te realiseren. Het Nederlandse onderwijsstelsel staat internationaal gezien immers nog goed aangeschreven. Maar wat zegt dat precies?

We zien verder dat opeenvolgende generaties gemiddeld gezien hoger opgeleid zijn dan de voorgaande. Ook valt een sterke stijging te zien van de onderwijsdeelname. Steeds meer jongeren nemen steeds langer deel aan het onderwijs. De scholingsdeelname van werkenden nam de afgelopen jaren flink toe en bevindt zich inmiddels, vergeleken met andere OESO-landen, op een gemiddeld niveau. Nederland heeft echter ook relatief hoge uitvalcijfers. Van het totaal aantal jongeren betreft 21% de arbeidsmarkt zonder kwalificatie, maar een groot aantal van hen (17%) vindt werk.²⁹⁶ Dat laatste is op zichzelf echter meer een graadmeter voor de situatie op de arbeidsmarkt dan een onderwijsparameter. Sinds het verdrag van Lissabon (2002) zet het Nederlandse beleid sterk in op zo hoog mogelijke kwalificaties voor een zo groot mogelijk aantal jongeren. Vanuit maatschappelijk oogpunt presteert het Nederlandse onderwijs vergeleken met andere landen zeker niet slecht, zo lijkt het althans. Bij nader inzien valt ook hierbij enkele kanttekeningen te plaatsen.

In dit hoofdstuk wil de onderzoekscommissie meer zicht krijgen op de kwaliteit van ons onderwijs en orde scheppen in de tegenstrijdige signalen. Hoe kunnen we deze signalen interpreteren? En hoe staan we er nu echt voor?

In paragraaf 4.2 staan we stil bij de vraag welke bijdrage (positief of negatief) de onderwijsvernieuwingen hebben geleverd aan de kwaliteit van onderwijs. Met de vernieuwingen werd uiteraard een verbetering beoogd. Maar is deze verbetering ook opgetreden? Naast de objectieve metingen, presenteren we in deze paragraaf de resultaten van de webenquête over de onderwijskwaliteit, uitgevoerd door het Onderzoekscentrum Leren in interactie. Hoe oordeelt het veld?

Vervolgens beschrijven we in paragraaf 4.3 een aantal metingen en indicatoren die in de discussies over onderwijskwaliteit veelal een belangrijke rol spelen. PPON, cohortonderzoeken, internationale rankings en uitslagen van de reken- en taaltoetsen voor Pabostudenten: wat zeggen deze cijfers en hoe moeten we deze duiden? Met andere woorden welk belang kunnen we aan deze beoordelingen hechten? En hoe staat het Nederlandse onderwijs ervoor gelet op de beschreven indicatorwaarden? In paragraaf 4.4 bespreken we tenslotte het gebruik van twee belangrijke instrumenten waarover de overheid beschikt om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken: de examens en de rol van de inspectie. Hoe krijgen deze instrumenten in de praktijk vorm en levert ons dit voldoende

²⁹⁶ WRR (2006), p. 194.

vertrouwen dat we tijdig een correct beeld krijgen over de (ontwikkeling van) onderwijskwaliteit?

4.2 De effecten van onderwijsvernieuwing

Hoofdstuk 2 bevatte een integrale beschrijving van de drie klassieke onderwijsvernieuwingen. In deze paragraaf geven we de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de effecten van de onderwijsvernieuwingen op de kwaliteit van het onderwijs nogmaals weer. Daarnaast bespreken we de opvattingen van de direct betrokkenen in het onderwijs, zoals gebleken uit de webenquête.

4.2.1 Invloed van onderwijsvernieuwing op de kwaliteit

De effecten van de onderwijsvernieuwingen op de kwaliteit van onderwijs zijn volgens het deelonderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) wisselend. Een van de onderzoeksvragen van commissie was na te gaan welke invloed de onderwijsvernieuwingen hebben gehad op de kwaliteit van onderwijs. Het ROA heeft hierover aan de commissie gerapporteerd. Uit deze analyse blijkt dat de effecten van de onderwijsvernieuwingen een genuanceerd beeld laten zien. Over het algemeen blijkt dat sprake is van een beperkte invloed van de innovaties op onderwijskwaliteit. Hoewel een aantal elementen als positief kunnen worden beoordeeld, zijn deze soms ook trendmatig en niet zozeer toe te schrijven aan de vernieuwing.

Zo zijn de effecten van de basisvorming beperkt gebleven. Met de invoering van de basisvorming werd beoogd het niveau van het jeugd-onderwijs te verhogen, de keuze voor een opleiding uit te stellen en het programma te moderniseren. Het opleidingsniveau in het voortgezet onderwijs is verhoogd (meer doorstroom naar havo/vwo en minder zittenblijvers). Daar staat tegenover dat het kennisniveau van de algemene vakken aan de onderkant niet is opgehoogd. Bovendien blijkt het verschil in kennisniveau tussen havo/vwo en vbo/mavo/vmbo niet te zijn afgenomen. Er is geen sprake van latere determinatie en modernisering van het programma is onvoldoende van de grond gekomen.

De effecten van het vmbo zijn redelijk positief. Met de invoering van het vmbo werd een verbetering naar het vervolgonderwijs beoogd. Het aantal zittenblijvers en voortijdig schoolverlaters is gedaald. Er stromen meer leerlingen door naar vervolgonderwijs. Er is aanvankelijk een verschuiving geweest van de theoretische leerweg en de gemengde leerweg naar basisberoepsgerichte leerweg en de kaderberoepsgerichte leerweg. Vmbo-ers kiezen voor hogere richtingen binnen het mbo. De doorstroom naar het havo laat sinds de invoering van het vmbo een stijgende lijn zien. Maar het succes op het havo daarentegen, is voor deze groep leerlingen minder groot dan voor leerlingen die via de koninklijke weg doorstromen naar het havo. Zo blijven leerlingen die met een vmbo-diploma doorstromen naar het havo twee keer zo vaak afhaken als andere leerlingen.²⁹⁷

De effecten van de tweede fase tenslotte zijn zorgelijk. In de tweede fase ging het er vooral om om de aansluiting met het hoger onderwijs te verbeteren. Het aantal gediplomeerde van het havo en vwo, is gedaald door een afname van de instroom uit mavo en havo. De keuze voor de technische vakken lijkt door de invoering van de profielen te zijn afgenomen. En met name onder meisjes, is het potentieel voor de bètagerichte

²⁹⁷ Deelonderzoek Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, paragraaf 4.4.

studies afgenomen. Door de invoering van de tweede fase is de doorstroom van havo naar vwo, en van mavo naar havo zeer sterk gedaald. De rechtstreekse route wordt meer bewandeld. De invoering van de tweede fase heeft vervolgens de discrepantie tussen het schoolexamen en het centraal examen versterkt. Het gemiddelde cijfer voor de school-examens ligt systematisch hoger dan voor het centraal examen. Met name particuliere instellingen laten grote discrepanties zien. De geloofwaardigheid van de scholen kan daardoor in het geding komen. Bovendien wordt de legitimiteit van toelatingsprocedures aangetast, daar waar de toelating tot lootstudies de gemiddelde scores als belangrijk criterium voor loting nemen. Tenslotte staat hiermee de beoogde verzwarende werking op losse schroeven. Als immers de uiteindelijke beoordeling wat «soepeler» wordt toegepast, is het maar de vraag of de voorbereiding op het hoger onderwijs is verbeterd.

Beeldvorming over onderwijskwaliteit

In de webenquête van het Onderzoekscentrum «Leren in Interactie» is aan ouders en leerlingen die overigens geen ervaringen hebben in dit onderwijs voorafgaand de vernieuwingen gevraagd naar hun oordeel over de huidige kwaliteit van het onderwijs. Met andere woorden, deze vraag is voorgelegd aan ouders die niet de situatie voor en na de vernieuwing konden vergelijken. Voor deze groep geldt het volgende. Ouders van leerlingen uit de basisvorming zijn positief over de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kinderen, zo blijkt uit het onderzoek. Hoewel tijdsintensief wordt er volgens de ouders voldoende aandacht besteed aan de kerndoelen, algemene vaardigheden en de begeleiding van de leerlingen. Verreweg de meeste ouders vinden ook dat er voldoende aandacht wordt besteed aan vaardigheden gericht op oriëntatie op studie en beroep en actief leren. De leerlingen zijn dezelfde mening toegedaan als hun ouders. Ditzelfde beeld geldt ook voor de tweede fase en het vmbo, zij het dat leerlingen in de tweede fase wel kritischer zijn. Met name het actief leren, de begeleiding van de leerlingen en de aandacht voor verschillen tussen leerlingen wordt in de tweede fase door een veel beperktere groep als voldoende gewaardeerd.

In de webenquête is tevens gevraagd naar de bijdrage van de vernieuwingen aan de kwaliteit van onderwijs. De basisvorming heeft niet overtuigend geleid tot verhoging van het algehele peil van het jeugd-onderwijs, modernisering van onderwijsprogramma, harmonisering van het onderwijs en uitstel van definitieve studie- en beroepskeuze, zo oordelen ouders en docenten. Schoolleiders stellen zich iets neutraler op. In de tweede fase is het diploma in de ogen van de betrokkenen niet meer waard geworden, de positie op de arbeidsmarkt is niet verbeterd, er is geen verbetering zichtbaar van de aansluiting van vwo en havo op het hoger onderwijs en er is geen grotere samenhang in het programma. In het vmbo valt op dat vooral de leerlingen zelf erg positief zijn over de vernieuwing. Het diploma is in hun ogen meer waard geworden, de positie op de arbeidsmarkt is verbeterd, de aansluiting met het vervolgonderwijs is verbeterd en ze hebben meer tijd voor het maken van een definitieve studie- en beroepskeuze. De docenten oordelen over de mate waarin de doelen voor het vmbo zijn gerealiseerd negatief.

4.3 Nationaal en internationaal onderzoek naar onderwijskwaliteit

Hoe kunnen we onderwijskwaliteit meten? Dat is lastiger dan op het eerste gezicht lijkt. Er is geen eenduidige definitie van kwaliteit. Er bestaat ook geen overkoepelende indicator die een beeld geeft van de onderwijsprestaties in de onderscheiden schooltypen. Er kan dan ook moeilijk worden gesproken over «de kwaliteit» van het onderwijs. Wel zijn er verschillende indicatoren beschikbaar die inzicht geven in de prestaties op verschillende gebieden van het onderwijs. Ook zijn er trendgegevens beschikbaar. De indicatorwaarden moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. We geven in deze paragraaf een overzicht van de feiten en cijfers die beschikbaar zijn. Deze feiten en cijfers ontlent we aan het PPON (Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau), Cohortonderzoeken, Internationale vergelijkingsstudies (PIRLS, TIMSS en PISA) en tenslotte de reken- en taaltoetsen van de Pabo-studenten. Het zijn deze cijfers die de gemoederen bezighouden en die dus vragen om een nadere beschouwing.

4.3.1 Periodieke Peilingen van het Onderwijsniveau

Sinds 1987 onderzoekt het project Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau (PPON) de leeropbrengsten in het basisonderwijs. Intussen zijn vrijwel alle leerdomeinen onderzocht, zoals de Nederlandse taal, rekenen, wiskunde, wereldoriëntatie, Engelse taal en bewegingsonderwijs. Het project wordt uitgevoerd door het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO), in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. PPON beschrijft de resultaten van haar onderzoek in de zogenaamde «balansen».

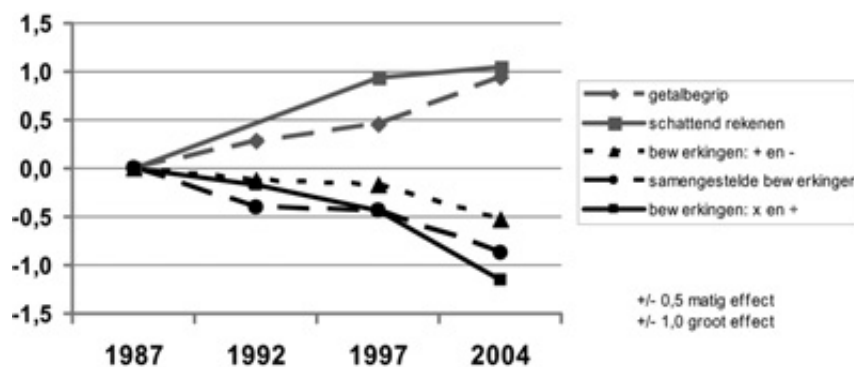
De laatste peiling heeft in 2005 plaats gevonden en geeft inzicht in enkele aspecten van het onderwijsaanbod in de jaargroepen 6, 7 en 8 en geeft gedetailleerd inzicht in de leesvaardigheid van leerlingen aan het einde van de basisschool.

In die peiling is een beperkt aantal onderdelen vergeleken met een voorgaande peiling uit 1998. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de lestijden voor begrijpend en voortgezet technisch lezen samen, nauwelijks afwijken van elkaar, evenals het begrijpen en interpreteren van geschreven teksten. Voor wat betreft het begrijpen en interpreteren van teksten geldt dat de prestaties bij de peiling in 1998 en de peiling in 2005 met elkaar vergelijkbaar zijn. Voor wat betreft het niveau van het begrijpen van geschreven teksten geldt dat de standaarden voor voldoende en minimumbeheersing van de kerndoelen door het beoogde percentage leerlingen wordt bereikt. Dat geldt niet voor het interpreteren van teksten. Het niveau van de standaard voldoende wordt bereikt door 50% van de leerlingen, terwijl dit niveau bij 70 tot 75% van de leerlingen wordt verwacht. Voor wat betreft woordenschat is er een verbetering te zien in het percentage leerlingen dat voldoet aan het niveau standaard voldoende (60%) ten opzichte van 1998 (30%), maar dit niveau ligt nog wel onder het te verwachten percentage (70–75%). Ten opzichte van de peiling uit 1993 lijkt het enthousiasme van leerlingen voor lezen te zijn achteruitgegaan.²⁹⁸

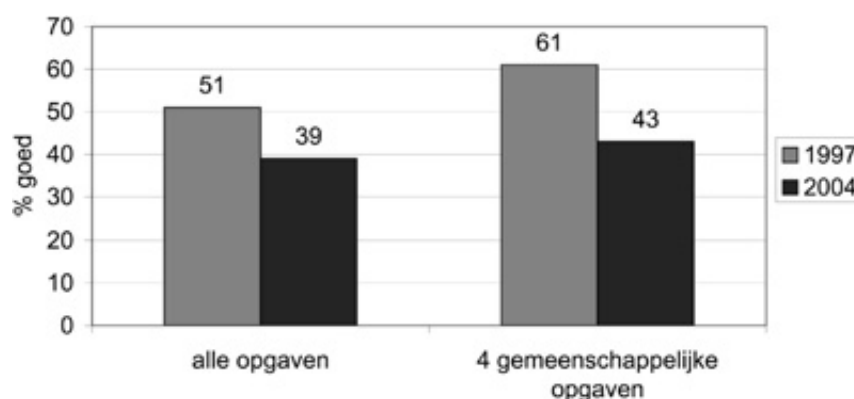
In 2004 is het vierde peilingsonderzoek voor rekenen-wiskunde einde basisonderwijs uitgevoerd. Uit die peiling blijkt dat er sinds 1987 een negatieve ontwikkeling is op het gebied van de vaardigheid van kinderen met bewerkingen (cijferend rekenen). Het peil daarvan is systematisch aan het dalen, vooral bij het vermenigvuldigen en delen, maar ook bij het optellen en aftrekken, zoals uit figuur 4.1. blijkt.

²⁹⁸ Dit zijn slechts enkele van de resultaten uit het onderzoek. Voor meer informatie zie Heesters e.a. (2007).

Figuur 4.1. Verandering Rekenpeil 1987–2004 CITO Periodieke Peilingen (PPON)²⁹⁹



Figuur 4.2. Prestaties bij deelsommen 1997 versus 2004: percentage goed



In het lesprogramma van het vak rekenen heeft de laatste jaren een accentverschuiving plaatsgevonden. Het schattend rekenen kreeg steeds meer aandacht hetgeen ten koste ging van bewerkingen (cijferend rekenen). Figuur 4.2 laat zien dat deze accentverschuiving in het lesprogramma zich vertaalt in de prestaties. Naast de genoemde negatieve ontwikkeling is er sinds 1987 een verbetering te zien in de vaardigheden op het gebied van getallen en getalrelaties en is tussen 1987 en 1997 de vaardigheid van leerlingen in het schattend kunnen rekenen sterk toegenomen. Deze ontwikkeling heeft zich daarna slechts op beperkte schaal voortgezet.³⁰⁰

4.3.2 Cohortstudies: Prima-cohorten, VOCL-cohorten en COOL5–18.

Internationaal gezien loopt Nederland voorop in de uitvoering van grootschalige cohortstudies in het onderwijs, waarin relatief grote aantallen leerlingen gedurende een aantal jaren gevolgd worden in hun schoolloopbaan. In het basisonderwijs loopt het cohortonderzoek Primair Onderwijs (Prima) en in het voortgezet onderwijs Prima-voortgezet onderwijs en het Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen (VOCL). In het schooljaar 2007/2008 is, als voortzetting van de vroegere Prima – en VOCL-cohorten, een nieuw cohortonderzoek gestart, Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen onder leerlingen van 5 tot 18 jaar Cool5–18 (COOL5–18). Dit onderzoek volgt leerlingen van 5 tot 18 jaar in hun schoolloopbaan door het primair en voortgezet onderwijs en het mbo. In dit onderzoek staat de cognitieve ontwikkeling – kennis en vaardigheden in het Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde –, de ontwikkeling van

²⁹⁹ bewerking door dr. C.M. van Putten, Rijksuniversiteit Leiden.

³⁰⁰ Janssen e.a. (2005).

sociale competenties, waaronder burgerschapscompetenties en de sociaal-emotionele ontwikkeling centraal. Het onderzoek wordt uitgevoerd door verschillende instituten. Het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS), verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen, en het SCO-Kohnstamm Instituut voor onderzoek van opvoeding en onderwijs, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) zijn verantwoordelijk voor het primair onderwijs gedeelte. Het CITO en het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION) nemen het voortgezet onderwijs en mbo gedeelte voor hun rekening. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is verantwoordelijk voor de koppeling van de gegevens aan de onderwijsnummerbestanden. Het onderzoek wordt gesubsidieerd door Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Prima en Prima – VO

Het Prima-cohortonderzoek, als opvolger van de landelijke evaluatie onderwijsvoorrangsbeleid (Leo-cohortstudies) is opgezet om periodiek een beeld te krijgen van de ontwikkelingen in het primair onderwijs, en om diverse beleidsprogramma's in het primair onderwijs te evalueren, zoals het onderwijsachterstanden- en Weer Samen Naar School-beleid. Er hebben zes metingen plaatsgevonden, de eerste in het schooljaar 1994–1995, de laatste in het schooljaar 2004–2005. Er zijn steeds ongeveer 600 basisscholen en 60 000 leerlingen bij betrokken. Sinds de derde meting van PRIMA, in 1998–99, wordt bij elke meting een centraal thema gehanteerd. Bij de laatste meting was dat «Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het reguliere basisonderwijs».

De helft van de Prima-leerlingen is na het verlaten van groep 8 nog een aantal jaren gevolgd in het voortgezet onderwijs (Prima – VO). Het betreft twee cohortstudies: één voor leerlingen die in 1997 het basisonderwijs verlaten hebben en één voor leerlingen die in 2001 het basisonderwijs verlaten hebben. Bij de scholen is jaarlijks opgevraagd op welk niveau en schooltype de desbetreffende leerlingen onderwijs volgden en wat hun rapportcijfers waren voor Nederlands, Engels en wiskunde. Ook werden doubleren, tussentijds schoolverlaten en examenresultaten in kaart gebracht. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het ITS en het SCO-Kohnstamm Instituut in opdracht van het ministerie van OCW en NWO.

VOCL

Het Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen (VOCL) is gericht op het verkrijgen van inzicht in de relatie tussen achtergrond- en instroomkenmerken van leerlingen in het voortgezet onderwijs en hun schoolloopbaan en bereikt onderwijsniveau.

Versillende onderzoeksinstellingen voeren dit onderzoek sinds 1989 uit, in opdracht van het CBS en NWO. Op dit moment lopen er drie cohortstudies in het voortgezet onderwijs (VOCL'89, VOCL'93 en VOCL'99). In elk VOCL cohort worden circa 20 000 leerlingen gevolgd vanaf de eerste klas van het voortgezet onderwijs tot en met het moment dat ze de het voortgezet onderwijs verlaten. De laatste cohortstudie (VOCL'99) is uitgevoerd door het GION in samenwerking met het CBS. In 2007 verscheen een vergelijkende analyse van deze cohorten, uitgevoerd door het GION. De resultaten uit dat onderzoek zijn niet eenduidig te interpreteren, al hebben de onderzoekers het vermoeden dat er sprake is van een lichte daling van het onderwijsniveau. «*Leerlingen hebben minder kennis van rekenen en taal nodig om een bepaald advies te krijgen, en bij gelijke kennis van wiskunde en de Nederlandse taal en algemene vaardigheden*

*halen ze vaker zonder vertraging een diploma voor het geadviseerde of een hoger onderwijstype dan in het verleden het geval was».*³⁰¹

De onderzoekscommissie constateert mede op basis van het deelonderzoek van het ROA dat hoewel de cohortstudies een goede databank vormen en inzicht geven in gegevens over schoolloopbanen, deze studies op dit moment nog niet de mogelijkheid hebben om periodieke gegevens te verzamelen over competentieniveaus. Volgens het ROA zijn er ook nog teveel missende waarden op cruciale variabelen. Daarmee zijn de cohortstudies op dit moment nog geen goede graadmeter voor onderwijskwaliteit in Nederland. Volgens velen zijn de internationale studies dat wel.

4.3.3 Internationale vergelijkingsstudies: PIRLS, TIMSS en PISA

Andere indicatoren om de ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs te volgen zijn de internationale vergelijkingsstudies zoals Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) en het OECD Programme for International Student Assessment (PISA). PIRLS heeft uitsluitende betrekking op het basisonderwijs, TIMSS op het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs en PISA uitsluitend op het voortgezet onderwijs.

PIRLS

PIRLS is een internationaal vergelijkend onderzoek naar de begrijpend leesprestaties van leerlingen van negen en tien jaar. PIRLS is een onderzoek van het IEA International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) en wordt in Nederland uitgevoerd door het Expertisecentrum Nederlands in opdracht van het ministerie van OCW. Er heeft een meting in 2001 en 2006 plaatsgevonden. In het laatste onderzoek waren veertig landen betrokken. In Nederland hebben 4156 leerlingen van 139 scholen deelgenomen.

Uit het laatste onderzoek blijkt dat Nederlandse leerlingen van 9 en 10 jaar internationaal gezien op een goed niveau lezen, maar minder goed dan vijf jaar geleden. Vooral meisjes zijn iets minder goed gaan lezen, maar scoren altijd nog beter dan jongens. Uit het onderzoek blijkt dat alleen de Russische Federatie, Hong Kong, Singapore en Luxemburg (en enkele Canadese provincies) een significant betere prestatie hebben geleverd dan Nederland.

TIMSS

TIMSS is een internationaal vergelijkend vierjaarlijks onderzoek naar de kennis van leerlingen in de exacte vakken gemeten met een internationale TIMSS-toets voor het basisonderwijs en/of voortgezet onderwijs. De eerste meting heeft in 1995 plaatsgevonden. Op dit moment lopen er twee TIMSS-projecten: TIMSS-2007 en TIMSS-advanced. Aan TIMSS-2007 doen meer dan 60 landen mee. TIMSS-Advanced betreft een internationale wis- en natuurkundetoets voor leerlingen in het eindexamenjaar van het vwo. De resultaten van de laatste meting worden eind 2008 verwacht. Het Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO) van de Universiteit Twente voert dit onderzoek uit voor Nederland in opdracht van NWO.

Aan TIMSS-2003 hebben 50 landen uit verschillende werelddelen meegedaan. De TIMSS-toets is afgenomen bij leerlingen in groep 6 van het basisonderwijs en bij leerlingen in leerjaar 2 van het voortgezet onderwijs. In totaal hebben in Nederland circa 2900 leerlingen uit 130

³⁰¹ Kuyper en van der Werf (2007), p. 93.

basisscholen en 2900 leerlingen uit 130 scholen voor voortgezet onderwijs aan TIMSS-2003 deelgenomen.

Uit TIMSS-2003 blijkt dat Nederlandse basisschoolleerlingen evenals in 1995 zowel het rekenonderdeel als het natuuronderwijsdeel van de TIMSS-toets zeer goed hebben gemaakt. Naast vier Aziatische landen scoort alleen Vlaanderen voor rekenen significant hoger dan Nederland, maar andere landen zoals Engeland, Schotland, Noorwegen en de Verenigde Staten scoren significant lager dan Nederland. Ten opzichte van 1995, hebben groep 6 leerlingen in 2003 significant minder goed op de TIMSS-toets voor rekenen gepresteerd, maar deze daling in gemiddelde toetsscore is zeer beperkt. Een volgend TIMSS-onderzoek kan pas uitwijzen of er daadwerkelijk sprake is van een neerwaartse trend in rekenprestaties.

Voor natuuronderwijs is het prestatieniveau van leerlingen in groep 6 op gelijk niveau gebleven. De gemiddelde toetsscore voor natuuronderwijs van leerlingen van de Aziatische landen, Engeland, Letland en de Verenigde Staten is significant hoger dan de score van de Nederlandse leerlingen.³⁰²

Uit het onderzoek onder leerlingen uit het voortgezet onderwijs blijkt dat het prestatieniveau van de Nederlandse leerlingen, gemeten met de TIMSS-toets, in wiskunde en science in 2003 ten opzichte van 1995 en 1999 nagenoeg gelijk is gebleven. Nederland staat in 2003 zowel voor wiskunde als voor science in de top tien van de best presterende landen. Alleen de leerlingen van de vijf deelnemende Aziatische landen hebben significant beter in wiskunde gepresteerd dan Nederlandse leerlingen. Voor science hebben alleen de Aziatische landen en Estland een significant hogere gemiddelde toetsscore behaald dan Nederland.

Vlaamse leerlingen zijn voor wat betreft wiskunde net zo goed als Nederlandse leerlingen, in science hebben ze echter (significant) minder goed gepresteerd. Andere West-Europese landen zoals Zweden, Engeland, Schotland en Noorwegen hebben een significant lagere gemiddelde wiskundescore behaald dan Nederland. Dit geldt ook voor science; alleen Engeland zit voor dit vakgebied op gelijk niveau met Nederland.

Binnen de verschillende inhoudelijke domeinen van wiskunde en science zijn er wel verschillen in prestaties van de Nederlandse leerlingen. Met betrekking tot wiskunde blijken leerlingen in leerjaar 2 beter te zijn in de inhoudelijke domeinen meten en gegevens dan in algebra en meetkunde. De toetsprestaties op het scheikunde-onderdeel van de TIMSS-toets zijn aanmerkelijk lager dan de toetsprestaties op de overige inhoudelijke domeinen van science (natuurkunde, biologie, fysische aardrijkskunde en milieuvraagstukken).³⁰³

PISA

Sinds 2000 voert de OECD driejaarlijks het PISA-onderzoek uit. Dit richt zich op leesvaardigheid en kennis en vaardigheden in wiskunde en in natuurwetenschappen van 15-jarige scholieren. Het CITO voert dit onderzoek uit voor Nederland. De resultaten uit het laatste onderzoek hebben betrekking op 2006. Het laatste onderzoek is uitgevoerd onder 55 landen. In totaal hebben in Nederland circa 4800 leerlingen uit 185 scholen (vmbo/havo) deelgenomen.

Uit het laatste PISA onderzoek onder 55 landen blijkt dat de prestaties van 15-jarige Nederlandse scholieren goed zijn in de natuurwetenschappen. Nederland staat wat dat betreft op de negende plaats. Binnen Europa scoren alleen Finland en Estland beter.

³⁰² Meelissen & Doornekamp (2004).

³⁰³ Meelissen & Doornekamp (2004).

Voor leesvaardigheid staat Nederland op de tiende plaats. Ook België en Duitsland scoren op leesvaardigheid bovengemiddeld. Nederland staat voor wiskunde op de vijfde plaats. België scoort ook bovengemiddeld en staat op de dertiende plaats.

