

‘A state without the means of some change,
is without the means of its conservation.’

Edmund Burke, 1790

RENÉ KNEYBER

DORIEN ZEVENBERGEN

De sluipende crisis

Waarom het onderwijs
niet beter wordt

PHRONESE

© 2018 Uitgeverij Phronese

ISBN 978 94 9012 031 3

Omslag ontwerp: Mijke Wondergem, Baarn

Binnenwerk: Peter Tychon, Wijchen

Tekstredactie: Eelke Warrink, Leiden

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/
of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie,
microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUD

RENÉ KNEYBER	7
Voorwoord	
INLEIDING	11
Waar is ons onderwijs goed voor?	
HOOFDSTUK 1	17
De historische strijd om de onderwijskwaliteit	
HOOFDSTUK 2	31
Waarom kwaliteitsverbetering vaak wel nodig, maar niet realistisch is	
HOOFDSTUK 3	45
Hoe schoolbesturen op afstand kwamen te staan van de overheid	
HOOFDSTUK 4	57
Waarom draagvlak zo snel verdwijnt	
CONCLUSIE:	75
Hoe het onderwijs wél beter kan worden Negen aanbevelingen	
MET DANK AAN	93
NOTEN	95
LITERATUUR	101

RENÉ KNEYBER

Voorwoord

In 2013 verscheen *Het Alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs!* Deze bundel, waarvan Jelmer Evers en ik de redactie vormden, kende een stormachtige ontvangst. Toenmalig minister van Onderwijs Jet Bussemaker nam het boek op het eerste Lerarencongres onder protest in ontvangst, en het werd het meest besproken boek van 2013 en 2014. In tal van scholen leidde het tot verzetshaarden onder het personeel, en een maand na de lancering was het – wonder boven wonder – Bussemaker zelf die het boek stond aan te prijzen in de Tweede Kamer. Zij roemde het initiatief en noemde ons voorstel om het systeem te flippen – en daarmee het werk van onder andere het ministerie en de inspectie dienend te maken aan de praktijk – een ‘uitdagerende visie’.

Zoals dat gaat, leidde het succes van het boek tot veel veranderingen. Het werd in elk geval ondenkbaar om beslissingen te nemen over leraren zonder de leraren zelf daarbij te betrekken. Er werd een innovatiefonds – het LerarenOntwikkelfonds – in het leven geroepen om leraren met goede ideeën te ondersteunen, er kwamen leraarambtenaren in dienst bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en docent Ferry Haan en ik werden de eerste leraren uit het voortgezet onderwijs in lange tijd die lid werden van de Onderwijsraad.

De Volkskrant vatte de ontwikkelingen van na *Het Alternatief* in 2014 samen als de Haagse zegetocht van twee leraren, maar dat deed natuurlijk weinig recht aan wat zich onder de oppervlakte allemaal had afgespeeld. Socioloog en filosoof Gabriël van den Brink, met wie ik in 2013 de bundel *Gezagsdragers* had samengesteld, liet me weten in de ver-

rassende ‘zegetocht’ vooral een bevestiging te zien van zijn theorie dat onvrede van het volk pas kan leiden tot veranderingen wanneer bepaalde mensen binnen de overheid sleutelposities bekleden die deze onvrede kunnen gebruiken om hun eigen agenda te verstevigen, om zo de – in hun ogen – noodzakelijke veranderingen door te voeren. Als deze ideeën niet leven bij mensen die een dergelijke sleutelpositie bezitten, en de ‘elite’ niets kan of wil met de onvrede van het volk, dan blijven veranderingen simpelweg uit.

Het is dus verleidelijk om de impact van *Het Alternatief* te beschouwen als succesvolle verandering van onderop, maar het is evengoed te beschouwen als het resultaat van een zeker (politiek) opportunisme (al hoort u mij daar natuurlijk niet over klagen).

Na het stormachtige succes van deel 1 voelden Jelmer en ik de noodzaak om in onze boodschap een aantal nuanceringen aan te brengen, die vorm kregen in *Het Alternatief II: De ladder naar autonomie*.¹ Daarin focusten we op de vraag hoe leraren de reeds aanwezige professionele ruimte kunnen benutten en, als die niet aanwezig is, kunnen creëren. Met andere woorden: we waren geïnteresseerd in het *handelingsvermogen* van leraren. Dit handelingsvermogen bleek voornamelijk een aangelegenheid op schoolniveau te zijn, als resultaat van een bepaalde cultuur en structuur, en niet uitsluitend het resultaat van de individuele capaciteiten van leraren.

Een van de opvallende conclusies van het boek was dat leraren – waar het op het handelingsvermogen aankomt – eigenlijk te veel ruimte hebben. Te globaal geformuleerde kerndoelen leiden er bijvoorbeeld toe dat leraren voor houvast naar een lesmethode grijpen. En doordat schoolleiders niet goed weten wat hun rol zou moeten zijn, verzanden ze in activiteiten die aan het handelingsvermogen van leraren of de kwaliteit van het onderwijs geen bijdrage leveren – denk aan administreren en vergaderen. Om over de rol van schoolbesturen in dit alles nog maar te zwijgen.

Kortom: de autonomie en ruimte die de vrijheid van onderwijs ons als onderwijs biedt, heeft vreemd genoeg tot gevolg dat de geboden ruimte onvoldoende benut wordt, ja dat leraren paradoxaal genoeg zelfs klagen over een gebrek aan ruimte, maar dat tegelijkertijd allerlei verbeterinitiatieven van ‘bovenaf’, zoals pogingen om het rekenonderwijs te verbeteren en om het lerarentekort te bestrijden, stranden op diezelfde vrije ruimte. En dat zodoende vernieuwingen of verbeteringen van zowel onderop als bovenaf steevast niet slagen.

[9]

Op deze wat dubieuze noot lieten Jelmer en ik de lezer in 2015 achter. In dit nieuwe boek, dat in een bepaald opzicht gezien kan worden als een deel III in de Alternatief-serie, maar absoluut bedoeld is om als een losstaand boek gelezen te worden, verken ik samen met Dorien Zevenbergen het thema dat boven de twee eerdere boeken zweefde, namelijk dat van de onderwijskwaliteit. Wie bepaalt wat die kwaliteit is, en wie is verantwoordelijk om dit te realiseren? Dorien Zevenbergen is beleidsambtenaar geweest bij het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs, de gemeente Amsterdam en is inmiddels weer terug bij de Onderwijsinspectie. Hoewel ze zelf geen onderwijs geeft, heeft ze om haar begrip van onderwijs te verbeteren wel een bevoegdheid tot docent filosofie gehaald.

De eerste gesprekken over dit boek hadden we kort na het verschijnen van *Het Alternatief II* in 2015. Al vrij snel besloten we om voor dit nieuwe boek niet te kiezen voor de opzet van een bundel, zoals bij de vorige twee delen, maar het een meer essayistisch karakter te geven, om de wat complexe thematiek beter te kunnen organiseren en te duiden.

Daarbij hebben we geprobeerd de boodschap ‘zuiver’ te houden. Dit is geen boek dat het ‘falen’ van het onderwijs onderzoekt op het niveau van de lespraktijk. Nee, het gaat juist in op de manier waarop onderwijsbeleid invloed kan hebben op de kwaliteit van de les, en op welke manier het

‘falen’ in de klas het gevolg is van een disfunctioneel beleidsapparaat.

[10] Tot onze grote verrassing bleek in april 2018 ons boek actueler dan ooit, toen de inspectie in haar nieuwste *Staat van het Onderwijs* indringend waarschuwde voor een dalende onderwijskwaliteit. Wij denken dat we in dit essay een aantal antwoorden geformuleerd hebben op de vragen die de inspectie begin dit jaar heeft opgeworpen.

Waar is ons onderwijs goed voor?

We zitten een groot deel van ons leven in de schoolbanken: van ons vierde tot vaak ver na ons twintigste levensjaar brengen we door in het onderwijs, en dat is een ervaring die we ons hele leven met ons meedragen. Hierna raakt het grootste deel van ons weer betrokken bij het onderwijs, als ouder van schoolgaande kinderen. Sommigen raken ook direct betrokken bij het onderwijs, als leraar, als onderwijsondersteuner, als schoolleider of bestuurder, als huiswerkbegeleider, als ambtenaar bij de gemeente of de Rijksoverheid, als consultant of trainer, of als zorgprofessional. Het onderwijs, zo mogen we wel stellen, heeft zo'n prominente plek in ieders leven dat de hele samenleving ervan doordrongen is. Niemand is tegen onderwijs, niemand beweert dat het een slecht idee is om jonge mensen zo'n twintig jaar binnen de schoolmuren te houden. Over het algemeen beschouwt iedereen onderwijs juist als belangrijk en noodzakelijk – hoewel de schoolkinderen zelf daar wellicht weleens anders over zullen denken. Men kan zelfs stellen dat je nooit genoeg onderwijs hebt genoten.²

Enerzijds vindt men onderwijs zo belangrijk omdat iedereen begrijpt dat we in een complexe wereld leven, waarin mensen voldoende kennis, vaardigheden en competenties moeten hebben om te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt en binnen onze moderne, democratische samenleving. Wie in ons land wordt geboren, heeft zo beschouwd een lange weg te gaan om als mens zelfstandig te leren functioneren en om te kunnen gaan met de verscheidenheid aan mensen die onze samenleving rijk is. Hoewel ouders daarin een rol hebben, hebben zij natuurlijk lang niet altijd de mogelijkheden – of de tijd! – om hun kinderen daar zelf

volledig op voor te bereiden. Daar zijn scholen voor: om kinderen systematisch voor te bereiden op het functioneren in de arbeidsmarkt en op een leven in onze democratie.

Het belang voor de maatschappij

[12]

Maar onderwijs is niet alleen een instituut dat jongeren opleidt voor het volwassen leven; het is omgekeerd ook een onderneming waardoor de samenleving wordt gevormd.³ Zo zagen we in de tweede helft van de twintigste eeuw dat steeds meer kinderen naar school gingen, vanwege de verlenging van de leerplicht en de invoering van de Mammoetwet. De werking van onderwijs als verheffingsmachine had een duidelijke impact op de samenleving, waarbij de kinderen van laagopgeleide ouders in hoger opgeleide milieus terechtwamen. Het aantal kinderen dat onderwijs doorloopt en de manier waarop ze dat doen, is 'van dusdanige proporties dat het een zelfstandig en sterk sociaal instituut is geworden; daardoor *construeert* de onderwijsrevolutie *sociaal gezien* grote delen van de cultuur van de moderne samenleving, in plaats van een bestaande cultuur slechts te reproduceren. Niet alleen worden mensen opgeleid en gediplomeerd door scholing, maar de institutie verandert ook andere sociale instituties en de gehele cultuur van de samenleving.'⁴

Als we het onderwijs dus niet alleen beschouwen als de scholing en opvoeding van het kind, maar daarnaast ook erkennen dat de totaliteit van deze onderneming een belangrijke bijdrage levert aan het vormgeven van onze gehele samenleving, dan is het begrijpelijk dat er nogal wat verwacht wordt van het onderwijs. Het verklaart ook dat er steeds weer op allerlei manieren wordt geprobeerd om invloed uit te oefenen op de invulling en de uitvoering van het onderwijs.

De roep om kwaliteit

Dat een kind op school moet leren lezen en schrijven vindt men over het algemeen vanzelfsprekend (een analfabeet kan in onze samenleving nauwelijks functioneren), evenals dat men op zeker niveau moet kunnen rekenen, bijvoorbeeld om met geld te kunnen omgaan. Maar dat er daarbovenop nog veel verwachtingen zijn, vanuit de gehele maatschappij, was goed te zien in de recente nationale brainstorm van het platform Ons Onderwijs 2032, inmiddels Curriculum.nu. Tijdens deze brainstorm werd mensen vanuit de hele samenleving gevraagd wat in 2032 nodig zal zijn om op de arbeidsmarkt te functioneren. Aan die oproep werd massaal gehoor gegeven. Er werd gepleit voor Chinees, programmeren en ICT, kritisch denken, samenwerken, het spelen van muziekinstrumenten, meer de natuur ingaan, sport en bewegen, en mindfulness. Ook werd er gewezen naar het onderwijsproces: er werd gediscussieerd over de manier waarop onderwijs wordt aangeboden, en er werd gesproken over het belang van een pestvrije school, een goede relatie tussen leraar en leerling, en het betrekken van leerlingen bij het onderwijsproces. Ook sprak men zich uit over het *stelsel*: sommigen zien diploma's liever verdwijnen, of pleiten voor diploma's die op één niveau worden afgegeven. Anderen willen minder toetsen, en weer anderen richten zich op de vormgeving van het *bestel* en willen af van de schoolbesturen.⁵

[13]

Of zo'n nationale brainstorm nu de manier is om een geslaagd nieuw curriculum te ontwerpen is de vraag, maar het biedt wel een interessant perspectief op de zaken waar mensen aan denken als ze het hebben over de *kwaliteit van het onderwijs* en het verbeteren daarvan. Men denkt dan dus voornamelijk aan de doelen die het onderwijs moet behalen en aan het proces. Ook wordt er gedacht aan de randvoorwaarden, bijvoorbeeld goed opgeleide leraren en voldoende middelen, maar ook een onderwijsbestel en -stelsel dat de

kwaliteit van het onderwijs bevordert, of in elk geval niet hindert.

Het kan altijd beter ...

[14] Dit nationale debat was zeker niet de eerste of de laatste keer dat er zo'n beroep wordt gedaan op het onderwijs. In de (sociale) media is een voortdurende stroom van suggesties te vinden om het onderwijs te verbeteren. Hoewel daar bij uitzondering weleens een idee is waarover stevig gediscussieerd wordt, zoals het recente kabinetsplan om kinderen verplicht het Wilhelmus te laten zingen op school, zijn de meeste ideetjes voor beter onderwijs onomstreden. Zo kwam er tijdens het schrijven van dit essay in de media heel wat voorbij: we hoorden koningin Maxima pleiten voor meer muziekonderwijs, het Rutgers Kenniscentrum voor meer les over online-bloot en -seks, de SER kwam met een hele reeks aanbevelingen om armoede te signaleren en scholen gezond eten te laten verstrekken, de Raad voor Cultuur pleitte voor mediawijsheid en de bestrijding van laaggeletterdheid, en de Onderwijsraad bepleitte een strategischere aanpak voor vluchtelingenonderwijs en voor het verantwoord verdergaan van de digitalisering op scholen. Doekle Terpstra van UNETO-VNI bepleitte op zijn beurt weer een betere samenwerking tussen bedrijven en scholen. De Kinderombudsman zag een actieve rol voor scholen in armoedebestrijding. Op de opiniepagina's van de kranten en op tv en radio wordt ondertussen zelfs bepleit dat het onderwijs zwerfafval moet bestrijden, rouwverwerking moet aanleren, kinderen ondernemerschap moet bijbrengen, alle kinderen – maar vooral moslimkinderen – moet leren over gelijke rechten voor mannen en vrouwen, moet leren omgaan met afleiding, kinderen weer vrij moet laten spelen, moet leren programmeren; verder dat scholen de ambitie zouden moeten hebben om het maximale uit *ieder* kind te halen, dat

meisjes moeten leren over autonomie en seksueel plezier, jongens over pornogebruik; en ook dat kinderen op school moeten leren slapen; kinderen zouden verplicht moeten leren over psychologie, alle basisscholen zouden een moes-tuin moeten hebben, zouden fietslessen moeten aanbieden op het schoolplein, oplossingen moeten verzinnen voor de ‘plasticsoep’, en filmles en smaakles moeten krijgen. Er was zelfs een pleidooi voor de terugkeer van de hbs.

[15]

‘Het onderwijs is goed, maar ...’

De vele verbeteringsuggesties zijn zoals gezegd op zichzelf onomstreden, maar er worden zoveel suggesties aangedragen dat het absurdistisch dreigt te worden. Daaruit blijkt ook hoe goedkoop deze pleidooien in feite zijn. Het is gemakkelijk om elke dag iets nieuws te verzinnen waarvoor het onderwijs zorg zou moeten dragen.

Veel van deze verbeteringsuggesties stromen in de vorm van Kamervragen, raadvragen en moties regelrecht binnen bij de beleidsafdelingen van de verschillende overheidsinstanties en worden vervolgens opgepakt door een groot aantal andere betrokken instanties en adviesbureaus. Dit resulteert in een uitgebreid sturingsnetwerk dat scholen bestookt met nieuwe initiatieven, die alle verwachtingen nooit kunnen waarmaken. En dat is, zoals we in dit boek zullen betogen, helemaal *niet* ongevaarlijk. Door de vraag naar wat het onderwijs *vermag* niet in samenhang te beoordelen – dus in relatie tot alle andere opdrachten, tot het budget – blijven we uiteindelijk met een dure rekening achter. Wat in ons systeem ontbreekt, is een mechanisme, een cultuur die aanzet tot het opmaken van de balans: kunnen alle wensen en eisen naast elkaar bestaan? Wat heeft het onderwijs daar allemaal voor nodig? Geld, tijd, expertise? En is dat er eigenlijk wel?

Een minimale basiskwaliteit realiseren is in sommige sectoren van het onderwijs al moeilijk genoeg. Het onderwijsproces in de les loopt regelmatig stroef, en de capaciteit om te verbeteren is vrijwel overal afwezig. *Daar* moet iets aan gebeuren, maar tussen het goedbedoelde beleid en de goedbedoelende praktijk gaapt een groot gat: de overheid blijft in hoog tempo nieuwe doelstellingen en opdrachten formuleren, terwijl de praktijk in scholen onveranderd blijft. Dat is tot op zekere hoogte goed, maar die hoogte zijn we inmiddels gepasseerd.

Inmiddels bevinden we ons in een crisis die het onderwijs, en daarmee de toekomst van ons land als kennis-economie, bedreigt. In dit boek schetsen we de verschillende dimensies van deze crisis en wat ervoor nodig is om eruit te komen. We beginnen ons betoog met een historisch perspectief op de onderwijskwaliteit.

De historische strijd om de onderwijskwaliteit

We zijn er zo langzamerhand aan gewend dat de overheid zich bemoeit met de kwaliteit van het onderwijs, maar dit is een relatief recent fenomeen. Vóór circa 1970 stuurde de overheid nauwelijks op de kwaliteit van het onderwijs.⁶ Het is interessant om stil te staan bij de historische ontwikkeling rondom de sturing op onderwijskwaliteit om de huidige status quo beter te begrijpen. Terugkijkend is namelijk goed te zien hoe en waarom de overheid steeds sterker is gaan sturen op onderwijs.

[17]

Zo'n terugblik begint vanzelfsprekend bij de onderwijspacificatie van 1917. Deze moest een einde maken aan de zogenoemde Schoolstrijd, een ideologische worsteling over de positie van het *bijzonder onderwijs* (onderwijs met een levensbeschouwelijke richting, dat niet bestuurd werd door de overheid) en het *openbaar onderwijs* (onderwijs zonder levensbeschouwelijke richting, dat wel bestuurd werd door de overheid) binnen het onderwijsbestel. Deze pacificatie had politiek-inhoudelijk beschouwd twee doelen: ten eerste werd het bijzonder onderwijs voortaan op gelijke wijze bekostigd als het openbaar onderwijs, en ten tweede zouden beide vormen van onderwijs voortaan moeten voldoen aan dezelfde deugdelijkheidseisen.

Wat onder 'deugdelijkheid' moest worden verstaan was – net als alle andere aspecten van deze grondwetswijziging – indertijd onderwerp van stevig politiek debat. Het bijzonder onderwijs, en de confessionele partijen die haar belang vertegenwoordigden, wilden wel dezelfde bekostiging ontvangen als de openbare scholen, maar wilden niet dat de overheid zich te veel met de pedagogische en didactische uitvoering van het onderwijs zou bemoeien. In de Grond-

wet werd daarom opgenomen dat ‘met name de keuze der leermiddelen en de aanstelling des onderwijzers’ onderdeel zouden zijn van de vrijheid van onderwijs, en daarom geëerbiedigd moeten worden bij de wettelijke regeling op de deugdelijkheid.

[18] De in 1917 ingestelde deugdelijkheidseisen hadden dus twee gezichten. Aan de ene kant kon de wetgever met deze eisen een minimumniveau van onderwijskwaliteit garanderen, en zo recht doen aan het eerste lid van Grondwettartikel 23, waarin staat dat het onderwijs voorwerp moet zijn van ‘aanhoudende zorg van de regering’. Maar tegelijkertijd riepen de eisen de wetgever ook op tot een mate van terughoudendheid; de zelfdiscipline om zich slechts te binden ‘aan de maat van het noodzakelijke’.⁷

Deugdelijkheidseisen betroffen – en betreffen – niet alleen inhouden, maar ook de manier waarop de school was ‘ingericht’, zoals het aantal lessen, de grootte van de lokalen en de lengte van de vakanties. Deze hadden tot doel om een voldoende kwaliteit van onderwijsinrichting en het functioneren van de school te waarborgen. De deugdelijkheidseisen raakten vooralsnog dus nauwelijks de werkelijke uitoefening van het onderwijs; de overheid focuste vooralsnog op de randvoorwaarden. Het vertrouwen in de leraar voor de klas was groot: met een goede leraar voor de klas zou binnen de juiste omstandigheden vanzelf goed onderwijs ontstaan.⁸

Constructief beleid: meer sturing op kwaliteit

Vanwege deze terughoudendheid van de overheid is het niet verwonderlijk dat ze zich in de halve eeuw na de pacificatie voornamelijk bezighield met de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Om die verdeling zo eerlijk mogelijk te maken werd allerlei bureaucratische wet- en regelgeving opgetuigd.