Tussen 2003 en 2006 is een aantal wijzigingen te signaleren in de prestaties van Nederland. Zowel bij lezen als bij wiskunde is er sprake van een achteruitgang van de scores. Bij lezen doet deze achteruitgang zich vooral voor bij de zwakkere lezersgroep. Deze trend mag niet worden genegeerd. Het betreft immers de basisvaardigheden als taal- en rekenprestaties, die een belangrijke voorwaarden zijn voor een succesvolle schoolloopbaan. Voor de leesvaardigheid in algemeen zin is de daling niet significant. Wel significant is de daling in de onderste percentielen, dat wil zeggen binnen de groep zwakke lezers. In Nederland is de gemiddelde score voor wiskunde vergeleken met 2003 significant gedaald. Deze daling is vooral toe te schrijven aan de lagere prestaties van meisjes. De daling doet zich in dit domein vooral voor in de bovenste percentielen, dus onder de beter presterende leerlingen.

PISA resultaten moeten we met beleid interpreteren

Door de inmiddels gerealiseerde periodieke opzet van PISA (sinds 2000 één keer per drie jaar) is het mogelijk om de ontwikkeling van de kwaliteit in de tijd aan te geven.

De onderzoekscommissie heeft aan het ROA gevraagd om een oordeel te geven over de staat van het onderwijs in Nederland op basis van internationale vergelijkingen. Ook ligt de vraag voor of er -op basis van beschikbare gegevens- een vergelijking te trekken valt met de kwaliteit van onderwijs in het verleden.

In het publieke debat wordt vooral de relatieve positie van een land ten opzichte van anderen, zoals uit het internationale onderzoek naar voren komt, benadrukt. Aan het feit dat we in de internationale subtop staan wordt dan de conclusie verbonden dat het eigenlijk heel erg goed gaat met ons onderwijs.

Deze constatering moeten we echter in belangrijke mate relativiseren. Er moeten kanttekeningen worden gemaakt zowel bij de opzet van de toetsen als de interpretaties die er aan worden gegeven.

Omdat scholen niet verplicht zijn deel te nemen aan het PISA-onderzoek kan niet worden zeker gesteld dat de steekproef voldoende representatief is. Zo zijn de resultaten van 2000 sterk vertekend door een hoge non-response en daardoor niet bruikbaar. Naast de representativiteit, worden de resultaten van een land beïnvloed door het soort vragen dat wordt gesteld. Zo is te verwachten dat de scores in een land relatief hoger zijn als het soort vragen aansluit op de manier van werken in dat land en als de getoetste onderwerpen net aan bod zijn geweest. Van belang is dat de toetsvragen mede zijn opgesteld door het CITO³⁰⁴ en nauw aansluiten bij de het Nederlandse onderwijsprogramma.

Ook bij de interpretaties die aan de resultaten kunnen worden gegeven, moeten kanttekeningen worden gemaakt. Zo nemen per studie andere landen deel en is het aantal deelnemende landen te klein om greep te krijgen op de grote diversiteit aan factoren die een rol spelen. De deelnemende landen, hun bevolkingsopbouw, hun onderwijssystemen en -inrichting lopen zeer uiteen.

Volgens het ROA is alleen een goede vergelijking te maken in de tijd voor PISA 2003 en PISA 2006, omdat de representativiteit van de steekproef bij deze metingen (in tegenstelling tot de meting in 2000) aan de eisen voldeed. Bij deze vergelijking zien we een daling van het niveau van de

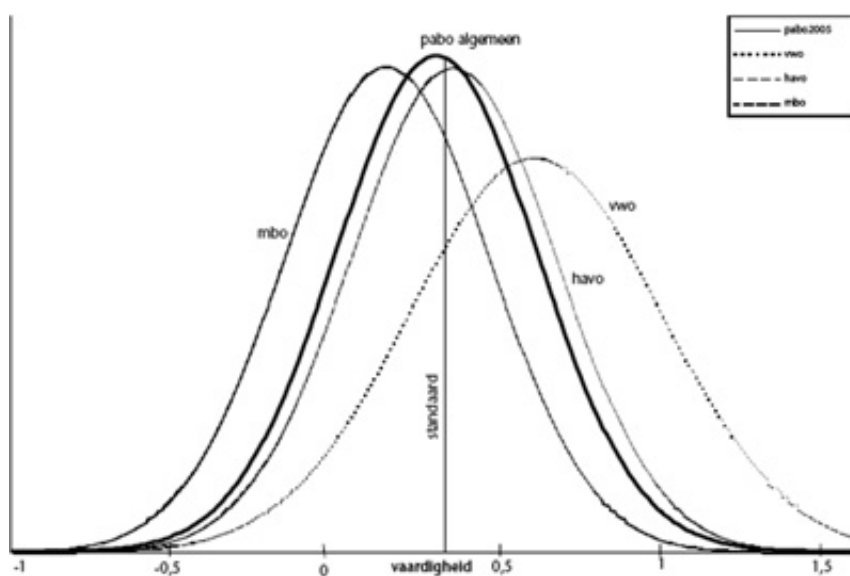
³⁰⁴ Het testontwikkelingsteam bestaat voor een groot deel uit deskundigen van het CITO en de Australian Council for Education Research (ACER).

Nederlandse leerlingen op de basisvaardigheden leesvaardigheid en wiskunde.

4.3.4 Rekentoetsen en taaltoetsen Pabo

Sinds schooljaar 2006–2007 wordt op alle Nederlandse pabo-opleidingen de rekenvaardigheid getoetst van eerstejaars studenten die afkomstig zijn uit het voortgezet onderwijs of uit het mbo. In opdracht van de HBO-Raad heeft CITO voor de pabo's een opgavenbank voor rekenen «WISCAT-toets» en een toetsenbank voor taal ontwikkeld. WISCAT is een acroniem voor WISKunde/rekenen Computergestuurde Adaptieve Toetsing. Door de opstellers van het instrument wordt in het tijdschrift voor Hoger Onderwijs de werkwijze en normering verantwoord.³⁰⁵ Zij stellen vast dat met de door hun ontwikkelde prestatiestandaard, bijna 50% van de instromers met een havo-diploma, hieraan niet zal voldoen. Ook zijn er grote verschillen in rekenvaardigheid tussen eerstejaars studenten. Figuur 4.3 geeft dit weer.

Figuur 4.3 Vaardigheidsverdeling van eerstejaars pabo-studenten (algemeen en naar vooropleiding) voor rekenen/wiskunde.



Het artikel van Straetmans en Eggen vormde de aanleiding voor een politiek debat over het rekenniveau van de pabo-studenten. Naar aanleiding daarvan worden maatregelen getroffen in nauwe samenspraak met de HBO-Raad. Men is het erover eens dat er haast moet worden gemaakt aan de ene kant met het ten uitvoer nemen van de entreetoets en het bindend studieadvies bij de pabo's en aan de andere kant een substantiële verhoging van het onderwijs in de tweede fase voortgezet onderwijs en het mbo leidend tot een substantiële verbetering van de rekenvaardigheid bij de abiturienten. De entreetoets en het bindend studieadvies is inmiddels ingevoerd. Het gebrek aan rekenvaardigheid wordt door het SCO Kohnstamm Instituut te Amsterdam en het RISBO te Rotterdam in verband gebracht met ontbrekende kennis in het mbo, en «onderhoudsproblemen» in het havo.

Er zijn zoals gezegd entreetoetsen voor deze groep studenten ontwikkeld. De toetsenbank voor taal is ontwikkeld in samenwerking met het

³⁰⁵ Straetmans en Eggen (2005).

Expertisecentrum Nederlands van de Radboud Universiteit Nijmegen. De toetsenbank rekenen is door het CITO zelf ontwikkeld. Uit cijfers van het CITO over de resultaten van de reken- en taaltoets en uit een nadere inventarisatie van de resultaten die de HBO-raad uitvoerde bij de pabo's blijkt dat van alle studenten die in september 2006 aan een pabo zijn begonnen met de opleiding leraar basisonderwijs in september 2007 61 procent inmiddels begonnen is met het tweede jaar. De uitval bedroeg in het eerste jaar dus 39 procent. Van alle eerstejaars studenten mocht 12 procent niet doorgaan naar het tweede jaar omdat zij de taal- en/of rekentoets niet hebben gehaald. Het uitvalpercentage ligt dit jaar nog eens 7,5 procent hoger dan in 2006.

4.4 Hoe bewaakt de overheid onderwijskwaliteit (instrumenten)?

Scholen en de overheid hebben beiden te onderscheiden taken als het gaat om het bewaken van kwaliteit van het onderwijs. Scholen evalueren de kwaliteit van hun onderwijs op basis van schoolplannen en een eigen kwaliteitsbeleid. Geeft deze evaluatie geen reden tot zorg dan zal de inspectie zich terughoudend opstellen. De overheid heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking als het gaat om de haar kerntaak: het bewaken van onderwijskwaliteit. Met de inrichting van examens (vertaling van het vereiste niveau ten aanzien van de onderwijshoud), het waarborgen van de waardevastheid van de diploma's alsmede met de inzet van de inspectie kan de overheid de kwaliteit bewaken. Hoe sterk zijn deze instrumenten op dit moment? En hoe consequent is de overheid in het gebruik van deze instrumenten? We bespreken beide aspecten in onderstaande paragrafen.

4.4.1 Examens, diploma's en de kwaliteit van onderwijs

De overheid moet de kwaliteit waarborgen van de diploma's die de leerlingen krijgen na afronding van hun schoolloopbaan. De centrale eindexamens zijn daarbij van groot belang. De examens dienen objectief en waardevast te bepalen of een leerling voldoet aan de noodzakelijke vereisten. Met het centraal eindexamens hebben scholen een vaste norm waarop ze zich richten en waarop ze de prestaties inzichtelijk moeten maken, ongeacht de gekozen pedagogische aanpak en ongeacht de didactische opvattingen.

Het eindexamen in het voortgezet onderwijs is opgebouwd uit school-examens (periodieke toetsingen door de school zelf afgenomen) en de uitslag op het onder verantwoordelijkheid van het CEVO opgestelde Centrale Examen. Dronkers en De Lange hebben in hun onderzoek aangegeven dat het verschil tussen schoolexamens en eindexamencijfers, hoewel gemiddeld genomen relatief klein, tussen 1997 en 2005 over de verschillende schooltypen wel is toegenomen.³⁰⁶ De onderzoekers geven in hun onderzoek ook aan dat over het algemeen genomen steeds dezelfde scholen structureel hogere gemiddelde cijfers laten zien voor de schoolexamens dan dat zij gemiddeld laten zien op de centrale examens. Er zijn grote verschillen tussen scholen onderling. Er zijn volgens de onderzoekers scholen waarvan de SE-cijfers systematisch een punt of meer boven de centrale examens liggen en er zijn andere scholen waarvan de cijfers van het schoolexamen zelfs onder het gemiddelde ligt. De discrepantie is het hoogst bij vwo-scholen, maar ook bij vrije scholen, bij scholen met relatief veel allochtone leerlingen en bij particuliere instellingen. Zoals het ROA aangeeft, lijkt het erop dat de invoering van de tweede fase de discrepantie tussen het schoolexamen en het centraal examen heeft versterkt. Bij het vwo zien we dat de discrepantie in de

³⁰⁶ De Lange en Dronkers (2007).

periode 2002–2005 hoger ligt dan in de periode daarvoor. Bij het havo zien we, zij het minder sterk, een soortgelijke trend. De schoolexamens meten meer dan daarvoor de vaardigheden van leerlingen. Het centraal examen richt zich meer op het toetsen van de kennis van de leerling. Met name de scholen waarbij de cijfers van het schoolexamen en het centraal examen significant en structureel uiteenlopen, stemmen tot zorg.

Met deze grote verschillen tussen het schoolexamen en het centraal examen ziet de commissie dat de waardevastheid en vergelijkbaarheid van de diploma's ter discussie komt te staan. De waarde van het diploma voor een bepaald schooltype is niet meer op alle scholen gelijk. In de ene school kun je het diploma «makkelijker» verwerven dan op de andere school. Bovendien is de betekenis van een diploma niet meer eenduidig. De inspectie concludeert dat de verschillen tussen de scores voor het schoolexamen en het centraal examen over een reeks van drie jaar groter zijn dan een halve punt bij 30% van de vwo-vestigingen, 11% van de havo-vestigingen en 14% van de vmbo-gl/tl-vestigingen. Ook valt het de inspectie op dat de variatie tussen leerlingen in de centrale examens twee keer groter is dan op de schoolexamens. Daarmee worden de resultaten van Dronkers bevestigd. In een brief aan de Kamer schrijft staatssecretaris Van Bijsterveldt hierover:

*«Het inspectieonderzoek bevestigt de vaststelling van professor Dronkers dat het aantal onvoldoendes bij het centraal examen groter is dan bij het schoolexamen. In zijn algemeenheid kan echter niet worden gesteld dat scholen hun exameneisen verlagen om meer leerlingen te laten slagen. Volgens de inspectie is er een scala aan andere verklaringen voor de discrepantie».*³⁰⁷

Het feit dat de problematiek zich concentreert rond bij een bepaalde groep scholen, betekent immers wel «dat het steeds belangrijker wordt op welke school je hebt gezeten».³⁰⁸ Dit vindt de commissie een zorgelijke ontwikkeling. Ook al blijkt uit het inspectierapport dat met name de gemiddelden op de eindexamencijfers de laatste jaren lager worden (en niet zozeer de schoolexamencijfers hoger worden), de waarde is niet meer objectief vast te stellen. Bovendien blijkt uit het inspectierapport dat op de scholen waar structureel gecompenseerd wordt er ook andere problemen zijn.

4.4.2 De rol van de inspectie en de kwaliteit van onderwijs

Ook ligt een belangrijk instrument voor de overheid in de rol van de onderwijsinspectie bij het houden van toezicht en handhaving van onderwijskwaliteit. Artikel 23 lid 1 Grondwet bepaalt dat het onderwijs een belangrijk voorwerp van overheidszorg is. Deze zorg komt tot uiting in de zorg voor kwaliteit (deugdelijkheid) en de financiering (bekostiging) van het onderwijs. De zorg ligt vast in een aantal «garanties», zoals de waarborg voor de *bekwaamheid en zedelijkheid* van onderwijsgevend. Daarnaast is er het *toezicht*. Dit is opgedragen aan de minister en wordt onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefend door de onderwijsinspectie.

Wet op het onderwijstoezicht (WOT)

De minister stelt normen op voor onderwijskwaliteit (eindtermen, kerndoelen, curriculum), examinering, de kernkwaliteiten waaraan onderwijspersoneel moet voldoen en onderwijstijd. Scholen geven binnen die kaders vorm aan het onderwijs. De inspectie ziet erop toe dat onderwijsinstellingen functioneren in overeenstemming met de kaders en regels die de wetgever heeft vastgesteld. Het toezicht is gebaseerd op de Wet op het onderwijstoezicht (de WOT). De werkwijze die de inspectie bij

³⁰⁷ Brief staatssecretaris Van Bijsterveldt, 19 september 2007. Kamerstuk 31 200 VIII, nr. 4.

³⁰⁸ Dronkers in NRC 16 januari 2008.

het uitvoeren van haar taken hanteert wordt vastgelegd in toezichtskaders. Die worden door de inspectie vastgesteld en behoeven goedkeuring van de minister. Bij de beoordeling van de prestaties van de scholen wordt door de inspectie gekeken naar zaken als de manier waarop de kerndoelen aan bod komen, wat de doorstroom- en slagingspercentages zijn en naar de resultaten op de inhoudelijke, landelijke doelstellingen. De WOT kent een systeem van stimulerend en proportioneel kwaliteits-toezicht. Naarmate de prestaties van de school in orde zijn en de school haar eigen kwaliteitstoezicht op orde heeft kan de inspectie bij de uitoefening van haar toezichthoudende taak meer gebruik maken van het resultaat van de zelfevaluatie van de school.

In de memorie van toelichting bij de WOT wordt duidelijk gemaakt dat «deugdelijkheidseisen» en «kwaliteit» niet over een kam geschoren moeten worden. «Bij deugdelijkheidseisen gaat het om objectieerbare criteria die voor alle instellingen gelijkelijk gelden. Het betreft kaders (eisen aan leraren, organisatie, schooltijden en dergelijke) en inhoudelijke opdrachten (kerndoelen, soms ook proceskenmerken) waaraan elke instelling in een bepaalde onderwijssector moet voldoen. Dat een instelling aan de desbetreffende wettelijke voorschriften voldoet, geeft aan dat het onderwijs een zekere basiskwaliteit heeft, maar biedt nog geen waarborg dat er een kwaliteit wordt geboden die – in vergelijking met andere instellingen – van de desbetreffende instelling mag worden verwacht», aldus de memorie van toelichting bij de WOT.

Overigens wordt in de WOT bij de afbakening van taken van de inspectie geen onderscheid gemaakt tussen het wat (de overheid) en het hoe (de school).

De toenmalige Inspecteur-Generaal Mertens zegt over de rol van de inspectie en de spanning tussen de wat- en de hoe-vraag het volgende:

*«In principe legt de WOT de scholen niets anders op dan wat er in de algemene wet- en regelgeving voor het onderwijs is bepaald. De WOT is ook geen wet die invloed uitoefent op scholen, het is een wet die als doel heeft de inspectie te disciplineren. In de WOT is bepaald welke gezichtspunten de inspectie in de kwaliteitsdefinitie mag meenemen. De conclusies die de inspectie op die punten trekt zijn qua opvolging vrijblijvend voor de scholen. De inspectie mag dienen zeggen over het pedagogische klimaat, maar de conclusies die de inspectie daarover trekt zijn niet verplichtend voor de school. Het is een bijdrage aan het debat in de school, om de stevigheid van de onderwijskundige opvattingen van de school in kwestie te leggen naast de opvattingen die de inspectie heeft. Daarbij gaat de inspectie van de veronderstellingen uit dat zij professioneel en deskundig is, dat ze de state-of-the-art van het onderwijskundig handelen kent en hoopt dat scholen zich daar ook enigszins op oriënteren».*³⁰⁹

Veranderende werkwijze onderwijsinspectie

De inrichting en het functioneren van de onderwijsinspectie is in de loop der jaren gewijzigd. In het begin van de jaren negentig was de inspectie nog een geïntegreerd onderdeel van het departement. In de jaren daarna raakte zij steeds meer ontvlecht van het ministerie en werd haar positie steeds verder verzelfstandigd.

Oud-Inspecteur-Generaal, de heer Mertens zegt hierover in de openbare gesprekken:

³⁰⁹ Verslag openbaar gesprek d.d. 27 november 2007 met de heer Mertens.

«Je zou kunnen zeggen dat daardoor de betekenis van de inspectie in het geheel van de beleidscyclus toenam, omdat zij dichterbij het beleid kwam, maar in principe verloor zij daardoor aan profiel in relatie tot de buitenwereld en werd zij onderdeel van de ministerie-bureaucratie. Dat heeft geduurd tot -en nu maak ik een grote sprong door de tijd- het jaar 1991, toen de toenmalige bewindslieden het verstandig achtten dat de inspectie haar eigen zelfstandige positie kreeg en weer wat dichterbij de scholen kwam om daarmee het geluid wat uit die scholen kwam over wat er in het beleid nodig was weer wat krachtiger te laten klinken. In 1991 is de inspectie relatief zelfstandig buitengeplaatst en is de functie van inspecteur-generaal geherintroduceerd in het onderwijs.»

Ook de verhouding tussen inspecteurs en scholen veranderde in de loop van jaren waarbij de «persoonlijke» verhouding tussen Inspecteur en «zijn» scholen steeds verder verzakelijkte en het toezicht op basis van voorgeschreven kaders en landelijke eisen vorm ging krijgen.

De inspectie heeft haar visie op kwaliteit van onderwijs expliciet gemaakt in de nota «De lerende organisatie (1995). Deze nota is slechts zijdelings in de Tweede Kamer aan de orde geweest.

De heer Mertens zegt over deze beleidsmatige verantwoording van het toetsingskader dat door de inspectie gehanteerd wordt het volgende:

«Dat beleidsstuk, »de school als lerende organisatie«, is in 1995 gemaakt onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Netelenbos. Daarin werd de gedachte ontvouwd dat een school die een hoge mate van zelfstandigheid heeft, onderwijskundig voor het onderwijsbeleid van die school zich veel meer zou moeten verantwoorden naar de omgeving toe, niet alleen over de kwaliteit die ze nastreeft, maar ook over de kwaliteit die ze realiseert. Om dat mogelijk te maken is een aantal wettelijke voorzieningen getroffen. In diezelfde gedachtegang werd verwoord dat de inspectie meer naar die scholen toe zou moeten om de ideeën en beweringen die de school deed over haar eigen kwaliteit te toetsen. Op die manier zou de school een kwaliteitsbeeld moeten krijgen van zichzelf, niet alleen door wat zij over zichzelf beweert, maar ook door wat er door een professionele organisatie getoetst is. Daarmee word dat een onderdeel van de openbaarheid in en rond die school».³¹⁰

Vanaf 1999 wordt in het toezicht onderscheid gemaakt tussen regulier en integraal toezicht, een eerste aanzet tot proportioneel toezicht. In mei 1999 brengen Adelmund en Hermans de nota «Variëteit en waarborg» uit. Deze nota is in lijn met het Regeerakkoord en doet voorstellen voor verdere verzelfstandiging van de Inspectie van het Onderwijs. Het inspectie-toezicht krijgt twee belangrijke functies: stimuleren van eigen kwaliteit-beleid en kwaliteitszorg op scholen en waarborgen van basiskwaliteit in elke instelling. Naast de klassieke deugdelijkheideisen mag de onderwijsinspectie nu aanvullende eigen kwaliteitskenmerken gaan ontwikkelen. De kwaliteitskenmerken hebben betrekking op de didactische aanpak, lessenaanbod, pedagogisch klimaat, leerlingbegeleiding. De inspectie gaat scholen periodiek beoordelen en haar bevindingen openbaar maken (kwaliteitskaarten). In de Wet op het Onderwijstoezicht (2002) kregen deze veranderingen in de werkpraktijk van de inspectie een wettelijke grondslag.

³¹⁰ Verslag openbaar gesprek d.d. 27 november 2007 met de heer Mertens.

In de fase voorafgaande aan de parlementaire besluitvorming over de WOT voerde de Onderwijsraad een aantal malen principiële bezwaren tegen het wetsvoorstel aan. Zo vond de Onderwijsraad het van belang dat de controletaak van de inspectie het belangrijkste moest blijven. Bovendien dreigde met de introductie van andere kwaliteitskenmerken het onderscheid tussen controleren en stimuleren diffuus te worden. De inspectie zou scholen immers niet alleen confronteren met wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen, maar ook met andere kwaliteitseisen, bijvoorbeeld eisen met betrekking tot de pedagogisch-didactische aanpak, zoals activerende werkvormen. Dit stond op gespannen voet met de vrijheid van inrichting van het onderwijs. Bovendien waren de aanvullende kwaliteitseisen, waaronder organisatie- en proceskenmerken, bepaald niet onomstreden.

Oud- minister Hermans:

«Ik heb natuurlijk goed naar die kritiek gekeken en er een debat over gevoerd in de Kamer. De uitgebreide verslagen van de debatten laten ook zien dat daarover volop is gediscussieerd; de proportionaliteitsdiscussie, en de discussie over de vrijheid van onderwijs en over de vraag in hoeverre de inspectie niet te veel ingreep in het onderwijs. Ik heb al aangegeven dat de inspectie niet zei hoe de scholen het moesten doen maar alleen vroeg of zij een bewuste keuze hebben gemaakt en waarom. De scholen moesten dat motiveren. Dat is ook heel goed, want scholen werden hiermee uitgedaagd – dat was ook een rol van de inspectie – om hun kwaliteit maximaal te maken en om te kijken of wat ze doen ook het meest geëigende is. De inspectie kon niet voorschrijven en heeft ook niet voorgeschreven dat scholen het op een bepaalde manier moesten doen. Dat zou absoluut in strijd zijn geweest met de bedoelingen die ik met de inspectie had. Het is ook niet gebeurd; als je naar de discussies in de Kamer kijkt, zie je uiteindelijk ook dat de Kamer instemt met de lijn zoals ik die heb aangegeven».³¹¹

³¹¹ Verslag openbaar gesprek d.d. 4 december 2007 met de heer Hermans.

HOOFDSTUK 5 ANALYSE EN CONCLUSIES

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we stilgestaan bij de kwaliteit van ons huidige onderwijs. Samengevat: er is sprake van een zorgwekkende trend. Hoewel het directe verband met de onderwijsvernieuwingen van dit onderzoek niet eenduidig is te leggen, heeft het hele proces van onderwijsvernieuwing onmiskenbaar grote invloed gehad op de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs in de afgelopen jaren.

Gestructureerd naar de verschillende fase van de beleidscyclus komen we in dit hoofdstuk tot de belangrijkste conclusies ten aanzien van de grote onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs in de afgelopen twintig jaar. Deze conclusies vloeien met name voort uit de casusbeschrijvingen van hoofdstuk 2, alsmede uit de achtergrondstudies van het Sociaal en Cultureel Planbureau, de hoogleraren onderwijsrecht Zoontjens en Mentink, het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, het Onderzoekscentrum «Leren in interactie», het Centraal Planbureau en de Algemene Rekenkamer.

5.2 Fase van probleemdefinitie

1. De probleemanalyses die ten grondslag lagen aan de onderwijsvernieuwingen schoten ten dele tekort

De probleemanalyses op basis waarvan later werd besloten tot ingrijpende veranderingen in het voortgezet onderwijs, schoten op onderdelen te kort. Zo is het opvallend hoe weinig aandacht in de jaren negentig uitging naar de positie van allochtone leerlingen en hun achterstanden en hoe zeer de groei van het aantal zorgleerlingen in de aanloop naar het vmbo werd onderschat. Een ander voorbeeld betreft de gebrekkige analyse van oorzaak en gevolg van de teruglopende leerlingenaantallen voor het vbo.

Een probleem dat in de verschillende fases steeds werd benoemd als aanleiding tot verdere didactische vernieuwing was het motivatieprobleem onder leerlingen. Een goed onderzoek naar (de oorzaken van) dat probleem en onderbouwing van de gekozen oplossingen (meer eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid) heeft de commissie in haar onderzoek niet aangetroffen.

2. Het voortgezet onderwijs werd eenzijdig verantwoordelijk gemaakt voor de oplossing van maatschappelijke problemen

De aanleidingen tot onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs, lagen vaak daarbuiten. Zo was het bestrijden van maatschappelijke kansenongelijkheid de belangrijkste drijfveer achter de middenschoolbeweging, uiteindelijk leidend tot de basisvorming. De aanleiding voor de vernieuwing van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs lag ook voornamelijk daarbuiten, namelijk bij de uitval in het hoger onderwijs en de werkloosheid van hoogopgeleiden.

De commissie is van oordeel dat de politieke wens om het onderwijs in te schakelen bij het bestrijden van maatschappelijke problemen legitiem kan zijn. Maar er is in de afgelopen jaren te vaak eenzijdig naar het (voortgezet) onderwijs gekeken voor de oplossingen.

Mede omdat de problemen elders lagen of werden ervaren, was draagvlak voor de (ingrijpende) veranderingen in het voortgezet onderwijs geen automatisch gegeven. Een duidelijke discrepantie is zichtbaar tussen de vertegenwoordigers van de onderwijsorganisaties enerzijds, die de

beleidsveranderingen veelal steunden, en de docenten anderzijds die daar heel anders over dachten. De officiële vertegenwoordigers van het veld staan dichterbij politiek en beleid dan de docenten.

3. De politiek heeft het voortgezet onderwijs overladen met ambities

De opeenvolgende onderwijsvernieuwingen werden beladen met politieke doelstellingen die gelijktijdig moesten worden verwezenlijkt. Zo moest de basisvorming niet alleen de maatschappelijke ongelijkheid helpen bestrijden, ook moest het algemene peil van het jeugdonderwijs omhoog, burgerschap worden bevorderd en tegelijkertijd scholengemeenschappen worden gevormd. Zo moest de tweede fase de efficiency van het onderwijs verbeteren, motivatieproblemen van leerlingen oplossen, het kennisniveau in de bovenbouw verhogen en vaardigheden als zelfstandig werken versterken. Tegelijkertijd moest de uitval uit het hoger onderwijs worden teruggedrongen. Het vmbo diende zo mogelijk nog meer doelen: de aansluiting met de basisvorming in de onderbouw moest worden hersteld, de tanende positie van het voorbereidend beroepsonderwijs hersteld, de maatschappelijke waarde van diploma's opgetrokken, de motivatie van leerlingen verbeterd, de uitval op het mbo als gevolg van de slechte aansluiting op vbo/mavo verlaagd, de groei van het aantal zorgleerlingen beperkt en de onderwijsresultaten van de lom-leerlingen verbeterd.

4. Beleid liep achter op maatschappelijke ontwikkeling

De basisvorming was voor de politiek de afronding van een zeer lang durend debat over kansengelijkheid en de uitstel van selectie in het onderwijs. Echter, op het moment dat dit politieke debat eindelijk beleidsconsequenties krijgt, lijkt het maatschappelijke tij al gekeerd. Het onderwijs moest selectiever worden en dat verdraagt zich niet met de grotere samenhang en uitstel van selectie die de basisvorming als uitgangspunt had. Ouders en scholen hadden dat beter begrepen dan de beleidsmakers.

Rond de totstandkoming van de tweede fase deed zich hetzelfde voor: De doelstelling was een selectievere voorbereiding op het hoger onderwijs mede vanwege de slechte arbeidsmarktkansen voor hoger-opgeleiden. Nog voordat het beleid van kracht werd, is in de samenleving de omslag al gemaakt richting de kenniseconomie en wordt het noodzaak voor het onderwijs om veel meer hoog-opgeleiden af te leveren.

5.3 Fase van beleidsontwikkeling

5. De rol van het ministerie werd in handen gegeven van procesmanagers

De politieke leiding organiseerde het vernieuwingsproces bewust buiten het departement om, in externe procesmanagements. Dit hield zich bezig met zowel beleidsontwikkeling als het implementatieproces. Daardoor werd de positie en kracht van het ministerie van OCW uitgehold. Het ministerie is zelf gedurende de gehele onderzoeksperiode verweekeld geweest in interne reorganisaties. Onder cryptische namen als «Sprong» en «Van 7 naar 30» werd de organisatie steeds weer binnenste buiten gekeerd. Met als uitkomst dat de secretaris-generaal in 2003 vaststelt dat het departement ziek is en het roer weer omgegooid moet worden, nu onder de naam «Apollo».³¹²

6. De politiek heeft haar verantwoordelijkheid voor het procesmanagement verwaarloosd

Het externe procesmanagement heeft gedurende de gehele jaren negentig de leiding van het vernieuwingsproces in handen gehad. PMB,

³¹² Deelonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau, paragraaf C.2.3.

wegbereiders, Stuurgroep Profiel tweede fase, en PMVO volgden elkaar snel op. Het procesmanagement creëerde voor zichzelf een grote mate van vrijheid, die de bewindslieden hen ook bewust lieten. Het inzetten van extern procesmanagement als tijdelijke buitenboordmotor om een innovatietraject aan te jagen is op zichzelf verdedigbaar. Maar men ging zelf beleid maken, men voerde een eigen lobby richting parlement en droeg een eigen visie uit richting het veld en begaf zich daarbij ook op het pedagogisch-didactische terrein van de scholen zelf. De werkwijze van het procesmanagement stond op gespannen voet met de ministeriële verantwoordelijkheid en een adequaat parlementair toezicht. De Kamer klaagde hier wel over maar stak er geen stokje voor. Pas onder staatssecretaris Adelmund werden de politiek-bestuurlijke gezagsverhoudingen hersteld en hernam het ministerie van OCW weer het beleidsinitiatief.

7. Er was sprake van gesloten beleidsvorming

Er was, zeker ten tijde van de basisvorming en de tweede fase, sprake van een kleine en relatief gesloten beleidskring, met het ingestelde procesmanagement als middelpunt. In deze kring werden veel gelijkgestemde vernieuwers opgenomen. Kritische onderzoeken en adviezen werden nogal eens genegeerd. Zo uitte WRR-lid Schuyt scherpe kritiek op het wetsvoorstel basisvorming. De onderwijsinspectie waarschuwde in haar Onderwijsverslag 1996 over de risico's voor kwetsbare leerlingen van het studiehuis. Professor Imelman waarschuwde voor hetzelfde. De Onderwijsraad heeft regelmatig, achteraf gezien terecht kritiek geleverd op de beleidsvoorstellen. De Stuurgroep Profiel tweede fase waarschuwde dat aan noodzakelijke randvoorwaarden niet was voldaan. De eigen beleidsdirectie Voortgezet Onderwijs waarschuwde voor de overladenheid van de nieuwe profielen. Een goede argumentatie om deze kritiek te weerleggen heeft de onderzoekscommissie niet aangetroffen.

De gesloten beleidskring van verantwoordelijke bewindslieden en vernieuwers vertoonde tunnelvisie. Opvallend is dat voor de vastgestelde problemen (binnen en buiten het voortgezet onderwijs) geen alternatieven werden ontwikkeld en afgewogen. Oplossingen hadden ook elders kunnen worden gezocht, bijvoorbeeld door veranderingen in het primair onderwijs, de beroepskolom of in het hoger onderwijs of in het arbeidsmarktbeleid.

De onderbouwing van de gekozen oplossingen lag sterk in de eigen ervaringen van de leden van het procesmanagement respectievelijk de stuurgroep. Positieve ervaringen in enkele geïsoleerde situaties, zoals op het Roland Holstcollege van rector Visser 't Hooft in Hilversum en bij de nieuw opgestarte medische faculteit in Maastricht onder leiding van professor Wijnen, waren aanleiding vergelijkbare vernieuwingen in het hele land uit te rollen.

8. De wetenschappelijke onderbouwing van de vernieuwingen schoot tekort

Bij de keuze van de oplossingen, met name waar het ging om de didactische vernieuwingen, is nauwelijks aandacht voor de wetenschappelijke onderbouwing. Veel euforie, weinig empirie zoals een van de woordvoerders zei in het Kamerdebat over de tweede fase. Hetzelfde patroon herhaalt zich nu bij de introductie van allerlei varianten op het nieuwe leren.

Er is nog altijd sprake van onderbenutting van gevalideerde kennis die wel beschikbaar is.

Er was onvoldoende aandacht voor pilots en experimenten. Waar deze

wel plaatsvonden werden de resultaten grotendeels genegeerd. De pilots voorafgaande aan de invoering van de tweede fase werden niet benut waardoor voorspelbare problemen niet tijdig werden onderkend. Als er al experimenten werden gestart dan waren zij overigens zelden wetenschappelijk verantwoord. De deelnemende scholen vormden geen goede afspiegeling en een controlegroep ontbrak.

9. De politiek verspeelde het aanvankelijke draagvlak

In de grondwet is aan de overheid opgedragen zorg te dragen voor deugdelijk onderwijs. Daarvoor richt de overheid zich met name op het stellen van eisen aan het onderwijsaanbod in de vorm van het curriculum en de onderwijsuitkomst in de vorm van examenvereisten (het «wat») voor het funderend onderwijs. De legitimiteit daarvan staat, en stond, niet ter discussie. De keuze om bijvoorbeeld in de onderbouw van het voortgezet onderwijs een breed curriculum aan te bieden gericht op burgerschapsvorming past binnen dat politiek mandaat. Dat geldt evenzeer voor de keuze profielen te introduceren in de bovenbouw havo/vwo of leerwegen in het vmbo.

In dat licht is het te goed begrijpen hoezeer de aanvankelijke voorstellen voor de vernieuwingen, zoals het WRR-advies over de basisvorming, de voorstellen van de commissie Van Veen over het vmbo en de eerste beleidsnota's over de tweede fase, konden rekenen op brede steun. Het zwaartepunt daarin lag nadrukkelijk op de «wat» vraag. Het feit dat de onderzochte onderwijsvernieuwingen in korte tijd zeer omstreden werden hangt naar het oordeel van de onderzoekscommissie dan ook met name samen met de politiek-ideologische inkleuring van de plannen, met de ongewenste sturing op de pedagogisch-didactische aanpak («het hoe»), en de grote onderschatting van de implementatie van onderwijsvernieuwingen.

10. Politiek trad in de vrijheid van scholen

In het gehele proces van onderwijsvernieuwingen in de jaren negentig en daarna, zijn de onderscheiden verantwoordelijkheden voor de overheid en de scholen door elkaar gaan lopen. De overheid is zich intensief gaan bemoeien met didactiek, soms tot in het klaslokaal, en heeft tegelijkertijd de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs verwaarloosd en deels uit handen gegeven aan inmiddels ontstane grote schoolbesturen en nieuwe koepels van werkgevers in het onderwijs.

Een terugkerend patroon is dat de onderwijsvernieuwingen aanvankelijk gaan om veranderingen van het stelsel, of van curriculum en examenvereisten – verantwoordelijkheden van de overheid – maar geleidelijk didactische vernieuwing steeds centraler kwam te staan. Hierbij speelde het procesmanagement een duidelijke rol. Bij de basisvorming ging het om het drieluik Toepassing, Vaardigheid en Samenhang. Bij de tweede fase ging het om het studiehuis-concept. Bij het vmbo ligt sterk de nadruk op zelfstandigheid, contextrijk leren en competenties, elementen van het nieuwe leren. De overheid trad daarbij in de vrijheid van de scholen.

11. Kennis en condities voor het nieuwe leren zijn onvoldoende

Opvallend is dat de didactische vernieuwingen, zoals het drieluik Toepassing-Vaardigheid-Samenhang, het studiehuis, het nieuwe leren en competentiegericht onderwijs sterk in lijn met elkaar liggen. Trend daarin is een accentverschuiving van vakinhoudelijke kennis naar vaardigheden, zoals zelfstandig werken, contextrijk leren, en samenwerkend leren. De wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit is niet voor al deze

werkvormen geleverd. In plaats van deze didactische methoden, in aanvulling op bestaande methoden, onder strikte condities in te zetten voor die vakinhouden en die leerlingen waarvoor ze bewezen geschikt zijn, dreigt het nieuwe leren op sommige plekken in het onderwijs in de volle breedte te worden ingezet. Er worden risico's genomen, mede als gevolg van een gebrek aan kennis en het ontbreken van de noodzakelijk condities.

12. De inzet op gelijke kansen leidde tot gelijke behandeling van ongelijke leerlingen

Vergroten van kansengelijkheid in het onderwijs was en is een belangrijke doelstelling van onderwijsbeleid. Ondanks dat de onderwijskansen van leerlingen met gelijke bekwaamheid, maar afkomstig uit verschillende sociale lagen, al vanaf de jaren twintig van de vorige eeuw gestaag meer gelijk zijn getrokken, was het thema nog volop politiek actueel in de periode dat de basis werd gelegd voor de onderwijsvernieuwingen. De nadruk lag sterk op sociaal-economische verschillen als bron voor ongelijke onderwijskansen. Voor de culturele dimensie was nog weinig aandacht. Er was brede overeenstemming over het belang van uitstel van studiekeuze voor gelijke kansen. Met name in sociaal-democratische kring werd de middenschool gezien als het daartoe geëigende middel. Ook christen-democraten bepleitten tot eind jaren tachtig uitstel van differentiatie in onderwijsaanbod. Daarbij lijkt er weinig aandacht te zijn geweest voor andere middelen om onderwijskansen te bevorderen, zoals mogelijkheden tot stapelen of het verlengen van onderwijstijd. Uiteindelijk leidde deze politieke visie in de praktijk van de basisvorming tot een hoge mate van gelijke behandeling van soms zeer ongelijke leerlingen. Daarmee werd het beoogde doel, verbeterde onderwijskansen voor kinderen in achtergestelde groepen niet bereikt.

13. Er zijn risico's genomen met kwetsbare leerlingen

In de opeenvolgende vernieuwingsoperaties is een duidelijk patroon zichtbaar waarbij geen aparte leerroutes werden toegestaan voor leerlingen die gebaat zouden zijn bij meer praktisch onderwijs of om bijzondere zorg vroegen.

De combinatievariant, met veel nadruk op ambachtelijk onderwijs, en andere door de WRR voorgestelde manieren om binnen de basisvorming rekening te houden met grote verschillen tussen leerlingen, kwamen er niet. De arbeidsmarktgerichte leerweg voor de praktisch ingestelde leerling, zoals voorgesteld door de commissie Van Veen, kwam er niet. «Weer Samen Naar School» moest, op basis van de ervaringen in het basisonderwijs, ook in voortgezet onderwijs leidend principe worden. De aantallen zorgleerlingen werden verkeerd ingeschat op basis van ondeugdelijke informatie. Het zelfstandig leren werd breed uitgerold ondanks de waarschuwingen dat dit voor sommige groepen leerlingen, waaronder leerlingen uit een lager sociaal milieu, risicovol zou zijn.

De huiver om aparte leerroutes in te richten voor leerlingen die moeite hebben met het voor hen té theoretische, algemeen vormende onderwijs, zat bij meerdere linkse partijen diep. De vrees kwam voort uit de tijd waarin arbeidskinderen vroegtijdig van school af werden gestuurd om te gaan werken of op zijn best naar de ambachtsschool mochten. Kortom, deze kinderen mochten niet weer opnieuw slachtoffer worden van een onderschatting van hun talent. Hoewel deze zorg nog steeds, nu met name rond allochtone leerlingen, actueel is heeft zij ten onrechte ertoe geleid dat er jarenlang voor leerlingen wiens talent meer praktisch dan theoretisch is, geen volwaardige leerroutes waren. Dit heeft mede

bijgedragen aan hoge schooluitval. In plaats van het onderkennen van talenten, ook wanneer die liggen in praktische vaardigheid, en deze verder te ontwikkelen kwam voor deze kinderen de nadruk te liggen op datgene wat ze niet konden.

Pas sinds staatsecretaris Adelmund is de mogelijkheid er weer om voor deze groepen leren en werken veel sneller met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld in leerwerktrajecten. Vmbo-scholen, steeds vaker in samenwerking met het mbo, slagen er steeds beter in ook voor deze leerlingen een goed onderwijsaanbod te bieden.

14. Docenten, ouders en leerlingen onvoldoende gehoord in de «onderwijspolder»

Gedurende de jaren negentig heeft steeds, onder wisselende namen, structureel overleg plaatsgevonden met de officiële vertegenwoordigers van direct belanghebbenden in en rond het voortgezet onderwijs, zoals de besturenorganisaties, de onderwijsvakbonden, ouders- en scholieren- en schoolleiders organisaties.

Over de hoofdlijnen van de grote onderwijsvernieuwingen bestond een grote mate van overeenstemming met dit onderwijsmiddenveld. Zij bleken daarmee dichterbij de politiek dan bij hun eigen achterban te staan.

Een uitzondering hierop vormden de verenigingen van de vakdocenten, maar juist zij zaten niet in het reguliere onderwijsoverleg. Het geluid van vakdocenten klonk daardoor onvoldoende door. Dit werd versterkt doordat hun vakverenigingen zich veelal beperkten tot (soms conflicterende) deelbelangen van zelfstandige vakken.

Waar met de belangenorganisaties geen overeenstemming kon worden bereikt met onderhandeling, werd door de bewindslieden doorgepakt waarbij forse drukmiddelen niet werden geschuwd. «Zwakkere» geluiden in dat overleg, zoals dat van de vso-werkverbanden, die geen beroeps-onderhandelaars zijn, werden daarbij weggedrukt.

Een vast patroon was het onderschatten van de weerstand en wensen van ouders. De keuzevrijheid van ouders om de (beste) school voor hun kinderen te kiezen, onderdeel van de vrijheid van onderwijs, heeft grote invloed op de wijze waarop onderwijsvernieuwingen door scholen kunnen worden ingevoerd. Met name de weerstand tegen te heterogene scholen en klassen heeft de invoering van de basisvorming en het vmbo bemoeilijkt. Segregatie in witte en zwarte scholen, zoals zich dit momenteel voordoet, is daar eveneens een uiting van. Onvrede over het geboden onderwijs komen verder tot uitdrukking in de «terugkeer» van de mavo en de verdubbeling van het aantal Nederlandse kinderen in het Vlaamse onderwijs in de afgelopen tien jaar.

5.4 Fase van wetgeving

15. Regeerakkoorden forceerden doorbraken maar versterkten het gesloten beleidsproces

Zoals vaak bij politieke beladen onderwerpen biedt een kabinetsformatie uitkomst. In het regeerakkoord worden compromissen gesmeed en coalities gebonden. Dat is op zichzelf geen probleem en is zelfs onvermijdelijk in een coalitieland. Er werd echter niet volstaan met het vastleggen van de doelstellingen van het beleid, ook de uitwerking en het tijdspad werd vastgelegd. Dat dit nodig werd bevonden, heeft ook te maken met de ideologische strijd die in de voorliggende jaren rond het onderwijs bestond. Daarmee woog het bereiken van politieke doorbraken zwaarder dan het betrekken van het onderwijs bij de vormgeving van de onderwijs-

vernieuwing. Politiek draagvlak was belangrijker dan draagvlak in het onderwijs.

Afspraken in het regeerakkoord bepalen de ruimte voor de Kamer bij de wetsbehandeling die daarop volgt. Zo werd het proces van wetgeving van opeenvolgende vernieuwingen steeds weer onder druk gezet door harde afspraken in het regeerakkoord over het tijdpad van invoering. Hetzelfde gold voor inhoudelijke kritiek. Wijzigingsvoorstellen werden afgewezen simpelweg door te stellen dat zij in strijd waren met het regeerakkoord.

Waar de Eerste Kamer voor zichzelf over het algemeen een belangrijke rol ziet in het toetsen van de uitvoerbaarheid van nieuwe wetgeving, heeft dit aspect in haar debatten over de onderwijsvernieuwingen opvallend weinig aandacht gekregen.

16. De Kamer handelde op basis van vermeend draagvlak

De Kamer werd vaak een breed draagvlak in het veld voorgehouden. Maar dit beeld lag genuanceerd. De belangenorganisaties verwoordden soms niet de weerstand of scepsis op de werkvloer. Soms werd het draagvlak op het laatste moment gekocht, zoals bij de standpuntwijziging van de AOB over de invoeringsdatum van de tweede fase, of afgedwongen onder druk, zoals op het lom-werkverband om opheffing van de afzonderlijke lom scholen te accepteren.

Door de presentatie van een breed draagvlak werd de Kamer het zicht op sommige belangenconflicten onthouden. De Kamer slaagde er niet in hier doorheen te prikken en zichzelf een oordeel te vormen over draagvlak onder de onderwijsgeevenden en de praktische consequenties van de beleidsvoornemens.

Het politieke debat in de Tweede Kamer werd sterk bepaald door de belangen die op het laatste moment nog extra aandacht vroegen (vakkendiscussie) of door uitvoeringsmodaliteiten. Er was relatief weinig expliciete aandacht voor de fundamentele keuzen die ten grondslag lagen aan de voorgestelde vernieuwingen. Spelers die zich in het reguliere onderwijsoverleg op het ministerie niet vertegenwoordigd wisten of voelden, zochten de Kamer op om hun zorgen alsnog op de agenda te krijgen. Het betrof met name de organisaties van vakdocenten, scholieren, individuele docenten en scholen.

De Kamer heeft steeds zeer breed de onderwijsvernieuwingen gesteund. Enige uitzonderingen daarop waren VVD en CD bij de basisvorming. De tweede fase en vmbo werden unaniem aangenomen. Opmerkelijk is dat fracties die buitengewoon kritisch stonden ten opzichte van de vernieuwing, bijvoorbeeld over de uitvoeringsmodaliteiten, uiteindelijk toch ook vóór stemden.

5.5 Fase van implementatie

17. De complexiteit van de uitvoering vroeg veel meer tijd

Zowel bij de basisvorming, de tweede fase als het vmbo verdwijnt de steun voor de vernieuwing, zowel op de werkvloer als in de samenleving, razendsnel. Dit is met name een gevolg van de onderschatting van de complexiteit van de beoogde vernieuwing, de tijdsdruk en het tekortschieten van benodigde faciliteiten.

Grote politieke tijdsdruk was belangrijker dan voldoende tijd voor de instellingen om de veranderingen goed voor te bereiden en in te voeren.

Hoewel de Kamer wel veel aandacht gaf aan invoeringsdata bleven de termijnen kort. Complexiteit zat zowel aan de kant van het nieuwe curriculum als in de didactische vernieuwing. De didactische veranderingen vroegen ook om grootschalige bijscholing en nieuwe voorzieningen, waarin volstrekt onvoldoende was voorzien. Advies en waarschuwingen van de Onderwijsinspectie en de Onderwijsraad zijn genegeerd.

Tussen de aanneming in de Kamer en de inwerkingtreding van de wet zat steeds minder tijd. Bij de Mammoetwet ging het nog om 6 jaar waarin het veld zich kon voorbereiden op de veranderingen. Bij de basisvorming en de tweede fase was slechts voorzien in één jaar. Alleen al het ontwikkelen van een nieuwe lesmethode vergt drie jaar minimaal.

De vernieuwingen kregen ook geen tijd zich te bewijzen. De unanieme steun in de Kamer voor de tweede fase en vmbo staat in schril contrast met de scherpe kritiek in dezelfde Kamer al weer kort na de invoering. Binnen drie jaar na de start van het vmbo presenteerden verschillende partijen al weer fundamenteel afwijkende voorstellen voor het vmbo. Dit is geen nieuw fenomeen. Al kort na de invoering van de Mammoetwet, met zeer ingrijpende veranderingen voor het voortgezet onderwijs, werd door de voorstanders alweer met kracht gepleit voor de volgende ingreep, namelijk de invoering van de middenschool. Tijd voor een adequate evaluatie van de effecten van de Mammoetwet werd niet genomen. Ook dat is een terugkerend patroon.

18. Financiën waren leidend en soms zelfs beslissend

Veel van de beleidskeuzen werden mede gestuurd, zometeen geheel bepaald door de budgettaire randvoorwaarden. Of het nu ging om de vorming van grote scholengemeenschappen, het afsnijden van zogenaamd inefficiënte leerwegen of de gewenste integratie van zorgleerlingen, steeds was budgetbeheersing een belangrijke drijfveer. Zowel in het proces van beleidsvorming als bij de implementatie moesten onderwijskundige argumenten nogal eens wijken voor begrotingsdiscipline.

De inzet van achtereenvolgende kabinetten was om alle drie de vernieuwingen budgettair neutraal uit te voeren. Daar werd pas op terug gekomen na kritiek vanuit scholen en de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de financiële planning te wensen overliet. Er werd geen langjarige zekerheid geboden over beschikbare middelen. De hoogte van de begrote bedragen werd eigenlijk hoofdzakelijk bepaald door de aanwezige begrotingsruimte en dus niet door nut en noodzaak van aanvullende investeringen zoals scholing of onderwijsfaciliteiten. Met andere woorden, middelen en ambities waren niet met elkaar in overeenstemming. Desalniettemin werden de ambities niet verlaagd en de budgetten niet verhoogd.

In de periode van de hier beschreven onderwijsvernieuwingen werd ook bezuinigd op onderwijs. De Algemene Rekenkamer laat zien dat er op schoolniveau nauwelijks sprake was van extra middelen, omdat aan de ene kant structureel werd bezuinigd en aan de andere kant wat incidenteel extra geld werd toegevoegd voor vernieuwingen.

19. De gevolgen van vele gelijktijdige veranderingen werden onderschat

Niet alleen kreeg het onderwijs erg weinig tijd (of geld) om ingrijpende veranderingen door te voeren, tegelijkertijd werd zij geacht een aantal andere grote veranderingsprocessen door te voeren. Genoemd moeten worden de doorwerking van de HOS-nota (1986), de scholengemeen-

schapvorming (versneld vanaf 1990), het formatiebudgetsysteem (1992), de lumpsumfinanciering (vanaf 1996). De aandacht van schoolbesturen en schoolleiding werd daardoor versnipperd. De inspectie wees al snel op mogelijke problemen die daardoor zouden ontstaan.

Ondanks de last die vele gelijktijdige en ingrijpende veranderingen op de scholen legden werden de vernieuwingen doorgezet vanuit het idee dat ze elkaar zouden versterken. Zo was de gedachte dat scholengemeenschapsvorming de basisvorming ten goede zou komen. In werkelijkheid leidde scholengemeenschapsvorming tot grotere en soms ook homogener klassen.

Ook wijzigingen in financiering en salarisstructuur beïnvloedden de onderwijsvernieuwingen. Zo leidde het nieuwe functiewaarderingssysteem gecombineerd met de lumpsumfinanciering er op sommige scholen toe dat niet langer uitsluitend schaal-12 leraren werden aangesteld in de bovenbouw. Ook onder goedkopere begeleiding in het studiehuis doorgebrachte uren mochten meetellen als onderwijstijd.

Verskillende beleidslijnen stonden loodrecht op elkaar. Onder de begrotingsdruk van de jaren negentig is het mes gezet in de zogenaamde inefficiënte leerwegen. Stapelen moest worden ontmoedigd. Doorstroming werd ernstig bemoeilijkt, bijvoorbeeld uit mavo/vmbo-t naar havo. Dit was strijdig met de doelstelling van de basisvorming, namelijk het vergroten van kanselijkheid in het onderwijs. De mogelijkheid van stapelen is voor veel kinderen een belangrijke mogelijkheid om het hoger onderwijs te bereiken.

Opeenvolgende onderwijsvernieuwingen sloten ook slecht op elkaar aan. De basisvorming in de onderbouw, waarbij alle leerlingen dezelfde lesstof kregen, sloot slecht aan op het primair onderwijs, waar men er juist in slaagde steeds meer rekening te houden met verschillen tussen leerlingen. De vernieuwing van de tweede fase, gericht op meer selectiviteit, sloot weer slecht aan op de basisvorming die gericht was op minder selectiviteit. Waar in de onderbouw nog veel vakken klassikaal werden onderricht, werden kinderen in de bovenbouw ineens geacht zelfstandig te kunnen werken in het studiehuis. Waar bedacht was dat cognitief minder sterke leerlingen langer zouden kunnen doen over de basisvorming, hadden zij in de praktijk minder tijd omdat zij al in het vierde jaar eindexamen vbo/vmbo moesten doen.

20. De wettelijke vrijheid van scholen was beperkt

Veel veranderingen waren formeel niet bij wet voorgeschreven. Dit gold onder andere voor het verdwijnen van (zelfstandige) mavo's, didactische vernieuwingen als TVS, de invoering van het studiehuis en varianten van het nieuwe leren. Verantwoordelijke bewindslieden wezen daar ook op. Echter, veel werd in onderliggende, lagere regelgeving alsnog geregeld. Ten dele begrijpelijk, maar ten dele ongewenst. Op deze wijze werd over belangrijke onderdelen van het beleid niet expliciet de goedkeuring van de Kamer gevraagd en werd de autonomie van scholen op onderdelen toch beperkt.

Daarnaast kan wet- en regelgeving indirect dwingen tot bepaalde veranderingen. Denk aan de invloed van examenvoorschriften op de te kiezen didactiek. Om bepaalde veranderingen tot stand te brengen werden er ook financiële prikkels ingevoerd, waarmee een sterke druk op schoolbesturen ontstond om mee te bewegen. Dat is onder andere gebeurd rond de schaalvergroting.

Soms was ook sprake van «fantomwetgeving». Hiermee wordt bedoeld dat men denkt dat het wettelijke verplicht is, terwijl dit feitelijk niet zo is. Aan deze beeldvorming werd door sommige belanghebbenden actief bijgedragen. Sommige schoolbesturen of directies verscholen zich achter het beleid om veranderingen er door te krijgen bij hun lerarencorps. Maar belangrijker was dat in de voorlichting vanuit het procesmanagement duidelijke sturing werd aangebracht.

21. Derden vulden de didactische vrijheid van scholen in

Waar de politiek in de wet op onderdelen formeel vrijheid liet aan scholen werd deze regelmatig door anderen ingevuld. Zoals bij het studiehuis waar het procesmanagement een stuwende rol speelden.

Ook de educatieve uitgeverijen vulden een deel van de vrijheid die aan het onderwijs werd gelaten in. Waar de kerndoelen door de wetgever bewust breed en dus vaag waren om de onderwijsvrijheid aan de scholen te vergroten, moesten de educatieve uitgeverijen daar wel een concretiseringslag overheen doen. De aan de scholen aangeboden methoden bepaalden dus voor een fors deel zowel de inhoud als de vakdidactiek van wat er geleerd moest worden. Wanneer de keuze in het aanbod te beperkt is, is het aan scholen om zelf methoden te ontwikkelen. Daarvoor is in de praktijk structureel te weinig tijd. Wanneer de educatieve uitgeverijen dezelfde didactische keuzen maken, is er in de praktijk van marktwerking nauwelijks sprake.

Daarnaast verdient de rol van de Landelijke Pedagogische Centra hier vermelding. De zeggenschap over het budget voor hun ondersteunende werk is geleidelijk aan verschoven van het ministerie naar de scholen zelf. Daarmee was een omslag van werken, van aanbod- naar vraagsturing, beoogd. In werkelijkheid toonden de centra, met name het KPC en het APS, zich in hun aanbod richting scholen als krachtige voortrekkers van verdere didactische vernieuwingen in de richting van het nieuwe leren.