Na de jaren vijftig ontstond er langzaamaan echter onvrede over deze beperkte taakopvatting van de overheid. Onderwijsbeleid zou meer moeten zijn dan slechts de allocatie van middelen; het zou ook een actieve, kwaliteitsbevorderende functie moeten aannemen. Zo betoogde minister Rutten in 1951 in zijn *Nota betreffende onderwijsvoorzieningen* dat de inhoud en de structuur van het scholenstelsel moest worden aangepast aan het doel van het onderwijs: kinderen voorbereiden op maatschappelijk functioneren.⁹ Dit perspectief bereidde de weg voor de invoering van de Mammoetwet van 1968, waarin allerlei vormen van voortgezet onderwijs in een samenhangend geheel werden samengebracht, met als doel om elke leerling dezelfde basis te geven en doorstroom naar en tussen verschillende niveaus van het voortgezet onderwijs mogelijk te maken.

[19]

Dat na de Tweede Wereldoorlog een nieuwe samenleving in het verschiet lag, met nieuwe kansen en nieuwe uitdagingen, is slechts een deel van de verklaring voor deze herbezinning. Het kwam ook door een veranderend perspectief op de manier waarop de overheid het onderwijs zou moeten aansturen. ‘Vertrouwen in het sturend vermogen van de overheid’ en ‘rationalisatie van onderwijsbeleid’,¹⁰ waren nieuwe sentimenten, die duidelijk werden verwoord in een invloedrijk artikel uit 1970 van oud directeur-generaal van het Onderwijs Philip Idenburg, ‘Naar een constructieve onderwijspolitiek’. Hij pleitte hierin voor een onderwijspolitiek die doelen stelde voor het onderwijs en deze realiseerde via een duidelijk ingezette strategie. Ook de beruchte Contourennota van minister Van Kemenade van 1975 met zijn pleidooi voor een Middenschool valt onder dezelfde constructieve beleidsfilosofie te scharen.

Door de kwakkelende economie van eind jaren zeventig, begin jaren tachtig voelde de overheid nog meer urgentie om zich actiever met de kwaliteit van onderwijs te bemoeien. Waar de Contourennota zich vooral richtte op individuele

ontplooiing en sociale emancipatie, stond de vernieuwing vanaf de jaren tachtig juist in het teken van een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.¹¹ In 1985 werden de eerste kerndoelen geïntroduceerd, die richtlijnen en minimumeisen formuleerden voor het onderwijsaanbod van een school, en voor het niveau van de kennis en vaardigheden die leerlingen zouden moeten opdoen.

Deze kerndoelen vormden voor het parlement een fundamenteel probleem. Kerndoelen zijn namelijk slechts functioneel wanneer ze inhoudelijk zo precies en concreet mogelijk zijn, maar grondwettelijk beschouwd zijn ze pas legitiem als ze zo globaal mogelijk zijn, omdat ze anders in conflict komen met de vrijheid van scholen en de pedagogische autonomie.

Opvallend hierbij is dat voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs voor twee verschillende invoeringsmodellen is gekozen. In het primair onderwijs beperkten de kerndoelen zich tot een *inspanningsverplichting*. Bij de evaluatie van de nieuwe Wet op het Basisonderwijs toonde minister Wallage zich in 1991 terughoudend in het toezicht op die kerndoelen. Hoe de kerndoelen op schoolniveau pedagogisch en didactisch worden ingevuld was tenslotte de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Hij wilde niet de indruk wekken dat de overheid 'over de schouders van het onderwijsveld mee gaat kijken hoe hij het doet'.¹² Hoewel de kerndoelen geen resultaatsverplichting kenden, maar alleen een inspanningsverplichting, toonde de minister zich wel geïnteresseerd in hoeveel van die doelen gehaald werden, maar hoe dat zou moeten zag hij niet zo snel voor ogen. Eerst maar eens kijken hoe ver we komen binnen de huidige verhoudingen, was de teneur destijds in de Tweede Kamer.¹³

Bij de introductie van de Basisvorming in 1993/1994 werden ook voor het voortgezet onderwijs kerndoelen geformuleerd, maar hiervoor gold vreemd genoeg wel een *resultaatverplichting*. Scholen moesten daarvoor ter afslui-

ting van de zogenoemde Basisvorming gebruikmaken van door de overheid vormgegeven toetsen.¹⁴

De strijd om kwaliteit

Beide sturingsmethodieken bleken niet succesvol. Dit illustreert treffend dat de overheid zich op ingewikkeld terrein begaf toen ze vijftig jaar geleden besloot – hoe begrijpelijk ook – om zich in te spannen voor een hogere onderwijskwaliteit. De overheid wil graag meer onderwijskwaliteit, maar kan grondwettelijk beschouwd eigenlijk niet meer doen dan beperkte deugdelijkheidseisen stellen.

De inspanningsverplichting, waarbij scholen moeten aantonen dat ze bepaalde kerndoelen nastreven in hun onderwijs, zonder dat dit tot resultaat hoefde te leiden, werd door scholen al snel als te nauw omschreven beschouwd. De kerndoelen uit 1985 werden daarom in 1993 en daarna in 1998 globaler gemaakt.

Ook de resultaatverplichting in het kader van de Basisvorming was geen succes. Hoewel een door de overheid opgelegde eindtoets in theorie inhoudelijk minder voorschrijft, is het sturende effect in de praktijk veel dwingender. Sterker nog, het onderwijsveld wilde pas meegaan met deze verandering nadat het de afsluitende toetsen met eigen ogen had gezien. Deze voorbeeldtoetsen kregen vervolgens zoveel kritiek¹⁵ dat de toetsen en het getuigschrift Basisvorming in 2000 alweer zijn afgeschaft.¹⁶

Een succesvollere ontwikkeling in het kader van sturen op onderwijskwaliteit vond plaats in het toezicht. Hoewel met de globaler gedefinieerde kerndoelen en het afschaffen van de eindtoets op de Basisvorming scholen meer ruimte leken te krijgen, was de inspectie druk doende om kwaliteitsindicatoren op te stellen en de eindtermen specifiek te maken, om zo beter toezicht te kunnen houden. En hoewel in de periode van 2000 tot 2007 de kerndoelen zelfs nog

globaler zijn gemaakt, ervoeren scholen door het inmiddels specifiekere en strenger geworden toezicht uiteindelijk juist minder autonomie. Het is uiteraard niet zo dat het hier een groot *masterplan* betrof. Het was vooral een logisch gevolg van een maatschappelijk gelegitimeerd streven van de overheid om verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van onderwijs en daarbij te zoeken naar de ruimte die de wetgeving hiervoor biedt.

De periode na 'Dijsselbloem'

Tijdens deze zoektocht naar hoe te sturen op de onderwijskwaliteit groeide de onrust in de samenleving over het niveau van het onderwijs, in het bijzonder naar aanleiding van twee onderwijsvernieuwingen: de eerder genoemde invoering van de Basisvorming in 1993/1994, waarbij alle leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs dezelfde vakken gingen volgen en op identieke wijze getoetst werden,¹⁷ en de invoering van het Studiehuis in de bovenbouw havo en vwo, waarbij leerlingen zelfstandig moesten leren.¹⁸ Met deze van bovenaf opgelegde vernieuwingen nam de overheid de grondwettelijk lastige positie in dat scholen niet alleen bepaalde doelen moeten halen, maar daarbij ook een bepaalde aanpak moesten hanteren.

Het Studiehuis leverde na invoering een aanhoudende stroom aan klachten op. Het bovenbouwprogramma werd te belastend gevonden voor de leerling, en de indruk was dat het niveau van de gediplomeerden was gedaald. Als reactie hierop voerde het parlement in 2007 een parlementaire enquête uit, uitgevoerd door de commissie-Dijsselbloem. In haar conclusies hekelde dit soort door de staat opgelegde hervormingen.

Desondanks vond de commissie wel dat de overheid weer steviger moest sturen op kwaliteit. In de periode na 'Dijsselbloem' werden de kerndoelen dan ook weer speci-

fieker gemaakt: er werden referentieniveaus voor taal en rekenen opgesteld en het aantal verplichte toetsmomenten werd vergroot, en bovendien werd een kernvakkenregeling ingevoerd, waarmee Nederlands, Engels en wiskunde zwaarder gingen meetellen voor het halen van een diploma. In het primair onderwijs werd een eindtoets verplicht gesteld en werd een rekentoets ingevoerd. Ook moest er een tussentijdse beoordelende toets voor het voortgezet onderwijs komen, de Diagnostische Tussentijdse Toets. Een aantal van deze initiatieven was wederom geen lang leven beschoren. De Diagnostische Tussentijdse Toets werd al in een vroeg stadium weer weggestemd door de Tweede Kamer.¹⁹ Ook de rekentoets in het vo kreeg te maken met flinke kritiek, waardoor uiteindelijk meer gediscussieerd werd over de kwaliteit van de toets dan over de kwaliteit van het rekenonderwijs. Anno 2018 is het de vraag wanneer en hoe rekenen ooit gaat meewegen voor het diploma, en is taal als thema zelfs geheel uit de publieke discussie verdwenen.

[23]

Stimuleren door toezicht

Zoals gezegd veranderde in recente jaren ook de rol van de onderwijsinspectie. De inspectie heeft van oudsher een controlerende taak (op deugdelijkheidseisen), een evaluerende taak (met de jaarlijkse *Staat van het Onderwijs*), en een stimulerende taak. Die laatste taak hield aan het begin van de negentiende eeuw in dat de inspecteurs onderwijskundige inzichten en vernieuwingen verspreidden.²⁰ Bijna tweehonderd jaar later, aan het einde van de twintigste eeuw, was er nog niet veel veranderd. Inspecteurs gaven naast hun controlerende taak ook gevraagd of ongevraagd advies om het onderwijs te vernieuwen of te verbeteren. Dit onderdeel van het inspectieonderzoek was echter vrijblijvend: als de school er niets mee deed, had dat geen gevolgen voor de bekostiging.

Dit veranderde met de Wot, de Wet op het onderwijs-toezicht van 2002. Scholen werden steeds meer beoordeeld op een vooraf vastgestelde minimumkwaliteit, ook wel de basiskwaliteit genoemd, en daarbij werden voor het eerst de kwalificaties ‘zwak’ en ‘zeer zwak’ gebruikt. Het eindoordeel van de inspectie werd niet alleen gepubliceerd, maar bracht ook allerlei verbeterverplichtingen met zich mee. In 2010 werden in de Wet goed onderwijs, goed bestuur de *leerresultaten* van Nederlands, rekenen en wiskunde zelfs onderdeel van de deugdelijkheidseisen. Dit was een grote breuk met het hierboven geschetste verleden: waar eerst alleen een inspanningsverplichting in relatie tot de kern-doelen gold, moesten scholen vanaf 2010 dus ook bepaalde resultaten halen om bekostiging te blijven ontvangen. Het was ook in andere zin een breuk, omdat daarbij niet werd gekeken naar een bepaald basisniveau voor alle instellingen, maar de resultaten van scholen met soortgelijke leerlingpopulaties met elkaar werden vergeleken.

Doordat de Onderwijsinspectie strenger werd op leerresultaten en verbeterverplichtingen mocht opleggen, daalde het aantal zwakke scholen sterk. Tegelijkertijd kwam er in scholen echter steeds meer verzet tegen deze ‘afrekencultuur’, zoals die door schoolleiders en leraren ervaren werd.²¹

Omdat leerresultaten belangrijker werden, en omdat scholen het predicaat ‘zwak’ of ‘zeer zwak’ boven het hoofd hing, werd uiteraard steeds meer belang aan deze resultaten gehecht. Scholen reageerden hierop met strategisch gedrag door hun onderwijs meer te focussen op de toetsen – *teaching to the test* –, door kinderen minder opstroomkansen te bieden of leerlingen eerder te laten afstromen, of door te proberen ‘moeilijke’ leerlingpopulaties van de school te weren. Kwaliteit werd zo niet meer ‘kwaliteit zoals wij dat als school zien’, maar ‘kwaliteit zoals de inspectie dat ziet’, en de vraag werd niet: ‘Wat kan de school doen voor deze leerling?’, maar eerder: ‘Wat kan de leerling doen voor deze school?’²²

Parlementair ongemak

Niet alleen in het onderwijs, maar ook in het parlement ontstond er ongemak over deze nieuwe situatie, wat leidde tot de initiatiefwet van Roelof Bisschop, Michel Rog en Paul van Meenen. Zij hoopten via een wetswijziging ervoor te zorgen dat er een duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen het 'beoordelen' en het 'bevorderen' van kwaliteit, en dat het eerste de primaire taak zou zijn, en het tweede een secundaire taak. Ook wilden ze de 'aspecten van kwaliteit' zoals die genoemd werden in de wet laten vervallen, over het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, de effectiviteit van het didactisch handelen van het onderwijspersoneel, de leerlingenzorg, de inhoud, het niveau en de uitvoering van toetsen, testen, opdrachten of examens, en voor wat betreft het personeel 'de eisen van bevoegdheid en bekwaamheid' en het 'personeelsbeleid, voor zover het betreft de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel'.²³ Kortweg stelden de initiatiefnemers een 'toezichtstelsel voor waar enkel aan de hand van deugdelijkheidseisen op de kwaliteit van het onderwijs wordt toegezien.'²⁴ Om de controlerende en de bevorderende taak van elkaar te splitsen, was het voorstel om het oordeel over het voldoen aan de wettelijke verplichtingen en de bevindingen over het verbeteren van de onderwijskwaliteit apart op te stellen, en alleen het eerste publiek inzichtelijk te maken.

De Raad van State oordeelde positief over dit voorstel. Hij observeerde dat de overheid 'in toenemende mate eisen aan scholen stelt of uitspraken doet over de kwaliteit van het onderwijs zonder dat daarvoor een deugdelijke grondslag in de Grondwet en de onderwijswetten aanwezig is en zonder dat scholen zich daartegen voldoende in rechte kunnen verweren.'²⁵

De Onderwijsraad was kritischer. De raad vond de voorgestelde wettelijke definitie van onderwijskwaliteit als het

voldoen aan deugdelijkheidseisen te eenzijdig. De overheid moet wel toezien op kwaliteit, gezien het maatschappelijk belang ervan, maar deze overheidssturing mag niet onbegrensd zijn, en er moet vooral geprobeerd worden om het 'bevoegd gezag' te stimuleren om deze kwaliteit voldoende te realiseren.²⁶

[26] De uitkomst van dit wetstraject is dat de Onderwijsinspectie een nieuw toezicht heeft ontwikkeld dat nadrukkelijk bestuursgericht is. Het schoolbestuur wordt door de inspectie nieuwe stijl verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit van het onderwijs op school, en de manier waarop daar binnen het bestuur aan gewerkt wordt. Er is een duidelijke knip gekomen tussen de basiskwaliteit – die de overheid voorschrijft – en een hogere kwaliteit waarvoor scholen zelf een visie en een zogenaamde kwaliteitscyclus moeten ontwikkelen, en aan de inspectie duidelijk moeten maken hoe er binnen de school aan gewerkt wordt.

De kwaliteit is niet gestegen

In de recente geschiedenis is de overheid zich dus langzaam aan meer met de onderwijskwaliteit van scholen gaan bemoeien, maar ironisch genoeg is men over de kwaliteit van onderwijs steeds minder te spreken. De maatschappelijke onvrede hierover was zoals gezegd in 2007 zelfs aanleiding voor het aanstellen van een parlementaire onderzoekscommissie onder leiding van Jeroen Dijsselbloem. Deze commissie moest onderzoeken waar het al die jaren mis was gegaan in het onderwijs.

Er was dus een hoop onvrede, maar was die wel terecht? Was het eigenlijk wel zo mis met het onderwijs, en hoe konden we daarachter komen? In het rapport *Tijd voor onderwijs* schrijft de commissie hierover: '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 schooltypes. Er kan dan ook moeilijk gesproken worden over «de kwaliteit van onderwijs»²⁷. De commissie besloot daarom diverse trendgegevens te gebruiken: de Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau met een accent op taal, rekenen en wereldoriëntatie, cohortonderzoeken zoals PRIMA, VOCL en COOL5-18, internationale vergelijkingsstudies en ten slotte de reken- en taaltoetsen van pabostudenten. Vrijwel al deze perspectieven lieten een gelijkblijvend of dalend niveau zien.

De Inspectie van het Onderwijs geeft al een aantal jaren soortgelijke signalen af. Naast de hierboven geschetste controlerende en stimulerende taak heeft de inspectie namelijk ook een evaluerende taak. Zij publiceert daartoe jaarlijks een rapport met de titel *De Staat van het Onderwijs*, om het parlement en het kabinet te informeren hoe het onderwijs ervoor staat. Hierbij maakt de inspectie, net als de commissie-Dijsselbloem, gebruik van een mengvorm aan gezichtspunten, waaronder internationale vergelijkingen. ‘Nederland is zijn internationale toppositie kwijt’, schrijft ze in *De Staat van het Onderwijs 2016/2017*. En in het rapport over 2015-2016 schrijft ze: ‘weinig hoogpresterende leerlingen’, ‘daling van prestaties bij rekenen en natuuronderwijs in het basisonderwijs (TIMMS) en bij wiskunde en natuurwetenschappen in het voortgezet onderwijs (PISA)».²⁸

Daarnaast maakt ze gebruik van nationale data. Om inzicht te krijgen in bewegingen in het rekenniveau verwijzen ze naar de eindtoets po en de rekentoetsen in het vo en mbo. Om een algehele indruk te krijgen van de systeemwerking wordt gekeken naar de verdeling van het aantal diploma’s, en volgens de inspectie worden sinds 2016 steeds minder hoge diploma’s gehaald.²⁹ De inspectie volgt ook de schoolloopbanen van individuele leerlingen, om zo een beter beeld te krijgen van de adviezen die leerlingen krijgen en op welke niveaus ze geplaatst worden, en om te bezien of de kansen-

gelijkheid van leerlingen toe- of afneemt. De meest recente conclusie is dat het daar steeds slechter mee gesteld is.³⁰ Ook kijkt de inspectie naar de banenkansen van leerlingen, en gebruikt daarbij informatie van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

[28] Om tot een oordeel te komen over de kwaliteit van de lessen doet de Onderwijsinspectie ook een beroep op internationale data – naar aanleiding van antwoorden van leerlingen op een vragenlijst –, maar staft die door de observaties van inspecteurs in daadwerkelijke lessen ernaast te leggen. Beide informatiebronnen wijzen uit dat de lessen van hoge kwaliteit zijn, maar dat het differentiëren en het bieden van uitdagingen achterblijft.³¹

Uit eigen beweging publiceert de Onderwijsraad eens in de drie à vier jaar een *Stand van educatief Nederland*. In de versie van 2013 staat de raad stil bij wat er allemaal al goed gaat en baseert zich daarbij ook op internationaal vergelijkend onderzoek. De raad komt daarbij tot dezelfde conclusies als de Onderwijsinspectie.

Wat leren deze analyses ons al met al over de kwaliteit van onderwijs? Wie deze onderzoeken serieus neemt als indicator van ‘de’ kwaliteit van ‘het’ onderwijs, moet vaststellen dat er sprake is van een stagnatie of een lichte achteruitgang. Gezien de hiervoor geschetste inspanningen om het onderwijs te verbeteren is dit opvallend te noemen.

Conclusie: deugdelijkheid is nog geen kwaliteit

In dit hoofdstuk hebben we beschreven hoe de overheid ruim vijftig jaar lang heeft geprobeerd invloed uit te oefenen op de onderwijskwaliteit, soms door te sturen op de inhoud – door middel van de kerndoelen of andere incidentele beleidsbemoedeningen –, en vaker door te sturen via toetsen en toezicht.

De overheid loopt daarbij tegen het principiële probleem aan dat ze slechts deugdelijkheidseisen kan stellen, terwijl de samenleving regelmatig roept om kwaliteitscriteria die verder gaan dan deugdelijkheid of een basiskwaliteit.

En hoewel de overheid in haar pogingen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren niet altijd grondwettelijk heeft gehandeld, waren deze pogingen vaak wel maatschappelijk legitiem. Vanwege de manier waarop de samenleving zich ontwikkelde, had de overheid voldoende aanleiding om te sturen op de inhoud en de vormgeving van het onderwijs. Alle bemoeienis en strijd heeft desondanks weinig verbetering in de kwaliteit van het onderwijs gebracht. Zoals diverse partijen de afgelopen jaren hebben geconstateerd is deze niet gestegen, mogelijk zelfs licht gedaald.

In het volgende hoofdstuk verkennen we met behulp van het begrip *capaciteit* wat er op school moet gebeuren om kwaliteitsverbetering te realiseren.

Waarom kwaliteitsverbetering vaak wel nodig, maar niet realistisch is

Het zou goed zijn als kinderen meer zouden bewegen, drie uur op school en twee uur daarbuiten, maar in 2014 was het met die beweging droevig gesteld. Vrijwel alle kinderen onder de achttien jaar voldeden niet aan deze norm. 400.000 basisschoolleerlingen ontvingen maar één uur in de week lichamelijke opvoeding.

[31]

In 2014 sloot het ministerie daarom met de PO-Raad – de koepelorganisatie voor basisschoolbesturen – een akkoord om kinderen meer bewegingsonderwijs te laten volgen: twee lessen (van 45 minuten) per week onder leiding van een daartoe bevoegde docent. Scholen konden daarvoor extra geld aanvragen, maar als ze na drie jaar niet het beloofde aantal uren zouden draaien, zouden ze weer gekort worden op hun budget. De afspraak was vooral een tactische oplossing, waarmee een discussie rondom onderwijsvrijheid werd vermeden: scholen doen alleen mee als ze zelf willen, en ontvangen in ruil daarvoor een financiële vergoeding. In totaal bedroeg de investering vijf miljoen euro per jaar, met daarbovenop drie miljoen euro via de Lerarenbeurs om docenten op te leiden.³²

‘Gewoon’ meer gymuren in het programma zetten en bevoegde leraren aantrekken of opleiden: op papier kan een onderwijsverbetering er niet eenvoudiger uitzien. Maar de praktijk was aanzienlijk stugger. In 2017 rapporteerde staatssecretaris Dekker over de voortgang van dit akkoord. Slechts 73% van de scholen bleek de norm van twee lessen per week te halen, waarbij slechts 87% van de lessen gegeven werd door een bevoegd docent. Het Mulier Instituut, dat het onderzoek hiernaar uitvoerde in opdracht van het ministerie, liet zien dat hier diverse oorzaken voor waren.³³ Aan de

ene kant was er simpelweg onvoldoende gymruimte beschikbaar. Veel scholen beschikken niet zelf over voldoende ruimte en moeten gymruimtes huren van de gemeente. Dat bleek met name in krimpregio's problematisch, waar niet voldoende ruimte voorhanden was om alle leerlingen het gevraagde aantal uur te laten gymmen.

[32] Ook het reizen naar die gymzalen leverde problemen op. Niet alleen in termen van de tijd die dit met zich meebrengt en die ten koste gaat van andere programmaonderdelen, maar ook in de kosten van dit vervoer, zeker waar dat niet door de gemeente geregeld werd.

Het derde aspect is dat hoewel groepsleerkrachten – de leraren die voor de klas staan – niet bevoegd zijn om lichamelijke opvoeding te geven, het soms wel te prefereren is dat zij de gymles verzorgen. Simpelweg zodat ze leerlingen dan eens in een andere context kunnen zien, of zodat de gymles niet hoeft te vervallen als de vakleerkracht uitvalt en de invalleerkracht niet bevoegd is om gymles te geven.

Het laatste en niet onbelangrijke aspect is dat er simpelweg niet voldoende bevoegde gymleerkrachten zijn. Het Mulier Instituut becijferde dat er, om de doelstelling te halen, 3120 extra vakleerkrachten nodig zijn. De opleidingskosten van deze leraren lopen op tot 85,7 miljoen euro.

Om alle leerlingen de beoogde twee lessen bewegingsonderwijs te kunnen geven is uiteindelijk een eenmalige investering van 185 miljoen nodig, en 45 miljoen euro per jaar. Wanneer de overheid zou voorschrijven dat er drie lessen bewegingsonderwijs per week gegeven moeten worden – het ideaal –, dan zou de eenmalige investering 790 miljoen euro bedragen, en 152 miljoen aan structurele middelen per jaar.

Dit voorbeeld over de verbetering van het bewegingsonderwijs is in alle opzichten typerend: de overheid stelt aanvullende eisen (meer dan basiskwaliteit) niet via wet- en regelgeving, maar via een sectorakkoord, en stelt daarvoor

extra middelen beschikbaar via de prestatiebox of een doelsubsidie. We zouden bij deze ‘zachte’ sturingsstrategie twee vragen kunnen stellen: 1. is de ambitie eigenlijk wel realiseerbaar, afgezet tegen het geïnvesteerde budget, en 2. is dit überhaupt een adequate sturingsstrategie? De eerste vraag zullen we in dit hoofdstuk beantwoorden, de tweede vraag is het onderwerp van hoofdstuk 4.

[33]

Het opbouwen van capaciteit

De vraag naar de realiseerbaarheid is vooral een vraag van *capaciteit*, oftewel naar het *vermogen* van een school om een bepaalde ambitie of een gewenst kwaliteitsniveau te realiseren. Bij beleidsvorming wordt bij dit aspect echter zelden stilgestaan. In relatie tot bovenstaand voorbeeld zien we dit terug in de oorspronkelijke beleidsafspraken tussen OCW en de PO-Raad.³⁴ Hoewel een diepgravende analyse werd aangekondigd, ontbrak in 2015 een verkenning waarin de capaciteit van het onderwijsveld in kaart was gebracht om dit beleidsdoel te realiseren. De letterlijke, fysieke capaciteit van het aantal benodigde en aanwezige gymzalen, de capaciteit in termen van het bevoegde personeel, de capaciteit van organisaties om hun personeel te laten leren; het wordt allemaal slechts in globale termen genoemd. Dat maakt het erg lastig om vast te stellen waar de overheid en de PO-Raad in 2015 nu eigenlijk op hadden moeten sturen om het beleidstraject te laten slagen, en maakt het eveneens lastig om vast te stellen wat de specifieke verantwoordelijkheid van besturen en scholen nu eigenlijk had moeten zijn, en waar de overheid een belangrijke rol heeft.

Het capaciteitsprobleem negeren werpt direct een schaduw over alle pogingen tot kwaliteitsverbetering of innovatie. Een ander voorbeeld hiervan is de zeer ambitieuze curriculumherziening die in 2015 in gang is gezet. Wie het welbekende advies van de commissie-Schnabel³⁵ kritisch

doorleest, ziet tal van obstakels op de loer liggen voor de praktische implementatie: leraren zullen allerlei vakoverstijgende vaardigheden moeten leren, probleemoplossend werken moeten integreren in hun lessen, en meer werk moeten maken van loopbaanoriëntatie en burgerschap; het vereist ingrepen in de ICT-infrastructuur van gebouwen, en wellicht zullen er ook andere aanpassingen gedaan moeten worden. Docenten Frans raken hun baan kwijt, en docenten Engels zullen het primair onderwijs binnengehaald moeten worden.

Het eindresultaat van zo'n curriculumherziening kan best zijn dat er nieuwe eisen worden gesteld aan het onderwijs, in de vorm van kerndoelen en extra toetsing en toezicht. Maar mogen we van een overheid die een dergelijk grootschalige systeemherziening initieert niet verwachten dat deze ook onderzoekt of het onderwijs wel de capaciteit heeft om alle ambities te realiseren? En dat ze ook zicht heeft op de randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn om de beoogde kwaliteitsverbetering te laten slagen? Het is tenslotte toch de overheid die, namens de samenleving, richting moet geven aan het onderwijs, en daarin niet uitvoert, maar toch een sterke verantwoordelijkheid heeft in randvoorwaardelijke zin.

Juist dáár heeft de overheid de afgelopen jaren zijn verantwoordelijkheid laten liggen. In de loop der tijd is daardoor een situatie ontstaan waarin de capaciteit van het onderwijs om vernieuwingen en verbeteringen te implementeren sterk is afgenomen, en dit gebrek aan capaciteit staat momenteel elk initiatief in de weg. Hieronder beschrijven we drie aspecten van deze crisis.

Fysieke beperkingen

Een eerste beperkende factor voor kwaliteitsverbetering – die snel over het hoofd wordt gezien – is de fysieke omgeving.

Onderwijs vindt plaats in een gebouw, dat hoe je het ook wendt of keert uiteindelijk weinig dynamisch is. Het aantal ruimtes, de afmetingen daarvan en hun onderlinge positie bepalen in grote mate welk onderwijs er plaatsvindt en hoe. En deze invloed reikt zelfs verder: pedagoog Gert Biesta beschrijft in zijn boek *Het leren voorbij* de relatie tussen gebouwen en *Bildung* – in het oorspronkelijke Engelstalige boek genoteerd als ‘*building and Bildung*’ –, en de soms niet zo subtiele invloed die het gebouw heeft op de opvoeding en het onderwijs dat erin plaatsvindt, en deze in feite ook mede vormgeeft.

Het is dan ook denkbaar dat een groot deel van de pedagogische en didactische veranderingen die een school wil doorvoeren een verandering in de fysieke ruimte of het gebruik van die ruimtes vergt.³⁶ In het zojuist beschreven voorbeeld werd de uitbreiding van het aantal gymlessen bemoeilijkt doordat niet alle scholen over voldoende gymzalen beschikten. Maar ook de invoering van het Studiehuis in de jaren negentig vereiste een forse ingreep in menig schoolgebouw: scholen moesten van grote studieruimtes worden voorzien, en dat ging uiteraard ten koste van andere lokalen.

Een school die de overstap wil maken naar meer digitaal onderwijs loopt tegen soortgelijke problemen aan: wie kiest voor vaste computers moet daar leslokalen voor inruilen, en wie laptopkarren aanschaft, moet een ruimte inrichten om deze karren in op te slaan. Maar er moet ook een stevig wifinetwerk worden aangelegd, en wellicht zijn er extra elektriciteitspunten nodig. Kleinere klassen vereisen extra lokalen, die alleen gerealiseerd kunnen worden door bij te bouwen of muren te verplaatsen.

Ook wijzigingen in het curriculum hebben hun weerslag op de school. Als we het voortgezet onderwijs als voorbeeld nemen, dan betekent meer tijd voor het ene vak dat er meer fysieke ruimte voor nodig is, wat ten koste gaat van de ruimte voor een ander vak – tenzij er bijgebouwd wordt.

Het probleem van de fysieke ruimte kan daardoor beperkingen opleggen aan het leveren van maatwerk en passend onderwijs.

[36] Hier ligt dus een fiks probleem, waar bij onderwijsvernieuwingen en -verbeteringen te weinig oog voor is. Schoolgebouwen blijven ruim zestig jaar in gebruik, en in die tijd schrijft de gekozen inrichting van het gebouw het gebruik ervan voor. Wijzigingen hierin zijn kostbaar. Om een beeld te schetsen van de omvang van dit probleem: onderzoeksbureau Oberon deed in opdracht van het Ministerie van OCW onderzoek naar de staat van schoolgebouwen. 70% van de schoolleiders gaf hierbij aan dat het schoolgebouw aan aanpassing toe was, en ze waren het meest ontevreden over de bruikbaarheid en flexibiliteit van de les- en overblijfklokken. Ook bergruimtes zouden niet aan de verwachtingen voldoen. Om alle gewenste aanpassingen te kunnen doen was in 2016, toen het rapport werd uitgebracht, een astronomisch bedrag van 6,9 miljard euro nodig.³⁷ Per basisschool gaat het om een half miljoen euro, en in het voortgezet onderwijs om drie miljoen euro per gebouw.

In 2016 rapporteerde de Algemene Rekenkamer ook over schoolgebouwen.³⁸ Leraren gaven hun schoolgebouw gemiddeld een 5,7, een onvoldoende dus. De functionaliteit van het gebouw, dus de mogelijkheid om het gewenste onderwijs te bieden, beoordeelden leraren als niet slecht, maar ook niet goed. De Rekenkamer constateerde bovendien dat vier op de tien schoolgebouwen zich aan het einde van de levenscyclus bevinden.

Als we dit alles afzetten tegen de 2,6 miljard euro die de Rijksoverheid per jaar uittrekt voor onderwijshuisvesting, dan wordt vrij duidelijk waarom het schoolgebouw een grote belemmerende factor kan zijn bij onderwijsvernieuwingen en -verbeteringen. Het ontbreekt simpelweg aan middelen om het schoolgebouw mee te veranderen met de nieuwe doelstellingen. En dat is nog niet het enige probleem.

Het leren van leraren

Een volgend obstakel bij onderwijsvernieuwing en -verbetering is minder fysiek van aard, maar niet minder groot. Vaak is de doelstelling van verbetering of vernieuwing dat docenten – tja – iets beter of iets nieuws gaan doen. Onderwijsvernieuwing of -verbetering vereist dat docenten ‘zelf nieuwe dingen leren: (...) een andere visie op leren en onderwijzen ontwikkelen, bereid zijn om nieuwe bekwaamheden te leren, begrijpen waar de innovatie goed voor is, vaardigheden ontwikkelen om het nieuwe onderwijs in de praktijk te brengen, reflecteren op hun experimenten met de nieuwe didactiek om ervan te leren, en deel uitmaken van een gemeenschap van docenten die allemaal nieuwe dingen aan het leren zijn.’³⁹

[37]

Iemands gedrag in de les veranderen is echter niet eenvoudig. Net als experts in andere vakgebieden hebben ervaren leerkrachten in de loop van hun carrière observatie-, denk- en gedragsroutines ontwikkeld om het verloop van de les te kunnen analyseren, die nu in korte tijd moeten worden veranderd.⁴⁰

Die verandering is erg lastig: docenten vervallen al gauw weer in hun oude, geautomatiseerde gedrag, waardoor ze zich wellicht schuldig of incompetent gaan voelen. Een bijkomend probleem is bovendien dat de kennis en vaardigheden van leraren heel contextgebonden zijn. Veranderingen in de context, bijvoorbeeld wanneer een docent van klassikaal naar meer gepersonaliseerd onderwijs overstapt, vereisen een aanpassing of het aanleren van nieuwe vaardigheden, en daarbij kunnen gevoelens van onzekerheid ontstaan.

Het moge duidelijk zijn dat een workshop, een cursusmiddag, een lezing of het lezen van een boek daartoe niet volstaat, maar wat er wél voor nodig is, is niet precies te zeggen. Er is al vaak onderzoek gedaan naar de voorwaarden voor effectieve professionalisering. Onderwijskundige Klaas van

Veen en zijn collega's publiceerden in 2010 een meta-analyse van een aantal reviews en studies. Hij constateert dat uit al dat onderzoek niet valt op te maken welke professionaliseringsactiviteit effectief is en welke niet, maar dat er wel voldoende *aanwijzingen* zijn om succesvolle professionalisering te 'doordenken, ontwerpen, implementeren en evalueren'.⁴¹

[38]

Volgens Van Veen en collega's moet allereerst de inhoud van de professionalisering gekoppeld zijn aan de lespraktijk en vooral betrekking hebben op de vakinhoud, de vakdidactic en het leren van leerlingen in dat specifieke onderwerp of vak.⁴² Hierbij kan bijvoorbeeld ook gewerkt worden met gemaakte opdrachten van leerlingen of andersoortige data. Ten tweede is het beter dat de leraar actief leert in plaats van passief (zoals bij een lezing). Daarbij hoort niet alleen het geven en krijgen van feedback en het observeren van expertleraren, maar ook het zelf analyseren en zelf onderzoeksactiviteiten ondernemen in het kader van het beoogde professionaliseringsdoel.

Ten derde moet er sprake zijn van een mate van *collectiviteit*, wat betekent dat de leraren van een school tijdens de professionalisering moeten samenwerken, of dit nu binnen een leerjaar of vaksectie of in een andersoortig verband is. In de vorm van een professionele leergemeenschap kunnen leraren zich zelf verantwoordelijk voelen voor hun professionele ontwikkeling, maar docenten kunnen ook op een andere wijze betrokken zijn bij het bepalen van de doelen, inhoud, opzet en methodiek.

Daarnaast is er – ten vierde – de vraag hoeveel tijd er besteed moet worden aan professionalisering. Hoewel er veel verschil van mening is over dit onderwerp, houden de onderzoekers een minimum van 14 en een maximum van 80 uur aan die nodig zouden zijn om effectief te kunnen professionaliseren. Duidelijk is in elk geval, stelt Van Veen, dat er substantieel meer tijd nodig is in termen van contacturen en looptijd, en dat het belangrijk is dat een professionaliseringsactiviteit tot navolging leidt en een vervolg krijgt.

Van Veen en collega's observeren ten vijfde dat de inhoud van een professionaliseringsactiviteit van hoge kwaliteit moet zijn, gebaseerd op theorie en goed onderzochte methoden en praktijken, en bovendien krachtig en concreet. Daarnaast moeten leraren ook voortdurend eenvoudig toegang hebben tot nieuwe kennis en expertise van binnen en buiten de school.

Ten zesde moeten de professionaliseringactiviteiten samenhangen met het school- en landelijk beleid, omdat anders na de interventie de 'beoogde effecten verdwijnen'. Bovendien moeten de 'doelen, inhoud en opzet van de interventie ook (...) samenhangen met de opvattingen, kennis en doelen van de leraar zelf.'⁴³ Daarbij is het ook van belang om niet per se aan te sluiten bij de gewenste innovatie, maar vooral bij de problemen die leraren zelf ervaren in hun lespraktijk.

Als laatste moet er ook sprake zijn van een verbetertheorie, een goed onderbouwde en duidelijke redenering over hoe de kenmerken van de professionalisering samenhangen met de gewenste leerresultaten. Deze zou zich vooral moeten richten op hoe de verandering in het gedrag van de docent invloed heeft op het leren van de leerlingen.

Hoewel effectieve professionalisering niet per se aan deze kenmerken hoeft te voldoen, is dit overzicht even inzichtelijk als pijnlijk. Op het oog is alle onderwijsinnovatie eenvoudig en goedkoop. Stel dat we – dat wil zeggen 'de samenleving' – bijvoorbeeld willen dat wiskunde meer '21ste-eeuws' wordt, dat er minder met standaardopgaven uit een boek wordt gewerkt en meer met 'complexe, onbekende, en non-routinematige problemen'.⁴⁴ Dat houdt bijvoorbeeld in dat leerlingen de volgende opdracht krijgen: 'Elke supermarkt in de omgeving beweert de goedkoopste te zijn. Verzamel informatie en zoek uit welke daadwerkelijk de goedkoopste is.' Hoe zorg je er als leraar dan voor dat leerlingen problemen gaan analyseren, meerdere oplosrou-

tes gaan verzinnen en niet met een half antwoord genoegen nemen?

[40]

Antwoord geven op deze vragen vereist dus een flinke ontwikkeling in kennis, vaardigheden en overtuigingen, en dat vereist op zijn beurt een afgewogen combinatie van formeel (cursussen), non-formeel (in een leergemeenschap) en informeel (in de lespraktijk) leren om te realiseren. Dat vereist bovendien veel ontwikkeltijd en andere manieren van beoordelen, en de vraag is of die wel binnen het schoolbeleid passen. En de kwestie blijft altijd of de leraar het wil. Als zo'n exercitie bovendien weinig oplevert voor het eindexamen, dan zullen leraren en leerlingen niet heel veel aandrang voelen om ermee aan de slag te gaan.

Wil zo'n vernieuwing of verbetering dus slagen, in de zin dat de beoogde kwaliteitsverbetering ook daadwerkelijk tot uitdrukking komt in de klas, dan moet er aan heel wat voorwaarden worden voldaan. Daarnaast moeten de schoolontwikkeling en de professionele ontwikkeling van leraren als een ritssluiting in elkaar passen.

Wie is verantwoordelijk voor het vormgeven van deze voorwaarden? In de eerste plaats is dat natuurlijk het schoolbestuur; zij zijn verantwoordelijk voor het creëren van culturen en structuren die het leren van leraren bevorderen. In de praktijk zien we dat de ene groep bestuurders sturingsmechanismen en -strategieën gebruikt die sterk gebaseerd zijn op bovengenoemde principes van effectieve professionalisering, maar een andere groep bestuurders lijkt minder goed op de hoogte van de noodzakelijke voorwaarden en stuurt daar ook niet op. Zij leggen de verantwoordelijkheid voor het creëren van een lerende cultuur veel meer bij de schoolleiding.⁴⁵

Simpeler gesteld: scholen zijn ingericht op het leren van leerlingen, maar vaak niet op dat van leraren. Dat zit hem vooral in de grootte van de lesgevende taak en de vormgeving van de lesroosters en -tijden: die maken lesbezoeken, samen lessen voorbereiden en andere gemeenschappelijke

leeractiviteiten moeilijk. Maar het ontbreekt vaak ook aan budget voor langdurige en kostbare professionaliseringstrajecten, en soms weten schoolleiders en besturen niet goed hoe ze effectieve professionalisering moeten vormgeven.

Al deze problemen verklaren waarom zoveel vernieuwingen al jaren falen. De overheid beklagt zich al enige tijd dat het zo slecht gesteld is met de differentiatie in lessen en dat daar maar geen verbetering in komt. Maar als we gaan kijken wat er allemaal nodig is om deze gedragsverandering van leraren in de les te realiseren, hoe ingewikkeld en kostbaar het is om het leren van leraren aan te moedigen, en hoe slecht het vaak gesteld is met de randvoorwaarden die dit mogelijk moeten maken, dan is het heel begrijpelijk dat er zo weinig wordt gedifferentieerd; we mogen zelfs blij zijn dat er ondanks – en zeker niet *dankzij* – het beleid docenten zijn die toch differentiëren in hun lessen.

[41]

Het tekort aan personeel

Een volgend obstakel is het tekort aan leraren. Enerzijds kunnen we spreken van kwantitatieve tekorten, in de zin dat er niet voldoende leraren zijn, en anderzijds van kwalitatieve tekorten, in de zin dat de leraren niet goed genoeg zijn voor wat er van ze verwacht wordt. Het is gemakkelijk om één van de twee tekorten op te lossen, maar niet allebei. Als je de eisen voor de uitoefening van het vak verlaagt, lost dat het kwantitatieve tekort snel op, maar het kwalitatieve tekort wordt er alleen maar groter door. Om het kwalitatieve tekort op te lossen kun je de lat om leraar te worden juist hoger leggen, bijvoorbeeld door een reken- en taaltoets af te nemen op de pabo, maar dit leidt – in elk geval bij gebrek aan een goede voorbereiding van de nieuwe instromers op de nieuwe eisen – tot minder instroom in het beroep, waardoor het kwantitatieve tekort oploopt. Met de introductie van de toelatingseisen in 2015 is het gat tussen de verwach-

tingen van de overheid en de capaciteit van het onderwijs wederom zichtbaar geworden. De toelatingseisen bleken voor grote groepen instromers te hoog, maar extra bijscholingsmogelijkheden boven op hun reguliere vooropleiding bleven uit, met een verminderde instroom als gevolg.