22. De onderwijsinspectie hanteerde eigen visie op didactiek

Ook de onderwijsinspectie vulde een deel van de pedagogisch-didactische vrijheid die scholen op papier kregen voor hen in. De inspectie is vanaf medio jaren negentig gaan werken met een eigen didactische visie, gebaseerd op de notitie «De effectieve school». De winst daarvan was dat scholen niet langer waren overgeleverd aan de willekeur van de individuele opvatting van een onderwijsinspecteur. Maar de inspectie begaf zich daarmee ontegenzeggelijk in de beleidsvrijheid van de scholen zelf; namelijk de wijze van onderwijs geven. Dit was mede een gevolg van het feit dat de politiek naliet helder de onderwijsdoelen te definiëren. Wanneer het onmogelijk wordt op concrete uitkomsten toe te zien, gaat men het toezicht richten op het proces, op datgene wat zich in de klassen afspeelt.

De visie van de Inspectie kwam ook terug in haar toetsingskader waarmee werd beoordeeld of voldoende werd gewerkt met activerende lesmethoden. De wettelijke basis voor dit kwaliteitsoordeel door de inspectie, werd echter pas bij de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) in 2000 geregeld. De sturende werking die uitging van deze werkwijze van de inspectie werd politiek afgedekt en ging niet gepaard met noemenswaardig politiek-inhoudelijk debat. Zo is de Kamer in de beleidsnota « De school als lerende organisatie» uit 1995 wel geïnformeerd over het kwaliteitsbegrip dat de onderwijsinspectie hanteerde. In deze nota van staatssecretaris Netelenbos wordt een expliciete keuze gemaakt voor brede algemene vorming, voor vaardigheden boven kennis, voor vroegtijdige zelfstan-

digheid. Hoewel deze nota de basis vormde voor de Kwaliteitswet uit 1998, is hij nooit expliciet in de Kamer besproken.

23. Scholen laten nieuwe autonomie onbenut

De vrijheid die scholen op papier hadden voor hun eigen veranderingstrategie werd deels beperkt door de overheid en deels door anderen ingevuld. Echter, de scholen gaan hierin zelf ook niet geheel vrijuit. Zoals gezegd, verscholen schoolbesturen of directies zich soms achter de overheid. Maar er speelde ook iets anders: van scholen werd gedurende de onderzoeksperiode in toenemende mate verwacht dat zij eigen beleid gingen formuleren. Dit betekende een grote omslag vanuit een periode waarin alles, gedetailleerd vanuit «Zoetermeer» werd voorgeschreven. Een omslag waar veel scholen nog niet op waren ingesteld. Het betekende ook een nieuwe rol voor de schoolleiding. De in de wetgeving geboden beleidsruimte werd en wordt daarom lang niet altijd benut door de scholen.

24. Het hoger onderwijs kan gebrek aan consistentie worden verweten

De rol van het hoger onderwijs bij de vernieuwingen in het voortgezet vraagt, tot slot in deze paragraaf, om enkele kritische opmerkingen. De belangrijkste is dat het aan consistentie en medeverantwoordelijkheid heeft ontbroken. Zo werd de verschuiving van kennis naar zelfstandige vaardigheden sterk vanuit het hoger onderwijs bepleit, maar werd deze verschuiving enkele jaren later als eerste vanuit het hoger onderwijs weer bekritiseerd.

Nadat het programma in de bovenbouw van havo en vwo was aangepast aan de wensen van het hoger onderwijs, pasten delen van het hoger onderwijs de eigen instroomeisen weer aan. Met andere woorden, van een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de aansluiting tussen voortgezet onderwijs en hoger onderwijs te verbeteren was geen sprake. Er zijn meerdere voorbeelden van faculteiten die vanwege teruglopende studentenaantallen de nieuwe profielen als instroomeis weer loslieten.

Daartegenover staat dat de universiteiten steeds hebben gepleit voor twee brede profielen (in plaats van de vier die er kwamen) om vroegtijdige verkoking richting studiekeuze te voorkomen en de instroom richting bètastudies, ook van meisjes, zo groot mogelijk te maken. In dit pleidooi zijn zij al die jaren consequent geweest.

5.6 Fase van evaluatie

25. De overheid heeft haar kerntaak, het zeker stellen van deugdelijk onderwijs, verwaarloosd

De overheid heeft haar kerntaak, het zeker stellen van de deugdelijkheid van het onderwijs, de afgelopen twintig jaar onvoldoende uitgevoerd. Scholen kunnen de neiging hebben hun niveau aan te passen aan hun leerlingpopulatie en hun omstandigheden. Dat kan ertoe leiden dat talenten van leerlingen onderbenut blijven, dat de omgeving van de school niet meer zeker kan zijn van de waarde van het behaalde diploma en dat de overheid geen objectief beeld meer heeft van de kwaliteit van de school of het onderwijsstelsel. Op alle drie deze punten heeft de overheid verantwoordelijkheid laten liggen.

In de discussies over de onderwijsvernieuwingen heeft artikel 23 van de Grondwet naar de waarneming van de onderzoekscommissie een beperkte rol gespeeld. Behalve op één belangrijk punt en dat betreft de verhouding tussen de eisen van deugdelijkheid die de overheid moet

stellen en de vrijheid van inrichting die de scholen toekomt conform het vijfde lid van het artikel.

Onder verwijzing naar artikel 23 is er vaak voor gekozen onderwijsdoelen zeer ruim te omschrijven, bijvoorbeeld in de kerndoelen. Een gevolg daarvan is dat echt richtinggevende kwaliteitsmaatstaven voor de scholen, de leerlingen en hun ouders ontbreken. Het zeker stellen van een goede inhoudelijke aansluiting met het vervolgonderwijs wordt moeilijker. Het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs en de betrouwbaarheid van diploma's komt onder druk. En tenslotte is het neveneffect dat het moeilijk is harde uitspraken te doen over de onderwijsresultaten als gevolg van onderwijsvernieuwingen.

Het is onmiskenbaar zo dat het vastleggen van de onderwijsdoelen, het «wat», invloed zal hebben op de wijze waarop het onderwijs wordt aangeboden, het «hoe». De commissie is niet blind voor een zekere spanning die daartussen bestaat. Naar het oordeel van de commissie mag dat geen aanleiding zijn voor de overheid om haar verantwoordelijkheid voor goede onderwijsprestaties te laten lopen.

Voor toezicht op de deugdelijkheid van ons onderwijs zijn het afnemen van toetsen en examens onmisbaar. Het belang daarvan is gerelativeerd in de achterliggende jaren. Daarvan zijn verschillende voorbeelden te noemen. De toets ter afsluiting van de basisvorming werd, overigens gegeven de omstandigheden zeer begrijpelijk, al snel losgelaten. Het aantal kinderen dat (met name in de grote steden) niet deelneemt aan de CITO-toets is sterk toegenomen. Van deze kinderen, in sommige Amsterdamse stadsdelen al 45%, en hun scholen wordt geen objectief beeld verkregen over hun niveau aan het einde van de basisschool. Een derde voorbeeld is hoe op steeds meer scholen de resultaten van schoolexamen en centraal examen uiteen gaan lopen waardoor slechtere leerlingen door compensatie alsnog een goed eindresultaat halen. Ook dit kan het zicht op schoolprestaties verbloemen. Tenslotte heeft de verschuiving van harde waarden (objectief toetsbare kennis) naar zachte waarden (subjectief te beoordelen vaardigheden of inzet) de waardevastheid van onderwijsdiploma's geen goed gedaan.

De overheid heeft zichzelf ook anderszins geen afdoende meetinstrumenten verschaft om afdoende inzage te hebben in hoe de onderwijsresultaten zich ontwikkelen, noch op stelselniveau, noch op schoolniveau. De periodieke onderzoeken en peilingen die wel plaatsvinden zijn te ad hoc en zijn lang niet altijd vergelijkbaar in de tijd.

26. Sommige lessen werden (te) snel geleerd

In alle drie de «klassieke» onderwijsvernieuwingen werden al snel wijzigingen aangebracht. Regelmatig werd formeel de wet niet gewijzigd, maar werd het niet voldoen aan wettelijke voorschriften gedoogd. Ook zonder gedegen evaluatie werd wet- en regelgeving al snel bijgesteld, soms te snel. Aanpassingen zonder overleg gingen ten koste van het toch al broze draagvlak onder docenten. De overheid was dan al op de terugreis, terwijl het veld nog lang niet op de eindbestemming was aangekomen.

Daartegenover staat dat door de relatief snelle aanpassingen de soms forse gaten tussen theorie en praktijk moesten worden gedicht. Latere aanpassingen, zoals de omzetting van basisvorming tot «onderbouw vo» gebeurden in nauwer overleg met de scholen. Op dit punt is het roer gelukkig al eerder omgegaan.

27. Veel is opgevangen door de grote betrokkenheid in de scholen zelf
Ook heeft het onderwijs zelf, door sommige ideeën «beleidsarm» in te voeren of binnen de school pragmatisch naar oplossingen te zoeken, het beleid aangepast aan de dagelijkse werkelijkheid van het onderwijs. Veel vernieuwingen werden zo goed en zo kwaad mogelijk ingepast door zeer betrokken onderwijspersoneel, dat steeds een groot verantwoordelijkheidsgevoel heeft getoond, ook wanneer draagvlak voor overheidsbeleid ontbrak.

Het vmbo verdient hierbij aparte vermelding. De problemen, met name in de eerste jaren, van het vmbo zijn niet slechts een kwestie van negatieve beeldvorming, zoals te vaak gesteld. Het vmbo werd vanaf het begin opgezet met een zeer zware opdracht. De integratie van de zorgleerlingen is moeizaam verlopen. Veel kennis is op dit punt weggevloeid en nieuwe kennis is onvoldoende zeker gesteld. De facilitering van de scholen om de zorg te leveren heeft steeds onder druk gestaan. Tegelijkertijd is de omvang van de groep en de complexiteit van de problemen van de leerlingen alleen maar toegenomen. Met name op dit punt is sprake geweest van een ernstige onderschatting. Inmiddels hebben de scholen op eigen kracht meer ervaring en deskundigheid ontwikkeld om deze specifieke problemen op te vangen.

28. Veranderingen leiden tot nieuwe onderwijsmethoden
Een positief neveneffect van de door de overheid ingezette grootschalige onderwijsvernieuwingen was dat veel, soms sterk verouderde lesmethoden, werden vervangen. Dat gebeurde deels door de educatieve uitgeverijen, deels door docententeams die met enthousiasme in de scholen daarmee aan de slag gingen.

29. Autonomie van scholen vraagt extra waarborgen
Eén van de belangrijkste vernieuwingen in het onderwijsbeleid van de afgelopen twintig jaar is de geleidelijke versterking van de autonomie van «de school». De commissie onderschrijft het belang daarvan waar het gaat om de inrichting van het onderwijs. Autonomie vergt goed bestuur, verantwoording en adequaat toezicht. Op al deze punten is de komende jaren extra aandacht nodig.

Financiële autonomie vergt ook transparantie over zowel bestedingen als verkregen resultaten. De Algemene Rekenkamer constateert dat de daarvoor geldende protocollen onvoldoende zijn. De besteding van specifieke middelen, zoals voor zorgleerlingen kunnen onvoldoende worden getraceerd. Er is ook in toenemende mate wantrouwen te bespeuren waar het gaat om de vraag of de middelen wel ten goede komen aan het primaire onderwijsproces (en niet teveel aan management). Tegenover verantwoordelijkheid behoort verantwoording te staan. De invoering van de lumpsumfinanciering heeft ertoe geleid dat financiële beheersbaarheid, voorheen een centraal thema in het Haagse onderwijsbeleid, nu een belangrijke zorg is voor schoolbesturen. Reserves moeten worden aangehouden voor al dan niet voorzienbare risico's. In dit systeem ontstaat druk om onderwijstijd alternatief in te vullen, waarbij gewerkt wordt met goedkoper of onbevoegd onderwijspersoneel of met grotere groepen.

Bestuurlijke schaalvergroting draagt het risico in zich van afstandelijk bestuur. Grote conglomeraten van scholen zijn ontstaan. Draagvlak voor van bovenaf genomen beslissingen komt dan al snel onder druk. De verbinding tussen de praktijk van de professionals in het onderwijs enerzijds en management en bestuur anderzijds dreigt dunner te worden. Bij een verschuiving van bevoegdheden van overheid naar scholen hoort

ook een andere vorm van verantwoording. De beoogde horizontale verantwoording waarbij scholen zich verantwoorden over hun beleid en prestaties richting direct belanghebbenden staat nog in zijn kinderschoenen. Er is bijvoorbeeld weinig gebeurd om de positie van ouders en hun organisaties te versterken. Mogelijkheden die medezeggenschap op dit punt bieden, blijven te zeer onbenut. Ook op dat punt is nog veel winst te behalen in de toekomst. Scholen hebben bij grote betrokkenheid van hun medewerkers en van ouders veel voordeel te behalen.

30. De kwaliteit van het onderwijs geeft reden tot zorg

Op basis van nauwgezette analyse van de beschikbare onderzoeken aangaande het niveau van de onderwijsprestaties in hoofdstuk 4, komt de commissie tot de volgende conclusies:

- De hoofddoelstelling van de onderwijsvernieuwingen, een verhoging van het algemene onderwijspeil in het voortgezet onderwijs, is niet gehaald. Positieve uitzondering hierop vormt het vmbo waar de doorstroming is verbeterd.
- Er is sinds enkele jaren een dalende trend zichtbaar van het niveau van taal (met name leesvaardigheid) en rekenen/wiskunde.
- Aan de relatief goede positie van het Nederlandse onderwijs in internationale ranglijsten mag niet teveel waarde worden toegekend. Een betrouwbare conclusie die uit het PISA-onderzoek wèl kan worden getrokken is dat de Nederlandse leerlingen tussen 2003 en 2006 achteruit zijn gegaan in wiskunde en lezen.
- Er is geen adequate nationale peiling van de ontwikkeling van het onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs. De bestaande peilingen bieden een fragmentarisch beeld.

HOOFDSTUK 6 AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk komt de commissie op grond van de onderzoeksresultaten tot aanbevelingen. De belangrijkste conclusies uit hoofdstuk 5 zijn als volgt samen te vatten. Ten eerste heeft de overheid haar kerntaak, zorg dragen voor kwalitatief goed onderwijs, verwaarloosd. Ten tweede heeft de overheid zich ten onrechte begeven op het terrein van de scholen en onnodig de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen gestuurd. Ten derde hebben we op basis van een reconstructie van de drie vernieuwingen, geconstateerd dat in alle drie de gevallen sprake was van een onzorgvuldig beleidsproces. Tenslotte is een belangrijke hoofdconclusie dat de uitvoering ernstig is onderschat. De commissie zal langs de lijn van deze vier hoofdconclusies haar aanbevelingen voor de toekomst formuleren.

We staan achtereenvolgens stil bij de volgende onderwerpen.

- Hoe kan gekomen worden tot nieuwe verhoudingen tussen overheid en onderwijs (paragraaf 6.2)?
- Wat is de kerntaak van de overheid en hoe kan de overheid deze kerntaak hernemen (paragraaf 6.3).
- Hoe kunnen we de «ankers» van onderwijskwaliteit versterken (paragraaf 6.4)?
- Hoe kunnen we de zorgvuldigheid van het beleidsproces verbeteren (paragraaf 6.5)?
- Wat is de verantwoordelijkheid van de scholen en hoe kunnen scholen daarin worden ondersteund (paragraaf 6.6)?

6.2 Nieuwe verhoudingen

Uit de analyse van de onderzochte onderwijsvernieuwing in de afgelopen twintig jaar trekt de onderzoekscommissie de conclusie dat er sprake is van een rolvervaging tussen rijksoverheid en scholen. Midden in die periode van twintig jaar is een duidelijke breuk zichtbaar. Na een periode waarin sprake was van overheidsgeïnitieerde en centraal aangestuurde vernieuwingen, is sinds circa tien jaar sprake van een terughoudende overheid en een versterking van de autonomie van scholen. Beide fasen hebben niet kunnen voorkomen dat we momenteel worden geconfronteerd met terechte zorg over het niveau van de onderwijsresultaten en toenemende ontevredenheid onder professionals in het onderwijs. De commissie stelt vast dat in de vele veranderingen die over het onderwijs zijn gekomen, er weinig aandacht is geweest voor een heldere afbakening van datgene wat nadrukkelijk aan de scholen is en datgene wat tot de overheidsverantwoordelijkheid behoort.

Zowel voor het herstel van het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs, als voor het herstel van het vertrouwen vanuit het onderwijs in de overheid, is een heldere afbakening van verantwoordelijkheden dringend noodzakelijk.

Het «wat» en het «hoe»

De commissie bepleit voor de toekomst het onderscheid tussen het «wat» en het «hoe» in het onderwijs weer te gaan hanteren als basiscriterium in de rolverdeling tussen overheid en scholen.

De overheid moet haar verantwoordelijkheid voor het in heldere kaders vaststellen van het «wat» hernemen. Wat verwachten we nu dat leerlingen op enig moment in hun schoolloopbaan kennen en kunnen? De wijze

waarop deze kennis en vaardigheden worden aangebracht is primair aan de scholen. Over de onderwijsresultaten verantwoorden de scholen zich zowel naar de overheid als naar de direct belanghebbenden rond de school. Het pedagogisch-didactisch klimaat dient zowel op schoolniveau te worden besloten als te worden verantwoord. De overheid dient zich, anders dan in het verleden het geval was, hierin te beperken tot een faciliterende rol. Op de zorgvuldigheidsvereisten die in dit proces nodig zijn, komen we later terug.

Tussen het «hoe» en het «wat» is het zinvol enkele extra ankers aan te brengen om de kwaliteit van het onderwijsproces van extra waarborgen te voorzien. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn de wettelijke verplichte onderwijstijd en kwaliteitseisen voor docenten. Ook daar komen we op terug in dit hoofdstuk.

De erkenning van elkaars primaat maakt onderwijsontwikkeling binnen heldere kaders mogelijk. Het onderwijs heeft belang bij de verworven autonomie, maar ook de politiek heeft haar eigen autonomie. De verhouding tussen die twee is sterk in beweging geweest en verdient groot onderhoud. De erkenning en herkenning van elkaars domein is voorwaarde om tot goede omgangsvormen te komen.

6.3 De kerntaken van de overheid

De overheid staat voor deugdelijk onderwijs. Om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen bewaken is het noodzakelijk het «wat» te definiëren. Het gaat er daarbij om, voor de belangrijkste vakken, zoals vastgelegd in een kerncurriculum, de belangrijkste kennis en vaardigheden concreter vast te leggen. Om scholen in staat te stellen aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen biedt de overheid faciliteiten zoals bekostiging. Om zeker te stellen dat de gewenste kwaliteit ook is behaald is een kwalificatiestructuur onmisbaar. Een vorm van toezicht en handhaving is vervolgens noodzakelijk om te zorgen dat aan de gestelde wettelijke deugdelijkheidseisen ook wordt voldaan.

Daarnaast heeft de overheid een duidelijke verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel als geheel. Is het dekkend, toegankelijk, en voldoende samenhangend? Hierop komen we later terug.

6.3.1. Vaststellen van de inhoud van het onderwijs

De overheid bepaalt wat leerlingen op enig moment minimaal moeten hebben verworven. Wat moet er geleerd worden? Hoe hoog leggen we de lat? In de onderwijsvernieuwingen die de commissie bestudeerde bleek de overheid op dit punt niet altijd rolvast. De commissie adviseert het volgende.

Vakinhoud

Het blijft gewenst dat vakinhouden regelmatig tegen het licht worden gehouden om de aansluiting bij verwachtingen en eisen vanuit de samenleving zeker te stellen.

De commissie beveelt aan:

- de vernieuwing van deze vakinhouden in de toekomst vorm te geven als een geleidelijk proces met een grote mate van betrokkenheid van vakdocenten, en de vernieuwing niet zozeer vorm te geven in een grootschalige onderwijshervorming van bovenaf.

De commissie beveelt tevens aan dat:

- de politiek grote terughoudendheid aan de dag legt in het toedelen van

nieuwe opdrachten (bijvoorbeeld ten aanzien van nieuwe maatschappelijke problemen) aan het onderwijs. Het is tijd het onderwijs weer toe te laten komen aan onderwijs.

De commissie bepleit hetgeen leerlingen in ieder geval moeten kennen aan het einde van hun schoolperiode, concreter wordt gedefinieerd. Dat moet gebeuren langs twee lijnen: het formuleren van heldere leerstandaarden en canonisering van een deel van de kennisbasis. Leerstandaarden zijn noodzakelijk om de elementaire basisvaardigheden te definiëren. Canoniseren wil zeggen het bepalen van de onmisbare kennisonderdelen.

Leerstandaarden

De commissie hanteert als uitgangspunt dat voor ieder kind voldoende uitdagend onderwijs beschikbaar moeten zijn, zodat binnen het onderwijs leerlingen uitgenodigd worden zich maximaal te ontwikkelen. Voor die ontwikkeling is uiteraard niet alleen het onderwijsresultaat maar ook het onderwijsproces van belang. Gegeven de reële zorgen die bestaan over de ontwikkeling van de onderwijsresultaten in zowel primair als voortgezet onderwijs, met name op elementaire basisvaardigheden als taal en rekenen, is het dringend noodzakelijk te komen tot heldere onderwijsdoelen. De commissie sluit daarbij aan bij eerdere voorstellen van de Onderwijsraad gericht op leerstandaarden en de recente voorstellen van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen. Laatstgenoemde voorstellen zijn er duidelijk ook op gericht de overgangen tussen scholen te verbeteren en daarmee tevens schooluitval terug te dringen.

De commissie beveelt aan:

- te komen tot heldere leerstandaarden op elementaire basisvaardigheden als rekenen (wiskunde) en taal (Nederlands), uitgezet in doorlopende leerlijnen en rekening houdend met niveauverschillen;
- deze leerstandaarden, die uiteindelijk door de politiek worden vastgesteld te ontwikkelen in nauw overleg tussen docenten, schoolleiders, wetenschappers en de onderwijsinspectie;
- dat de nieuwe leerstandaarden worden getoetst op de uitgangspunten dat zij helder, ambitieus en realistisch te zijn.

Canonisering

De commissie vindt het belangrijk dat de verhouding tussen kennis en vaardigheden in balans blijft. Dat is geen automatisch gegeven. Het is ook daarom noodzakelijk dat de te verwerven onderwijsinhoud, kennis en vaardigheden beter worden vastgelegd. De commissie onderstreept daarbij het belang van een gedeelde kennisbasis voor gedeelde waarden in de samenleving. Daarbij zullen wel keuzen moeten worden gemaakt. Verbreding van curricula heeft in het verleden geleid tot minder diepgang. Dit zal moeten worden gecorrigeerd.

Verder zal de politiek keuzen moeten maken welke onderwijsinhoud wordt opgenomen in het kerncurriculum. Niet het gehele onderwijsprogramma hoeft gedetailleerd te worden vastgesteld, maar de belangrijkste vakinhoud moet helder zijn. Voor geschiedenis is een dergelijke canon reeds ontwikkeld. Ook voor natuurwetenschappen is een voorstel ontwikkeld. De commissie beveelt aan dit proces geleidelijk te verbreden naar andere vakken. Naast het kerncurriculum blijft er voldoende vrijheid bestaan voor de school en de leerling om het eigen onderwijs verder in te vullen. De commissie beveelt aan:

- het proces van canonisering geleidelijk te verbreden naar andere vakken;

- bij het zoeken naar een balans tussen kennis en vaardigheden het belang van een gedeelde kennisbasis voor gedeelde waarden in de samenleving een groter accent te geven;
- duidelijke keuzen te maken welke onderwijsinhoud wordt opgenomen in het kerncurriculum.

De commissie adviseert de Kamer verder:

- zich te bezinnen op de vraag of vakken als Nederlands en wiskunde in de toekomst niet moeten worden uitgesloten van (de mogelijkheid van) vakkenintegratie of geïntegreerde opname in bredere leergebieden.

6.3.2 Meten van de kwaliteit: examens, toetsen en peilingen

Momenteel ontbreekt een effectief toetsingskader of meetinstrument om de kwaliteit van ons onderwijs te bewaken. Daarmee kan de overheid haar verantwoordelijkheid niet waar maken. Het voeren van effectief beleid gericht op verbetering blijft daardoor omgeven met onzekerheid. Tegelijkertijd is een objectieve vaststelling van de kwaliteit van het onderwijs dringend noodzakelijk vanwege het benodigde maatschappelijke vertrouwen. Dit staat momenteel onder druk. Tenslotte, maar zeker niet het minst belangrijk, is de kwetsbaarheid van scholen voor ongefundeerde kritiek in het maatschappelijk debat. Ook dat kan niet worden weerlegd wanneer betrouwbare informatie ontbreekt.

De overheid zal op drie niveaus de kwaliteit van het onderwijs moeten meten om de staat van het onderwijs te bepalen en ontwikkelingen vast te stellen. De metingen zullen moeten plaats hebben op het niveau van de leerling, op het niveau van de school en op het niveau van het stelsel.

Niveau van de leerling

De overheid is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van het diploma dat de leerling met dit onderwijs behaalt. De waarde dat aan dit diploma kan worden toegekend in de samenleving, het zogenaamde civiel effect, moet worden bewaakt. Daarom dient de overheid, consequent toe te zien op de kwaliteit van de instroom en op de kwaliteit van de examens.

Het belang van toetsen

In de eerste plaats spelen de resultaten behaald bij de eindtoets in groep 8 een rol. De commissie heeft geconstateerd dat niet iedere school alle leerlingen laat deelnemen aan de huidige CITO-eindtoets. De commissie is van oordeel dat alle leerlingen recht hebben op een objectieve vaststelling van hun kennis en vaardigheden aan het einde van de basisschool.

De commissie beveelt aan:

- de deelname aan een eindtoets in groep 8 verplicht te stellen voor alle leerlingen. De resultaten van de eindtoets zullen, vergezeld van een advies van de basisschool, voor het voortgezet onderwijs een belangrijke indicatie vormen van het startniveau van de leerling.

Een veelbesproken kwestie is de vraag of kinderen al eerder moeten en kunnen worden getoetst op de ontwikkeling van hun vaardigheden. Gegeven het grote belang achterstanden tijdig te onderkennen en kinderen gericht (aanvullend) onderwijs te kunnen bieden, acht de commissie dit wenselijk.

De commissie beveelt aan:

- alle kinderen in groep 3 van het basisonderwijs, nauwgezet aan hun

leeftijd en ontwikkeling aangepast, een begintoets af te nemen om hun taalvaardigheid en rekenvaardigheid te kunnen inschatten.

Op basis van de gecombineerde informatie van de begintoets en eindtoets zal het in de toekomst beter mogelijk zijn gefundeerde uitspraken te doen over de kwaliteit van de scholen, in termen van «toegevoegde waarde» van de school.

Het belang van het eindexamen

Het eindexamen voortgezet onderwijs is het toegangsportaal tot het vervolgonderwijs. Het eindexamen bestaat uit een schoolexamen en het centraal eindexamen. In het centraal examen dient de aandacht uit te gaan naar de door de overheid vastgestelde onderwijsinhoud; in het schoolexamen kan het zwaartepunt worden gelegd bij vaardigheden. Beide hebben, naar het oordeel van de commissie, duidelijk hun meerwaarde. Teneinde het vertrouwen in de waarde van de diploma's te versterken is restauratiewerk noodzakelijk. Ook op het punt van de verhouding tussen de beide examenonderdelen.

De commissie beveelt aan:

- het examenprogramma aan te scherpen (zie de aanbevelingen over canonisering en leerstandaarden);
- de waarde van de schoolexamens te objectiveren door externen te betrekken bij het vormgeven van schoolexamens en het beoordelen van de resultaten;
- de verhouding tussen schoolexamen en centraal eindexamen te wijzigen in die zin dat beide met voldoende resultaat moeten worden afgelegd. Binnen het schoolexamen en binnen het centraal examen mag compensatie plaatsvinden. Compensatie van een (slechter) resultaat op het centraal examen met een (beter) resultaat op het schoolexamen wordt niet langer toegestaan.

Schoolniveau

In het kader van «good governance» wordt van scholen verwacht dat zij zowel horizontaal als verticaal verantwoording afleggen. Dit houdt in dat scholen over het door hen gevoerde beleid en de resultaten daarvan verantwoording afleggen aan zowel ouders, als ook aan de overheid. De resultaten worden op de eerste plaats door de school zelf gepubliceerd. Naast de wettelijke verplichtingen voor het opstellen van schoolplannen en jaarverslagen, nemen scholen al nieuwe initiatieven tot het publiceren van schoolbeleid en schoolresultaten op verschillende terreinen. Deze transparantie vindt de onderzoekscommissie een positieve ontwikkeling. We komen hier in paragraaf 6.6 nog op terug.

Bij het beoordelen van scholen zou de toegevoegde waarde, dat wil zeggen de vooruitgang die in de schoolperiode met kinderen wordt gemaakt, een grotere rol moeten spelen. Dat is alleen mogelijk wanneer ook objectief de uitgangssituatie van de kinderen in het begin van de schoolperiode wordt vastgesteld. In het basisonderwijs is dit nog niet mogelijk. Ook in dat licht past onze aanbeveling voor een beperkte begintoets in groep 3.

Scholen die in onderwijsprestaties, onder meer op basis van gerealiseerde toegevoegde waarde, achterblijven dienen in een eerder stadium onder verscherpt toezicht van de inspectie te worden gesteld. Een interventiepiramide dient daartoe bij alle betrokkenen bekend te zijn. Momenteel kan de overheid, bij wanbeleid alleen indirect (via de rechter) en achteraf orde op zaken stellen.

De commissie beveelt aan:

- te komen tot aanvullende wettelijke mogelijkheden om effectief te kunnen ingrijpen in geval van slecht onderwijs of slecht bestuur.

Niveau van het stelsel

Op het niveau van ons onderwijssysteem worden internationaal vergelijkende onderzoeken, zoals het PISA-onderzoek, gezien als een belangrijke indicator voor de kwaliteit van ons onderwijs. In de gesprekken van de commissie is PISA vaak aangehaald om te onderbouwen dat het met de kwaliteit van ons onderwijs prima is gesteld. Wij hebben daar in hoofdstuk 4 al de nodige kanttekeningen bij geplaatst.

De commissie heeft de indruk dat in het debat over de kwaliteit van ons onderwijs, teveel absolute waarde wordt toegekend aan de scoringslijsten van PISA waarbij aan de beperkingen van de onderzoeksmethode alsmede aan de beperkte vergelijkbaarheid van onderwijsstelsels voorbij wordt gegaan.

De commissie beveelt hierbij aan:

- teneinde de internationale vergelijkbaarheid van onderwijsprestaties te verbeteren, in internationaal verband (EU of OESO) te komen tot betere, objectief vergelijkbare standaarden, zoals de reeds ontwikkelde Europese standaard voor taalvaardigheid³¹³;
- om deelname aan dergelijke onderzoeken verplicht te stellen. Het zou daarbij gaan om steeds wisselende, representatieve steekproeven van scholen, zodat een betrouwbaarder beeld wordt verkregen.

Naast deze internationale onderzoeken, vindt de commissie het van groot belang dat er een nationale monitor komt, die de staat van het Nederlandse onderwijs regelmatig meet en ontwikkelingen daarin zichtbaar maakt. Er zijn nu onregelmatig terugkerende peilingen op deelterreinen beschikbaar, waarbij de vergelijkbaarheid van de gegevens in de tijd niet altijd zeker is gesteld.

De commissie beveelt aan om:

- ten behoeve van een Nationale monitor van het Nederlandse onderwijs met vaste regelmaat onderwijspeilingen te organiseren die vergelijkbaar en zoveel mogelijk waardevast zijn en de daarvoor benodigde kennisinfrastructuur in te richten.

6.3.3 Toezicht houden en handhaven

Naast het vaststellen van het onderwijsaanbod en het meten van de onderwijsresultaten ziet de commissie een belangrijke taak voor de overheid inzake het toezicht houden op en handhaven van de onderwijskwaliteit. De rol van de inspectie is daarbij van belang.

Rol van de inspectie opnieuw bezien

De commissie onderstreept dat de inspectie bij uitstek verantwoordelijk is voor het namens de overheid bewaken van de kwaliteit van het onderwijs, zoals vastgelegd in de wet. Voorwaarde is dat de inspectie daarbij gebruik maakt van een door de politiek gesanctioneerd toezichtskader, dat zich primair richt op de kerntaak van de overheid te weten de kwaliteit van onderwijs zoals deze zichtbaar wordt in de onderwijsresultaten. Ten aanzien van het pedagogisch klimaat dient de inspectie zich terughoudend op te stellen. De inspectie treedt daarbij nadrukkelijk niet in de onderwijsvrijheid van scholen.

De commissie doet op dit punt de volgende aanbevelingen:

- De rol van de Tweede Kamer bij de vaststelling van het toezichtskader van de inspectie dient te worden verankerd in de Wet op het Onderwijstoezicht.
- In de WOT moet verder een helder onderscheid worden gemaakt

³¹³ Common European Framework of Reference, (CEF).

tussen «bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften» en andere aspecten van kwaliteit. De toezichthoudende en handhavende rol van de inspectie richt zich met name op de eerstgenoemde voorschriften. Op andere aspecten van kwaliteit heeft de inspectie, op basis van in te stellen onderzoeken, een adviserende rol richting scholen en minister.

Bij het toezicht houden en handhaven onderstreept de commissie het belang van een consequente aanpak, waarbij de overheid ook bereid is tijdig de noodzakelijke maatregelen en sancties te treffen.

6.3.4 Randvoorwaarden en faciliteiten

Het onderzoek heeft uitgewezen dat in de uitvoering van de onderzochte grootschalige onderwijsvernieuwingen veel is misgegaan vanwege het ontbreken van belangrijke randvoorwaarden zoals tijd en geld. Ook in de toekomst zal onderwijsvernieuwing nodig blijven. Op onderdelen ligt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de overheid.

De commissie beveelt hierbij aan:

- wanneer de overheid verantwoordelijk is voor onderwijsvernieuwing dient zij te zorgen voor adequate en (tijdelijke) additionele financiering die ook vertaald kan worden in tijd om de gewenste vernieuwing in de scholen kans van slagen te geven;
- als niet aan deze noodzakelijke randvoorwaarde kan worden voldaan, zou men er niet aan moeten beginnen. Aangezien de commissie een meer geleidelijk proces van vernieuwing van (kern)curricula en examenprogramma's voorstaat, ligt het voor de hand in de reguliere begroting structureel middelen te reserveren voor dit vernieuwingsproces;
- in de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap moet inzichtelijk worden gemaakt hoeveel geld beschikbaar is voor welke vormen van onderwijsvernieuwing.

6.3.5 Verantwoordelijk voor het stelsel als geheel

De verantwoordelijkheid voor het stelsel betekent dat de overheid ervoor zorg draagt dat onderwijs beschikbaar is, toegankelijk is en dat de aansluitingen goed zijn georganiseerd. Bij de stelselverantwoordelijkheid hoort ook het bewaken van de efficiënte besteding van de onderwijs-gelden. Echter het nastreven van efficiency mag niet ten koste gaan van de mogelijkheden tot leveren van maatwerk in leerroutes. De kosten van langere leerroutes, tweede kansonderwijs, vallen weg tegen de hogere kosten van schooluitval. De commissie bepleit daarom met name om binnen het huidige stelsel van het voortgezet onderwijs de mogelijkheid om maatwerk te leveren verder te versterken.

Dwarsverbanden

De commissie stelt vast dat het Nederlandse onderwijsbestel vanaf twaalf jaar sterk gedifferentieerd is. Dit betreft een differentiatie in onderwijstypen zoals beroepsonderwijs en het algemeen vormend onderwijs, maar ook in leerwegen en profielen binnen onderwijstypen. Een sterke mate van differentiatie draagt in principe bij aan het vinden van de juiste plaats voor de juiste leerling en past bij de erkenning van grote verschillen in talenten. Daarbij moet de overheid, in het kader van haar stelselverantwoordelijkheid, steeds de aansluiting tussen de verschillende lagen van het onderwijsgebouw bewaken. Het versterken van doorlopende leerlijnen is daarbij noodzakelijk.

Behalve de aansluiting op vervolgonderwijs na afronding, moet er ook veel meer aandacht uitgaan naar dwarsverbanden tussen onderwijstypen

of tussen leerwegen. Dit betreft bijvoorbeeld het mogelijk maken van een tussentijdse overstap van 3-vmbo-t naar 3-havo en andersom, of een overstap binnen het vmbo naar een meer geschikte leerweg.

De commissie is tot de conclusie gekomen dat uitstel van het selectiemoment voor alle leerlingen als oplossing voor het feit dat sommige leerlingen nog niet goed hun studiekeuze kunnen maken, in de praktijk niet werkbaar is. De nadelen van een gelijke behandeling in het onderwijs van kinderen met zeer uiteenlopende talenten zijn te groot.³¹⁴

Feit blijft dat de relatief vroege selectie op twaalfjarige leeftijd teweeg brengt dat niet altijd meteen de juiste plek voor een leerling wordt gevonden. Dit probleem wordt overigens niet alleen door het vroege selectiemoment opgeroepen; de commissie constateert dat er onder leerlingen en studenten op alle niveaus en tot op latere leeftijd steeds meer «spijtoptanten» zijn. De oorzaken daarvan zijn mogelijk een verkeerd ingeschat niveau, een veranderde interessesfeer, een verkeerd beeld van het beoogde beroep, een steeds bredere keuze van opleidingen, of persoonlijke omstandigheden. In alle gevallen moeten we in het onderwijssysteem meer rekening houden met de werkelijkheid dat relatief veel scholieren en studenten tussentijds van studiekeuze willen of moeten veranderen. De mogelijkheid hiertoe afsluiten, bijvoorbeeld vanuit efficiencyoverwegingen, draagt bij aan hoge schooluitval.

Het aanbrengen van extra dwarsverbanden draagt zowel bij aan het vergroten van kansen, als aan het flexibiliseren van keuzemomenten waardoor de (verborgen) talenten van kinderen beter worden benut.

De commissie doet daarom de volgende aanbevelingen:

- Het kabinet maakt een analyse van de mogelijkheden van dwarsverbanden en overstapmogelijkheden binnen het onderwijsbestel, met een zwaartepunt op het voortgezet onderwijs en legt, zonedig, na consultatie van het scholenveld, voorstellen tot verbetering aan de Kamer voor.
- In deze analyse worden ook verschillende alternatieven om de kans op succesvol overstappen te vergroten betrokken, zoals vormen van schakelklassen en extra schooltijd voor opstroomers.
- In deze analyse kan tevens de verblijfsduurregeling uit 1993 (basisvorming) waarin wettelijk werd vastgelegd dat leerlingen niet langer dan vijf jaar mogen doen over vbo of mavo, worden geëvalueerd.
- Tevens kan worden onderzocht wat de invloed is van de huidige differentiatie binnen het vmbo (leerwegen en sectoren) op de schoolkansen van de leerlingen (opstroom, afstroom, doorstroom, uitval) met speciale aandacht voor de mogelijkheid voor vmbo-ers om vakken op havo-niveau af te sluiten.
- Lopende experimenten en praktijkervaringen, zoals met drempelloze overgangen van vmbo naar mbo (niveau 2) en integratie van vmbo en mbo, kunnen in deze analyse worden betrokken.

Daarnaast beveelt de commissie aan:

- dat in het beleid erkenning en waardering komt voor die leerlingen wier talenten niet zozeer op het cognitieve vlak liggen en die daarom de in het beleid voor iedereen nagestreefde startkwalificatie (mbo-2 niveau) niet zullen halen, maar veler op een praktisch niveau liggen. Bij deze erkenning hoort ook een adequaat onderwijsaanbod in de vorm van een volwaardige, met een vakdiploma af te sluiten, arbeidsmarktgerichte leerweg.

³¹⁴ Tot deze conclusie komt ook de Onderwijsraad in haar verkenning «Doorstroom en talentontwikkeling» (2007).

Tot slot komt de commissie in het kader van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het stelsel als geheel tot de volgende aanbeveling. Het

aantal schoolgaande jongeren zal de komende jaren snel dalen. Momenteel zijn er 3,9 miljoen jongeren tussen 0 en 20 jaar. Over vijf jaar zal dit al met 100.000 zijn gedaald. In 2023 zal het richting de 3,6 miljoen gaan, een niveau dat naar de verwachting van het CBS tot na 2050 zal worden gehandhaafd.

De commissie beveelt aan dat:

- de minister van OCW tijdig, in overleg met het onderwijsveld, een toekomstvisie ontwikkelt op de te verwachten daling van leerlingen en de mogelijke invloed daarvan op leerlingstromen.

6.4 Versterking ankerpunten voor onderwijskwaliteit

Tenslotte heeft de commissie enkele aanbevelingen die de ankerpunten voor de onderwijskwaliteit betreffen, waarmee de verbinding tussen het «wat» (overheid) en het «hoe» (scholen) wordt verbeterd. Het betreft met name de onderwijstijd en kwaliteit van docenten.

Onderwijstijd

De commissie is tot de conclusie gekomen dat een wettelijke norm voor onderwijstijd niet kan worden gemist. Tegelijkertijd is de nu gehanteerde norm zeer omstrede, de definitie is niet helder en de bekostiging ligt onder zwaar vuur. Verbeteringen zijn daarom nodig en mogelijk.

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

- De definitie van onderwijstijd moet worden herijkt. Zij moet eenduidig, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en kwalitatief onderwijs garanderen.
- Voor de herijking van de definitie en de daarvan afgeleide norm(en) moet op korte termijn een onafhankelijk advies worden gevraagd waarbij goede notitie wordt genomen van de geluiden uit de praktijk van de scholen.
- Op basis van de nieuwe definitie en norm(en) moet de bekostiging opnieuw tegen het licht worden gehouden. De bekostiging zal zonnodig moeten worden aangepast.
- Wij adviseren bij deze herziening de volgende mogelijkheid te betrekken: maak een nader onderscheid tussen onderwijstijd en lestijd. Lestijd, dat wil zeggen de tijd waarin leerlingen kwalitatief onderwijs genieten van een bevoegd docent, moet in een eenduidige norm worden vastgelegd. Daarnaast kan het bredere begrip «onderwijstijd» worden gehanteerd waaronder naast de lestijd ook andere onderwijs-elementen kunnen vallen zoals zelfstudie-onder-begeleiding of stages. Voor onderwijstijd kan een bandbreedte worden afgesproken.
- Wanneer de herijkte definitie, normen en bekostiging, na zorgvuldige consultatie van het veld, door de politiek zijn vastgesteld zal de inspectie consequent en vanaf het eerste jaar de normen moeten handhaven.

Kwaliteit van docenten

In navolging van de Commissie Rinnooy Kan (LeerKRACHT! 2007) is de commissie van mening dat de kwaliteit van de docent een cruciaal ankerpunt is als het gaat om de kwaliteit van onderwijs.

Op basis van dit onderzoek komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- De komende jaren zal nadrukkelijk moeten worden geïnvesteerd in zowel de initiële opleiding als in de bijscholing van docenten.
- De hbo-lerarenopleidingen moeten naar het oordeel van de commissie, in afwijking van wat in het hoger onderwijs gebruikelijk is, door de overheid vastgestelde curricula en examenprogramma's krijgen.
- De mogelijkheid moet onderzocht worden om het verwerven van een

- onderwijsbevoegdheid voor academici weer een (keuze)onderdeel te laten zijn van hun reguliere universitaire opleiding, zodat zij met hun studie meerdere loopbaanmogelijkheden creëren. Bezien moet worden of de kans dat academici (tijdelijk, of op een later moment in hun carrière) kiezen voor het leraarsberoep hierdoor kan worden vergroot.
- De overheid moet bij het formuleren van de vereiste kwaliteitseisen van leraren geheel afzien van een expliciete of impliciete inhoudelijke keuze van toe te passen pedagogiek/didactiek. Dergelijke keuzen zijn aan scholen in overleg met docenten.

Tenslotte sluit de commissie zich nadrukkelijk aan bij de aanbevelingen van de Commissie Rinnooy Kan om de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van onderwijsgeevenden de komende jaren verder te verbeteren. Dit alles in de overtuiging dat deze maatregelen zullen bijdragen aan de verhoging van de status en de aantrekkelijkheid van beroepen in het onderwijs.

6.5 Het bewaken van zorgvuldige beleidsprocessen

Onderwijsvernieuwing blijft ook in de toekomst nodig. Daarbij moeten de verantwoordelijkheden van overheid en scholen nadrukkelijk worden onderscheiden. Ten behoeve van de door de overheid geïnitieerde toekomstige onderwijsvernieuwingen, heeft de commissie een toetsingskader geformuleerd. De commissie heeft hierbij tevens gebruik gemaakt van de aanbevelingen van de Onderwijsraad in de verkenning «Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid»³¹⁵. Het toetsingskader beoogt zowel houvast te bieden voor de minister bij het ontwerpen van de vernieuwing, als voor de Kamer bij de beoordeling van de voorstellen. Als extra waarborg zullen we de mogelijkheid van een uitvoeringstoets bepleiten.

³¹⁵ Onderwijsraad (2007a).

Toetsingskader

Voorwaarden voor een zorgvuldig beleidsproces:

- De probleemanalyse is helder, wetenschappelijk onderbouwd en wordt breed gedragen door betrokkenen.
- Er is overtuigend aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is.
- Er is een evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid.
- Er is verantwoord welke beleidsalternatieven zijn overwogen en gekozen.
- Neveneffecten en samenhang met overig beleid zijn in beeld gebracht en betrokken bij de verdere uitwerking van het beleid.
- De gekozen beleidsoptie is wetenschappelijk gevalideerd. Zo niet, dan wordt de beleidsvernieuwing onder wetenschappelijke begeleiding eerst kleinschalig in pilots (met controlegroep) uitgeprobeerd.
- De resultaten van deze pilots zijn adequaat geëvalueerd en zichtbaar verwerkt in het beleid.
- Aan de voorwaarden voor een goede implementatie, waaronder geld, expertise en tijd is voldaan.
- De uitvoeringsorganisatie is helder gepositioneerd.
- Diegene die geacht worden de vernieuwing in de praktijk uit te voeren zijn actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de vernieuwing en hebben zich een helder beeld kunnen vormen over de consequenties voor hun eigen werk.
- Er is voldoende draagvlak onder alle betrokkenen maar in ieder geval onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen.
- Er is voorzien in (tussentijdse) evaluaties. Er zal niet worden overgegaan tot overhaaste bijstellingen dan nadat eerst nut en noodzaak zijn onderzocht.

Afwijken van dit toetsingskader kan alleen wanneer dit nadrukkelijk en adequaat wordt gemotiveerd richting parlement.

Regeerakkoord

Het toetsingskader biedt op hoofdlijnen richtlijnen voor een zorgvuldig proces van onderwijsvernieuwing. Daarmee kunnen we echter niet volstaan. Wanneer ook in de toekomst onderwijsvernieuwingen in regeerakkoorden worden vastgelegd, is het risico levensgroot dat een fors deel van het toetsingskader zal zijn genegeerd. De commissie beveelt derhalve aan dat:

- wanneer het nodig is een onderwijsvernieuwing in een regeerakkoord op te nemen, zoveel mogelijk wordt volstaan met het vaststellen van de maatschappelijke urgentie en de politieke ambitie of doelstelling. De keuze van de in te zetten middelen, uitvoeringsvoorwaarden en termijnen moeten zorgvuldig, conform het toetsingskader en in overleg met het onderwijsveld worden uitgewerkt.

Uitvoeringstoets

Als extra waarborg voor een zorgvuldige beslissing en een realistisch uitvoeringsbeleid adviseert de commissie aan de Kamer de mogelijkheid van een uitvoeringstoets. In een politiek beleidsproces kan de uitkomst, een soms fragiel politiek compromis, ver verwijderd raken van de praktijk van de uitvoering. Als sluitstuk van het wetgevingsproces kan het daarom aan te bevelen zijn dat de Kamer, uiterlijk voordat wordt overgegaan tot eindstemming, zelf opdracht geeft tot een uitvoeringstoets, uit te voeren door onafhankelijke experts.

Een uitvoeringstoets gaat systematisch in op:

- de consequenties van de vernieuwing voor het bestuurlijke arrangement; veranderde sturing, wijzigingen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- de consequenties van de vernieuwing voor het uitvoeringsarrangement. Die vallen uiteen in twee onderdelen:
 - a) het vermogen van bestuur en management om de veranderingen in organisatorische en bedrijfsmatige zin door te voeren;
 - b) het vermogen van de professionals om de vernieuwing op de werkvloer te daadwerkelijk realiseren;
- de financiële onderbouwing van de voorgestelde wijzigingen op basis van een zorgvuldige raming van de uitvoeringskosten en de tijdelijke extra kosten van het invoeringstraject;
- de noodzakelijke randvoorwaarden in tijd, geld en activiteiten om zorgvuldige invoering en uitvoering te kunnen realiseren.

Wetgeving

Bij de onderzochte onderwijsvernieuwing werd het parlement geconfronteerd met (voorstellen voor) formele, deels lege kaderwetten. De beleidsvorming en -uitvoering geschiedde in het algemeen om het wetsgebouw heen, ging eraan vooraf of volgde eruit. De concretisering van de wettelijke regels geschiedde bij of krachtens amvb's of beleidsregels. Wat er feitelijk moest gebeuren en gebeurde onttrok zich in wezen aan het zicht van het parlement, zij het dat met de zogenaamde voorhangprocedure enige invloed werd geschapen. Die gang van zaken vloede mede voort uit de geconstateerde verschillende kloksnelheden van het relatief korte wetgevingsproces in relatie tot het langdurige veranderingsproces. Er is echter een alternatieve aanpak mogelijk, met gefaseerde invoering binnen wettelijk kaders.

Het alternatief dat hier wordt bedoeld komt erop neer dat in een afzonderlijk onderdeel van de wet ruimte wordt gemaakt om stapsgewijs en gedurende een aantal jaren met een aantal scholen te experimenteren met de van overheidswege beoogde invoering van onderwijsvernieuwingen. Aldus *practice based* beleid op eerst kleine schaal door initiatiefrijke scholen, begeleid door monitoring en evaluatie-onderzoek. De wetgever kan daar van leren bij de vaststelling van een definitieve regeling, waarbij hij dan goed zicht heeft op de hanteerbaarheid ervan in de onderwijspraktijk. Daarmee wordt tevens een belangrijk implementatierisico voorkomen.

De commissie beveelt aan:

- wettelijke ruimte te scheppen voor een gefaseerde invoering van beleid.

6.6 De kerntaak van de scholen: invullen van het «hoe»

Uitgangspunt van onze aanbevelingen is dat de situatie waarbij iedereen verantwoordelijk is voor alles en de overheid zich met alle aspecten van het onderwijs bemoeit, moet worden doorbroken. Herstel van vertrouwen waar het zolang weg is geweest, begint ermee dat onderscheiden verantwoordelijkheden over en weer worden erkend en gerespecteerd.

Pedagogisch-didactisch klimaat

Het is de verantwoordelijkheid van de scholen om op basis van de door de overheid vastgestelde kaders, zoals het verplichte kerncurriculum, te komen tot leersituaties en leeromgevingen. Scholen zijn verantwoordelijk voor de pedagogisch-didactische praktijk en overige aspecten van het

schoolklimaat. Dit betekent dat in de scholen zichtbaar wordt welke keuzen er bijvoorbeeld zijn gemaakt uit de meer traditionele klassikale, frontale en docentgestuurde aanpakken en aanpakken die gebaseerd zijn op de uitgangspunten van het nieuwe leren. De commissie juicht de in Nederland aanwezige diversiteit aan scholen zeer toe.

De keuzen van de scholen worden vastgelegd in hun schoolplannen, waarover zij verantwoording afleggen aan het bevoegd gezag/bestuur, maar vooral ook aan ouders. Van belang hierbij is dat bij het tot stand komen van beleidsplannen docenten, maar ook niet-onderwijzend personeel, intensief worden betrokken. Daarnaast zijn er wettelijke waarborgen, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de Wet Medezeggenschap op scholen, die er voor zorgen dat beleidsontwikkeling een zaak is van management én medewerkers. De commissie beveelt aan dat meer ruimte wordt geboden en genomen om van deze wettelijke rechten gebruik te maken. Daarbij benadrukt de commissie vooral het grote belang van draagvlak in de scholen voor de te maken keuzen, die dan ook zoveel mogelijk op schoolniveau zouden moeten worden gemaakt.

Op basis van dit parlementaire onderzoek en onder uitdrukkelijke erkenning van de eigen verantwoordelijkheid die scholen hierin hebben, wil de commissie de volgende **«controlevragen» voor vernieuwing van werkvormen** aanreiken:

- Welke (nieuwe) onderwijsinhoud vraagt om welke (nieuwe) werkvormen? Vorm volgt immers inhoud.
- Bij welke leerling(groep) zet je wanneer welke (nieuwe) werkvorm in? Is daarbij rekening gehouden met specifieke doelgroepen, zoals onderwijsachterstandsl leerlingen, excellente leerlingen, zorgleerlingen en met verschillen tussen jongens en meisjes?
- Is de (nieuwe) werkvorm bewezen effectief en efficiënt voor deze inhoud en voor deze leerlingen?
- Zo nee, hoe kan kleinschalig, op deelaspecten gericht en (zo mogelijk) kortlopend onderzoek worden opgezet om in de praktijk de vernieuwing zorgvuldig uit te proberen?
- Is voorzien in een «vinger aan de pols» bijvoorbeeld in de vorm van een samenwerking met wetenschappelijk onderzoek?
- Is aan de randvoorwaarden voldaan die uit het onderzoek noodzakelijk zijn gebleken, bijvoorbeeld benodigde kwaliteit en kwantiteit van begeleiding door bevoegde docenten of noodzakelijke bijscholing van docenten?

Onderwijsonderzoek

Behalve middelen en tijd, is een belangrijke voorwaarde voor onderwijsvernieuwing het ontwikkelen en onderhouden van een kennisinfrastructuur. Hiertoe zal de relatie tussen scholen en de wetenschap (onderzoek) moet worden verstevigd, zodanig dat resultaten van onderzoek beschikbaar en toegankelijk zijn voor de onderwijspraktijk en evenzo de onderwijspraktijk vaker object van onderzoek is.

De overheid kan een stimulerende rol spelen bij het tot stand brengen van *evidence based* of *practice based* vernieuwingen in de scholen. De commissie beveelt daarbij aan:

- te kiezen voor kleinschalig onderzoek, op deelaspecten gericht, en ook kortlopend;
- rekening te houden met de grote diversiteit aan scholen, de diversiteit aan leerlingen binnen scholen en verschillen tussen stad en platteland;
- te investeren in veel meer aandacht en tijd voor verspreiding van beschikbare gevalideerde kennis.

Lumpsum en autonomie: enkele kanttekeningen

De commissie is van oordeel dat verschuiving van budgettaire verantwoordelijkheid naar de scholen in algemene zin een positieve ontwikkeling is. Daar worden wel enkele kanttekeningen bij geplaatst.

In de eerste plaats moet kritisch worden gekeken naar de vraag welke middelen allemaal mee worden genomen in het lumpsumbudget. Zo vraagt de problematiek van zorgleerlingen erom dat er meer zekerheid komt over de vraag of de daarvoor bestemde middelen ook echt terecht komen bij de zorg voor deze leerlingen. De Algemene Rekenkamer heeft eerder laten zien dat dit niet het geval is en dat acht de onderzoekscommissie niet acceptabel. De commissie beveelt op dit punt aan:

- de middelen bestemd voor zorgleerlingen als zodanig te oormerken binnen het budget en scholen te vragen zich over de besteding hiervan publiekelijk te verantwoorden.

De groei van het aantal zorgleerlingen zal voorlopig nog wel op de politieke agenda blijven staan. In het licht van dit onderzoek kon de commissie tot haar spijt niet dieper in de oorzaken van dit maatschappelijke fenomeen duiken. Waar komt de groei van ADHD, syndroom van Asperger, autisme, hoog-sensitieve kinderen en meer of minder ernstige gedragsstoornissen vandaan? Is het een gevolg van betere diagnose, is het een modeverschijnsel of zijn er dieperliggende maatschappelijke oorzaken? De aanhoudende beleidswijzigingen rond de (budgetten voor) zorgleerlingen kunnen het beste worden gekenschetst als «het leggen van pleisters». De commissie is van mening dat om te komen tot preventief beleid, meer begrip van die achterliggende oorzaken dringend noodzakelijk is.