[42] Het oplossen van beide tekorten is dus aanzienlijk ingewikkelder, en dat vereist heel wat strategie, bijvoorbeeld door de eisen op te schroeven en tegelijkertijd het salaris te verhogen. Ook kan een vak aantrekkelijk worden gemaakt door de werkdruk te verminderen, de ondersteuning te verhogen, klassen te verkleinen en meer carrièreperspectieven te introduceren.

In 2007 werd daarom het actieplan LeerKracht opgesteld. Er zijn opvallend veel actiepunten uit het plan gerealiseerd. De salarisschalen werden ingekort, waardoor het maximumsalaris eerder wordt bereikt, en docenten in het voortgezet onderwijs konden voortaan veel meer verdienen. Ook het personeelsbeleid op scholen werd de afgelopen jaren sterk verbeterd, en van de Lerarenbeurs voor nascholing werd gretig gebruikgemaakt. Toch werd er voor leraren weer een nullijn ingesteld en waren de ingrepen uiteindelijk onvoldoende. In het primair onderwijs stevent men af op een enorm kwantitatief tekort, dat in 2027 zal oplopen tot 11.000 fulltimeleerkrachten, en in het voortgezet onderwijs ontstaan er vooral tekorten bij de taal- en exacte vakken.

Dit is voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs een enorm probleem. In het primair onderwijs zal over een kleine tien jaar voor zo'n 300.000 leerlingen geen leraar te vinden zijn. Dit is zo'n enorm kwantitatief tekort dat het verbeteren van de *kwaliteit* van het onderwijs niet eens meer aan de orde is.

Maar zonder lerarentekort zou het oplossen van kwantitatieve en kwalitatieve tekorten altijd een onderdeel moeten zijn van onderwijsvernieuwingen en -verbeteringen. Met het oog op de mondiale toekomst zou het bijvoorbeeld helemaal niet vreemd zijn om in Nederlandse scholen een

leerlijn Chinees op te nemen. Die zou, naar goede inzichten, zo jong mogelijk van start moeten gaan – in de kleuterklas –, zodat leerlingen daar aan het einde van het voortgezet onderwijs examen in kunnen doen. Het Chinees is echter zo'n complexe taal dat omscholing van bestaande leerkrachten moeizaam en ingewikkeld is; dat zou slechts een handvol bevoegde en bekwame docenten opleveren. Sterker nog, een lerarenopleiding Chinees opstrijken zou waarschijnlijk lang duren, en voordat de eerste studenten hun diploma krijgen, zijn we al snel tien tot vijftien jaar verder.

[43]

Voor de ambities die door Curriculum.nu zijn opgesteld geldt eenzelfde probleem, bijvoorbeeld de ambitie om kinderen op jonge leeftijd al te leren programmeren. De leerkrachten die nu lesgeven in het primair onderwijs hebben vaak weinig affiniteit met, laat staan kennis van, computers en programmeren, wat het bijscholen van deze leraren ingewikkeld maakt. Nieuwe docenten ICT zijn in het voortgezet onderwijs echter al nauwelijks voorhanden. Je wordt alleen docent informatica na afsluiting van een universitaire masteropleiding informatica, en die route volgt vrijwel niemand. Op de arbeidsmarkt heerst een dusdanig tekort aan ICT-docenten dat de ambitie van 'programmeren op de basisschool' gewoon niet te realiseren is.

Conclusie: capaciteit als ontbrekende schakel

De overheid ontkent de lerarentekorten niet, maar komt desondanks steeds weer met nieuwe beleidsinitiatieven, en dit laat zien dat 'Den Haag' een grote blinde vlek heeft op het gebied van 'capaciteit opbouwen'. Dat beleidsmakers hier geen zicht op hebben is zeer problematisch, omdat voor een succesvolle hervorming het uitvoerende niveau over voldoende capaciteit moet beschikken om uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Als bovendien de kennis ontbreekt over de bereidheid om de hervorming op te pakken en

welke middelen daarvoor nodig zijn, dan dringt het beleid keer op keer niet door tot in het klaslokaal.

[44]

Het lijkt op dit punt in ons betoog misschien een wat vreemde vraag, maar is dit eigenlijk wel een probleem? Het Nederlands onderwijs bewijst al jaren dat het met de mondiale top kan meedraaien, ondanks het weinige succes van het overheidsbeleid. Toch willen we dit wel problematiseren. Soms is de overheid namelijk de aangewezen verantwoordelijke 'actor', en als onze volksvertegenwoordiging bepaalde wensen heeft voor het onderwijs, dan zou de overheid toch in staat moeten zijn om die in de praktijk te realiseren – en niet alleen voor de bühne.

Maar deze stelselverantwoordelijkheid kan de overheid nog maar moeilijk waar maken. De afgelopen twintig jaar heeft het schoolbesturen op afstand van zichzelf geplaatst, en heeft daarbij – onbedoeld – deze besturen vervreemd van de onderwijspraktijk. Hoe dat in zijn werk ging, laten we zien in het volgende hoofdstuk.

HOOFDSTUK 3

Hoe schoolbesturen op afstand kwamen te staan van de overheid

Als het op het realiseren van onderwijskwaliteit aankomt, vervullen schoolbesturen een sleutelfunctie. Zij zijn het bevoegd gezag dat overheidsgeld besteedt aan het onderwijs, en zij spelen een grote rol in het realiseren van de capaciteit die in het voorgaande hoofdstuk zo uitgebreid aan bod kwam.

[45]

Toch zullen sommigen bij de eerste zin van dit hoofdstuk hun wenkbrauwen wat gefronst hebben. Zij zien niet hoe besturen bijdragen aan de onderwijskwaliteit, en dichten ze zeker geen sleutelfunctie toe. Voor veel leraren, ouders en zelfs voor beleidsmakers zijn bestuurders vooral een onzichtbare groep.

Dat is niet zo vreemd. Terwijl de overheid zich via kerndoelen, toetsen en toezicht steeds meer is gaan bemoeien met de kwaliteit van het onderwijs, voltrok zich in de relatie tot schoolbesturen een tegengesteld proces. Zij kwamen steeds meer op afstand te staan van de overheid en de onderwijspraktijk, en gaven die laatste steeds meer vrijheid. De essentiële rol van besturen in het verbeteren van de onderwijskwaliteit is hiermee in het geding gekomen.

Van gemeenschapsbestuur naar professioneel bestuur

In 1848 werd artikel 23 van de Grondwet – over onderwijs – herzien. Ouders kregen twee belangrijke nieuwe rechten: het recht om een school te stichten en het recht om deze in stand te houden. De intentie van de wetgever was dat ouders vrij waren om ‘leermeesters’ te kiezen voor hun kind,

die 'geheel onafhankelijk van het gezag, met bekwaamheid en zedelijkheid toegerust, de bevoegdheid tot lesgeven hebben verkregen.'⁴⁶

[46] In de loop der tijd veranderde het accent van zo'n vrije onderwijzer naar een nadruk op vrije instituties. Onder de protestanten leefde het idee om met een vouchersysteem te gaan werken – ouders zouden van de overheid een bedrag te besteden krijgen dat ze aan een school naar keuze konden uitgeven. Maar omdat men twijfelde of de manier waarop het geld dan werd besteed wel goed te controleren was, en omdat men ouders slechts als 'tijdelijke belanghebbenden' zag, begon men steeds meer te voelen voor een overheids-subsidie van schoolverenigingen. Uiteindelijk werd bij de grondwetsherziening uit 1917 besloten dat schoolbesturen voortaan de dragers van de onderwijsvrijheid zouden zijn.⁴⁷

De rol van ouders hield in relatie tot de schoolbesturen wel meer in dan 'het stemmen met de voeten'. Binnen het vroegere openbaar onderwijs, dat direct onder het gezag van de overheid viel, waren er commissies van ouders die de directeur en het personeel officieel konden bevragen over de gang van zaken op school. In het bijzonder onderwijs werden de besturen opgericht en gevormd door een vereniging van ouders, en hadden – in elk geval een aantal – ouders daarmee bestuurlijke zeggenschap.

Dit alles veranderde na het Schevenings Beraad van 1993, waarvan het doel was om de bestuurlijke verhouding tussen gemeente, Rijksoverheid en besturen te verbeteren: de principes van marktwerking moesten zorgen voor meer efficiëntie en effectiviteit.⁴⁸ De kern van deze toen omarmde beleidsfilosofie, het *New Public Management*, is dat de overheid niet alleen oplossingen moet verzinnen voor sociale vraagstukken, maar zelf ook onderdeel is van het probleem, en daarom moet proberen haar eigen rol te verkleinen.⁴⁹

De afgelopen jaren is deze beleidsfilosofie uitvoerig onderzocht en bekritiseerd, maar wat gemakkelijk wordt

vergeten is dat de overheid hiermee reageerde op een heel realistisch probleem, namelijk dat de ‘samenleving te complex is geworden om bestuurd te worden vanuit een sterke centrale overheid middels rationele planning’.^{50, 51}

Tijdens het Schevenings Beraad werd besloten om over te gaan op een lumpsumbekostiging, besturen meer bestuurlijke en organisatorische autonomie te geven en de samenwerking tussen besturen te bevorderen.⁵²

[47]

Deze quasivermarkting van het onderwijs had al vrij snel gevolgen voor de verhouding tussen besturen, ouders en leraren. Scholen werden met een stimuleringsbonus geprikkeld om te fuseren. Dit leidde in de regio tot een kleinere keuzevrijheid, omdat er simpelweg minder scholen waren om uit te kiezen.

Maar deze schaalvergroting leidde ook tot minder zeggenschap voor de ouders. Waar eerder bijvoorbeeld vaak nog (onbetaald) hulp werd geboden door ouders in het bijzonder onderwijs, werden zij door deze schaalvergroting en de introductie van de lumpsumfinanciering, en de daarmee gepaard gaande professionalisering van schoolbesturen, steeds verder buitenspel gezet.

Bovendien werden besturen naast ingewikkelde financiële vraagstukken ook met juridische vraagstukken geconfronteerd, waar ouders – maar ook leraren – niet (altijd) de nodige kennis en expertise voor hadden. Iets soortgelijks voltrok zich in het openbaar onderwijs.^{53, 54}

Ouders ontwikkelden zich tot kritische klanten

Terwijl de zeggenschap van leraren en ouders kleiner werd, kreeg ook de verhouding tussen scholen en ouders een heel andere dimensie. Omdat de lumpsumbekostiging van scholen aan leerlingaantallen is gekoppeld, begonnen besturen steviger met elkaar te concurreren om de leerling. Als het aantal inschrijvingen toeneemt, levert dat extra budget op,

maar als de inschrijvingen tegenvallen, zitten schoolbesturen al gauw met een groot gat in hun begroting.

[48]

De afgelopen jaren wordt er dan ook een steeds fellere 'Strijd om de Leerling' gevoerd. Aan het begin van deze eeuw organiseerden scholen in het voortgezet onderwijs alleen een open avond, maar in de meeste regio's is dat vandaag de dag wel anders: middelbare scholen organiseren proefflessen, meerdere open dagen die de hele dag duren, en ze brengen huis aan huis glossy's rond. Ook proberen ze zich te profileren door een cultuur- of sportprofielschool te worden, door tweetalig onderwijs aan te bieden, door 'speciale' vakken aan te bieden zoals Chinees of ondernemerschap, of door een UNESCO-school te worden. Scholen hopen daarmee meer leerlingen aan te spreken en aan zich te binden. Ook wordt er gestreden om het felbegeerde predicaat 'excellent'.

In deze optiek wordt de ouder in een andere rol gedwongen. Van een serieuze belanghebbende of medebestuurder verwordt hij of zij langzaam tot een onderwijsconsument, die op de lokale scholenmarkt op zoek is naar de beste waar. Sterker nog: de ouder als onderwijsconsument stelt zich ook steeds bewuster op. Ouders lijken steeds meer te beseffen dat kwalitatief goed onderwijs belangrijk is voor de toekomst van hun kind, en daarvoor zijn de beste leraar, de juiste klasgenoten en een op het kind afgestemde ondersteuning van levensbelang. Ouders worden hierin ook nog eens aangemoedigd door de overheid, die 'passend onderwijs' belooft, aandacht in de les voor excellente leerlingen nastreeft, en maatwerk en pestprotocollen bepleit, allemaal om 'het maximale uit ieder kind te halen'.

De afgelopen jaren is door het strengere toezichtskader een nog grotere spanning ontstaan. Een slechte beoordeling door de inspectie is funest voor de 'marktwaarde' van de scholen, waardoor scholen proberen om sterkere leerlingen aan te trekken en risicosituaties in de vorm van twijfelgevallen te vermijden: leerlingen met een twijfelachtig advies worden in het voortgezet onderwijs meestal op een zo laag

mogelijk niveau geplaatst, terwijl het vaak in het belang van een kind is dat het zo hoog mogelijk wordt geplaatst.

Door het verschil tussen wat ouders verwachten en wat een school kan leveren, maar ook in het verschil tussen wat ouders willen en wat in het belang is van de school zelf, raakt de verhouding tussen ouders en scholen gejuridiseerd. Ouders stappen bij geschillen over bijvoorbeeld de klassensamenstelling ('Mijn kind wil niet bij die juf', 'Mijn kind moet bij zijn/haar vriend/vriendin in de klas') zelfs steeds vaker naar de rechter. Dat brengt weer een verdere juridisering van het schoolbestuur met zich mee, waardoor de afstand tot de werkvloer en tot de leerlingen en ouders verder toeneemt en steeds zakelijker wordt.

[49]

Lumpsum paste in het onderwijsbestel

Zoals gezegd was de lumpsumbekostiging ook een uitkomst van het Schevenings Beraad. Deze vorm van financiering was al eerder met enig succes geïntroduceerd in het mbo en hoger onderwijs, en werd in 1996 ook in het voortgezet onderwijs geïntroduceerd. Vóór de invoering van de 'lumpsum' moesten besturen al hun uitgaven declareren bij de Rijksoverheid. Dat oude systeem had niet alleen een enorme bureaucratie tot gevolg, maar leidde ook tot steeds meer regels en voorschriften.

De invoering van de lumpsum in het voortgezet onderwijs was een hele omslag, maar geen ongewenste, want het bood besturen meer beleidsruimte. Ook de overheid zag er heil in; met het bonnetjessysteem werd de overheid soms achteraf geconfronteerd met een onverwachte overschrijding van het budget. Door met de lumpsum een zak geld vooraf aan schoolbesturen te overhandigen kon dat in elk geval niet meer gebeuren.

De doelstelling van de afgenomen beheerslast werd echter niet gehaald. De overheid kreeg weliswaar veel minder,

en meer globale, informatie van besturen, maar binnen de besturen wilde men nu nauwkeuriger weten waaraan het geld werd uitgegeven, bijvoorbeeld omdat besturen zich in het vervolg moesten verantwoorden aan een raad van toezicht. De beheerslast nam dus niet af, maar werd van de overheid naar het schoolbestuur verplaatst.

[50] De methodiek van de lumpsumbekostiging paste prima binnen ons onderwijsbestel. De verantwoordelijkheid voor de strategische besteding – dus niet slechts de besteding – van middelen kwam nu primair bij het ‘bevoegd gezag’ te liggen. De overheid kon ‘op afstand’ besturen.⁵⁵

Lumpsumfinanciering was gewenst, maar niet onproblematisch

Er is nog steeds veel enthousiasme voor de achterliggende principes van deze financieringsvorm: het biedt besturen en scholen de ruimte om responsief om te springen met lokale uitdagingen. Zo kunnen scholen ervoor kiezen om te ‘bezuinigen op het meubilair en meer geld te besteden aan personeel’, zoals het ministerie van OCW op zijn website schrijft.⁵⁶

Minder geld besteden aan meubilair om het te besteden aan personeel is natuurlijk een mooie voorspiegeling van zaken door het ministerie, maar het veronderstelt een toereikende financiering waarin besturen ook daadwerkelijk keuzes kunnen maken. Met name in het primair onderwijs, waar de lumpsumfinanciering pas in 2006 werd ingevoerd, lijkt het precies andersom te gaan; er wordt bezuinigd op personeel om materiële zaken te kunnen betalen, juist omdat de totale financiering ontoereikend is.

Dat zit zo: de lumpsumfinanciering wordt berekend langs twee lijnen, de materiële instandhouding en de personele bekostiging. Om de hoogte van de materiële instandhouding te bepalen wordt een programma van eisen opgesteld

voor de onderdelen onderhoud, energie- en waterverbruik, publiekrechtelijke heffingen, middelen en beheer, bestuur en administratie. Dit programma stelt normen voor hoeveel een bestuur volgens het ministerie van OCW ongeveer kwijt zou moeten zijn aan bijvoorbeeld leermiddelen. Deze zijn echter niet voorschrijvend; Het ministerie verwacht dat er een 'voldoende' voorzieningenniveau gerealiseerd wordt, maar wat dat precies is, blijft grotendeels in het midden – dat de temperatuur in de lokalen twintig graden moet zijn, is wellicht het meest voorschrijvende onderdeel van het eisenpakket.

[51]

Het heeft er alle schijn van dat de normen die gebruikt worden om de materiële instandhouding te berekenen, ondanks hun jaarlijkse bijstelling, niet meer bij de tijd zijn. Uit onderzoek van Berenschot over de periode 2010-2014 bleek dat schoolbesturen in het primair onderwijs 15% meer uitgaven aan onderhoud van het schoolgebouw dan waarvoor zij bekostigd werden, 81% meer aan gas, water en elektra en 5% meer aan leermiddelen. Ze waren in totaal 24% meer kwijt aan materiële instandhouding dan er aan baten binnenkwamen. Voor een sluitende begroting bezuinigen veel scholen daarom op personeel, tenzij er bijvoorbeeld geld beschikbaar komt uit subsidies of andere projectgelden. Maar ja, dat gaat dan weer ten koste van datgene waar die subsidie of projectgelden voor bedoeld waren. En zelfs dan is het gerealiseerde niveau van de voorzieningen volgens de besturen in het primair onderwijs nog onvoldoende.⁵⁷

Naar aanleiding van het rapport reageerde staatssecretaris Dekker in de media dat besturen maar betere of andere beslissingen moeten maken. In het rapport zelf zetten de opstellers echter al vraagtekens bij deze redenatie. Zo kan een bestuur wel zonnepanelen laten plaatsen – om maar iets te noemen –, maar omdat juist in de zonnigste periode van het jaar het gebouw niet in gebruik is, in verband met de zomervakantie, levert dat nauwelijks een besparing op.

En zo zijn er meer maatregelen te bedenken die volgens het bureau weinig zoden aan de dijk zetten.

[52]

Hoewel er mogelijkheden aanwezig zijn voor het verbeteren van efficiency door verdere professionalisering, is het niet realistisch te verwachten dat dit leidt tot een substantiële verlaging van de kosten. Daarnaast zijn veel maatregelen om de efficiency te verbeteren onderdeel van schaalvergroting, die door scholen vaak als een verlaging van de kwaliteit wordt ervaren. Als we kijken naar de kwalitatieve invulling van de Programma's van Eisen komen we tot de conclusie dat deze op veel punten niet meer aansluit bij de dagelijkse behoeften van scholen.⁵⁸

Berenschot wilde en kon in hun onderzoek echter geen uitspraken doen over de manier waarop dit begrotingstekort uitwerkt op de personele bekostiging. Zij adviseerden een verder onderzoek.

Dat nadere onderzoek kwam er. SEO Economisch Onderzoek publiceerde in de zomer van 2017 op verzoek van de PO-Raad zijn bevindingen na onderzoek bij drie besturen. Door het financieringstekort op het vlak van de materiële bekostiging moeten besturen beknibbelen op het personeel. En minder personeel betekent grotere klassen, meer taken voor minder mensen, en dus ook meer werkdruk. Hoewel SEO met enig optimisme constateert dat scholen in elk geval voldoende middelen ontvangen om aan de deugdelijkheidseisen te voldoen, aangezien 98% van de scholen daaraan voldoet, is de vraag uiteindelijk: *maar op welke manier?* Het beeld is uiteindelijk dat al die scholen alleen aan de deugdelijkheidseisen kunnen voldoen door roofofbouw te plegen op hun personeel. Deze leraren draaien veel meer uren dan waarvoor ze betaald worden, volgen bijscholing voornamelijk in hun vrije tijd en kopen bovendien lesbenodigdheden van hun eigen salaris.⁵⁹

Nauwelijks geld voor deugdelijkheid, dus zeker niet voor kwaliteit

De logische vraag is hier of de bekostiging van het onderwijs alleen gericht moet zijn op het realiseren van een basiskwaliteit ('deugdelijk onderwijs'), of ook op het realiseren van een hogere kwaliteit. In het voorgaande hebben we kunnen zien dat de vaststelling van de hoogte van de bekostiging in feite is losgezongen van de onderwijskwaliteit. Dat is het duidelijkst te zien in het primair onderwijs: de bekostiging is daar zodanig ontoereikend dat besturen al ingewikkelde budgettaire beslissingen moeten maken om uiteindelijk nog steeds met een in hun ogen onvoldoende voorzieningenniveau te eindigen, waarin bovendien maar weinig ruimte is om geld te besparen, tenzij er gedacht wordt aan een – door velen ongewenste – schaalvergroting van scholen en besturen. Als een schoolbestuur al zo druk de eindjes aan elkaar moet knopen om deugdelijkheid te realiseren, dan wordt een hogere kwaliteit realiseren uiteindelijk iets wat alleen mogelijk is als er toevallig eens geld over is.