In de tweede plaats is er toenemende behoefte aan inzicht in de financiële verhouding tussen het primair proces en management. De commissie beveelt daarom aan:

- publiekelijk inzicht te verschaffen welk deel van het schoolbudget direct ten goede komt aan het primaire onderwijsproces, welk deel aan reserves wordt toegevoegd en welk deel wordt aangewend voor de indirecte ondersteuning van de onderwijstaken, zoals management;
- om de vergelijkbaarheid tussen scholen op dit punt te garanderen scholen te stimuleren over de te hanteren standaarden en definities onderling afspraken te maken;
- dergelijke informatie over de inzet van verkregen middelen via internet transparant te maken, zodat alle betrokkenen er kennis van kunnen nemen;
- dat het kabinet de hiervoor bestaande informatieprotocollen aanscherpt om op onderdelen tot meer gedetailleerde informatie te komen.³¹⁶

Wanneer het gaat om de implementatie van overheidsgeïnitieerde vernieuwing is (tijdelijk) extra geld legitiem. Van scholen kan niet worden verwacht dat zij uit hun lopende begroting hiervoor financiering vinden. Daartegenover staat wel dat dit extra geld moet worden geoormerkt, zodat het ook echt ten goede komt aan de implementatie van de vernieuwing, bijvoorbeeld scholing. De besteding moet ook als zodanig worden verantwoord.

Wanneer het gaat om vernieuwingen op didactisch gebied of reguliere nascholing, een duidelijke scholenverantwoordelijkheid, behoren deze plaats te vinden vanuit de reguliere (lumpsum) middelen.

De commissie beveelt aan dat:

³¹⁶ In overeenstemming te brengen met de onlangs aangepaste Regeling jaarverslaglegging onderwijs.

- door de overheid geïnitieerde onderwijsvernieuwingen altijd worden voorzien van adequate en (tijdelijk) additionele financiering;
- vernieuwingen die nadrukkelijk behoren tot het domein van de scholen worden betaald uit de reguliere begroting van de scholen.

Horizontale verantwoording

Veel beleidsbeslissingen rond de school zijn door de toegenomen autonomie verschoven naar schoolniveau. Soms op het niveau van het bestuur (bevoegd gezag), soms op locatieniveau. Dat gaat natuurlijk ook gepaard met belangenafwegingen en «strijd». De onderzoekscommissie ziet dit als een verbetering ten opzichte van de tijd van de gedetailleerde regelgeving vanuit «Zoetermeer». Tegelijkertijd constateert de commissie dat de verschillende belangen in en rond de school nog niet voldoende doorklinken in het proces van horizontale afstemming en verantwoording. Met andere woorden: het versterken van de horizontale relaties, ten dele ter vervanging van de directieve, verticale relatie tussen school en overheid, vergt een versterking van de positie van leraren, leerlingen en ouders.

Hierbij is ook het schaalniveau waarop het onderwijs wordt georganiseerd en de betrokkenheid van personeel en ouders wordt georganiseerd van belang. De commissie beveelt hierbij aan:

- dat de minister bij de beoordeling van verdere fusies nadrukkelijk de menselijk maat in het onderwijs bewaakt, dat wil zeggen schoollocaties waarbij leerlingen en leraren elkaar kennen en gekend worden en zich veilig kunnen voelen;
- dat de minister bij eventuele verdere deregulering van beleid zeker stelt dat zoveel mogelijk beslissingen op het niveau van de school worden neergelegd en de rol van leraren en ouders bij deze beslissingen verzekerd is.

Bij de horizontale verantwoording en een duidelijke afbakening van rollen binnen de bestuurlijke inrichting van het onderwijs staat voorop dat deze uiteindelijk ten dienste staan van de kwaliteit van het onderwijs.

6.7 Tot slot

De belangrijkste opdracht voor de commissie was op basis van de ervaringen en resultaten met onderwijsvernieuwing in de achterliggende jaren, te komen tot aanbevelingen voor de toekomst. Nadat we in hoofdstuk 5 met name ingingen op de conclusies die getrokken kunnen en moeten worden over de grote veranderingen waar het onderwijs mee te maken had, hebben we in dit hoofdstuk aangegeven hoe en waar het beter kan. Daarbij pleiten we nadrukkelijk voor een veel scherpere afbakening van de verantwoordelijkheden van de overheid en van de scholen zelf. Voor de overheid betekent dat enerzijds heel veel loslaten en anderzijds op de kwaliteit van het onderwijs in termen van onderwijsresultaten steviger inzetten.

Dat vraagt een fundamentele herziening van de historische gegroeide verhouding tussen veld en overheid, waarbij eerst centraal gestuurd werd ingegrepen en daarna bijna alles werd losgelaten. Verantwoordelijkheden moeten worden hersteld.

Ook in het actuele onderwijsbeleid moet steeds de vraag worden gesteld: wat is aan de overheid en wat is aan de school? En dat wat aan de overheid is, is dat nu voldoende verzekerd? En dat wat aan de school is, is de school daartoe in staat en zo nee, welke voorwaarden moeten worden versterkt?

Alleen langs deze weg, vanuit de erkenning van elkaars autonomie, kan het vertrouwen in het onderwijs en tussen overheid en onderwijs worden hersteld.

LITERATUURLIJST

Geraadpleegde boeken, rapporten, tijdschriftenartikelen

- Algemene Bond van Onderwijs-Personeel (ABOP) (1989) *De bedrijvige school. Een visie op het onderwijs van de toekomst.* – Amsterdam: ABOP
- Adviesraad voor het voortgezet onderwijs (ARVO) (1989) *Advies over eindtermen basisvorming.* – Zeist
- Adviesgroep vmbo (2006) *Voortvarend vmbo: samen koersen op bewegingsruimte.* – Den Haag: Adviesgroep vmbo
- Bevers, A. M. (2005) *Canon en kunstvakken. Vergelijkend onderzoek eindexamenopgaven muziek en beeldende kunsten in vier Europese landen.* – Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland
- Boef, S. van der Meulen (1987) *Rondom basisvorming: tijdsbesteding van scholieren, meningen van ouders.* – Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag
- Bodelier, R. (1999) *Het onderzoek dat verzwegen moest worden, 1999,* (ontleend aan:www.blikopdewereld.nl)
- Bosker, R. J. en A. M. de Vries (1982) *Het aanbod van leerwegen op de experimenten middenschool; deelrapport I doorstroom onderzoek.* – Haren: Rion-Instituut voor Onderwijsonderzoek
- Brekelmans, F. H. J. G., M. A. J. M. Buijsen, M. van Es, P. W. A. Huisman en B. P. Vermeulen (2007) *De docent: onderdaan of autoriteit?.* – Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht. – Den Haag: Sdu
- Brochure *Het studiehuis* (1997). – Telac/NOT
- CDA wil basisvorming tot 1993 uitstellen. – *NRC Handelblad*, 15 maart 1991
- Commissie Herziening Eindtermen (1990) *Advies kerndoelen voor de basisvorming in basisonderwijs en voortgezet onderwijs.* – Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
- Commissie Van Veen (1994) *Recht doen aan verscheidenheid. Opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting van MAVO en VBO.* – Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
- Commissie Kemner (1995) *Leerwegen gewogen.* – Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Commissie Kraakman (1996) *De toets der kritiek. Advies van de Commissie Toetsing Basisvorming.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Commissie Rinnooy Kan (2007) *Leerkracht! Advies van de Commissie leraren.* – Den Haag: Centraal Planbureau

Commissie Meijerink (2008) *Over de drempels met taal en rekenen*, Hoofdrapport van de Expertgroep Doorlopende leerlijnen Taal en rekenen. – Almelo: Lnl

Creemers, B. P. M. en J. Staveling (1985) *Verhoging van onderwijs-effectiviteit (in opdracht van de WRR, WB 16, als onderdeel van de voorbereiding van het WRR-rapport over basisvorming in het onderwijs)*. – Haren: Rion-Instituut voor Onderwijsonderzoek

Dam, van P. (2007) *Kinderen leren veel te weinig op de basischool*. Millingen aan de Rijn

Dyck, M. van, H. C. Schneider en R. A. J. Baks (1989) *Vakkenpakketten en de kwalificatie voor HBO en WO*. – LICOR Reeks nr. 1, Leiden

Dronkers, J. (2007) *Ruggengraat van ongelijkheid: beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. – Amsterdam: Wiardi Beckman stichting, Amsterdam

Dronkers, J. (2008) Schoolexamens onderzocht, *NRC Handelsblad*, 12 januari 2008

Dronkers, J. en M. de Lange (2007) *Hoe gelijkwaardig blijft het eind-examen tussen scholen? Discrepanties tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. – EUI working paper 2007/03

Dronkers, J. en M. de Lange (2007a) *Groeide ongelijkwaardigheid van het eindexamen tussen scholen verder in 2005? Discrepanties tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs: 2005 versus 1997–2004*. – Groningen

Duffy, T. M. van der, P. R. J. Simons en J. L. Linden (1995) *New Learning*. Dordrecht, Kluwer

Eck, E. van en H. Lington (1982) *Middenschool in de maak; onderzoek naar vormgevingen van Middenschoolonderwijs in relatie tot de vier uitgangspunten*. – Amsterdam: SCO

Expertisecentrum Nederlands (2007) PIRLS 2006. *Rapport Nederland*. – Ministerie OC&W

HBO-raad (2004) *Evaluatie van lectoren en kenniskringen*. – Den Haag: HBO-raad

Haperen, T. van (1999) De basisvorming is wel degelijk mislukt. – *NRC Handelsblad*, 23 september 1999

Haperen, T. van (2007) *De ondergang van de Nederlandse leraar*. – Amsterdam: Nieuw Amsterdam

Heesters K., Berkel en S. van der Schoot en B. Hemker (2007) *Balans van het leesonderwijs aan het einde van de basisschool 4*. – Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau, PPON-reeks nr. 33. – CITO

Hettema, P. en L. Lenssen (2007) *Van wie is het onderwijs?: de veranderende rol van leraar, manager en minister*. – Amsterdam: Balans

Hilhorst P. (2007) *Schets van de nieuwe schoolstrijd* (ontleend aan: www.vo-raad.nl/innovatie)

Hover, C. (1995) *Risicodoelgroepen in de eerste fase VO, achtergrondstudie voor reactie op het advies recht doen aan verscheidenheid*. – Den Haag

Inspectie van het Onderwijs (1990) *Fusie en samenwerking in het kader van de basisvorming*. – Den Haag: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (1994) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 1993*. – Den Haag: Sdu

Inspectie van het Onderwijs (1995) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 1994*. – Den Haag: Sdu

Inspectie van het Onderwijs (1995a) *De afname van de toetsen basisvorming door de scholen voor voortgezet onderwijs in het schooljaar 1994/1995*. – Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (1995b) *Advies over de voorstellen van de stuurgroep profiel tweede fase voor de nieuwe examenprogramma's havo en vwo*. – Zwolle: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (1996) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 1995*. – Den Haag: Sdu

Inspectie van het Onderwijs (1996a) *Inspectie-advies bij «de toets der kritiek» advies over en commentaar bij de aanbevelingen van de commissie toetsing basisvorming*. – Zwolle: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (1996b) *Basisvorming 2. Het invoeringsproces: de invoering van de basisvorming voor zover het de uitvoering van de wettelijke betreft*. – Den Haag: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (1997) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 1996*. – Den Haag: Sdu

Inspectie van het Onderwijs (1997a) *Vier jaar implementatie basisvorming in het ivbo: een samenvattend rapport*. – Zwolle: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (1998) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 1997*. – Den Haag: Sdu

Inspectie van het Onderwijs (1999) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 1998*. – Den Haag: Sdu

Inspectie van het Onderwijs (1999a) *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. – Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (2000) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 1999*. – Den Haag: Sdu

Inspectie van het Onderwijs (2000a) *De eerste examens Tweede Fase HAVO: Voorhoede spitsroede?* – Den Haag: Sdu

- Inspectie van het Onderwijs (2001) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2000.* – Den Haag: Sdu
- Inspectie van het Onderwijs (2001a) *De tweede fase havo/vwo: verslag van een inspectieonderzoek in het najaar van 2000.* – Den Haag: Sdu
- Inspectie van het Onderwijs (2001b) *De Tweede Fase: een fase verder.* – Den Haag: Sdu
- Inspectie van het Onderwijs (2001c) *Klaar voor de start1?: invoering van de leerwegen en de ondersteunend zorgstructuur in het vmbo.* – Den Haag: Sdu
- Inspectie van het Onderwijs (2002) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 2001* – Den Haag: Sdu
- Inspectie van het Onderwijs (2003) *Tweede fase vierde jaar. Een overzicht van de stand van zaken vier jaar na invoering van de tweede fase havo/vwo.* – Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2003a) *Vmbo-examens 2003; hantering adviesnormering en door scholen ervaren knelpunten.* – Den Haag: Sdu
- Inspectie van het Onderwijs (2004) *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2002/2003.* – Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2004) *Zorg voor veiligheid: een onderzoek van de inspectie van het onderwijs en de inspectie van jeugdzorg.* – Den Haag: Sdu
- Inspectie van het Onderwijs (2005) *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2003/2004.* – Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2006) *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005.* – Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2007) *Aansluiting voortgezet onderwijs op het basisonderwijs.* – Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2007a) *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006.* – Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2007b) *Discrepanties tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen in de periode 2004–2006.* – Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Janssen J., F. van der Schoot en B. Hemker (2005) *Balans van het reken-wiskundeonderwijs aan het einde van de basisschool 4.* – Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau, PPON-reeks 32. -CITO
- Jolles, J (2007) Neurocognitieve ontwikkeling en adolescentie: enkele implicaties voor het onderwijs. *Onderwijsinnovatie*, maart 2007 pp 30–32
- Kemenade, J. A. van, J. M. G. Leune, J. M. M. Ritzen en N. A. J. Lagerweij (1986) *Onderwijs en samenleving delen A, B, C,.* -Groningen: Noordhoff-Wolters

Kessel, N. van e.a. (1979) *Een onderzoek naar de beginsituatie van scholen die als tweede generatie begonnen zijn aan het midden-schoolexperiment*; Nijmegen/Groningen: ITS/RION

Knecht-van Eekelen, A. de., E. Gille en P. van Rijn (2007) *Programme for International Student Assessment: praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen: Nederlandse uitkomsten van het OESO Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van natuurwetenschappen, leesvaardigheid en wiskunde in het jaar 2006*. – Arnhem: CITO.

Kooke S. (1999) *Onderwijsvernieuwingen met armzalig resultaat; Basisvorming*. – *Trouw*, 9 september 1999

Kuyper, H. en M. P. C. van der Werf (2007) *De resultaten van VOCL '89, VOCL '93 en VOCL '99; vergelijkende analyses van prestaties en rendement*. – NWO projectnummer 411-2-101. – GION

Lang leve het VMBO! (2004). – Den Haag: PvdA Tweede-Kamerfractie

Marijnissen, J., F. Vergeer, J. van Dijk en V. van de Flier (2003) *Het VMBO verdient beter: uitkomsten van de vmbo-enquête*. – Den Haag: Socialistische Partij (SP)

Meelissen M. R. M. en B. G. Doornekamp (2004) *TIMSS-2003 Nederland: leerprestaties in exacte vakken in het voortgezet onderwijs*. Universiteit Enschede

Meelissen, M.R.M. en B.G. Doornekamp (2004a) *Nederland in TIMSS-2003. Leerlingprestaties in rekenen/wiskunde en natuuronderwijs in groep 6 van het basisonderwijs*. – Enschede: Universiteit Twente

Meelissen, M.R.M. en B.G. Doornekamp (2004b) *Nederland in TIMSS-2003. Leerlingprestaties in wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken in leerjaar 2 van het voortgezet onderwijs*. – Enschede: Universiteit Twente

Melis, G. N. (2003) *Kenmerken van zorgleerlingen in het vmbo: bezinning op het leerwegondersteunend onderwijs*. – Fontys-OSO-Reeks, nr. 64

Melis G. N. (2003) *Kenmerken van zorgleerlingen in het vmbo: bijlagenbundel*. – Fontys-OSO-Reeks, nr. 6B

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975) *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. Discussienota. – Den Haag: Staatsuitgeverij

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990) *Review van het onderwijsbeleid in Nederland door OESO*. – Den Haag: Sdu

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991) *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs*. – Den Haag: Sdu

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993) *Scholengemeenschapsvorming in het voortgezet onderwijs*: Den Haag: Sdu

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998) *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1998*: Den Haag: Sdu

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003) *Kerndoelen 1998–2003 relaties in beeld*. – Den Haag: Sdu

NIVON, LAKS, Loesje en de KUN (2000) *Schoolstress; Wat tweede Fase leerlingen van het studiehuis vinden*. – Het Scholierenboek

Nederlandse Onderwijzersvereniging (1965) *Nieuwe onderwijsvormen voor 5 tot 13/14 jarigen*. – Amsterdam: Nederlandse Onderwijzersvereniging

Onderwijsraad (1986) *Conceptvoorstel van wet op de basisvorming/ invoering eindtermen*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (1987) *Advies inzake het conceptvoorstel van wet op de basisvorming/invoering eindtermen*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (1991) *Advies Ontwerpbesluiten basisonderwijs en basisvorming*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (1995) *Recht doen aan verscheidenheid. Opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting van MAVO en VBO*. Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (1997) *Kerndoelen basisonderwijs en basisvorming*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (1999) *Zeker Weten Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2000) *Agenda voor een herijking van de basisvorming*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2001) *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2002) *Examinering in ontwikkeling: een ontwikkelingsperspectief voor examens in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2004) *Degelijk onderwijsbestuur*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2006) *Naar meer evidence based onderwijs*. – Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006a) *Waardering voor het leraarschap*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2006b) *Versteving van kennis in het onderwijs: verkenning*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2007) *Versteving van kennis in het onderwijs*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2007a) *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid: verkenning*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2007b) *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs: studie*. – Den Haag: onderwijsraad

Onderwijsraad (2007c) *Doorstroom en talentontwikkeling; verkenning*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2007d) *Doorstroom in het onderwijs*. – Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2007e) *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken: verkenning*. – Den Haag: Onderwijsraad

Oog voor ongekend talent; van vmbo naar vakwerkschool en mavo in 7 voorstellen (2004). – Den Haag; VVD-Kamerfractie

Oostdam, R., T. Peetsma en H. Blok (2007) *Het nieuwe leren in basisonderwijs en voortgezet onderwijs nader beschouwd; een verkenningsnotitie voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. – Amsterdam: SCO-Kohnstam Instituut

Oostdam, R., T. Peetsma, M. Derriks en A. van Gelderen (2006) *Leren van het nieuwe leren: casestudies in het voortgezet onderwijs*. – Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut

PISA (2006) *Resultaten PISA-2006. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. - z.pl

Ploeg, P. van der, J. D. Imelman, W. Meijer en H. Wagenaar (1999) *De overheid als bovenmeester*. – Baarn: Intro

Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO) (1996) *Van onderwijzen naar leren*. Procesplan PMVO 1996–2000. – Den Haag: PMVO

Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO) (1998) *Nader beschouwd, Examendossier; ervaringen uit het netwerk*. – Den Haag: PMVO

Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO) (2000) *Nader beschouwd, overzicht vmbo-netwerken vrije thema's; eerste tranche PMVO*. – Den Haag

Programme for International Student Assessment OECD (2007) *Education at a Glance 2007*

Putten, C. M. van, K. J. J. M. Gortzak en A. G. Korevaar (1989) *Advies over de toetsingsprocedure voor toelating van leerlingen tot individuele leerwegen binnen de basisvorming in het voortgezet onderwijs*. – LICOR Reeks nr. 2, Leiden 1989

Prick, L. (2006) *Drammen, dreigen, draaien: Hoe onderwijs twintig jaar lang vernieuwd werd*. – Amsterdam: Mets & Schilt, Amsterdam

Richness of the uncompleted: Challenges facing Dutch education (1989) report to OECD. – the Hague: State Printing Office.

Rietdijk-Helmer, M. L. A. (2005) *Steeds minder leren: de tragedie van onderwijshervormingen*. – Utrecht: Uitgeverij IJzer

- Schüssler, E.(Red.) (2006) *Weg van middenschool: dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment*. – Antwerpen: Garant.
- Senator van CDA: fractie in Tweede Kamer is «stemvee». – *NRC handelsblad*, 16 oktober 1991
- Schuyt over de verwatering van «zijn» basisvorming: «Het is nu een compromis van een compromis». – *NRC Handelsblad*, 23 mei 1991
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2004) *In het zicht van de toekomst*. – Den Haag
- Sociaal Economische Raad (SER) (1987) *Advies basisvorming in het voortgezet onderwijs*, Publikatie nr. 8, Den Haag
- Sommer, M (2006) *Onder Onderwijzers en andere gemengde berichten*. Amsterdam: Meulenhoff
- Straetmans en Eggen (2005) Afrekenen op rekenen: over de rekenvaardigheid van pabo-studenten en de toetsing daarvan *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs* 23 (3) p. 123–139
- Tweede Fase Adviespunt (2005) *Zeven jaar Tweede Fase, een balans. Evaluatie Tweede Fase*. – Den Haag: Tweede Fase Adviespunt
- Twisk, Th. F., J. J. M. C. Daniëls en F. F. Bolweg (1999) *Competenties van leren. Een goede bouwsteen voor integraal personeelsbeleid in het onderwijs*. – Utrecht: Berenschot
- Verbrugge, A. (2006) Help! Het onderwijs verzuip!, *NRC Handelsblad*, 12 juni 2006
- Verhoeven, M. J. E. en A. A. J. van Zoelen (1993) *Het HBO geprofileerd: onderzoek naar verbetering van de aansluiting HAVO-HBO door vorming van instroomprofielen*. – Leids Interdisciplinair Centrum voor Onderwijsresearch LICOR
- Visser 't Hooft, C. (2000) *Van metafoor naar werkelijkheid: voorbereiding en invoering van de nieuwe fase van Havo en Vwo*. – Den Haag: PMVO
- Visser 't Hooft, J.C. en L. Markensteyn (1993) *Rapportering van de adviseurs tweede fase voortgezet onderwijs*. – Utrecht [ter inzage gelegd bij Kamerstuk 22 645, nr. 3]
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1986) *Basisvorming in het onderwijs (rapporten aan de Regering)*. – Den Haag: Staatsuitgeverij
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006) *De verzorgingsstaat herwogen verzorgingsstaat herwogen*. – Den Haag: Sdu
- Wieringen, A. M. L. van (2007) Naar een nieuw onderliggend leerplan. – *NTOR* (2), juni 2007
- Zunderdorp, R. (1999) *Helpers weg m.b.t. onderwijsvernieuwingen*. – Den Haag: PMVO
- Zunderdorp, R. (2000) www.pmvo.exit: *Een terugblik op het proces*. – Den Haag: PMVO

Overige geraadpleegde literatuur

Ahlers, J. (1995) *Onderwijs in 2000*. – Zeewolde: BTBT

Akker, J. van den, J. Pieters, I. Visscher-Voerman en A. Wald (1998) *Studiehuis en onderwijsonderzoek*. – Leuven: Garant

Basisvorming, een onmogelijk compromis, op KOV-congres (1988). – Het katholieke schoolblad, 23 april 1988

Beek, W. van der (2007) *Over onderwijs: netwerk nieuw onderwijs*. – Amersfoort: Van Amerongen.

Blom, S. en S. Severiens (2004) *Eindrapport Project zelfstandig leren van allochtone en autochtone leerlingen in het studiehuis 1999–2004*. – Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (Instituut voor de Lerarenopleiding)

Branger, J. D. C., N. L. Dodde, W. Wielemans (1984) *Onderwijsbeleid in Nederland*. – Amersfoort: Acco.

Bronneman-Helmers, H. M. (m.m.v. C. G. J. Taes) (1999) *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. – Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Bronneman-Helmers H. M., L. J. Herweijer en H. M. G. Vogels (2002) *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. – Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bruggencate, B. ten (2005) *Het laatste kwartier: gelijke kansen in het Groninger onderwijsbeleid in de jaren 1975–2000*. – Groningen

Commissie Hirsch Ballin (1989) *Verantwoordelijkheid voor onderwijs: advies van de commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten over de ontwikkeling van de onderwijswetgeving in de jaren negentig*. – Den Haag: Ministerie van Justitie

Commissie de Rooy (2001) *Verleden, heden en toekomst*. Advies van de commissie historische en maatschappelijke vorming. – Enschede: SLO

Dieten van H. en W. van der Geest (2006) *De waarde van Slash 21*. – Stichting Carmelcollege

Dodde, N. L., J. M. C. Leune (1995) *Het Nederlandse schoolsysteem*. – Leuven: Garant

Dodde, N.L. (1993) *Dag, mammoet! Verleden, heden en toekomst van het Nederlands schoolsysteem*. – Leuven: Garant

Dyck, M. van, J. van der Elshout en K. Hoogeveen (1985) *Van voortgezet onderwijs naar HBO: problemen oorzaken oplossingen*. – SVO

Elias, T (1982) *Dertig jaar onderwijs zwart op wit*. – Groningen: Wolters-Noordhoff

Elias, T. (1963) *Van mammoet tot wet*. – Den Haag: Uitgeversmaatschappij PAX

- Esch W. van en J. Neuvel (2007) *Stroomlijnen. Onderzoek naar de doorstroom van vmbo naar havo.* – 's Hertogenbosch: CINOP
- Free, C.(2007) *De boom der kennis: triptiek over het oude en nieuwe leren, van oude Grieken via renaissance naar 21e eeuw.* – School voor de Toekomst
- Frequin. M (2006) *Ja minister-nee minister: over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren.* – Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Gelder X. van en H. Wansink (1998) *Heimwee naar de HBS.* – Amsterdam: De Volkskrant en de Balie
- Harms, G. J., H. Kuyper en M. P. C. van der Werf (2005) *VOCL '99-4: VMBO-leerlingen in het vierde leerjaar: over werk, school, leren en omgaan met vrienden.* – Groningen: GION
- Heek, F. van der e.a. (1968) *Het verborgen talent: milieu schoolkeuze en schoolgeschiktheid.* – Leiden: Sociologisch Instituut der rijksuniversiteit
- Heiden, P. van der (2004) *In de schaduw van de mammoet: het onderwijsbeleid van minister F. J. Th. Rutten (1948-1952).* – Walburg Pers
- Hemmer, W. (2007) *Het onderwijs als laboratorium: De tweede fase en het studiehuis in retrospectief – Over idealen en werkelijkheidsbeleving* – Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Hilst, B. van der (2007) *Het grote verzwegene taboe: de (letterlijk) onmogelijke structuur van het vmbo.* – Amsterdam
- Hofman, W. H. A., R. H. Hofman, B. J. Dijkstra, J. de Boom en M. Meeuwisse (nog niet gepubliceerd) *Innovaties in het voortgezet onderwijs. Een verkenning van innovaties en effecten in het voortgezet onderwijs.* – Groningen/Rotterdam: GION/RISBO
- Interdepartementaal *Beleidsonderzoek VMBO (2005) Het vmbo, beelden, feiten en toekomst.* – Den Haag: Ministerie van Financiën
- Jansen T., G. de Jong en A. Klink (2006) *De nieuwe schoolstrijd, 2006*
- Karstanje, P. N (1988) *Beleidsvaluatie bij controversiële onderwijsvernieuwing.* – Amsterdam: Stichting Centrum voor onderwijsonderzoek van de Universiteit van Amsterdam
- Karsten, S. en W. Meijnen (2005) *Leergeld. Sociaal-democratische onderwijspolitiek in een tijd van verschillen.* – Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting
- Kemenade, J. A. van (1983) *Over onderwijs gesproken.* Groningen: Wolters-Noordhoff
- Kemenade, J. A. van met medewerking van: P. L. M. Jungbluth, N. A. J. Lagerweij, J. M. G. Leune, J. M. M. Ritzen (1981) *Onderwijs: bestel en beleid.* – Groningen: Wolters-Noordhoff