[53]

In het voortgezet onderwijs is sprake van een heel andere financiële situatie. Daar geeft het overgrote deel van de besturen aan een voldoende of goed kwaliteitsniveau te kunnen realiseren⁶⁰, maar zijn met name de kosten van administratie, beheer en bestuur toegenomen. In de periode van 2006 tot 2009 zijn deze kosten met 16% gestegen.

Conclusie: De ontkoppelde logica's van geld en kwaliteit

'[De raad] vraagt zich in dit verband af of de betekenis van bestuurlijke verhoudingen voor de kwaliteit van het onderwijs niet sterk wordt overtrokken. Er zijn toch tal van andere factoren die daarbij een veel belangrijker

rol spelen zoals de kwaliteit van de man of de vrouw
voor de klas en van de schoolleiding.’

Onderwijsraad, 1993⁶¹

[54]

Toen de uitkomsten van het Schevenings Beraad in 1993 gepubliceerd werden, liet alleen de Onderwijsraad een kritisch geluid horen. Fijn dat men nadenkt over nieuwe bestuurlijke verhoudingen, was de strekking, maar wat heeft dit alles met de kwaliteit van het onderwijs te maken?

Het lijken profetische woorden. Wij zouden nu, anno 2018, zeggen dat de problemen zich langs twee lijnen voordoen. Het eerste en voornaamste is niet de lumpsumfinanciering op zich, maar het feit dat binnen de huidige systematiek een koppeling ontbreekt tussen bekostiging en kwaliteit. De begrotingstekorten in het primair onderwijs laten zien dat de overheid voor de bekostiging ontoereikende, of onvoldoende bijdetijdse definities hanteert. Dat hetzelfde probleem zich niet voordoet in het voortgezet onderwijs is dan ook eerder geluk dan wijsheid, of zo men wil, eerder het gevolg van schaalgrootte dan van adequaat beleid.

Maar waar aan de ene kant de bekostiging is gericht op basiskwaliteit, hanteert de overheid in haar retoriek juist weer een openeindeperspectief op kwaliteit – van de grote zak met geld die besturen ontvangen, kan volgens de overheid een oneindige hoeveelheid kwaliteit geleverd worden, en kunnen oneindig veel problemen worden opgelost.

Ook bij de verzakelijking van het schoolbestuur zelf vallen vraagtekens te zetten, want ondanks al bijna twintig jaar ervaring met de huidige bestuurlijke verhoudingen weten we vrijwel niet hoe een bestuur kan bijdragen aan onderwijskwaliteit.⁶² Tot voor kort waren besturen vooral bezig met andere besturen, met samenwerkingsverbanden en gemeentes. Als het om onderwijskwaliteit ging, wezen de meeste besturen daarvoor een schoolleider als verantwoordelijke aan. Met de verandering van het toezichtskader houden besturen zich inmiddels wél veel meer bezig met de

kwaliteit van onderwijs. Dat is een hoopgevende ontwikkeling, want hoe je het ook wendt of keert, kwaliteitsverbetering is een kwestie van capaciteit opbouwen, en daarmee ook een kwestie van goed werkgeverschap. Het is te naïef-optimistisch om schoolverbetering slechts te beschouwen als een kwestie van veranderingen in cultuur en structuur. Uiteindelijk vereist het ook een herontwerp van de arbeidsorganisatie: het steeds weer reflecteren op de kennis en competenties waarover leraren zouden moeten beschikken, hoe deze ontwikkeld moeten worden, wat beloond wordt en wat niet, en hoe bestuur, schoolleiding en leraren zich tot elkaar verhouden.⁶³

[55]

Willen we het onderwijs verbeteren, ook als dit door de overheid geïnitieerd wordt, dan vereist dat afstemming tussen wat leraren, schoolleiders en besturen doen en hoe ze met elkaar werken. We moeten helaas constateren dat deze afstemming, mede door alle grote wijzigingen op bestuurlijk niveau, tot nu toe moeizaam van de grond is gekomen.

Maar de constatering dat onderwijskwaliteit bij de scholen begint, en dat het schoolbestuur als geheel beschouwd verantwoordelijk is voor de realisatie en verbetering ervan, betekent niet dat de overheid maar achterover kan leunen. In het volgende hoofdstuk zullen we vaststellen dat werken aan kwaliteitsverbetering binnen een decentraal systeem als het onze een intelligente sturing vanuit de overheid vereist, waaraan het nu grotendeels ontbreekt.

Waarom draagvlak zo snel verdwijnt

Regelmatig zijn er discussies in de Tweede Kamer, die vaak niet de media halen, over wat er eigenlijk van bepaalde investeringen is terechtgekomen. Zo trok het vorige kabinet 1,2 miljard uit voor de professionalisering van leraren, maar de vraag of dit geld ook daadwerkelijk daaraan is besteed blijft tot op heden onbeantwoord. Datzelfde kabinet gaf 150 miljoen euro uit aan het behoud van jonge leerkrachten, maar werd dit door besturen ook daadwerkelijk daarvoor gebruikt? De overheid sprak met de besturen in het basisonderwijs af dat meer leraren in een hogere salarisschaal zouden komen, maar dat is niet gebeurd. Waar is dat geld dan wel terechtgekomen?

[57]

Dit zijn, los van hoe een onderwijssysteem georganiseerd is, legitieme vragen, en het zijn ook vragen die het ministerie van OCW regelmatig niet bevredigend kan beantwoorden. De Algemene Rekenkamer ergert zich daar al jaren aan,⁶⁴ en het parlement zet daarom regelmatig vraagtekens bij de effectiviteit en de doelmatigheid van de lumpsumfinanciering.

Dat is niet meer dan logisch: als we de ambitie hebben om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, dan is het niet alleen zaak dat er geld wordt uitgegeven aan onderwijs, maar dat besturen gerichte overheidsinvesteringen ook inzetten voor de beoogde doeleinden, of dit nu meer salaris voor leraren, het behouden van nieuwe docenten of extra gymles is.

Het is echter wat te simpel om alle beschuldigende pijlen te richten op besturen en de lumpsumfinanciering, alsof de (financiële) vrijheid van besturen hier het probleem is. In dit hoofdstuk willen we daarom nauwkeuriger bekijken wat er

precies misgaat. Ten eerste willen we kijken naar de manier waarop afspraken met 'het veld' tot stand komen, en ten tweede willen we laten zien dat het opdoen van kennis en het sturen met behulp van kennis geen ontwerpprincipes van beleidsvorming zijn. Ten derde willen we illustreren waarom dit zo is en wat de gevolgen hiervan zijn.

[58]

De strategie van de netwerksturing

Stel, een nieuwe minister van Onderwijs heeft vanuit het regeerakkoord de opdracht gekregen om de ouderbetrokkenheid te vergroten. Hij gaat dan niet alle besturen in Nederland af om afspraken met hen te maken, want dat is ondoenlijk. In plaats daarvan gaat hij in gesprek met de vertegenwoordigers van al deze besturen. Hoewel er vroeger heel wat vertegenwoordigers van besturen waren, zijn deze aan het begin van deze eeuw samengeklonterd in de sectorraden: de PO-Raad, de VO-raad, de MBO-Raad, de Vereniging van Hogescholen en de Vereniging van Universiteiten. Zo richtten bijvoorbeeld de Besturenraad⁶⁵, de Bond KBO, LVGS, VOS/ABB en de AVS in 2007 de PO-Raad op. Deze sectorraden zijn in tien jaar tijd uitgegroeid tot een dominant onderdeel van de beleidsvorming in Nederland, en veel beleid krijgt vorm in zogenoemde sectorakkoorden met deze partijen.

Opvallend aan deze aanpak is dat hoewel vrijwel alle besturen lid zijn van deze belangenverenigingen, de afspraken die de overheid met deze sectorraden maakt niet bindend zijn voor de leden. Om een voorbeeld te noemen: de overheid investeerde in 2013 in het behoud van de werkgelegenheid van jonge docenten. Zij kwam toen met de VO-raad overeen dat de 65 miljoen die voor het voortgezet onderwijs beschikbaar was eenmalig zou worden uitgekeerd als 69,35 euro per leerling.⁶⁶ Omdat deze bekostiging in de lumpsum werd meegenomen, was er ook geen verdere

verantwoordingslast voor besturen: zij hoefden de uitgaven van deze extra middelen niet te verantwoorden tegenover de overheid, noch tegenover de VO-raad. In principe stond het schoolbesturen dus vrij om de extra middelen aan andere doeleinden dan jonge docenten te besteden.

Deze sturingsstrategie noemen we ook wel ‘zachte’ *governance*, die uitermate passend is voor een decentraal onderwijsstelsel: de overheid probeert door middel van afspraken, convenanten en akkoorden bepaalde beleidsdoelstellingen te halen. Ze probeert dat niet alleen via de sectorraden, maar ook via de vakbonden, en met allerlei andere organisaties die al dan niet door de overheid zelf zijn opgericht. Als de overheid een mega-akkoord wil sluiten met alle werkgevers en werknemers, dan stapt ze naar de Stichting van het Onderwijs, waarin alle sectorraden en vakbonden vertegenwoordigd zijn.

[59]

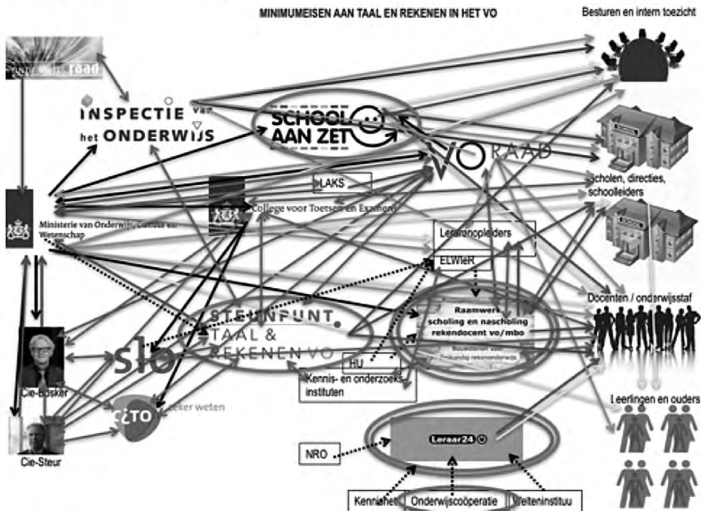
De overheid gebruikt al deze verenigingen, bonden, belangenverenigingen en andere organisaties om invloed uit te oefenen op het onderwijs. Dat de overheid dat op deze manier doet, is niet meer dan logisch. Omdat de overheid zich niet direct met het onderwijs mag bemoeien, zoals we in hoofdstuk 1 hebben gezien, probeert ze dat op indirecte wijze via zogenaamde netwerksturing.

In een belangrijk en inzichtelijk onderzoek brachten Edith Hooge, Sietske Waslander, Henno Theisens, Tineke Drees en Cissy Pater in 2017 in kaart hoe deze beïnvloeding tegenwoordig verloopt. (zie afbeelding volgende pagina).

Het is niet verwonderlijk dat juist in de periode ná het rapport van de commissie-Dijsselbloem uit 2008 deze netwerksturing aan kracht heeft gewonnen. Het pleidooi van deze commissie, dat de overheid gepaste afstand moest bewaren, ontving brede instemming. Het is daardoor niet onvoorstelbaar dat de omvang van het bestuurlijk middenveld daardoor juist is gegroeid de afgelopen jaren, en het wekt eveneens geen verbazing dat geen van de organisaties

Figuur 1 Sturingsnetwerk 'Kwaliteitsbeleid' in het VO

[60]



LEGENDA:

- LOG** actor Relevante actor
- Actor** Actor die betrokken is in het sturingsnetwerk, maar niet geïdentificeerd als relevante actor
- Gefinancierd door MInOeW specifiek voor (o.a.) dit beleidsthema
- Samengestelde actor: meerdere actoren hebben deze actor opgericht / initiatief voor genomen
-> Initiatief van, opgericht door
- > Toezicht houden op
- > Besluitensakkoord gesloten over (o.a.) dit beleidsthema
- > Wederzijds afstemmen, sonderen, samenwerken en steunen
- > Adviseren, aanbevelingen doen, faciliteren, toerusten
- > Voorlichten, communiceren
- > Opdrachtgever
- > Rol voor ander benoemen wat betreft dit beleidsthema

[Afbelding 1: Sturingsnetwerk rond kwaliteitsbeleid taal en rekenen in het vo. Bron: Hooge e.a. (2017), p. 50]

die zich als mosselen aan de boot van het onderwijs hebben vastgeklemd de neiging heeft om zichzelf klein te houden of op te heffen wanneer hun bestaansrecht niet langer gevoeld wordt. In plaats daarvan dienen ze juist uit door zich meer onderwerpen toe te eigenen en steeds meer personeel aan te nemen.

Via de sectorraden en allerhande andere organisaties worden besturen en scholen steeds meer bestoekt met wat er anders of beter zou moeten. Hierdoor ontstaat wat ook wel *bestuurlijke overkook* genoemd wordt: de hoeveelheid ontvangen sturing is te veel om adequaat te verwerken.⁶⁷

Deze netwerksturing lijkt vanuit grondwettelijk opzicht interessant voor de overheid – omdat het met respect voor de autonomie van besturen toch actiebereidheid kan etaleren –, maar ze trekt een zware wissel op de onderwijsorganisaties, waar ‘alles onvermijdelijk aan elkaar wordt geknoopt.’⁶⁸ Scholen worden zo overvraagd dat ze nieuw beleid zo oppervlakkig mogelijk proberen te implementeren, zodat het voor henzelf werkbaar blijft, en bouwen daardoor langzamerhand een vorm van beleidsresistentie op, met als resultaat dat de overheid nog krachtiger wil gaan sturen. ‘Hoewel iedereen meer hulpbronnen inzet, zijn de effecten voor de onderwijspraktijk gering. Het leidt tot sociale verspilling.’⁶⁹ De paradox is hier dus dat juist door het onderwijs indirect te sturen, er geen capaciteit wordt opgebouwd en de mogelijkheid tot sturing nog verder afneemt.

[61]

De blijvende muur tussen beleid en praktijk

Zo beschouwd kunnen we stellen dat in Nederland praktisch gezien twee systemen actief zijn: een systeem van de overheid met het bestuurlijk middenveld, met centralistische kenmerken (het geïnstitutionaliseerde krachtenveld binnen het bestel⁷⁰), en een decentraal onderwijssysteem van besturen, schoolleiders en leraren (het stelsel⁷¹). Van beide systemen ervaren we vooral de nadelen. De processen in het politiek-bestuurlijke systeem zijn gericht op politieke overwegingen en consensus, budgetten, geld en macht; besturen, schoolleiders en leraren verenigen zich in een decentraal, onbeheersbaar systeem waarin willekeur, kwaliteitsverschillen en beleidsresistentie hoogtij vieren.

Er staat dus een grote muur tussen de wereld van de praktijk en de wereld van het beleid.

[62] Een sterke illustratie hiervan is de opkomst en ondergang van het Lerarenregister. De insteek hiervan was voor Nederlandse begrippen zeer 'hard'. Vanuit de overheid werd een register ingesteld waarvoor *alle* leraren per vier jaar minimaal 160 uur aan nascholing zouden doen. Dit register zou functioneren onder ministeriële verantwoordelijkheid.

De uitvoering van dit 'harde' beleid was typisch 'zacht'. Alle partijen die betrokken waren bij 'de leraar', de SBL, beroeps- en vakverenigingen en de vakbonden, vormden samen een nieuwe organisatie: de Onderwijscoöperatie. Een organisatie zogenaamd 'van, voor en door de leraar', maar feitelijk opgericht en gefinancierd door de overheid en gericht op de uitvoering van overheidsbeleid door werknemers in overheidsdienst.

Oogmerk vanaf de oprichting was niet het bieden van een werkbaar instrument waar leraren en hun werkgevers in de praktijk iets aan zouden hebben, maar vooral om alle betrokken partijen binnenboord te houden,⁷² en daarbij mocht niet worden afgeweken van het ontwerp dat in 2012 door alle partijen was beklonken. Dat leidde uiteindelijk tot een register waar leraren niets over te zeggen hadden, een bureaucratisch instrument waar ze niet op zaten te wachten, en hoge scholingskosten die niets bijdroegen aan beter onderwijs of de schoolorganisatie.⁷³

Bestuurlijke consensus was zelfs zo belangrijk dat drie onafhankelijke, kritische overheidsadviezen volledig genegeerd werden: de Onderwijsraad waarschuwde in 2015 voor een gebrekkige rol van de leraar, het gevaar van een omvangrijke bureaucratie en de beperkte rol van de werkgever. Ook de Raad van State was in 2016 zeer kritisch over het wetsontwerp, en het Bureau ICT-toetsing (BIT) uitte zich kritisch over de digitale uitwerking van het Lerarenregister. Daarnaast hadden veel leraren en ook de sectorraden (die in dit traject geen rol hadden) veel op het plan aan te merken,

zowel inhoudelijk als in termen van uitvoerbaarheid en organiseerbaarheid.

Dit alles mondde in 2016 uiteindelijk uit in een wet die wel werd aangenomen, maar die in de praktijk totaal onuitvoerbaar was. Hij kon niet op enige steun van besturen en schoolleiders rekenen, en ook leraren zaten niet te wachten op een zwaardere bureaucratische last; zij prikten al heel snel door de schijn van het ‘van, voor en door de leraar’ heen. De wet was bij vaststelling al ten dode opgeschreven.

[63]

‘Hard’ beleid dat ‘zacht’ tot stand komt is zodanig gericht op politieke consensus dat het de praktijk uit het oog verliest. Zo’n patroon zien we in tal van dossiers terugkeren. Na de moeizame introductie van de rekentoets constateerde de ingestelde commissie-Bosker in 2015: ‘In het proces van het tot stand komen van de rekentoetsen (...) is een kleine groep mensen betrokken. De overwegingen die leiden tot besluiten die de overheid met het College voor Examens en Cito neemt, zijn voor weinig mensen helder en navolgbaar, wat ten koste gaat van het draagvlak voor de rekentoetsen.’⁷⁴

Ook de commissie-Dijsselbloem constateerde in 2008 al dat bij veel hervormingen politiek draagvlak belangrijker werd gevonden dan draagvlak in het onderwijs, en dat de belangenverenigingen zoals de vakbonden en vertegenwoordigers van besturen dichter bij de politiek stonden dan bij hun eigen achterban.

Werken aan kwaliteit van beleid

Net als de commissie-Dijsselbloem zijn wij van mening dat de overheid terughoudendheid moet betrachten, en dat draagvlak – linksom of rechtsom – van groot belang is bij onderwijsverbetering. Wij vinden ook dat netwerksturing – met wat aanpassingen – een voor de overheid belangrijke strategie is om op onderwijs te sturen. Desondanks zijn er ook problemen, zoals de groeiende kansenongelijkheid,

waarvoor de oplossing een grote mate van regie, en daarom hard beleid vereist. Hoewel van politieke daadkracht het onderwijs tot nu toe zelden beter is geworden, zien we rond dit soort thema's graag dat de overheid krachtig durft te sturen, maar ook graag dat dit *lukt!*

[64]

Hoe decentraal en vrij ons onderwijssysteem ook is, met veel keus voor ouders en leerlingen, en autonomie voor leraren, schoolleiders en besturen, het leidt onbedoeld wel tot willekeur, waarbij niet alle leerlingen kunnen rekenen op dezelfde kwaliteit van onderwijs. Sterker nog, de kans is groot dat er mattheuseffecten optreden: leerlingen met veel capaciteiten en meer steun uit hun omgeving treffen vaak meer bevoegde leraren in het voortgezet onderwijs dan leerlingen die dat niet hebben, waardoor de verschillen steeds groter worden. Op 'moeilijke' scholen in de grote steden staan vaker onbevoegde docenten voor de klas.

De inspectie constateerde in 2017 zelfs dat een leerling met dezelfde 'kenmerken' op een school in dezelfde wijk toch heel andere resultaten kan behalen, omdat er op de ene school bijvoorbeeld wel een cultuur van kwaliteitsverbetering heerst en op de andere niet. De door het ministerie gekozen zachte – in plaats van een harde – oplossingsstrategie, in de vorm van een Gelijke Kansen Alliantie, is bij voorbaat dan ook kansloos.

Het lerarentekort – dat het afgelopen jaar stelselmatig in de media was – is nog zo'n thema dat vraagt om sterke regie van de overheid, maar waarbij deze uitblijft. De oplossingen moeten van vele kanten komen om de tekorten aan te vullen met kwalitatief sterke docenten. Wat die oplossingen zijn, behoeft echt geen verdere analyse. In 2007 deed de commissie-Rinnooy Kan daar al verstandige aanbevelingen voor: de opleidingseisen moeten omhoog om de status van het beroep te verhogen; het salaris moet omhoog om meer mensen naar het vak te trekken; de werkdruk moet omlaag en er moeten carrièreperspectieven komen. En het liefst drukt iemand op al deze knoppen tegelijkertijd. Zo ver-

hoogde het vorige kabinet in de voorgaande jaren dan wel de opleidingseisen van de pabo, maar omdat er geen verdere aantrekkende maatregelen werden genomen, zoals een substantiële salarisverhoging, stokte de instroom al snel verder.

Ook bij de curriculumherziening Ons Onderwijs 2032 was krachtig overheidsoptreden noodzakelijk. Scholen kampten met een overladen en versnipperd curriculum, en de besturen en scholen konden daar in hun eentje geen oplossing voor verzinnen. Daarom besloot de overheid – terecht – om in 2014 te starten met een grote curriculumherziening. Deze exercitie was interessant, omdat het draagvlak ervoor in korte tijd verdampte, terwijl de bedoeling juist was om in een eerste open brainstormronde zo veel mogelijk draagvlak te verwerven. Maar de eerste producten van de ingestelde commissie-Schnabel waren uiteindelijk van zo'n lage kwaliteit dat er grote politieke en maatschappelijke onrust over ontstond.

[65]

Ook de rekentoets in het vo die in 2013 werd ingevoerd is een uitstekend voorbeeld van hoe de overheid *niet* te werk moet gaan. De rekentoets verloor in korte tijd al zijn draagvlak. Het al genoemde Lerarenregister wist ook niet het benodigde draagvlak te ontwikkelen.

Het zijn illustratieve casussen voor een ongetwijfeld paradoxaal aandoende stelling: dat in een decentraal systeem centrale sturing in sommige gevallen *juist* nodig is, en dat *juist* in een decentraal systeem centraal beleid van een onomstreden kwaliteit moet zijn. Een gebrek aan draagvlak in de samenleving is *geen oorzaak* van beleidsfalen, maar vooral een *gevolg* van falend beleid.

Beleid baseren op bewijs en onderwijs

Hoe ziet goed beleid er dan wel uit? Om deze vraag te beantwoorden stelde de commissie-Dijsselbloem in 2008 een toetsingskader voor. Dit kader kon dan gebruikt worden om te controleren of beleid wel 'Dijsselbloem-proof' was,

zoals het later soms werd genoemd. Een belangrijk element daarin was de legitimatie en onderbouwing van beleid door middel van onderzoek. Zo wees de commissie op het belang van wetenschap in de probleemanalyse, van evaluatie van lopend beleid, van het overwegen van beleidsalternatieven, en van een wetenschappelijke validatie van de uiteindelijk gekozen beleidsoptie. Als dat laatste niet het geval is, zou de gekozen optie volgens de commissie eerst onder wetenschappelijke begeleiding getest moeten worden in kleinschalige pilots, en grondig geëvalueerd moeten worden voordat hij breed wordt 'uitgerold'. Ook deze 'uitrol' zou tussentijds moeten worden geëvalueerd, en alleen op basis van nut en noodzaak die hieruit blijkt zou pas moeten worden overgegaan tot bijstellingen.

De Onderwijsraad liet zes jaar later onderzoeken hoe het de onderwijspolitiek was vergaan na 'Dijsselbloem'. Hij bekeek een aantal grote beleidstrajecten van na 'Dijsselbloem' en kwam tot de conclusie dat het toetsingskader nauwelijks is toegepast – een punt waar we later op terugkeren –, maar dat het enige beleidstraject dat wel slaagde, namelijk het beleid gericht op het terugdringen van het vroegtijdig schoolverlaten, opvallend genoeg wel veel gebruik maakte van onderzoek. Onderzoek naar de negatieve effecten van vroegtijdig schoolverlaten werd op dit punt gebruikt als legitimatie voor het beleid; het beleid werd eerst kleinschalig getest, en de lessen uit de evaluaties werden gebruikt om het beleid landelijk te implementeren met duidelijke doelen. Bovendien had de overheid de taken helder belegd, en via accountmanagers hield de overheid de vinger aan de pols en zorgde ervoor dat er van opgedane ervaringen werd geleerd.⁷⁵

Dit beleid is niet alleen een illustratie van 'hoe het hoort', het laat ook zien dat er met goed beleid wel degelijk draagvlak kan worden gecreëerd. Er was eerst nauwelijks draagvlak voor de centraal opgelegde doelen, maar dit werd gecreëerd door wetenschappelijke onderbouwing – 'wat werkt' – en een doordachte uitwerking in de praktijk.

De rekentoets kan beschouwd worden als de grote tegenpool hiervan. Hoewel er aanvankelijk wel draagvlak voor was, was hier al snel niets meer van over. Er was weinig legitimatie voor het beleid, en het werd van het ene op het andere moment landelijk opgelegd aan iedereen. Bovendien werd niet gewerkt aan een gerichte opbouw van capaciteit.

Hoe zat het ook alweer? Begin deze eeuw was er grote onrust over het taal- en rekenniveau van vo-gediplomeerden. De commissie-Meijerink ging aan de slag met het opstellen van referentieniveaus voor taal en rekenen. In 2008 publiceerde zij haar rapport.⁷⁶

[67]

Binnen het actieplan Beter Presteren dat hierop volgde, werd gekozen voor een landelijke rekentoets, waarop leerlingen keihard werden afgerekend: van vmbo-basis tot vwo werden dezelfde eisen gehanteerd, en wie niet slaagde voor de toets mocht geen eindexamen doen. Signalen dat dit niveau niet haalbaar zou zijn voor met name de zwakkere leerlingen werden niet serieus meegewogen.⁷⁷

Vervolgens dienden zich problemen aan op twee vlakken. Het eerste is dat het nog maar de vraag is wat we onder een goed resultaat van rekenonderwijs moeten verstaan. Zoals we de afgelopen jaren in de media hebben kunnen zien is dit een zeer omstreden kwestie. Voor zowel het kaal kunnen rekenen als het realistisch kunnen rekenen valt wel een zinnig pleidooi te houden. Hoe een 'goede' rekentoets eruit zou moeten zien is daarom ook onderwerp van debat. Het was dan ook goed geweest als kritiek op de toets systematisch en transparant verwerkt zou worden, zoals de commissie-Bosker ook beschreef. Dit gebeurde echter niet, en de toets bleef dezelfde mankementen vertonen. De weerstand in het veld groeide, en omdat er met legitieme kritiek vanuit de wetenschap en de scholen niets gebeurde, werd de kwestie uiteindelijk politiek.

Een ander probleem is dat het ook nog eens onduidelijk was hoe scholen zo'n goed resultaat moesten behalen. Scholen hadden nauwelijks capaciteit om aan deze beleids-

doelstelling (alle leerlingen halen op hetzelfde niveau de rekentoets) te voldoen. Op scholen werden natuurlijk al vakken gegeven waar rekenen een onderdeel van was, maar dat maakte deze docenten niet meteen bekwaam in de didactiek van het rekenen. Daarnaast was er ook nog de vraag hoe het rekenonderwijs het best georganiseerd kon worden: een apart uur, of als onderdeel van bovengenoemde vakken? Moesten alle leerlingen hierin worden ondersteund, of misschien slechts een bepaalde groep? Ook moest worden bedacht welke rekenmethode er gebruikt moest worden: een boek, of software? En welk boek en welke software dan? Scholen hadden kortom nog veel te leren.

Het meest tragische aan deze hele casus is dat zowel de politiek als het ministerie de rekentoets zagen als een stok om zowel scholen, leraren als leerlingen mee te slaan die weigerden zich te ontwikkelen, terwijl dat in dit prille stadium alleen maar negatieve invloed had. De toets had veel beter als informatie-instrument kunnen dienen: het had elke school – mits de toets daar ook voor was opgezet – interessante informatie kunnen opleveren over de punten waarop het rekenonderwijs verbetering behoeft. Het had ook inzichtelijk kunnen maken welke scholen vooropliepen in de ontwikkeling van hun rekenonderwijs en welke achterliepen. De goede scholen hadden dan diepgravender geanalyseerd kunnen worden, waardoor hun succesvolle aanpak breed gedeeld had kunnen worden. Schoolleiders en leraren van zwakkere scholen hadden op die manier gerichte ondersteuning kunnen ontvangen, en verderop in het traject hadden scholen die zich onvoldoende aan het ontwikkelen waren beter ondersteund kunnen worden.

Deze toetsinformatie, aangevuld met allerlei onderzoeksdata, had ook gebruikt kunnen worden om het beleid waar nodig aan te passen. Wellicht was er meer budget nodig om het vereiste rekenniveau te realiseren, of had op basis van feedback uit het veld besloten kunnen worden om de toets aan te passen. Beleidsvorming is hierbij niet gericht op

welke afspraken er in de politiek of in 'de polder' gemaakt zijn, maar op wat er daadwerkelijk in scholen en in klaslokalen gebeurt.

Juist omdat dit niet gebeurde, juist omdat dit hele beleidstraject zo politiek was ingestoken, is het op een fiasco uitgelopen. Uiteindelijk is niemand er iets mee opgeschooten, want het rekenniveau is nog even belabberd als toen.

[69]

Passend onderwijs

Dat de overheid geen informatie inwint om beleid te kunnen verbeteren zien we ook terug in het dossier passend onderwijs. De bedoeling van deze recente stelselherziening was om meer maatwerk te kunnen bieden in de specialistische begeleiding van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.

Bij deze hervorming was een decentrale aanpak het uitgangspunt, zodat er ruimte ontstond voor lokaal maatwerk. Schoolbesturen moeten in hun regio samenwerkingsverbanden vormen. Deze samenwerkingsverbanden zijn verplicht om iedere leerling een passende plek te bieden, en daarom dus ook om een dekkend ondersteuningsaanbod binnen de regio te organiseren. Om dit aanbod daadwerkelijk te kunnen realiseren ontvangen ze van het Rijk 2,4 miljard euro per jaar.

Bij de uitvoering van deze stelselherziening moet er op alle niveaus iets worden geleerd. Besturen moeten leren hoe ze de regionale dekking het beste kunnen realiseren, en hoe de governance van het samenwerkingsverband moet worden ingericht. Schoolleiders moeten gaan vaststellen welke extra ondersteuning ze wel en niet kunnen realiseren en hoe ze dat vervolgens moeten doen, en leraren zullen moeten leren omgaan met problemen en/of aandoeningen die nieuw voor hen zijn, en moeten daarom beter leren differentiëren, en hun klassenmanagement verbeteren. Dat

vereist uiteraard niet alleen een aanpassing van de lerarenopleiding; leraren die al een bevoegdheid hebben gehaald moeten bovendien worden bijgeschoold. Die bijscholing vereist op haar beurt weer organisatie en inbedding door schoolleiders en bestuurders.

[70] Het is binnen het passend onderwijs niet uitgesloten dat een leerling met bijvoorbeeld een ernstige vorm van autisme beter af is in Friesland dan in Rotterdam, oftewel dat de specialistische begeleiding die hij in Friesland krijgt beter aansluit en tot betere resultaten leidt dan wat hij in Rotterdam zou ontvangen. Als dat zo is, dan zou je daar als overheid uiteraard alles over willen weten: wat doen ze in Friesland dan anders dan in Rotterdam? Wat kan Rotterdam leren van Friesland? En hoe kunnen we ervoor zorgen dat Rotterdam ook daadwerkelijk leert van Friesland?

De praktijk is echter, zoals de Onderwijsraad in 2016 en de Algemene Rekenkamer in 2017 schetsten, dat de overheid helemaal niets weet over deze fictieve leerling. Uit de verslagen van de samenwerkingsverbanden waarin staat waaraan ze hoeveel geld hebben uitgegeven, is niet precies te zien welke leerling extra ondersteuning ontvangt, en kunnen we ook niet zien welke leerling welke ondersteuningsbehoefte heeft en welke problematiek daarvoor de aanleiding is. Dat maakt het, kortom, onmogelijk om te zien of de leerling in het voorbeeld in Friesland of in Rotterdam beter af is. Hierdoor is het onmogelijk om systematisch kennis te ontwikkelen en capaciteit op te bouwen, ook al omdat in het evaluatieonderzoek slechts summiere aandacht is voor wat zich precies in de klassen afspeelt. Als de overheid ook maar enige verantwoordelijkheid voelt om een operatie zoals het passend onderwijs te laten slagen, dan is dit gebrek aan informatie verzamelen totaal ontoereikend.

Waarom er niets gedaan is met het Dijsselbloem-kader

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat de overheid niet systematisch kennis verzamelt over geïmplementeerd beleid, en deze kennisverzameling niet centraal stelt in het ontwerpen van beleid of beleidsverbetering. Hiermee willen we niet zeggen dat er helemaal geen kennis is over beleid en de uitwerkingen daarvan; ons preciezere punt is dat een systematiek rondom het gebruik en de ontwikkeling van kennis ontbreekt, omdat deze kennis er voor de overheid blijkbaar niet toe doet. De kennis die wel aanwezig is, wordt dan ook zelden gebruikt.

[71]

Een verontrustend voorbeeld hiervan is ongetwijfeld de manier waarop het ministerie omgaat met het onderzoek naar burgerschapsvorming. De internationale studie ICCS laat zien dat het in Nederland dramatisch is gesteld met het burgerschap van Nederlandse leerlingen. In vergelijking met soortgelijke landen als Zweden en Denemarken blijft de burgerschapskennis over politieke en maatschappelijke onderwerpen achter. De spreiding in niveau is hoog, en er scoren meer leerlingen in de laagste categorie, met grote verschillen tussen vmbo en vwo – om maar een selectie uit de schokkende resultaten te noemen.⁷⁸

Bij de tussentijdse evaluatie van het Sectorakkoord VO, waarin afspraken werden gemaakt tussen het ministerie en de VO-raad over burgerschapsonderwijs, wordt van dit onderzoek echter alleen de meest positieve indicator genoemd: het aantal leerlingen dat de burgerschapscompetenties beheerst, ging omhoog van 57% naar 68%. Het ministerie van OCW merkt daarom monter op dat er vooruitgang is geboekt, en dat deelname aan de ICCS daarom kan worden gestaakt!

De manier waarop de overheid met kennis omspringt, laat zien dat kennis niet per se macht is, maar dat ‘de macht’ vooral bepaalt welke kennis telt en welke niet. Wanneer bepaalde kennis een bedreiging vormt voor de eigen machts-

positie, wordt er alles aan gedaan om deze kennis weg te poetsen, in twijfel te trekken of te bagatelliseren.

[72] Een dergelijke dynamiek zien we heel sterk bij de bestrijding van het lerarentekort. Al tientallen jaren worden er rapporten gepubliceerd over een dreigend tekort aan leraren en over de oorzaken daarvan, waarbij de grootste gemene deler steeds het lage salaris en de hoge werkdruk is. Maar de politiek wil steeds weer nieuwe analyses, op zoek naar maatregelen die behapbaar zijn binnen de eigen invloedssfeer.

Zo vergaat het ook alle adviesraden die om het ministerie heen hangen. Hen wordt wel om advies gevraagd, maar hun bevindingen worden door de overheid slechts selectief overgenomen. En eens in de zoveel jaar vraagt het parlement of kabinet weer om eenzelfde soort advies. Zo besloot Onderwijsraad-voorzitter Henriëtte Maassen-van den Brink in 2015 om de Kamer een samenvatting van alle voorgaande adviezen over het onderwerp te presenteren nadat deze om een zoveelste advies over vroegschoolse educatie had gevraagd, en sprak daarbij de woorden dat het mooi zou zijn als de Kamer er nu wél eens iets mee zou doen – wat overigens niet gebeurde.

Eenzelfde lot overkomt alle gespreksrondes, de Kritische Vrienden en schoolbezoeken. Er wordt heel wat voorgelegd aan leraren en schoolleiders, en er wordt heel wat ‘gepolst’ in het veld, maar vermoedelijk met geen enkele ander doel dan om te kunnen zeggen dat er met ‘het veld’ is gesproken. Met de informatie die dit oplevert, wordt zelden iets gedaan.

Waarom wordt het onderwijs niet beter?

Laten we terugkeren naar de capaciteitsvraag. We constateerden al dat er voortdurend nieuwe beleidsinitiatieven gelanceerd worden, zonder de vraag te stellen of het onderwijs dit allemaal wel aankan. In het licht van het voorgaande

begrijpen we nu dat dit eigenlijk de lastigste vraag is, omdat het de aandacht van politieke processen verschuift naar de praktische processen, en daarmee de vraag wat ‘de juiste beslissing’ is beantwoordt op basis van wat er in het klaslokaal, in de praktijk van alledag nodig is.

Ergens hopen we natuurlijk dat men in ‘Den Haag’ over de eigen schaduw kan springen en de hooggespannen maatschappelijke ambities kan omzetten in een werkelijke kwaliteitsverbetering van het Nederlands onderwijs. Maar de teneur bij sommige partijen in de Kamer en achter de ramen van de Hoftoren is dat het allemaal aan leraren, schoolleiders en besturen ligt dat alle ambities stranden.

In dit essay hebben we laten zien dat de oorzaak juist bij de overheid ligt. De reden waarom het Nederlands onderwijs niet beter wordt, is dat het beleid zo slecht is. De extra miljarden die de afgelopen decennia in het onderwijs zijn gepompt leidden nergens toe omdat ‘Den Haag’ de ogen sluit voor de realiteit. De overheid heeft last van wat een gebrek aan zelfreinigend en lerend vermogen kan worden genoemd.

CONCLUSIE:

Hoe het onderwijs wél beter kan worden Negen aanbevelingen

‘Het is voor de geloofwaardigheid van overheid en publieke dienstverlening dringend nodig dat volksvertegenwoordiging en kabinet niet alleen incidenteel maar ook stelselmatig letten op de uitvoeringsaspecten van het beleid.’

Tjeenk Willink (2017) p. 3

‘Een *slow law*-beweging zou er een eer in stellen om, vooraf eerst in de marge van de malende beleidsmachines, eigen enclaves te stichten waar wetten in alle rust worden voorbereid, voorzien worden van hoogwaardige en bruikbare normenstelsels die hun basis vinden in een goed begrip van de feiten. Wegwerprecht is het fastfood van de overheidsfeer.’

Witteveen (2014), p. 406

Hoewel de overheid de afgelopen jaren steeds meer aandacht heeft getoond voor de onderwijskwaliteit, en hoewel de maatschappelijke verwachtingen van het onderwijs exponentieel zijn gegroeid, is het onderwijs niet beter geworden. Het aantal zwakke scholen is wel afgenomen, maar een algehele stijging van het niveau is uitgebleven.

Hoe dat kan, hebben we in dit essay proberen te schetsen. Kort samengevat kunnen we constateren dat echte kwaliteitsverbetering een systematische en consistente aanpak vraagt. Daarbij gaat het er niet alleen om dat er een geschikte leraar voor de klas staat, maar ook dat deze docenten zich verder ontwikkelen binnen kwaliteitsverbeterende structuren en culturen, die gecreëerd moeten worden in een samenspel tussen leraren, schoolleiders, besturen, en leerlingen.

We hebben de afgelopen jaren echter gezien dat het beleid onvoldoende vanuit dit praktische perspectief wordt ingezet. Sterker nog, dit uitgangspunt is regelmatig zelfs afwezig; in de beleidsvormingsprocessen tussen de politiek en het politiek-bestuurlijke middenveld 'telt' de praktische kennis en de kennis over de praktijk niet mee.

[76]

Zo beschouwd zijn er twee werelden ontstaan: aan de ene kant een schijnrealiteit waarin allerlei partijen namens 'het onderwijs' afspraken met elkaar maken. Er worden sectorakkoorden gesloten die niet bindend zijn voor de besturen van scholen, er wordt geshopt in onderzoek zodat het net lijkt alsof de beleidsdoelstellingen wel gehaald zijn. Eenieder wordt zijn stokpaardje gegund, en men probeert elkaar gezichtsverlies te besparen, maar tot echte verbetering van de kwaliteit in de school leidt deze schijnvertoning niet.

De realiteit van de school blijft aan de andere kant ongemoeid. Die staat zelfs mijlenver af van wat er allemaal gebeurt in de politiek en in het bestuurlijke middenveld. Op menig school heerst er zelfs een actief wantrouwen jegens deze andere wereld, en inmiddels ook jegens de vakbonden, die traditioneel als bondgenoot in de onderwijspolder werden gezien. Wat doen de politiek en al die belangenverenigingen nu eigenlijk voor ons?

Dat het onderwijs niet beter wordt, is, in alle geschetste dimensies, de ene kant van de crisis van het onderwijs. Maar aan de andere kant is er inmiddels ook een geloofwaardigheids crisis ontstaan. Wanneer men in 'Den Haag' weer nieuwe plannen verzint, ziet men in 'het veld' de bui alweer hangen. Mensen halen hun schouders op en denken: 'het waait wel weer over'. Wie deze cynische houding aannam, kreeg de afgelopen jaren ook nog eens jammerlijk gelijk.

De overheid staat daarmee inmiddels voor een dubbele uitdaging. Ze zal zich bij beleidsprocessen meer moeten richten op de realiteit en de dynamieken van kwaliteitsverbetering in de praktijk, maar zal ook het jarenlang gekweek-

te cynisme onder docenten en schoolbesturen moeten doorbreken.