- Klaassen, C. en C. Schouten (2000) *Leerlingen over het nieuwe leren. Een onderzoek door leerlingen naar de beleving van het studiehuis.* – Ubbergen: Tadem felix
- Knoppert, R. (2007) *Over schoolorganisatie en onderwijsmanagement.* – Mesofocus 65, Kluwer
- Knippenberg, H. en W. van der Ham (1993) *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918–1993.* – Assen: van Gorcum
- LAKS, JOB en LSVb (2007) *Klachtenrapport.* – Amsterdam
- Langeveld, H. M., Doornbos, K en N. A. J. Lagerweij e.a. (1989) *De bedrijvige school; een visie op het onderwijs van de toekomst,* Amsterdam
- Leenders, R. (2005) *Een onderzoek naar het oordeel van VMBO leerlingen over het VMBO.* – z.pl.
- Leenheer, P. (2007) Jansen & Jansen op parlementair onderzoek. *MESO magazine*, oktober 2007, p. 4–9
- Leune, J. M. G. (1999) *Onderwijs in beweging: enige opmerkingen over veranderingen in het Nederlandse onderwijs gedurende het laatste kwart van de twintigste eeuw.* – Den Haag: SCP
- Leune, J. M. G. (2007) *Verstandig onderwijsbeleid.* – Antwerpen; Garant
- Leune, J. M. G. en A. M. L. van Wieringen (1982) *Onderwijsplanning als middel van onderwijsbeleid; bijdragen tot de Onderwijsresearch dagen 1981.* – Harlingen: Flevodruk
- Linde, H. G. J. van der (1994) *VSO-LOM in perspectief.* – LICO Reeks nr. 5, Leids Interdisciplinair Centrum voor Onderwijsresearch
- Maria L. A., Rietdijk-Helmer (samenst en red.) (2005) *Steeds minder leren: de tragedie van de onderwijshervormingen.* – Utrecht: IJzer
- Meer, Q. v.d. en H. Bergman (1977) *Onderwijskundigen van de twintigste eeuw.* – Groningen: Wolters-Noordhoff
- Mentink, D (1989) *Orde in onderwijsbeleid: de wettelijke regeling van deugdelijkheideisen als grondwettelijk probleem.* – Deventer: Kluwer
- Mentink, D. (2007) *Mankerend Onderwijsbeleid*, jaarrede gehouden op 1 december 2006
- Mertens, F. J. H. (2001) *Meer van hetzelfde?: over de beweging van onderwijs.* – Utrecht: Uitgeverij Lemma BV
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1988) *De school op weg naar 2000: eenbesturingsfilosofie voor de negentiger jaren.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1989) Brochure: *Omzetting van LBO naar VBO.* – Den Haag: Sdu

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996) *Voortgezet onderwijs in cijfers 1996*. – Den Haag: Sdu
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998) Brochure: *VBO en MAVO worden VMBO* – Den Haag: Sdu
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2002) *Monitor VMBO-Uitvoeringsatlas*. – Den Haag: Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003) *Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo*. – Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004a) *Koers VO de leerling geboeid, de school ontketend*. – Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004b) *Vooruit! Innoveren in het voortgezet onderwijs*. – Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a) *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. – Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007) *Kerncijfers 2002–2006*. – Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Nelissen, N. J. M., T. Ikink en A. W. van de Ven (1992) *Overheid; vernieuwer of vernielers?*. – Leiden: Stenfert Kroese
- Oomens, M. (1999) *Effectiviteit van onderwijsbeleid*. – Ridderkerk: Ridderprint
- Oosterbeek, H. (2001) *Voorschrijdend inzicht*. – Amsterdam: Vossiuspers UvA
- Oud-de Glas en C. J. M. Schuyt (1989) *Basisvorming*. – Leiden: Stenfert Kroese/Martinus Nijhoff.
- Procesmanagement Basisvorming (PMB) (1993) *Procesverslag voorbereiding invoering basisvorming en Jaarverslag procesmanagement Basisvorming 1-1-1991 tot 1-8-1993*. – Utrecht: Procesmanagement Basisvorming
- Procesmanagement Basisvorming (PMB) (1993) TVS-beschrijving. *Van kerndoel naar praktijk*. – Almere: Procesmanagement Basisvorming
- Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO) (1997) Brochure: *Eerst denken, dan roosteren het studiehuis in ontwikkeling*. – Den Haag: PMVO
- Ritzen, J. (1998) *De minister – een handboek*. – Amsterdam: Bert Bakker
- Sanden, J. M. M., M. J. M. van Os en H. Kok (2003) *Naar aantrekkelijk technisch vmbo: resultaten van drie jaar herontwerp*. – Den Haag: Opmeer

- Schouten, N. (1999) *Studiehuis...studielast. De prijs van onderwijs.* – Wetenschappelijk bureau Socialistische Partij
- Schüssler, E. (1993) *De knoop tussen basisvorming en examen concept-examenprogramma's algemene vakken in mavo en vbo. -revisiecommissie Examenprogramma's Algemene Eindexamenvakken in mavo en vbo.* – z.pl
- Schüssler, E. (2000) *Een bord zonder krijt, over de verbouwing van het voortgezet onderwijs.* – z.pl.
- Slash 21 (2006) *De waarde van Slash 21: bespiegelingen over het onderwijsinnovatieproject.* – Stichting Carmelcollege
- SLO (1996) *Concept herziene kerndoelen basisvorming.* – Enschede: Instituut voor leerplanontwikkeling (SLO)
- Stuurgroep profiel tweede fase voortgezet onderwijs (1994) *De tweede fase, scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs.* Den Haag: Sdu
- Stuurgroep profiel tweede fase voortgezet onderwijs (1995) *Tweede Fase: het dubbel kwalificerend karakter van het mbo in de vernieuwde Tweede Fase.* – Den Haag: Sdu
- Stuurgroep tweede fase voortgezet onderwijs (1995) *Vershil moet er zijn.* – Den Haag: Sdu
- Stuurgroep tweede fase voortgezet onderwijs (1995) *Examen in het studiehuis.* – Den Haag: Sdu
- Stuurgroep profiel tweede fase voortgezet onderwijs (1996) *Studiehuis in zicht.* – Den Haag: Sdu
- Stuurgroep profiel tweede fase voortgezet onderwijs (1996) *Organisatie in het studiehuis.* – Den Haag: Sdu
- Taakgroep vernieuwing basisvorming (2004) *Beweging in de onderbouw: voorstellen voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs.* – Zwolle
- Teurlings, C., B. van Wolput en M. Vermeulen (2006) *Nieuw leren waarderen; een literatuuronderzoek naar effecten van nieuwe vormen van leren in het voortgezet onderwijs.* – Utrecht: Schoolmanagers VO
- Traas, J. C. (2001) *Van kwaad tot Erger : achtergronden en ontwikkelingen van dertig jaar onderwijsbeleid.* – Breda: Kranse B.V
- Tweede Fase Adviespunt (2007) *Regelgeving voor de vernieuwde Tweede Fase.* – Den Haag: Ando
- Tweede Fase Adviespunt (2007) *Zakboek Tweede Fase; tweede fase oude regeling en vernieuwde tweede fase.* – Den Haag: Ando
- Venne, L. van de en E. Voncken (2002). *Start van de leerwegen in het VMBO 2001/2002.* – Den Haag: Kohnstamm Instituut

- Vermaas, J., M. Vermeulen en P. Zoontjens (2007) *Gemoderniseerde wetgeving voor het voortgezet onderwijs. Een strategische verkenning.* – Tilburg
- Veugelers, W. en M. J. O’Hair (2005) *Network learning for educational change, 2005.* – Maidenhead: Open University
- Veugelers, W. en H. Zijlstra (Red.) (1995) *Netwerken aan de bovenbouw van havo en vwo: scholen en nascholing op weg naar het studiehuis.* – Apeldoorn: Garant
- Veugelers, W. en H. Zijlstra (Red.) (1996) *Praktijken uit het studiehuis.* – Apeldoorn: Garant
- Veugelers, W. en H. Zijlstra (Red.) (1998) *Lesgeven in het studiehuis.* – Apeldoorn: Garant
- Veugelers, W. en H. Zijlstra (Red.) (2001) *Leren in het studiehuis.* – Amsterdam: Garant
- Veugelers, W. en H. Zijlstra (Red.) (2007) *Het studiehuis leert: ervaringen met de vernieuwingen van de Tweede Fase havo/vwo.* – Apeldoorn: Garant-Uitgevers n.v.
- Veugelers, W., U. de Jong en G. Schelling (2004) *Studie naar het onderzoek van de tweede fase havo/vwo: de jaren 2002 en 2003.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Vis, J. C. P. M. (2007) *Maatschappijleer en haar integratie in het voortgezet onderwijs: de ontwikkeling van manusje-van-alles naar arrivé.* – Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Vos, J. F. (1981) *De Middenschool in de jaren '80.* – Amsterdam: VU, Amsterdam
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1985) *Onderwijs op de tweesprong: over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, (voorstudies en achtergronden)* – Den Haag: Staatsuitgeverij
- Wieringen, A. M. L. Van (1996) *Onderwijsbeleid in Nederland.* – Alphen aan den Rijn: Samsom
- Zoontjens, P.J. (1999) *Inleiding tot de onderwijswetgeving.* – Tilburg

Officiële stukken

- 13 432** Structuurnota voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs
juni 1975
- 13 459** Contouren van een toekomstig onderwijsbestel
juni 1975
- 19 551** Basisvorming in het onderwijs
mei 1986
- 20 381** Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het basisonderwijs in verband met de invoering van basisvorming in het voortgezet onderwijs en de invoering van eindtermen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.
december 1987
- 21 630** Evaluatie Basisonderwijs
juli 1990
- 22 645** Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs
mei 1992
- 22 699** Het Voorbereidend Beroepsonderwijs
juni 1992
- 23 085** Basisvorming
maart 1993
- 24 578** MAVO/VBO/VSO.
november 1996
- 24 718** Wet subsidiëring landelijke onderwijsactiviteiten
- 25 168** Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en het beroepsonderwijs in verband met verbetering van de aansluiting van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en het hoger algemeen voortgezet onderwijs op het hoger onderwijs (profielen voortgezet onderwijs)
december 1996
- 25 615** Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1998
september 1997
- 26 733** Evaluatie basisvorming
september 1999
- 27 641** Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in de basisvorming.
maart 2001

- 28 444** Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met leer-werktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (regeling leer-werktrajecten vmbo).
juni 2002
- 30 079** VMBO
april 2005
- 30 187** Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ter aanpassing van de profielen in de tweede fase van het vwo en het havo (aanpassing profielen tweede fase vwo en havo).
juli 2005
- 30 323** Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO).
oktober 2005
- 31 007** Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen
april 2007
- 31 200 VIII** OCW-begroting 2008 (diverse ordernummers)
- 31 289** Voortgezet onderwijs
- 31 332** Doorlopende leerlijnen taal en rekenen

Een schema met een selectie van de officiële stukken en briefwisseling met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, samengesteld door de staf van de commissie onderwijsvernieuwingen, is achter het deelrapport van hoogleraren onderwijsrecht gevoegd.

Lijst selectie van binnengekomen post

Naam	Onderwerp
Aa -de Wilde, C.M.G. van der	Afschrift reactie artikel Dagblad de Limburger d.d. 10 december 2007 inzake pressiegroep MOM (Meer Onderwijs Moet)
Andriessen, J.	Aanbieding van de resultaten van een enquête over de arbeidspositie van wiskunde-docenten
Bakker, N.W.	Brief inzake schoolterreur vmbo en mbo en falende schooldirecties en andere instanties
Bareman, P.T.H.	Brief met reactie t.b.v. het parlementair onderzoek
Beek van F.C.W.A.	Attendering op invloed van Weer samen naar school (WSNS) op onderwijsvernieuwingen
Beljaars, H.	Reactie op de huidige situatie in het onderwijs Bennemeer, J.D. Beschrijving van ervaringen met onderwijsvernieuwingen
Bergé, C.	Brief met aandachtspunten van Stichting PEP International
Bergen, H.J.M. van	Reactie Boze bèta's n.a.v. regionale bijeenkomst te Utrecht
Bij, T. van der	Bijdrage VFS t.b.v. het parlementair onderzoek; Aanbieding van het middenschraps-rapport
Bijl, J.	Afschrift van een lezing inzake de ontwikkelingen in het onderwijs Bodde-Alderlieste, M. Advies van Levende Talen t.a.v. het lerarentekort
Boer, A. de	Aanbieding van het tijdschrift Decaan & Mentor met artikel van P. Trommar over de onderwijsvernieuwingen sinds de invoering van de mammoetwet
Boes, A.W.	Attendering op problemen overgang basisonderwijs-voortgezet onderwijs
Bolscher, J.G.M.	Aanbieding van een aantal notities «Taak-beleid», «Werkdruk», «Je leerling= je maat», «Geschiedenis van een onderwijsvernieuwing», «Bouwstenen effectieve aanpak», «Personeelsbeleid voortgezet onderwijs», etc.
Bonestroo R.	Brief inzake de controle over uitgaven van scholen
Booij, F.	Attendering op teruggang in het kennisniveau bij de bètavakken in het voortgezet onderwijs
Boom, R. van den	Suggesties voor onderwijsvernieuwing
Bosch, B. van den	Reactie op hoorzittingen
Bosman, R.	Reactie m.b.t. vernieuwende didactiek
Bosman-Peet, R.	Reactie op het rekenonderwijs
Bovenkamp, C. van den	Reactie op onderwijsvernieuwingen
Boxma, H.Y.	Reactie UNIENFTO op problemen in het mbo/hbo ten gevolge van onderwijsvernieuwingen
Broekmans, G.C.M.	Reactie LOZG op het parlementair onderzoek, de tweede fase en de basisvorming

Buijs, J.	Brief inzake de gang van zaken in het onderwijs
Bulterman-Bos, J.A.	Aanbieding van het artikel «Scholen op rapport. Een reactie op het Trouwonderzoek naar schoolprestaties». «Pedagogische Studiën», 1998 (875), 121–134; Toezending analyse over rol onderwijswetenschappers bij onderwijsvernieuwingen; Toezending analyse over rol onderwijswetenschappers bij onderwijsvernieuwingen
Burger, J.	Reactie m.b.t. onderwijstijd
Busscher, J.	Verzoek om aandacht voor de nieuwste veranderingen in het vmbo
Collot d'Escury, T.J.G.	Aanbieding studie «Ondernemend onderwijs»
Cornelisse, W.	Reactie m.b.t. de mislukking van onderwijsvernieuwing; Attendering op impliciete verplichting in de wet van het studiehuis n.a.v. regionale bijeenkomst Utrecht; Aanbieding van het onderzoek «Vergelijkende analyse van de Nederlandse profielen tweede fase vwo/havo met «Vlaamse polen» en specifieke eindtermen»
Cosijn, A.	Nadere informatie over de pilots tweede fase in 1997/1998 en 1998/1999; nadere informatie over plenaire behandeling basisvorming; attendering op artikel in HBO Magazine over ketenbenadering vo – hbo/wo
Danen Lampe, A.	Reactie van de Nederlandse Vereniging Docenten Verzorging t.b.v. het parlementair onderzoek
Das, L	Aanbieding presentatie «Kies voor beter onderwijs, kies voor de mediatheek!»; Informatie LWSVO, vereniging van onderwijsmediathecarissen, uitgereikt tijdens regionale bijeenkomst te Utrecht
Diederens, P.	Reactie n.a.v. de regionale bijeenkomst te Eindhoven; Aanbieding van het artikel van MeerOnderwijsMoet «Opstand in de leerlinghouderij»; Aandachtspunten voor gesprek met persiegroep MeerOnderwijsMoet
Dieten, H. van	Reactie op het nieuwe leren en beschrijving van verwachtingen m.b.t. het parlementair onderzoek
Dijksterhuis, T.	Verzoek om aandacht voor persoonlijke ervaring inzake gevolgen onderwijsbeleid
Douma, H.	Inbreng BON regionale bijeenkomst te Utrecht, «Onderwijsvernieuwing: steeds meer van hetzelfde»
Dresscher, W.T.G.	Aanbieding van de discussienota «Ambitie en Autonomie» en «Een model van een Professioneel Statuut» van de AOb; Afschrift brief AOb inzake onderwijstijd
Dubbe, C.	Attendering op mogelijkheid aanpassen vo op individuele kwaliteiten van kinderen per vak

Eerden-Rutten, A. van der	Nadere reactie over de goede bedoelingen van alle vernieuwingen m.b.t. het parlementair onderzoek; Brief met een reactie op onderwijsvernieuwingen; Reactie n.a.v. de regionale bijeenkomst Utrecht; Brief met een reactie op onderwijsvernieuwingen
Ekens, T.	Aanvulling op hoorzittingen, het positieve geluid van middenveld dat kleine, praktische resultaten heeft geboekt
Elhorst, J.	Beschrijving van ervaringen met klassiek onderwijs en het nieuwe leren
Elsas, N. van	Brief over de gevolgen van het afschaffen van de lom-scholen
Essen, A. van	Reactie NVON-sectie TOA m.b.t. zorgen over ontwikkelingen in het beta-onderwijs
Franse, J.M.A.	Informatie omtrent advies voortgezet basisonderwijs
Freitman, F.D.	Brief met persoonlijke ervaringen van een leraar in de jaren tachtig en negentig en een noodkreetmanifest Gaasbeek-Luursma, J.M. Reactie Stedelijk Gymnasium t.b.v. het parlementair onderzoek; Afschrift reactie op de wettelijke voorgeschreven onderwijstijd
Gerards, N.	Brief met overwegingen t.b.v. het parlementair onderzoek
Gilissen, H.	Commentaar op de ontwikkelingen in het onderwijs en de gevolgen daarvan voor jongeren en maatschappij; reactie regionale bijeenkomst Eindhoven; analyse van de zorg voor het onderwijs; Reactie n.a.v. de regionale bijeenkomst te Eindhoven
Glind, A. van de Goulmy, C.	Attendering op zwartboekje «De Ontslagerij» Commentaar op de monopolie-positie van het CITO, met name ten aanzien van het vak Frans
Gravenberch, F.L. Greven, H.	Reactie n.a.v. het parlementair onderzoek Gevolgen dag-avondonderwijs n.a.v. onderwijsvernieuwingen, met name schaalvergroting
Groot-Zwaaftink, R.G.	Reactie m.b.t. de onderwijshervormingen t.b.v. het parlementair onderzoek Brief inzake de gevolgen hervorming speciaal onderwijs
Haans, W.P.A.	Aanbieding van enkele casussen m.b.t. de onderwijsvernieuwingen namens het Plaform VVVO
Haastrecht, J.A.P. Hardenbol, I.	Reactie op kwaliteit docenten rekenonderwijs Beschrijving van persoonlijke ervaringen als bijdrage voor het onderzoek onderwijsvernieuwingen.
Harts, J.P.M.	Vervolg op brief over werkdruk en vernieuwingsdrang Reactie t.b.v. de eerste regionale bijeenkomst parlementair onderzoek

Hendriks, E.J.	Reactie t.b.v. het parlementair onderzoek n.a.v. de regionale bijeenkomst te Meppel
Hendrikse, C.M.	Afschrift van mail aan de heer Tichelaar van student over ervaring met competentiegericht onderwijs
Hilst, B. van der	Aanbieding van het artikel «Het grote verzwegen taboe: de (letterlijk) onmogelijke structuur van het vmbo»
Hoenink, D.	Attendering op volgende onderwijs- vernieuwing, het «passend onderwijs» dat over een paar jaar wordt ingevoerd
Hof, M.B. Hollinger, F.J. Hoogervorst, D	Reactie n.a.v. de openbare gesprekken Brief over het huidige onderwijs in Nederland Verzoek tot aanbieding van een petitie over de aanpak van het excelleren van leerlingen in het voortgezet onderwijs; Petitie inzake uitblinken door wetenschaps- oriëntatie
Hooyman, K.	Aanbieding van extra informatie n.a.v. regionale bijeenkomst Utrecht; Aanbieding van de notitie «wat gaat er mis bij onderwijs- vernieuwingen»; Aanbieding van de notitie «Meisjes en groepswerk»; Aanbieding van het artikel NVOX «nieuwe natuurkunde begint in de onderbouw»
Jansen, T.	Reactie n.a.v. het parlementair onderzoek en verzoek tot gesprek m.b.t de zorgleerlingen in het onderwijs
Jimkes, J.	Aanbieding van een notitie inzake de tweede fase voortgezet; onderwijs; Toezending van aanvullende informatie inzake de tweede fase voortgezet onderwijs; Commentaar op het artikel «Waarom gaat de Tweede Fase mislukken»
Jonge, C. de	Attendering op het proefschrift «Het laatste Kwartier»
Jongejans, L.L.	Reactie op onderwijsinnovaties; Brief inzake de werkwijze inspectie t.a.v. zwakke scholen
Jurna, J. en B. de Reu	Attendering op onderwijsonderzoek inzake factoren van invloed op leerprestaties
Kaag, W.	Aanbieding van de tekst «Onderwijs en maatschappij»
Kaal, M. Karsten, S.	Reactie n.a.v. het parlementair onderzoek Aanbieding van de publicatie Max Goote Kenniscentrum: Genegen of gelegen: feiten over samenwerking tussen vo en mbo, auteur Schoonhoven, R. van
Katwijk, W. van	Afschrift brief Ouders & COO «Leerlingen hebben voldoende les nodig»
Kauffman – Biersteker, M.M.C.	Reactie m.b.t. het nieuwe leren; Beschrijving van ervaringen met het nieuwe leren, met name gevolgen op nieuwe inburgeringsex- amen
Kelly, J.	Attendering op boek «Wil de laatste docent het licht uit doen?»
Kessel, J. van	Reactie i.v.m. Verdrag Rechten van het kind

Kirschner, P.A.	Aanbieding van diverse artikelen m.b.t. nieuwe leren
Klosterman, J.	Informatie van een onderzoeker over het nieuw leren
Knip, M.	Attendering op het platform wetenschaps-oriëntatie 2007 Köhler, R.C. Attendering op belang van het betrekken van het mbo in het parlementair onderzoek
Kok, J.J.M.	Aanbieding van de flyer «Naar beter onderwijs: Tien tips voor een regeerakkoord»
Koning, L.	Brief inzake ervaringen met onderwijs-vernieuwingen en het geven van verantwoordelijkheid voor onderwijsvernieuwing aan scholen
Könings, K.	Aanbieding van een proefschrift inzake de ervaringen en wensen van leerlingen en docenten in de Tweede Fase.
Kooi, J.B. van der	Attendering op artikel «Zijn prestaties» in het Nederlands Tijdschrift voor Natuurkunde, 2005, p. 44–48
Kooijman, R.	Attendering op een vraaggesprek met dhr. Vervaet
Kooreman, H.	Aanbieding van het AOOb Manifest «Oost aan West»
Kraakman, R.H.A.M.	Aanbieding van vier boeken over De Nieuwste School
Kraats, R. van de	Brief inzake de rol van de vakinhoudelijke verenigingen bij de onderwijsvernieuwingen.
Kruijf, J. de	Reactie op de bijdrage van mevrouw Verlaan in de openbare gesprekken
Kruiswijk, R.H.	Reactie inzake de middenschool
Laan, H. van der	Brief inzake de mogelijkheid om een onderzoek vanaf 1963 (mammoetwet) te doen in het onderwijs.
Langens, W.J.	Aanbieding van de petitie «Wetenschaps-oriëntatie Nederland»
Leideritz, P.	Aanbieding van een verslag van leraren uit de praktijk «Waarom ging er van alles mis met de onderwijsvernieuwingen?»
Lievens, E.	Reactie op brief met voorstel tot nadere informatie m.b.t. onderzoek onderwijs-vernieuwingen Loggers, C.J. Reactie op het huidige onderwijs
Loon, R.W. van	Ervaringen docent met onderwijs-vernieuwingen
Lucas, L.	Afschrift rectificatie brief inzake onderwijstijd
Luken, T.	Reactie m.b.t. onderbelichte oorzaak van falen nieuwe leren
Maartens, R.	Aanvullende informatie n.a.v. regionale bijeenkomst te Utrecht
Mastop, W.	Attendering op gedachten over «juist onderwijs» op website «zin in leven»
Meelen, H.	Reactie m.b.t. de tweede fase n.a.v. de regionale bijeenkomst Eindhoven
Meens, J.	Reactie n.a.v. het parlementair onderzoek en verzoek tot gesprek

Meer, B. van der	Afschrift brief inzake financiering onderwijs- vernieuwingen
Meijnders L.	Brief inzake onderwijsvernieuwingen; Inbreng leerling over tabasco-onderwijs regionale bijeenkomst Utrecht
Meteku, S.	Aanbieding van het ADI-advies «Het vmbo werkt!»
Mink, M.	Beschrijving van ervaring met het «Internatio- nal Primary Curriculum»
Molenaar, L.	Aanbieding van een artikel over de tweede fase voortgezet onderwijs
Morpey, N.H.F. Nieuwenhuys G.	Reactie op het parlementair onderzoek Reactie op een NRC-artikel d.d. 6 oktober 2007: «Geen gratis schoolboeken, maar een Onderwijs Kennissysteem»
Nijenhuis, R.	Aanbeveling van het boek «Echte Economie» van
Prof. dr. A. Heertje;	Aanbieding van het NRC-artikel «Alle onheil began bij Van Kemenade»
Oijen, G. van	Aanbieding van een uitgebreide studie naar onderwijs en rectificatie
Olthof, B.	Visie op onderwijsvernieuwing vmbo: te vroeg selectie, te weinig theoretische kennis, teveel zelfstandig werken
Otten, H.	Attending inzake hoorzittingen en het niet betrekken van kritiek van O&O-fondsen of brancheorganisaties tijdens overleggen rondom invoering vmbo.
Pessers, L.	Reactie n.a.v. het parlementair onderzoek en verzoek tot gesprek
Pfaltzgraff, H.	Aanbieding informatie t.b.v. het parlementair onderzoek; Aanbieding van de notitie «De onderwijs- vernieuwingen in retrospectief, volgens de observaties van een betrokkene»
Pieters, K.	Brief inzake het nieuwe leren aan de hand van persoonlijke ervaringen
Plas, H.	Attending op nevenschade n.a.v. afschaf- fing van het dag-avondonderwijs
Plas, R.	Brief inzake ervaringen in het middelbaar onderwijs
Poelman, G.	Brief met visie op de onderwijsvernieuwingen en aanbeveling aan de commissie
Poortman, E.	Brief over de kwaliteit van het onderwijs in Nederland
Putten, K. van	Brief inzake het negeren van een onderzoek en advies over IBO en LBO bij de invoering van de basisvorming
Rederink, R.	Reactie m.b.t. het nieuwe leren, dat door de onderwijsinspectie zonder parlementaire controle wordt opgedrongen aan scholen
Reedijk, D.	Aandacht voor «doeners» in het onderwijs en het ontwikkelen van een test naast de CITO-toets die deze «doeners» aanwijst
Rekkers, T.	Brief inzake het huidige onderwijs

Rietman, W.G.J.	Visie op aansluiting profielen tweede fase op het hoger onderwijs
Rij, S. van	Beschrijving van ervaringen met het huidige onderwijs
Robben, G.	Brief met een pleidooi voor herinvoering van lessentabellen
Roelofs, A.P.F.M.	Reactie n.a.v. de regionale bijeenkomst te Eindhoven
Rooijen, A. van	Afschrift brieven Nederlandse Katholieke Oudervereniging inzake onderwijstijd en onderbenutting van talent in basis- en voortgezet onderwijs
Roos, W. de	Reactie m.b.t. de oorzaken van een falend vernieuwingsbeleid
Roovers, J.	Nadere informatie over positie vso-lom n.a.v. openbaar gesprek
Rovers, K.	Observatie over de gang van zaken op een school
Ruesink, J en D. Werts	Aanbieding van een afstudeeronderzoek over de aansluiting van havo/vwo op hbo en wo lerarenopleiding Franse taal en cultuur
Rullmann, P.M.M.	Reactie 3TU.Graduate School op de onderwijsvernieuwingen
Rutgers-Stoker, J.W.	Verzoek van de Vereniging van Rectoren van Zelfstandige Gymnasia (VRZG) voor aandacht positie gymnasia Rutten, A.P. Aanbieding notitie «Het begon bij de Mammoetwet en eindigde in een chaos».
Saes, H	Beschrijving van ervaringen met het huidige onderwijs
Scholten, A.	Verzoek het schrijven als handschrift-ontwikkeling op te nemen in de wet als basisvaardigheid
Schouten, A.	Advies m.b.t. het parlementair onderzoek
Schouten, I.M.C.	Beschrijving van een ervaring met de gang van zaken op een school
Schouwstra, N.	Beschrijving van ervaringen met het huidige onderwijs
Schram, J.	Beschrijving van ervaringen van twee docenten, tevens ouders met onderwijsvernieuwingen
Schüssler, E.	Aanbieding van het boek «Een bord zonder krijt»; Aanbieding van het boek «Weg van de Middenschool»; Aanbieding van enkele artikelen over het vmbo
Sikkema, J.L.	Brief over het huidige onderwijs in Nederland
Sissing, H.	Aanbieding van het artikel «Van oud en nieuw leren naar eigentijds leren»; Aanbieding van het artikel «Haalbaarheid van de kerndoelen wiskunde in het IBO», 1992; Aanbieding van het artikel «Het vervolg op het artikel:Haalbaarheid van de kerndoelen wiskunde in het IBO» 2007; Toezegging brief van dhr. Wallage met een reactie op het onderzoek naar de haalbaarheid van de kerndoelen wiskunde in het IBO in Nieuwe Wiskrant 1992

Slagter, S.	Aanbieding van de publicatie «Beweging in beeld»
Smit, W.	Aanbieding notitie «Het nieuwe leren: valse parels voor echte zwijnen» uitgereikt tijdens de regionale bijeenkomst te Utrecht; Reactie op artikel van de heer Mertens «Hoe verkeerd ook, de minister beslist» uit de NRC, 13-12-2007.
Snikkenburg, G.C.	Beschrijving van ervaringen met de basisvorming
Someren, R. van	Attendering op het adviesrapport «Van School Naar Werk»
Steen, S.J.	Aanbieding van het artikel «Onderwijs ten onrechte negatief in de publiciteit»
Stenfert, G.J.	Attendering op enkele gevolgen van schaalvergroting
Stenger, J.	Afschrift van mail aan de heer Tichelaar van student over ervaring met competentie gericht onderwijs
Stijnen, P.J.J.	Toezending hoofdstuk «Constructief leren» uit inaugurele rede 2003 van prof. dr. P.J.J. Stijnen, waarin bezwaren worden geuit tegen het constructivisme
Stoelinga, B.	Afschrift evaluatie van het herontwerp onderbouw 2007
Stofmeel, B.	Brief inzake hoogbegaafde kinderen in het basisonderwijs
Streun, A. van	Reactie op o.a. de basisvorming en de tweede fase: attendering op oratie d.d. 1991 waarin is gewaarschuwd voor overladenheid
Strootman, H.	Brief inzake ervaringen met onderwijsvernieuwingen
Stuivenberg, R.	Aanbieding van het artikel «Wanita-onderwijs inzake kunst en authentiek leren»
Stulen, E.	Diverse reacties en artikelen over onderwijstijd
Stuurman, H.	Brief inzake de gevolgen van het nieuwe leren
Takens, H. en B.	de Waal Aanbod verstrekken nadere informatie n.a.v. het aangeboden manifest van Oost aan West
Tensen, H.	Brief inzake een oplossing om de lesurennorm te halen: zomervakantie inkorten
Tetteroo, K.	Brief over versteviging van kennis in het onderwijs en de actuele situatie in het beroepsonderwijs
Teunissen, M.L.	Aandacht voor positie voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (VAVO) als tweede kans onderwijs
Tillo, G. van en L. Jansen	Aanbieding van het boek «Dit volk siert zich met de toga. Achtergronden van het academisch onbehagen»
Timmermans, A.P.	Reactie op de 1040-urennorm
Tolie E. van	Brief inzake het op handen zijnde parlementaire onderzoek naar de situatie in het onderwijs.