Om dat voor elkaar te krijgen moet beleid een positieve impact hebben op de praktijk. De relatie tot schoolbesturen is hierbij zowel de te bouwen brug als het te overwinnen obstakel. De grote kwestie hierin is uiteraard dat het systematisch opbouwen van capaciteit of vermogen weliswaar de verantwoordelijkheid is van de besturen, maar dat de overheid zich toch op een of andere wijze zal moeten verhouden tot dit doel vanwege het algemeen belang van onderwijs, en de systeemverantwoordelijkheid voor goed onderwijs.

[77]

In dit laatste hoofdstuk geven we negen aanbevelingen die hierop gericht zijn.

1. Omarm de traagheid van duurzame verandering in het onderwijs

Zoals we in hoofdstuk 2 schetsten, is duurzame verbetering en innovatie een langdurig traject. Het kost scholen en besturen tijd en inspanning om overheidsambities, organisatiedoelstellingen en de persoonlijke ambities van leraren op elkaar af te stemmen, om leraren zich te laten ontwikkelen op het vlak van kennis, vaardigheden en overtuigingen, en om de ontwikkeling van de organisaties en die van het personeel in gelijke pas te laten lopen, en om schoolgebouwen en faciliteiten aan te passen en mee te laten ontwikkelen. Sterker nog, het kan acht tot veertien jaar duren voordat de resultaten van geïnitieerd beleid in de praktijk terug te zien zijn.⁸⁰

Maar de politiek wil snelle resultaten. Geïnitieerd kabinetsbeleid moet binnen vier jaar ontwikkeld, geïmplementeerd en geëvalueerd worden, en de opbrengsten ervan geogost, zodat een kabinet of een bewindspersoon er goede sier mee kan maken. Dit resulteert telkens weer in een deceptie. Bij evaluatie blijkt dat besturen onvoldoende ge-

investeerd hebben, dat de resultaten of de opbrengsten achterblijven, of dat besturen alleen maar boekhoudkundige trucs hebben toegepast om aan de nieuwe eisen te voldoen. Een zoveelste poging is mislukt, en schoolbesturen mogen weer in het beklagdenbankje plaatsnemen.

[78] Maar in feite is hier in alle opzichten sprake van politiek-bestuurlijk falen: de overheid verwacht keer op keer resultaten binnen een onrealistische termijn en komt steeds weer met nieuwe beleidsinitiatieven, die soms haaks staan op eerdere trajecten. Dit heeft tot resultaat dat steeds meer scholen en besturen beleid slechts oppervlakkig implementeren, waardoor duurzame verandering uitblijft.

Het is daarom cruciaal dat afspraken binnen of met het politiek-bestuurlijk veld, zoals de sectorakkoorden, niet langer gebonden zijn aan een onrealistische termijn van vier jaar. Het zou goed zijn als akkoorden, ambities en afspraken een looptijd van minstens tien jaar krijgen, en liefst nog langer.

Het zou bovendien een goed idee zijn om, naar Fins voorbeeld, deze trajecten in samenhang op te stellen. Zo kan een tienjaarlijkse curriculumherziening of -bijstelling het kader vormen voor een sectorakkoord, waarin inhoudelijke doelen worden gekoppeld aan middelen, de gewenste resultaten en de wijze van monitoring, waarbij geïnventariseerd wordt op welke vlakken er capaciteit is en waar deze moet worden opgebouwd.

Een bijkomend voordeel van beleid dat zich over tien jaar uitstrekt, is dat het besturen in de gelegenheid stelt om beter en stabielere te sturen, en dat er een grotere bereidheid ontstaat om te investeren. Zo hanteren veel besturen tegenwoordig grote financiële reserves, juist omdat ze de overheid als onvoorspelbaar en wispelturig ervaren.

2. Bed vernieuwing in in een dertigjarenambitie

Een onrealistisch tijdspad was ook een probleem bij de aftrap van Curriculum.nu. Bij aanvang van het traject in 2014 was de centrale vraag: ‘Kinderen die nu voor het eerst naar school gaan, zijn rond 2032 klaar om aan het werk te gaan en te participeren in de maatschappij. Welke kennis en vaardigheden hebben zij nodig om optimaal te kunnen functioneren in de samenleving?’ Het principiële probleem met deze vraag is dat een willekeurig beleidstraject pas na zo’n veertien jaar effect sorteert. Er zijn dan dus al vele lichten aan kleuters door het onderwijssysteem gegaan zonder voldoende ‘eigentijds’ te zijn. Enerzijds creëert een dergelijke retoriek een idee van vrijwel permanent tekortschietende scholen, maar het laat welbeschouwd ook een basale strategische fout zien: er wordt onvoldoende vooruit gepland. Het was daarom beter geweest om eenzelfde vraag te stellen over het jaar 2046.

[79]

Eenzelfde risico hangt uiteraard ook in de lucht bij ons voorstel voor akkoorden met een tienjaarstermijn. Deze akkoorden moeten daarom gespiegeld worden aan een dertigjaarambitie: waar staat de samenleving over dertig jaar, en welke rol neemt het onderwijs daarin in?

Natuurlijk is het onmogelijk om de toekomst nauwkeurig te voorspellen, maar desondanks gebruiken ook grote multinationals toekomstprojecties in de vorm van horizonscans om hun langetermijnambitie te bepalen. Waarom zouden we dat met de olietanker die het Nederlands onderwijs is dan niet doen, of niet kunnen?

Het is wel zaak om die dertigjarenambitie elke tien jaar bij te stellen, maar ook dit kan helpen om het onderwijs koersvaster te maken en meer rust aan te brengen in de verhouding tussen overheid en het onderwijsveld.

Ongetwijfeld zal het ook dan verbetervoorstellen regenen van-uit de samenleving. Een dertigjarenambitie heeft daarin als voordeel dat elk goedbedoeld beleidsvoorstel,

van rekentoetsen tot moestuinen, bekeken kan worden in het perspectief van de dertigjarenambitie. Draagt het eraan bij? Houd het dan. Draagt het niet bij? Gooi het dan weg. Dit vraagt op zijn minst een breed gedragen ambitie, om de mogelijkheid om waar nodig scherpe strategische keuzes te maken, en om een maatschappij die geduld kan opbrengen voor veranderingen in het onderwijs. Hoewel deze aspecten nu ontbreken, hoeft dat ons er niet van te weerhouden om met een dergelijk traject aan de slag te gaan, omdat het proces van ambitievorming deze aspecten wel degelijk kan cultiveren.

3. Creëer een systeemdynamiek die niet per se gericht is op slagen, maar op leren hoe te slagen

Zo'n tienjaarstrategie binnen een dertigjaarambitie is geen garantie dat beleidsvoornemens gerealiseerd worden, maar we kunnen inmiddels stellen dat er wel een *kans van slagen* is, in tegenstelling tot de minieme succeschansen van de huidige akkoorden en beleidsdoelstellingen voor de korte termijn.

Een ander voordeel is dat er op systeemniveau de mogelijkheid ontstaat om te leren van het falen en succes van beleidstrajecten. Door middel van adequate monitoring, *big data* en onderzoek kan er in tien jaar tijd veel informatie worden opgebouwd over hoe bepaalde aanpakken uitwerken, zodat deze informatie als bron kan dienen voor de aanpak tijdens de volgende tien jaar.

In zo'n cyclus kan er veel rigoureuzer gewerkt worden aan het *proces* van kwaliteitsverbetering. De voortdurende systeemvraag die gesteld wordt, is dan niet of bepaalde doelstellingen gehaald zijn (een vraag die we nu maar moeilijk kunnen beantwoorden, zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien), maar *waarom* dit wel of niet gelukt is, en wat hiervan de *gevolgen* zijn voor toekomstig beleid.⁸¹

Een dergelijke aanpak van ‘leren van falen’ – in tegenstelling tot ‘falen in het leren’ – vereist uiteraard een grote cultuur van vertrouwen tussen alle belanghebbenden. Een actueel thema waarbij hiervoor een eerste aanzet gegeven zou kunnen worden is de groeiende kansongelijkheid. De gegevens van de inspectie over de verschillen tussen scholen, die momenteel nog besloten zijn, kunnen dan door groepen van schoolbesturen en beleidsmakers gebruikt worden om gelijkere kansen te creëren.

[81]

4. Koppel bekostiging aan kwaliteitsambities

Vóór de introductie van de lumpsumfinanciering was in het funderend onderwijs sprake van een declaratiesysteem. Er waren twee belangrijke redenen om daarvan af te stappen: ten eerste omdat het leidde tot een enorme bureaucratie, en ten tweede omdat er sprake was van een openeindefinanciering, waardoor de overheid soms geconfronteerd werd met te hoge uitgaven. Hoewel het probleem van de bureaucratie met de lumpsum niet werd opgelost – de verantwoordingslast verplaatste zich namelijk van de overheid naar de besturen –, was het probleem van de onvoorziene hoge uitgaven wel verholpen. Schoolbesturen kregen één keer per jaar een zak met geld, en daar moesten ze het mee doen.

De openeindefinanciering had echter ook een voordeel: de bekostiging volgde de kwaliteitsambities. Als ‘Den Haag’ meer gymlessen wilde, dan regelden besturen dat; de hogere rekening kreeg de overheid vanzelf weer voorgelegd.

De lumpsum heeft veel voordelen omdat het de bewegingsvrijheid van besturen vergroot, en strategische keuzes over uitgaven op een lager, maar desalniettemin hoog genoeg niveau belegt. Dat dat verstandig is, is relatief onomstreden. Maar zoals we in dit boek betoogd hebben, ontbreekt in de huidige bekostigingssystematiek de koppeling

tussen wat de samenleving kwaliteit vindt, wat de overheid verlangt en wat dat moet kosten. De bekostiging richt zich op het mogelijk maken van basiskwaliteit, of deugdelijkheid, terwijl de verwachtingen aanzienlijk hoger liggen.

[82] Het is dan ook ons pleidooi om de hoogte van de lumpsum veel nadrukkelijker te koppelen aan de kwaliteitsambities, en ook kosten als expertiseopbouw en capaciteitsontwikkeling hierin te betrekken. Het is prima als er meer gymlessen gegeven moeten worden, maar maak dan wel veel duidelijker hoe de bekostiging is opgebouwd in relatie tot die kwaliteitsvereisten. Op het moment dat de overheid dit duidelijker en inzichtelijker kan maken, kan het personeel, bijvoorbeeld in de vorm van medezeggenschapsraden, ook beter afgebakend met het bestuur en schoolleiding in gesprek komen over waarom financiële keuzes soms anders uitpakken (zoals het recente werkdrukakkoord liet zien).

Het is vermoedelijk verstandig dat deze koppeling tussen ambities en bekostiging plaatsvindt in een onafhankelijk instituut, en dat deze berekening onderdeel wordt van de eerder genoemde tienjarenafspraken. De waarschijnlijke uitkomst van zo'n proces waarin kwaliteit en bekostiging krachtiger worden gekoppeld is dat de kosten voor het onderwijs flink zullen toenemen. Als de politiek dat onwenselijk vindt, kan vervolgens in dezelfde systematiek de kwaliteitsambitie op transparante wijze krimpen tot het niveau van de politiek gewenste bekostiging en het daarbij gewenste kwaliteitsniveau.

5. Versterk het bestuurlijk vermogen van besturen

Zoals we in de eerste twee hoofdstukken schetsten, is de rol van de besturen de afgelopen decennia sterk ontwikkeld, en de verantwoordelijkheid van besturen voor onder andere de kwaliteit van het onderwijs is enorm gegroeid. De financiële en kwalitatieve voorwaarden waaronder de besturen

opereren, zijn echter niet of onvoldoende met deze taken meegegroeid.

Daar komt nog eens bij dat de schoolbesturen onderling sterk verschillen. In 2016 telde Nederland alleen in het po al 1052 schoolbesturen. 499 daarvan waren zogenoemde een-pitters, besturen met slechts één school onder zich; tachtig bestonden uit twintig of meer scholen, waarvan de grootste bijna zestig scholen onder zich had, en de overige 573 zaten hier ergens tussenin. De scholen onder deze besturen verschillen uiteraard verder op bijvoorbeeld leerlingaantal, schoolsoort, leerlingkenmerken, denominatie enzovoort. Daarnaast zien we dat schoolbesturen zichzelf op heel verschillende wijze organiseren. Terwijl bijna elk bestuur een medewerker voor personeelszaken en financiën in dienst heeft, zijn er vele zonder kwaliteits- of beleidsondersteuning. Dit heeft vaak met de schaalgrootte te maken, maar ook besturen van vergelijkbare soort en omvang kunnen functies heel verschillend beleggen.

Het is dus al zeer de vraag of schoolbesturen zijn toegerust om de kwaliteit van de eigen scholen goed – of in elk geval op vergelijkbaar niveau – hoog te houden. Nog veel ingewikkelder wordt het als besturen wordt gevraagd om bovenbestuurlijk te opereren. Zoals aangegeven zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor het aanbod van het onderwijs binnen de gemeente waar zij zijn gevestigd. Dankzij de eerder genoemde samenwerkingsverbanden voor het passend onderwijs strekt deze verantwoordelijkheid, juist in de ingewikkeldste gevallen, zich vaak uit tot over de gemeentegrenzen. Aangezien bestuurders zelf ook al verantwoordelijk zijn voor hun eigen bestuur, is het maar de vraag of ze binnen de beperkte tijd die ze hebben de hooggespannen verwachtingen rond samenwerkingsverbanden waar kunnen maken.

Daarnaast zien schoolbesturen zich nu geconfronteerd met een lerarentekort van zo'n omvang dat het knokken voor genoeg mensen op de eigen scholen allang niet meer

volstaat. Een samenwerking met andere besturen, de lerarenopleidingen, de gemeente en de landelijke overheid is essentieel voor de oplossing. Structuren voor een dergelijke samenwerking zijn er echter niet of nauwelijks, en dit soort structuren zijn zelden gezegend met de nodige bestuurlijke kracht om dit soort problemen met elkaar te overzien, een koers te bepalen en ze op te lossen.

6. Zorg voor regionale voorzieningen voor verbetering en innovatie

In debatten over de financiering van het onderwijs wordt regelmatig betoogd dat geld voor vernieuwingen of verbeteringen in de klas moet terechtkomen, of zelfs in de portemonnee van de leraar. Ook wij vinden het onwenselijk dat geld dat voor activiteiten of middelen in de klas bedoeld is ergens ‘tussen’ de overheid en het klaslokaal blijft hangen, maar dat is niet het hele verhaal.

Stel dat we het rekenonderwijs willen verbeteren. Dat vereist een verbetering in de kennis en vaardigheden van individuele docenten. Om dat te bereiken en daadwerkelijk kwalitatief beter onderwijs in de klas te realiseren door beter docentenhandelen, zijn vormen van formeel, non-formeel en informeel leren noodzakelijk. Om dat adequaat te doen is het niet genoeg dat de leraar op cursus gaat en tijd vrij krijgt om lessen voor te bereiden en collegiaal uit te wisselen. Het zal ook moeten passen binnen de structuur en cultuur van de school. Er moet, kortom, rondom de school niet alleen ondersteuning zijn waarbij zo’n leraar kan aankloppen, maar ook ondersteuning voor de schoolleiders en -besturen, die kan helpen om dergelijke culturen en structuren te verbeteren, bijvoorbeeld door de arbeidsorganisatie te verbeteren.

Het is bedroevend dat de enige organisatie die iets dergelijks op een afdoende schaal biedt, stichting Leerkracht,

een burgerinitiatief is, en dat het aanbieden van cursussen vooral plaatsvindt door dure marktpartijen. Succesvolle praktijken uit andere landen leren ons dat scholen ondersteuning nodig hebben om vernieuwingen of verbeteringen door te voeren, en dat een aanbod van gratis of goedkope scholing een belangrijke voorwaarde is voor leraren om zich voortdurend te ontwikkelen.

Het is voorstelbaar dat een regionaal centrum niet per se nascholing aanbiedt, maar met name het leren van elkaar, en de ontwikkeling van een kennisnetwerk binnen een bepaalde regio faciliteert, en daarmee dus capaciteitsontwikkeling realiseert. Deze centra moeten ook onderling verbonden zijn, om uitwisseling tussen de verschillende regio's mogelijk te maken.

Het is met name belangrijk dat in deze centra vooral wordt aangesloten bij behoeftes, wensen en initiatieven die van onderop ontstaan. Hierbij kan bijvoorbeeld ook gebruik worden gemaakt van een subsidiemodel zoals het Leraren-OntwikkelFonds, waarbij leraren aanspraak kunnen maken op budgetten om hun eigen nascholing te organiseren.

7. Herbezin op de rol en functie van de organisaties in het bestuurlijk middenveld

In hoofdstuk 4 schetsten we de schijnrealiteit van het bestuurlijk middenveld. De overheid praat met vertegenwoordigers die geen echte vertegenwoordigers zijn. De sectorraden spreken niet namens alle besturen. De vakbonden spreken niet namens de leraren. En zo worden er sectorakkoorden gesloten tussen de overheid en 'de werkgevers' die niet bindend zijn voor de leden.

Het is begrijpelijk dat de minister van Onderwijs niet met alle besturen om tafel wil, maar om dan maar met nepvertegenwoordiging om de tafel te gaan zitten om nepafspraken te maken, is weer het andere uiterste.

Bovendien beginnen al de werkgeversorganisaties en de vakbonden zich steeds eigenstandiger op te stellen. De vakbonden verenigden zich om een Lerarenregister vorm te geven waar de ‘achterban’ niet op zat te wachten. De VO-raad profileert zich met verregaande pleidooien voor maatwerk en flexibilisering en spreekt daarmee niet namens alle besturen. Sterker nog, de VO-raad lijkt – los van wat je van zo’n pleidooi mag vinden – zich buiten het democratische en rechtstatelijke terrein te bewegen, maar geeft zodoende op zachte, maar desalniettemin dwingende wijze richting aan het beleid.

Het roept de vraag op wat precies het nut en de noodzaak is van de sectorraden en hun sectorakkoorden. Met name die laatste zijn tenslotte een grote bron van desillusie: de overheid trekt geld uit, maar de ambities worden keer op keer niet gehaald. Scholen ontvangen gewoon bekostiging om onderwijs te realiseren; waarom zou daar dan nog zo’n groot sectorakkoord overheen moeten, als bewezen ineffectief instrument?

Het is ons onduidelijk waarom een divers veld zoals de schoolbesturen zich onder één koepel moeten verenigen. Gezien de vele tekortkomingen van zo’n opzet is het niet ondenkbaar om weer terug te keren naar een model met meerdere koepels voor verschillende vormen van onderwijs, maar waarbij lidmaatschap ook echt verplichtingen schept.

8. Hanteer een normatief toetsingskader voor beleidsvorming en beleid

De grootste deceptie na ‘Dijsselbloem’ was voor velen dat het door de commissie voorgestelde toetsingskader door de politiek nauwelijks werd gebruikt. De commissie plaatste indertijd geen vraagtekens bij het nut van een dergelijk toetsingskader, maar wel bij de toepasbaarheid hiervan in politieke processen. Hoewel de commissie erop aandrong dat hervormingen of vernieuwingen niet te gedetailleerd in regeerakkoorden werden toegepast, gebeurde dit soms toch, en ook als dit niet zo specifiek werd vastgelegd, werd toch het toetsingskader nooit toegepast.⁸² Onderbouwing vooraf en evaluatie achteraf zijn eerder uitzondering dan regel.

[87]

De commissie-Dijsselbloem stelde in 2008 het volgende toetsingskader voor.

1. Legitimatie en onderbouwing van beleid

- 1 *De probleemanalyse is helder, wetenschappelijk onderbouwd en wordt breed gedragen door betrokkenen.*
- 2 *Er is overtuigend aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is.*
- 3 *Er is een evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid.*
- 4 *Er is verantwoord welke beleidsalternatieven zijn overwogen en gekozen.*
- 5 *Neveneffecten en samenhang met overig beleid zijn in beeld gebracht en betrokken bij de verdere uitwerking van het beleid.*
- 6 *De gekozen beleids optie is wetenschappelijk gevalideerd. Zo niet, dan wordt de beleids vernieuwing onder wetenschappelijke begeleiding eerst kleinschalig in pilots (met controlegroep) uitgetoetst.*
- 7 *De resultaten van deze pilots zijn adequaat geëvalueerd en zichtbaar verwerkt in het beleid.*

2. Implementatie van en regie op beleidsmaatregelen

- 1 *Aan de voorwaarden voor een goede implementatie, waaronder geld, expertise en tijd, is voldaan.*
- 2 *De uitvoeringsorganisatie is helder gepositioneerd.*
- 3 *Er is voorzien in (tussentijdse) evaluaties. Er zal niet worden overgegaan tot overhaaste bijstellingen dan nadat eerst nut en noodzaak zijn onderzocht.*

3. Draagvlak voor nieuw beleid in het onderwijsveld

- 1 *Diegenen 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.*
- 2 *Er is voldoende draagvlak onder alle betrokkenen maar in ieder geval onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen.*

Maar wat we in dit boek hebben laten zien, is dat dit nogal ‘technocratische’ toetsingskader in feite wezensvreemd is voor de Nederlandse beleidsvormingsprojecten, waarin vooral de korte termijn, het polderpolitieke en ideologie – of wensdenken – de boventoon voeren.

In dit boek hebben we bovendien aan een mogelijk toetsingskader nog een dimensie toegevoegd: het is in de eerste plaats niet van belang dat de overheid slaagt in haar ambities, maar het is in de eerste plaats juist de vraag of ze *leert* om het de volgende keer *beter* te doen.