Traas J.C.	Aanbieding van het boek «van Kwaad tot Erger»
Tromp, H.	Brief inzake de toekomst van «passend onderwijs»
Tuin, R.G.I. van	Beschrijving van een ervaring met onderwijs-vernieuwingen
Veenhuis, E.M.H.	Brief inzake ervaringen met onderwijs-vernieuwingen
Velde, J. van der	Brief inzake het op twee niveaus examen doen in het vmbo
Veldhuis, J.G.F.	Afschrift brief Profielcommissies
Veldhuizen, A. van	Reactie t.b.v. het parlementair onderzoek
Veldman-Liempt, C.	Reactie op onderwijsvernieuwingen
Ven, T. van der	Brief met reactie t.b.v. het parlementair onderzoek
Verdouw, I.	Brief met twee voorstellen; het centraal stellen van het doel van het onderwijs en de docent ondernemer maken van die activiteit
Vergeer, F.	Reactie op uitspraken tijdens de openbare hoorzitting
Verkade, A.J.W.	Reactie n.a.v. het parlementair onderzoek
Verlaan, A.	Reactie op brief van OCW-ambtenaren inzake uitlatingen van mw. Verlaan tijdens openbaar gesprek
Vernimmen, C.	Reactie op de vernieuwde tweede fase VWO
Vervaet, E.A.Z.	Brief inzake schrijven en lezen in het basisonderwijs; Aanbieding van het boek «Naar school; psychologie van 3 tot 8»; Attendering op problemen in primair onderwijs (en invloed daarvan op voortgezet onderwijs) en twee aanbevelingen voor primair onderwijs
Vervoort, J.	Informatie over docentenactie in 1991 tegen de invoering van de basisvorming; Toezen- ding van informatie over de docentenactie in 1991 tegen de invoering van de basisvorming
Veugelers, W.M.M.H.	Aanbieding van het boek «Het studiehuis leert»
Vijfeijken, A.G. van	Reactie op het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen
Vis, J.	Aanbieding van het boek «Maatschappijleer en haar integratie in het voortgezet onder- wijs»; Aanbieding van het artikel «Opleidings- niveau en feitenkennis»; Aanbieding van een artikel inzake het opleidingsniveau en feitenkennis
Visser, P.	Beschrijving van ervaringen met onderwijs- vernieuwingen
Vos, E.	Afschrift van ingezonden brief van het ROC Friesland College aan Trouw als reactie op de uitspraken van mw. van der Werf; Reactie op uitspraken mevrouw Van der Werf in Trouw 28 november 2007
Vos, H. de	Reactie op onderwijsvernieuwingen, zorg voor kwetsbare leerling

Vries, P. de	Verzoek aandacht voor positie van onderwijs- ondersteunend personeel
Vries-Jonker, E. de	Attendering op invloed van invoering «weer samen naar school»-beleid
Warns, T.	Aanbieding van de afscheidsrede «Mijn bezwaren tegen de geest der eeuw» van een docent hbo
Wensing, F.H.J.	Afschrift reactie op de wettelijke voorgeschre- ven onderwijstijd
Wessels, R.	Toegezonden informatie van verontruste ouders over de kwaliteit van het onderwijs
Wijnberger-van Engen, E.H.	Brief met aandachtspunten m.b.t. onderwijs- vernieuwing (kleinere klassen, meer tijd voor professionalisering)
Wijngaard, S. van den	Afschrift brief van leerlingen aan minister over 1040-urennorm
Wind, W.	Aanbieding van het artikel «Een visie op het onderwijs»
Wisman, F.	Reactie OCW-ambtenaren op de bijdrage van mevrouw Verlaan in de openbare gesprekken
Woudhuysen, D.	Brief met bijlagen over het huidige onderwijs- stelsel
Zinger, A.J.	Brief inzake intimidatie van docenten in het onderwijs
Zwan, S.M. van der	Afschrift van brief aan de minister van OCW over subsidies voor particuliere scholen
Zwol, K. van	Attendering op gebrek aan evaluatie van de functie, rol en noodzakelijkheid van centrale directies binnen het voortgezet onderwijs

Afkortingenlijst

A

ABOP	Algemene bond voor onderwijspersoneel
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOB	Algemene Onderwijsbond
AOC	Agrarisch opleidingcentrum
APS	Algemeen Pedagogisch Studiecentrum
APVO	Adviesgroep Projecten in de Eerste Fase voortgezet onderwijs
ARK	Algemene Rekenkamer
avo	Algemeen voortgezet onderwijs

B

bbl	Beroepsbegeleidende leerweg
BIO	Beroepen In het Onderwijs
BON	Vereniging Beter Onderwijs Nederland
BRIN	Basisregistratie instellingen
bve	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

C

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCE	Coördinatie Commissie Evaluatieplan voortgezet onderwijs
CCOO	Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg
CE	Centraal eindexamen
CEVO	Centrale examencommissie vaststelling opgaven
CHE	Commissie Herziening eindtermen
Cinop	Centrum voor innovatie van opleidingen
CITO	Centraal instituut voor toetsontwikkeling
ckv	Culturele en kunstzinnige vorming
COOL5-18	Cohort Onderzoek Onderwijs Loopbanen onder leerlingen van 5 tot 18 jaar
CPB	Centraal Planbureau
CPS	Christelijk Pedagogisch Studiecentrum

D

E

F

FES	Fonds economische Structuurversterking
-----	--

G

GEU	Groep Educatieve Uitgeverijen
GION	Gronings Instituut voor Onderzoek van onderwijs

H

havo	Hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	Hoger beroepsonderwijs
HBO-raad	Vereniging van hogescholen
ho	Hoger onderwijs
HOS	Herziening Onderwijssalarisstructuur

I

IB-groep	Informatie Beheer Groep
----------	-------------------------

IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ibo	Individueel beroepsonderwijs
ICM	Innovatiecommissie Middenschool
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
ipb	Integraal personeelsbeleid
ISO	Interstedelijk Studenten Overleg
ISOVSO	Interimwet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs
ITS	Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen
ivbo	Individueel voorbereidend beroepsonderwijs
IVIO	Instituut voor individueel onderwijs
ivo	Individueel voortgezet onderwijs
J	
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
K	
KBB	Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven
KBO	Kwalificatiestructuur beroepsonderwijs
KBVO	Bond Katholiek Beroeps- en Voortgezet Onderwijs
KCE	Kwaliteitscentrum Examinering
KOV	Katholieke Onderwijs Vakorganisatie
KPC	Katholiek Pedagogisch Centrum
L	
LAKS	Landelijk Actie Komitee Scholieren
lbo	Lager beroepsonderwijs
Licor	Leids interdisciplinair centrum voor onderwijsresearch
llw	Leerlingwezen
LOB	Landelijk orgaan beroepsonderwijs
LPC	Landelijke Pedagogische Centra
LSVb	Landelijke Studenten Vakbond
LWOO	Leerwegondersteunend onderwijs
M	
mavo	Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MKB	Midden- en klein bedrijf
N	
NGL	Nederlands Genootschap van Leraren
NKO	Nederlandse Katholieke Oudervereniging
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
NKSR	Nederlandse Katholieke Schoolraad
O	
OCTO	Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(pen) (ministerie van)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OMO	Ons Middelbaar Onderwijs (Vereniging)
OOVO	Overlegorgaan voortgezet onderwijs
OR	Onderwijsraad

P	
Pabo	Pedagogische academie basisonderwijs
PCO	Protestants Christelijke Onderwijsvakorganisatie
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
PKO	Periodiek kwaliteitsonderzoek
PMB	Procesmanagementteam basisvorming
PMVO	Procesmanagement voortgezet onderwijs
po	Primair onderwijs
POVO	Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet Onderwijs
PPON	Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau
PRIMA	Cohortonderzoek Primair Onderwijs
PROO	Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek
PTA	Programma van afsluiting en toetsing
R	
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROC	Regionaal opleidingscentrum
S	
SABO	Samenwerkingsverband algemeen voortgezet en beroeps- onderwijs
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SE	Schoolexamen
SLO	Stichting voor leerplanontwikkeling
SLOA	Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten
svo	Speciaal voortgezet onderwijs
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T	
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
TK	Tweede Kamer
TOA	Technisch onderwijsassistent
TVS	Toepassing, Vaardigheid en Samenhang
U	
UM	Universiteit Maastricht
UU	Universiteit Utrecht
UvA	Universiteit van Amsterdam
V	
VBS	Vereniging Bijzondere Scholen voor onderwijs op algemene grondslag
vbo	Vorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	Voortgezet onderwijs
VOCL	Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen
VOO	Vereniging voor Openbaar Onderwijs
VOS/ABB	Vereniging van Openbare en Algemeen Toegankelijke Scholen
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universitei- ten
vso	Voortgezet speciaal onderwijs
VSV	Voortijdig schoolverlaten

VVO	Vereniging voor het management in het voortgezet onderwijs
vwo	Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
vso-lom	Voortgezet speciaal onderwijs-kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden
vso-mlk	Voortgezet speciaal onderwijs – moeilijk lerende kinderen
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ministerie)
W	
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
WMS	Wet medezeggenschap op scholen
WOR	Wet ondernemingsraden
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WOV	Wet onderwijsverzorging
WSNS	Weer samen naar school
WTOS	Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
WO	Wetenschappelijk onderwijs
Z	
zmok	Zeer moeilijk opvoedbare kinderen

Samenvatting

De overheid heeft haar kerntaak, het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs, de afgelopen jaren ernstig verwaarloosd. Dat is de belangrijkste conclusie van de parlementaire onderzoekscommissie die onderzoek deed naar de onderwijsvernieuwingen die sinds begin jaren negentig zijn doorgevoerd.

Een periode van ingrijpende, door de overheid ingevoerde onderwijsvernieuwingen werd gevolgd door een periode van toenemende autonomie van de scholen. Op dit moment is er grote onrust binnen het onderwijs en toenemende maatschappelijke zorg over de onderwijsresultaten. De commissie stelt vast dat verantwoordelijkheden van overheid en scholen door elkaar zijn gaan lopen. De overheid heeft zich, soms tot in het klaslokaal, bemoeid met de didactiek en tegelijkertijd de invulling van de onderwijsdoelen in hoge mate aan anderen overgelaten en nagelaten voldoende toezicht te houden op onderwijsresultaten. Zowel voor het herstel van het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs, als voor het herstel van het vertrouwen vanuit het onderwijs in de overheid, is een nieuwe, heldere afbakening van verantwoordelijkheden dringend noodzakelijk.

De Commissie Dijsselbloem analyseerde in haar rapport «*Tijd voor onderwijs*» drie ingrijpende onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig werden doorgevoerd: de basisvorming, de tweede fase en het vmbo. De commissie onderzocht deze drie vernieuwingen op basis van vijf achtergrondstudies, gesprekken met beleidsmakers, verantwoordelijke politici, onderwijsorganisaties en betrokkenen (ouders, leerlingen, docenten, schoolleiders) in openbare hoorzittingen, regionale bijeenkomsten en werkbezoeken.

De commissie trekt in haar rapport conclusies over de manier waarop de onderwijsvernieuwingen sinds begin jaren negentig tot stand zijn gekomen en verklaart waarom de onderwijsvernieuwingen omstreden raakten. Tevens doet de commissie een uitspraak over de huidige staat van ons onderwijs en de manier waarop de overheid de kwaliteit bewaakt. De commissie trekt lessen voor de toekomst die toepasbaar zijn op lopende en toekomstige onderwijsvernieuwingen zoals het nieuwe leren. Daarnaast doet de commissie aanbevelingen op basis waarvan politiek en scholen in de toekomst beter hun rollen kunnen vervullen.

A. Onderwijsvernieuwingen in de jaren negentig

Ten aanzien van deze ingrijpende vernieuwingen die in jaren negentig werden doorgevoerd trekt de commissie een aantal conclusies.

Het voortgezet onderwijs werd in hoge mate verantwoordelijk gesteld voor het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals kansenongelijkheid, of problemen elders in het onderwijs zoals uitval in het hoger onderwijs. Daarnaast schoot de analyse van de problemen op belangrijke onderdelen tekort. Zo was de analyse van de oorzaken van de teruglopende leerlingaantallen in het vbo gebrekkig en werd de problematiek van allochtone leerlingen en de forse groei van het aantal zorgleerlingen onderschat. Het beleid sloot mede daardoor niet meer aan bij de veranderde maatschappelijke werkelijkheid. Het gelijkheidsideaal van de jaren zeventig mondde uit in een basisvorming waarin zeer uiteenlopende leerlingen allemaal hetzelfde onderwijsaanbod kregen. In het beleid zijn grote risico's genomen met kwetsbare leerlingen voor wie

het onderwijs te (lang) theoretisch was en voor wie er geen aparte leerroutes mochten komen. Voor deze leerlingen is de nadruk komen te liggen op wat ze niet konden, in plaats van hun talenten te benutten.

Verantwoordelijke bewindslieden vertoonden een tunnelvisie. De uitvoering van het vernieuwingsproces werd gedurende de gehele jaren negentig uit handen gegeven aan externe procesmanagers. Een dergelijke constructie stond op gespannen voet met de ministeriële verantwoordelijkheid en een adequaat parlementair toezicht. De kring van beleidsmakers stond onvoldoende open voor kritiek en waarschuwingen. Eigen ervaringen in plaats van wetenschappelijk onderzoek vormden de onderbouwing van de ingezette didactische vernieuwingen. Deugdelijke pilots en experimenten ontbraken.

Politiek draagvlak lijkt belangrijker te zijn geweest dan draagvlak in het onderwijsveld. Regeerakkoorden forceerden een doorbraak, maar versterkten het gesloten beleidsproces. Overeenstemming met het onderwijsveld werd bereikt met de beroepsvertegenwoordigers van belangenorganisaties. Zij leken daarbij dichter bij de politiek te staan, dan bij hun eigen achterban.

De geluiden van vakdocenten, ouders en leerlingen klonken slecht door in het beleidsproces. De Kamer werd een breed draagvlak voorgehouden en slaagde er niet in om daar doorheen te prikken. De complexiteit van de vernieuwing, de tijdsdruk waaronder moest worden ingevoerd en het tekortschieten van faciliteiten leidde al gauw tot het wegsmelten van draagvlak. Veel beleidskeuzen werden daarbij bepaald door het financiële kader. Zo werden mogelijkheden tot overstappen en doorstroming als «inefficiënte leerwegen» gezien en afgeremd. De door de overheid voor de onderwijsvernieuwingen beschikbaar gestelde bedragen werden bepaald door de beperkte begrotingsruimte en niet door nut en noodzaak, bijvoorbeeld van de scholing van docenten.

Tegelijkertijd met de grote onderwijsvernieuwingen werden andere ingrijpende veranderingen doorgevoerd, zoals de HOS-nota, de scholengemeenschapsvorming en meer autonomie in de «lumpsum» onderwijsbekostiging. De wijze waarop al deze «Haagse» veranderingen op elkaar ingrepen is niet goed doordacht en heeft jarenlang tijd en energie gevegd van de schoolleiding en hun teams.

Didactische vernieuwingen als TVS (Toepassing-Vaardigheid-Samenhang, onderdeel van de basisvorming) en het studiehuis werden door scholen – deels ten onrechte – als verplicht ervaren. Scholen bleken nog niet goed in staat de beleidsruimte die de wet wèl liet ook zelf in te vullen. Het procesmanagement, uitgeverijen en de landelijke pedagogische centra vulden dit gat en gingen voor een belangrijk deel de vakdidactiek bepalen, in plaats van de docenten zelf. De onderwijsinspectie ontwikkelde in de jaren negentig een eigen visie op didactiek (activerend leren) en trad hiermee eveneens in de beleidsvrijheid van de scholen. Hiervoor ontbrak een wettelijke basis.

In de jaren na de invoering van drie grote onderwijsvernieuwingen is heel veel aangepast en zelfs teruggedraaid. Scholen hebben veel meer vrijheid gekregen om het onderwijs zelf in te richten. Dankzij de inzet van veel onderwijspersoneel voor hun leerlingen hebben de scholen een praktische omgang ontwikkeld met de onderwijsvernieuwingen.

De effecten van de onderwijsvernieuwingen op de onderwijsresultaten lopen uiteen. Na de invoering van de basisvorming stromen weliswaar

meer leerlingen door naar havo en vwo en is het zittenblijven verminderd, maar deze ontwikkeling lijkt vooral trendmatig te zijn. Selectie vindt nog steeds in sterke mate plaats aan het begin van het voortgezet onderwijs en er is weinig mogelijkheid tot herstel van foutieve selectie. Als gevolg van de tweede fase is de doorstroom vanuit de mavo naar de havo gehalveerd. Dit heeft zich, na de start van het vmbo, wel hersteld. De keuze voor exacte vakken is afgenomen, met name in het vwo en vooral onder meisjes. Doorstromers en hun docenten in het hoger onderwijs zijn positief over het niveau van algemene vaardigheden, zoals zelfstandig werken, maar negatief over het niveau van specifieke vaardigheden, zoals rekenen en kennis. Het vmbo is momenteel redelijk succesvol. Het imago probleem van het vbo is niet verholpen door de invoering van het vmbo. De opgave voor het vmbo, zeker in de grote steden, was ook zeer zwaar. Desalniettemin blijven er in het vmbo minder leerlingen zitten en stromen er meer kinderen door naar het vervolgonderwijs, waarbij binnen het mbo de vmbo'ers kiezen voor de hogere richtingen. Door de verbeterde doorstroom naar de havo, is de kloof die na de invoering van de tweede fase ontstond weer enigszins gedicht. De voortijdige schooluitval en de aansluitingsproblemen zijn nog steeds actueel.

Ten aanzien van de huidige staat van ons onderwijs en het bewaken van de kwaliteit stelt de commissie vast dat de overheid momenteel geen effectief meetinstrument bezit om de kwaliteit van ons onderwijs te bewaken. Aan de relatief goede positie van Nederland in internationale ranglijsten mag niet teveel waarde worden toegekend. Op basis van de fragmentarische onderzoeken naar de ontwikkeling van de kwaliteit van ons onderwijs komt de commissie tot het oordeel dat er op onderdelen, waaronder enkele basisvaardigheden als lezen en rekenen/wiskunde, een zorgwekkend dalende trend zichtbaar is.

Ten aanzien van de invoering van het nieuwe leren stelt de commissie vast dat deze didactische vernieuwing sterk in lijn ligt met TVS, activerend leren en het studiehuis. In dit proces van didactische vernieuwing is een verschuiving zichtbaar van vakinhoud naar algemene vaardigheden als samenwerkend leren, zelfstandig werken, zelfstandig leren en contextrijk leren.

De wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit van sommige de nieuwe leren-methoden ontbreekt nog. In de wijze waarop het nieuwe leren wordt ingevoerd worden grote risico's genomen. Aan de basisvoorwaarden, waaronder ook de scholing van docenten en de vereiste intensieve begeleiding van leerlingen, wordt vaak niet voldaan. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met verschillen in leerstof en in leerlingen waarvoor de nieuwe methoden geschikt zouden kunnen zijn.

B. Toekomst

De commissie bepleit het opnieuw vaststellen van de verantwoordelijkheid van de overheid enerzijds en de scholen anderzijds. De overheid is verantwoordelijk voor het «wat», de onderwijsinhoud en stuurt daarop in de vorm van het kerncurriculum, examens en toezicht. De scholen gaan nadrukkelijk over het «hoe», dat wil zeggen de inrichting van het onderwijs, het pedagogisch-didactisch klimaat. Als extra waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijsproces onderkent de commissie het belang van onderwijstijd en de kwaliteit van docenten. Ook op deze punten is het nodige herstel te verrichten.

Overheid en onderwijs moeten de onderlinge verhouding verbeteren door erkenning van elkaars verantwoordelijkheden. De politiek moet zelfbeheersing tonen en focus aanbrengen in het beleid.

In het verleden heeft de wijze waarop de overheid onderwijsdoelen formuleerde onvoldoende houvast gegeven aan scholen, leerlingen en ouders. In de toekomst zal door middel van het ontwikkelen van leerstandaarden en canonisering van onderwijsinhoud voor iedereen helder moeten zijn wat de leerlingen aan het einde van hun schoolperiode moeten kennen en kunnen. Met de voorgestelde herwaardering van onderwijsinhoud zal, zo verwacht de commissie, ook de positie en de waardering voor de vakdocent weer worden versterkt.

In het basisonderwijs dient hernieuwde aandacht voor beheersing van basiskennis en basisvaardigheden te zijn. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking en het tijdig onderkennen van achterstanden moet daarom een begin- en een eindtoets worden afgenomen. In het voortgezet onderwijs moet de verhouding tussen het schoolexamen en het eindexamen worden gewijzigd: beide moeten met voldoende resultaat worden afgelegd. Er moet een nationale monitor komen en de scholen die door internationaal onderzoek via een steekproef worden geselecteerd, zouden verplicht moeten worden deel te nemen. Langs deze weg kan het vertrouwen in het onderwijs worden hersteld.

Een tweede versterking van het onderwijs moet plaatsvinden door het aanbrengen van meer dwarsverbanden binnen het gedifferentieerde stelsel van voortgezet onderwijs. Herstel van verkeerde studie- of beroepskeuze kan in verschillende fasen van de schoolcarrière nodig zijn. Versterking van de mogelijkheden tot opstroom, afstroom of doorstroom maken het mogelijk talenten beter te benutten en schooluitval te voorkomen. Met name voor leerlingen die een achterstand moeten overwinnen zijn mogelijkheden tot stapelen in het onderwijs van groot belang.

Daarnaast beveelt de commissie aan dat er in het beleid erkenning en waardering komt voor die leerlingen wier talenten niet zozeer op het cognitieve vlak liggen maar veeleer op het praktische vlak. Zij zullen het niveau van de startkwalificatie, die zozeer centraal in het beleid staat, niet kunnen halen. Bij deze erkenning hoort ook een adequaat onderwijsaanbod in de vorm van een volwaardige, met een vakdiploma af te sluiten, arbeidsmarktgerichte leerweg.

Ook in de toekomst zal onderwijsvernieuwing nodig blijven. Ten behoeve van de door de overheid geïnitieerde toekomstige vernieuwingen van het onderwijsbeleid, heeft de commissie een toetsingkader geformuleerd. Belangrijke onderdelen daarin zijn: een breed gedragen en goed onderbouwde probleemanalyse, evaluatie van voorgaand beleid, verantwoorde afweging van beleidsalternatieven, voldoende tijd en financiële middelen voor de invoering, een helder gepositioneerde uitvoeringsorganisatie en (tussentijdse) evaluatie voordat het ingezette beleid eventueel wordt aangepast. Wanneer het gaat om onderwijsinhoudelijke vernieuwingen dienen deze wetenschappelijk gevalideerd te zijn. Zoniet, dan moet de beleidsvernieuwing eerst kleinschalig en wetenschappelijk begeleid worden uitgetoetst en geëvalueerd. De commissie bepleit verder dat de Tweede Kamer uit een oogpunt van zorgvuldigheid bij grote beleidsveranderingen zelf een onafhankelijke uitvoeringstoets laat verrichten. Voor wat betreft vernieuwingen van de onderwijsinhoud (examenprogramma's e.d.) bepleit de commissie een continu en geleidelijk proces waarvoor ook zichtbaar en structureel middelen op de begroting moeten worden vrijgemaakt. Vakdocenten moeten betrokken worden bij de inhoudelijke uitwerking van deze nieuwe onderwijsprogramma's.

Als extra waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs onderstreept de commissie de noodzaak van een wettelijke norm voor onderwijstijd. Echter, de commissie adviseert te komen tot een heldere definitie van lestijd door bevoegde docenten, veel andere schoolactiviteiten daar niet langer onder te vatten en de bekostiging door onafhankelijke derden opnieuw tegen het licht te laten houden. De nieuwe norm die ook adequaat wordt bekostigd dient vervolgens consequent te worden gehandhaafd.

Voor de kwaliteit van het onderwijs in het voorgezet onderwijs is de kwaliteit van de lerarenopleidingen cruciaal. De commissie beveelt daarom aan dat de overheid heldere onderwijsdoelen (vakinhoud en didactiek) en centrale examinering op lerarenopleidingen invoert. De inspectie moet zich primair richten op controle van wettelijk vastgelegd deugdelijkheidseisen en de scholen in hoge mate vrij laten van aanvullende kwaliteitseisen. De wet moet op dit punt worden aangescherpt.

Onder nadrukkelijke erkenning van de pedagogisch-didactische vrijheid van de scholen, heeft de commissie ook een reeks «controlevragen» geformuleerd voor scholen aan de hand waarvan zij pedagogische vernieuwingen verantwoord kunnen afwegen. Belangrijke vraag daarbij is welke methode voor welke onderwijsinhoud en voor welke leerlingen geschikt is. Wetenschappelijke kennis moet daarbij worden benut of worden verkregen door kleinschalige vernieuwingen in de scholen. Samenwerking met de wetenschap kan een waarborg vormen voor zorgvuldigheid. Basisvoorwaarde is dat de vernieuwing onder de docenten gedragen wordt en dat aan de noodzakelijke voorwaarden verbonden aan nieuwe methode, kan worden voldaan.

De commissie steunt in hoofdlijnen de grotere autonomie van scholen. Echter, op een aantal punten ontbreekt de transparantie. Daarom beveelt de commissie aan dat middelen voor zorgleerlingen voortaan geoormerkt worden, zodat zeker is dat zij ook daadwerkelijk aan hen ten goede komen. Ten tweede beveelt de commissie aan dat voortaan inzichtelijk moet worden gemaakt, aan de hand van gestandaardiseerde definities, welk deel van het budget naar het primaire onderwijsproces gaat en waar de overige middelen aan worden besteed (management, reserves e.d.). Bij een vergrote autonomie van het onderwijs hoort zowel verantwoording naar de overheid over de onderwijsresultaten als naar de directe omgeving van de school, de zogenaamde horizontale verantwoording, over resultaten, het schoolklimaat, de inzet van middelen enzovoorts.

Wanneer de overheid helderheid biedt over de onderwijsdoelen, effectief toeziet op resultaten en zekerheid biedt over adequate faciliteiten, wordt de scholen een duidelijk kader geboden waarbinnen zij het onderwijs in grote vrijheid verder vorm kunnen geven.