Tien jaar na de commissie-Dijsselbloem willen we dan vooral bepleiten dat wie vertrouwen wil, dit zal moeten verdienen, en om dit vertrouwen te verdienen kan de overheid zich het beste houden aan haar eigen opgestelde en geformuleerde code van goed openbaar bestuur.⁸³

Zo kan vertrouwen in het veld herwonnen worden door nadrukkelijk beslissingen te onderbouwen, door zich te la-

ten controleren en door aan de omgeving verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Het toetsingskader van Dijsselbloem kan bij nieuw geïnitieerd beleid door OCW als ingevulde 'oplegger' (bijvoorbeeld in de vorm van een afvinklijstje) aan de Kamer worden meegestuurd. Ook moet het, als het een legitimerende functie gaat vervullen, onderwerp van corrigerend debat blijven. Zo kan men de vraag stellen of het voldoen 'aan de voorwaarden voor een goede implementatie' niet ingevuld moet worden door een uitgebreide capaciteitsanalyse. Bovendien moet worden bepaald op welke manier het lerend vermogen van de overheid hierin een plek moet krijgen.

Ook zal inzichtelijk moeten worden gemaakt welke informatie en/of personen/ organisaties bij de totstandkoming zijn betrokken, hoe de verzamelde informatie uit deze bronnen is gewogen, hoe het beleid wordt gevolgd en wat op basis daarvan wordt geconcludeerd. En dit alles in totale openheid.

Dit type openheid is niet vanzelfsprekend, en de overheid voelt dit misschien als een bedreiging voor haar autonomie of macht. Maar als dit goed gebeurt, is het juist een middel om de mate van expertise in de totstandkoming van het beleid aan te tonen, en stelt het de vele groepen die met de verdere uitvoering van dit beleid aan de slag moeten beter in staat om dit met kennis van zaken te doen.

Ook zal de beleidsmaker zich moeten professionaliseren in de manier waarop hij gebruikmaakt van (wetenschappelijke) kennis en onderzoek in zijn beleid. Het probleem voor beleidsmakers is geenszins de toegang tot kennis en onderzoek, en ook niet het begrijpen of kunnen gebruiken ervan. Mocht het hier onverwachts toch aan schorten, dan is ondersteuning gemakkelijk ingewonnen en gefinancierd. Het probleem ligt ergens anders, namelijk in de vrijblijvendheid waarmee wetenschappelijke onderbouwing bij ontwikkeling of evaluatie van beleid wordt gevraagd of gedeeld.

Tot slot moet de beleidsmaker zich professionaliseren in het herkennen en bereiken van voldoende draagvlak bin-

nen het onderwijs. Dit klinkt eenvoudiger dan het is. In een sturingssysteem zo complex als dat van het Nederlandse onderwijs is draagvlak geenszins eenduidig te herkennen of gemakkelijk te verkrijgen. Daarnaast dient de beleidsmaker niet alleen het onderwijs zelf, maar – terecht – ook de politiek. Deze twee groepen – het onderwijs als onderdeel van de maatschappij en de politiek als vertegenwoordigers van deze maatschappij – zouden in een ideale situatie eenzelfde draagvlak moeten voelen, maar het behoeft geen verdere toelichting dat, dit vaak niet het geval is, en waarom.

Het consistent gebruik van een dergelijk toetsingskader biedt aanzienlijk minder ruimte aan de politiek, zowel in ‘Den Haag’ als in de onderwijspolder.

9. Neem in de Grondwet het recht op van ieder kind op kwalitatief goed onderwijs

In artikel 23 van de Grondwet staan heel wat uitgangspunten voor onderwijspolitiek. Aan de ene kant richt het zich op de aanbieders van onderwijs, de besturen. Het bepaalt waar hun vrijheden liggen, maar ook dat scholen – of ze nu openbaar of bijzonder zijn – recht hebben op een gelijke bekostiging. Aan de andere kant schetst het artikel ook de spelregels voor de overheid: die moet toezien op de deugdelijkheid van het onderwijs, de inspectie moet de staat van het onderwijs jaarlijks evalueren, en de overheid moet aanhoudende zorg hebben voor het onderwijs.

Het is de basis voor de strijd om de onderwijskwaliteit die we in hoofdstuk 1 hebben beschreven. Deze spanning tussen waar de overheid over wil gaan en waar besturen zeggenschap over hebben, wordt vaak als een gezonde spanning beschouwd, en we hebben ook gezien hoe de precieze invulling hiervan dynamisch meebeweegt met de tijdgeest.

We hebben echter ook kunnen constateren dat het artikel onvoldoende ruimte biedt voor de huidige tijdgeest.

Met name de zelfopgelegde beperking van de wetgever om slechts met deugdelijkheidseisen genoegen te nemen is vanuit dit perspectief gezien onwenselijk. De politiek, scholen, leraren, de samenleving, ouders, en ja, ook de leerlingen zelf hebben hogere ambities dan het realiseren van een minimale basiskwaliteit. Met zo'n lage lat kunnen we geen genoegen meer nemen.

[91]

De nieuwe toezichtssystematiek van de Onderwijsinspectie, waarin duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de basiskwaliteit die de overheid voorschrijft en de ruimte voor scholen om zelf hoge kwaliteit te definiëren, lijkt wel een bijdetijdse oplossing voor dit probleem. Desondanks is het bevreemdend dat het recht van kinderen op een hoge onderwijskwaliteit nergens vastgelegd is, en dat de overheid zich ook nauwelijks een rol toedicht in het realiseren ervan: ze legt de claim wel neer bij het onderwijs, maar voelt geen verantwoordelijkheid om dit ook daadwerkelijk *realiseerbaar* te maken. Zo zagen we in hoofdstuk 3 bijvoorbeeld dat de overheid zich in haar bekostiging slechts richt op een minimaal voorzieningenniveau, en in hoofdstuk 2 en 4 hoe beleidsprocessen onvoldoende bijdragen aan een hoge onderwijskwaliteit.

Een toevoeging aan de Grondwet over dit recht van kinderen zou wellicht als symboolpolitiek beschouwd kunnen worden, en lost op het eerste gezicht weinig op. Onze overtuiging is echter dat zo'n nieuw artikel een nieuwe dynamiek tot stand kan brengen in het denken en de uitwerking van onderwijsbeleid, en op de bespiegeling daarop.

Tot slot

Een kenmerk van een sluipende crisis is dat deze gradueel erger wordt, en dat men daardoor niet snel zal constateren dat grote ingrepen noodzakelijk zijn. Inmiddels heeft zich echter een aantal forse problemen aangediend, zoals het

lerarentekort, een financieringstekort in het primair onderwijs en een groeiende kansenongelijkheid. Telkens zien we dat onderwijsbeleid het verkeerde perspectief en een ongepaste strategie hanteert en daarmee de forse uitdagingen niet het hoofd weet te bieden.

[92] Onze voorgestelde 'alternatieven' zijn dan ook even reëel als irreëel. Reëel omdat we met respect voor de huidige praktijken routes bieden om het onderwijs daadwerkelijk te verbeteren, en tegelijkertijd irreëel, omdat het afhankelijk is van het anders denken en handelen van vele mensen in vele organisaties.

Politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers in de polder zullen zich allemaal de vraag moeten stellen of ze onderdeel willen zijn van het probleem of van de oplossing.

MET DANK AAN

Edith Hooge
Peter Hermans
Arnold Jonk
Pieter Huisman
Ferd Stouten
Jelmer Evers
Thijs Jansen
Pieter Reimer
Lotte Terwel
Marloes Lubberdink
Raymond Kubben
Mirjam Stuivenberg
Erik-Jan Bakker
Marijke Linnartz
Adrienne Vriesendorp
Peter Lamers
Hester Visser
Jo Willenborg
Theo Kosterink
Patricia Houtsma

[93]

NOTEN

- 1 Inmiddels gratis te downloaden via de website van de uitgever: www.uitgeverijphronese.nl.
- 2 zie *Mijn idee voor onderwijs #9* door Edith Hooge, 28 november 2017, www.debalie.nl/agenda/podium/mijn-idee-voor-onderwijs%3A-edith-hooge/e_9783031/p_11769799/ (laatst bezocht op 1 februari 2018).
- 3 Baker (2014).
- 4 Baker (2014), p. 10.
- 5 Zie www.emmaonderzoekt.nl/onderwijs2032/ (laatst bezocht op 1 augustus 2017).
- 6 Daarmee is niet gezegd dat er niet gestuurd werd. Zo dienden de leerplannen van de vroegere Rijksscholen als uitgangspunt voor het curriculum op andere scholen, en vond er uiteraard sturing plaats via exameneisen. Ons punt is hier eerder dat deze sturing niet in verhouding staat tot het sturingsbombardement, in termen van vormen en frequentie, van vandaag de dag.
- 7 Mentink (2008), p. 12.
- 8 Minister-president Cort van der Linden sprak bij de behandeling van het grondwetsartikel in 1917 hierover: 'Daarin, en niet in de speciale voorschriften liggen de grootste waarborgen der deugdelijkheid, want met bekwame onderwijzers en een goed toezicht is het moeilijk om slecht onderwijs te geven, even moeilijk bijna als om goed onderwijs te geven met slecht toezicht en slechte onderwijzers.' Voor meer info, zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20012002-27783-186b.html> (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 9 Zoontjens (2008).
- 10 Zoontjens (2008), p. 80.
- 11 Bronneman (2011).
- 12 Zie Handelingen Tweede Kamer OCV/UCV 1990-1991 28 januari 1991: 34.
- 13 www.statengeneraaldigitaal.nl/document?id=sgd%3A19901991%3A0000898&zoekopdracht%5Bvergaderjaar%5D%5Bvan%5D=1814++1815&zoekopdracht%5Bvergaderjaar%5D%5Btot%5D=1994++1995&zoekopdracht%5Bzoekwoorden%5D=kerndoelen&zoekopdracht%5Bkamer%5D%5B3%5D=UCV%2FOCV&zoekopdracht%5BdocumentType%5D=Alle+document+types&zoekopdracht%5Bsortering%5D=relevantie&zoekopdracht%5Bpagina%5D=1&pagina=35&zoom=0.5&highlights=aan (laatst bezocht op 21 juni 2018).

- 14 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26733-2.html> (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 15 www.nrc.nl/nieuws/1993/05/27/beroepsonderwijs-schrikt-van-voorproefjes-toetsen-7184197-a1378243 (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 16 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26733-2.html> (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 17 Dit kan in zekere zin beschouwd worden als het light-model van het gesneuvelde Middenschool-plan.
- 18 Feitelijk is het Studiehuis nooit in de wet opgenomen, maar dat weerhield scholen en de overheid er niet van te doen alsof!
- 19 Staatssecretaris Dekker besloot desondanks de ontwikkeling van de DTT door te zetten, met een vrijwillig karakter voor scholen.
- 20 Het was zelfs zo dat bekende onderwijsvernieuwers tot schoolopzieners werden benoemd, met als hoofdtaak om onderwijsgeveden aan te moedigen 'meer en meer nuttig te worden' www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/de-kwaliteitsnormerende-functie-van-deugdelijkheidseisen-waarborg-voor-goed-onderwijs-1.pdf, p. 14 (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 21 Hoewel het punt van voormalig staatssecretaris Sander Dekker, dat er geen afrekencultuur is omdat nog nooit de bekostiging van een school is stopgezet vanwege het niet voldoen aan deugdelijkheidseisen, uiteraard wel terecht is.
- 22 Zie hiervoor Biesta (2012).
- 23 WOT 2002, artikel 11 lid 3.
- 24 www.onderwijsraad.nl/publicaties/2014/doeltreffender-onderwijstoezicht/volledig/item7203 (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 25 www.onderwijsraad.nl/publicaties/2014/doeltreffender-onderwijstoezicht/volledig/item7203#brong (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 26 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). Transitie in onderwijstoezicht. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter Tweede Kamer, 28 maart 2014. Kamerstukken II 2013-2014, 33905, nr.1.
- 27 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008), p. 113.
- 28 *De Staat van het Onderwijs 2015/2016*, p. 13.
- 29 *De Staat van het Onderwijs 2016/2017*, p. 18.
- 30 *De Staat van het Onderwijs 2016/2017*, p. 23.
- 31 *De Staat van het Onderwijs 2015/2016*, p. 40.
- 32 www.vosabb.nl/extra-geld-voor-meer-en-beter-bewegingsonderwijs/ (laatst bezocht op 21 juni 2018).

- 33 www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=8210&m=1509699088&action=file.download (laatst bezocht op 9 juni 2018).
- 34 www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2015/01/27/plan-van-aanpak-bewegingsonderwijs/plan-van-aanpak-bewegingsonderwijs.pdf (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 35 www.onsonderwijs2032.nl/wp-content/uploads/2016/01/Ons-Onderwijs2032-Eindadvies-januari-2016.pdf (laatst bezocht op 9 juni 2018).
- 36 <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/a-place-to-learn-lessons-from-research-on-learning-environments-2012-en.pdf> (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 37 www.schoolfacilities.nl/nieuws/3514-onderzoek-oberon-achterstallig-onderhoud-schoolgebouwen-loopt-in-de-miljarden (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 38 www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 39 Vermunt (2006).
- 40 Zie bijvoorbeeld Kneyber & Evers (2013).
- 41 Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop (2010), p. 23.
- 42 Van Veen noemt ook de leerbereidheid, maar die blijkt onder leraren uit verscheidene onderzoeken vrijwel altijd zeer hoog en is daarom niet als onderscheidend in deze lijst opgenomen.
- 43 Van Veen (2010), p. 25.
- 44 OESO (2014).
- 45 Van der Vaart (2016).
- 46 Zie Sperling (2009).
- 47 Mentink (2008).
- 48 Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (1984).
- 49 Theisens (2016), p. 56.
- 50 Ibid.
- 51 Het valt tevens te betogen dat deze beleidsfilosofie – met haar weinige vertrouwen in rationele planning – weer haaks staat op de hiervoor ingezette constructieve onderwijspolitiek.
- 52 Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, 1993.
- 53 Na het Schevenings Beraad van 1993 werd het openbaar onderwijs verzelfstandigd. Waar het openbaar onderwijs eerder rechtstreeks bestuurd werd door gemeentelijke overheid, werd het nu omgevormd tot een stichting met een openbaar rechtspersoon. Door de invoering van lumpsum vond eenzelfde professionalisering – en daarmee gepaard gaande distantiëring – plaats.

- 54 Zie ook Honingh & Hooge (2012).
- 55 www.debalie.nl/agenda/podium/mijn-idee-voor-onderwijs%3A-edith-hooge/e_9783031/p_11769799/ (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 56 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/inhoud/overheidsfinanciering-onderwijs (laatst bezocht op 16 juli 2017).
- 57 www.icsadviseurs.nl/wp-content/uploads/2017/04/MI.pdf (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- [98] 58 Zie pagina 32 van het rapport van Berenschot. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/01/16/rapportage-evaluatie-van-de-materiele-instandhouding-in-het-primair-onderwijs-2010-2014/rapportage-evaluatie-van-de-materiele-instandhouding-in-het-primair-onderwijs-2010-2014.pdf> (Laatst bezocht op 13 juli 2018).
- 59 Onderwijscoöperatie (2016).
- 60 Gebaseerd op cijfers uit 2011; www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esc=s&source=web&cd=2&ved=oahUKEwjX5rO4447VAhXMb1AKHXMvAJkQFggpMAE&url=https%3A%2F%2Fzoek.officielebekendmakingen.nl%2Fblg-146857.pdf&usg=AFQjCNEK4nnYzY9NLFX9GJxIiGtxlG8Eg (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 61 www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/ADVIESOWR-1993-10-11-92000264.pdf (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 62 www.tias.edu/docs/default-source/Kennisartikelen/eindrapporthema-2-bestuurlijk-vermogen.pdf?Status=Temp&sfvrsn=2 (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 63 Kluijtmans, Becker, Crijns & Sewandono (2005).
- 64 www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2017/05/17/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2016-bij-het-ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 65 Tegenwoordig heet de Besturenraad Verus.
- 66 www.vo-raad.nl/nieuws/342 (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 67 Hooge (2017), p. 15.
- 68 Idem, p. 16.
- 69 Ibid.
- 70 Bronnemans (2011).
- 71 Idem.
- 72 Van Schoonhoven (2017).
- 73 Zie Onderwijsraad (2017).
- 74 www.didactiefonline.nl/artikel/commissie-bosker-kritisch-over-rekenoets (laatst bezocht op 21 juni 2018).

- 75 www.onderwijsraad.nl/publicaties/2014/onderwijspolitiek-na-de-commissie-dijsselbloem/volledig/item7171 (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 76 www.steunpunttaalenrekenen.nl/informatie/kaders-en-regels/advies-commissie-meijerink-nadere-beschouwing (laatst bezocht op 21 juni 2018). Ongetwijfeld is het ironisch dat de commissie constateerde dat de zorgen over rekenen en wiskunde overtrokken waren, maar dat de zorgen over het taalprestaties terecht waren, en dat nu, zo'n tien jaar later, de hevige discussie over de taalbeheersing van leerlingen volledig heeft plaatsgemaakt voor discussie omtrent de rekentoets.
- 77 zie Sissing & Van Putten (2012).
- 78 www.kohnstamminstituut.uva.nl/iccs-nederland/assets/iccs2016burgerschapnederland.pdf (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 79 www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/06/27/bijlage-bij-eindverslag-informateur-tjeenk-willink---over-de-uitvoerbaarheid-en-uitvoering-van-nieuw-beleid-regeerakkoord (laatst bezocht op 2 juli 2018).
- 80 Borman, Hewes & Overman (2003).
- 81 Zie Burns (2016), p. 213.
- 82 www.onderwijsraad.nl/publicaties/2014/onderwijspolitiek-na-de-commissie-dijsselbloem/volledig/item7171 (laatst bezocht op 21 juni 2018).
- 83 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/gedragscode-openbaar-bestuur (laatst bezocht op 21 juni 2018).

LITERATUUR

- Baker, D. (2014). *The Schooled Society: The Educational Transformation of Global Culture*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten. Ethiek, politiek en democratie*. Amsterdam: Boom. [101]
- Borman, G., Hewes, G., & Overman, L. (2003). Comprehensive School Reform and Achievement: A Meta-analysis. *Review of Education Research*, 73(2), 125-230.
- Bronneman, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlands onderwijsstelsel (1900 – 2010)*. Den Haag: SCP.
- Burns, T. (2016). Learning to Fail, not Failing to Learn. In: Tracey Burns & Florian Köster (red.), *Governing Education in a Complex World* (pp. 207-219). Parijs: OECD Publishing.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (1984). *Deregulering van overheidsregelingen*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Honingh, M., & Hooge, E.H. (2012). *Goed bestuur in het primair onderwijs*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hooge, E.H., Waslander, S., Theissens, H., Drewes, T. & Pater, C. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau. Lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University. Geraadpleegd op 21 juni 2018 via: www.tias.edu/docs/default-source/Kennisartikelen/sturingsdynamiek-op-stelselniveau.pdf.
- Kluijtmans, F., Becker, B., Crijns, M., & Sewandono, I. (2005). *Anders leren, anders organiseren? Eindrapport van het project Leraar anders: Herontwerp van schoolorganisaties*. Amsterdam: Ruud de Moor Centrum.
- Kneyber, R., & Evers, J. (2013). De expert-leraar. In Idem (red.), *Het Alternatief: Weg met de afrekencultuur in het onderwijs!* (pp. 99-109). Amsterdam: Boom.
- Mentink, D. (2008). *Tien jaar later: Pluriformiteit en identiteit, over grondwetgever en wetgever*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Mentink, D., Vermeulen, B.P., & Zoontjens, P.J.J. (2018).
 Commentaar op artikel 23 van de Grondwet. In: *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie (www.Nederlandrechtsstaat.nl).
- OECSO (2014). *Critical Maths for Innovative Societies: The Role of Metacognitive Pedagogies*. Parijs: OECD Publishing.
- Onderwijscoöperatie (2016). *De Staat van de Leraar 2016*. Utrecht: Onderwijscoöperatie.
- Onderwijsraad (2017). *Besluit lerarenregister*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Schoonhoven, R. van (2017). De wet op het lerarenregister: enkele aandachtspunten bij uitbesteding van wetgeving op grond van een voorbeeld. In: *Uitbesteding van wetgeving*. Den Haag: Jaarvergadering Nederlandse Vereniging van Wetgeving.
- Sissing, H., & Putten, K. van (2012). *De haalbaarheid van het referentieniveau rekenen 2F voor leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het VMBO*. Ede: Steunpunt VO.
- Sperling, J. (2009). De juridische positie van ouders in het onderwijs. In H.Davids & J.Sperling (red.). *De juridische positie van ouders in het onderwijs*. Den Haag: SDU
- Theisens, H. (2016). Hierarchies, Networks and Improvisation in Education Governance. In: Tracey Burns & Florian Köster (red.), *Governing Education in a Complex World* (pp. 55-69). Parijs: OECD Publishing.
- Vaart, van der, R. (2016). *De relatie tussen onderwijs en onderzoek. Alom beleden, alom beladen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Veen, K. van, Zwart, R., Meirink, J., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: ICLON.
- Vermunt, J. (2006). *Docent van deze tijd. Leren en laten leren*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Witteveen, W. (2014). *De wet als kunstwerk. Een andere filosofie van het recht*. Amsterdam: Boom.
- Zoontjens, P.J.J. (2008). Omstreden onderwijsvernieuwingen. Het onderwijsjuridisch onderzoek voor de Commissie Dijsselbloem. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 20, 71-102.

