

Vergaderjaar 2006–2007

31 007

Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 11 april 2007

Het Presidium stelt de Kamer voor in te stemmen met het voorstel van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een parlementair onderzoek in te stellen naar Onderwijsvernieuwingen. Zowel de brief als het onderzoeksvoorstel van de commissie treft u hierbij aan (bijlagen 1 en 2).

Het onderzoek richt zich op de besturingsprocessen rond de implementatie van onderwijsvernieuwingen. De commissie wenst met het onderzoek inzicht te verwerven in succes- en faalfactoren van recente en lopende onderwijsvernieuwingen om daarmee lessen te trekken voor toekomstige aanpassingen in het onderwijs.

Voorgesteld wordt om een tijdelijke commissie in te stellen. Dat betekent dat het accent van de inrichting van de ondersteuning van de commissie zal liggen bij de interne organisatie. Daarnaast zal een deel van het onderzoek worden uitbesteed aan derden.

Het Presidium stelt voor om conform het voorstel van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het budget voor dit onderzoek vast te stellen op € 588 200 (excl. btw).

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Den Haag, 5 april 2007

In de bijlage treft u een onderzoeksvoorstel aan van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Namens de commissie verzoek ik u het voorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer.

De vaste commissie voor OCW vraagt de Kamer in te stemmen met het verrichten van een parlementair onderzoek naar de besturingsprocessen rond de implementatie van onderwijsvernieuwingen. Er is een toenemende maatschappelijke onrust waarneembaar over de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen jaren. De commissie wenst met het onderzoek inzicht te verwerven in succes- en faalfactoren van recente en lopende onderwijsvernieuwingen om daarmee lessen te trekken voor toekomstige aanpassingen in het onderwijs.

Het voorstel is het onderzoek te verdelen in drie fasen: een fase van analyse en bronnenonderzoek; een fase waarin werkbezoeken en bijeenkomsten worden belegd met het onderwijsveld en met name met de direct betrokkenen (leraren, ouders, leerlingen) zal worden gesproken en een derde fase waarin sleutelfiguren kunnen worden gehoord in de Kamer. Tenslotte zal de commissie naar aanleiding van deze bevindingen conclusies trekken en aanbevelingen opstellen.

De commissie stelt voor om, gelet op bovengenoemde opzet, een tijdelijke commissie in te stellen. Zodoende kan gewaarborgd blijven dat de leden zelf verantwoordelijk blijven voor de conclusies van het onderzoek en richting het onderwijsveld betrokkenheid tonen bij de ontwikkelingen die plaatsvinden.

Het instellen van een tijdelijke commissie betekent dat het accent van de inrichting van de ondersteuning van de commissie zal liggen bij de interne organisatie. Daarnaast zal een deel van het onderzoek worden uitbesteed aan derden.

De commissie stelt voor om een budget van € 588 200 (excl. btw) vrij te maken voor het onderzoek:

– Interne staf	€ 413 200
– Extern onderzoek	€ 120 000
– Perspresentatie	€ 5 000
– Onvoorzien	€ 50 000

Een gespecificeerde begroting is bijgevoegd, waarbij het totaal uitkomt op € 630 000 incl. btw.

Gestreefd zal worden naar afronding van het onderzoek rond het einde van het jaar.

Het Onderzoeks- en verificatiebureau is betrokken bij de totstandkoming van het onderzoeksvoorstel. De stafdienst FEZ heeft positief geadviseerd over de begroting. Er is ruimte in het onderzoeksbudget voor het onderzoek. Er worden geen problemen verwacht rond Europese aanbesteding. Het advies van de Bijzonder Presidiumadviseur Onderzoek, de heer Kamps, is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Kler

5 april 2007

I. Inleiding en probleemanalyse

Tijdens het mondelinge vragenuur van 30 januari 2007 zijn door het lid Dibi (GL) aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vragen gesteld over de noodklok die scholieren en studenten luidden over de problemen die ontstaan door de invoering van «het nieuwe leren». Het lid Hamer (PvdA) heeft vervolgens voorgesteld om een parlementair onderzoek te starten naar de wijze waarop onderwijsvernieuwingen zijn ingevoerd en wat daaruit te leren valt voor de toekomst. Op 1 februari jl. is door de vaste commissie OCW in de procedurevergadering gesproken over een mogelijk parlementair onderzoek naar onderwijshervormingen. Het lid Hamer is initiatiefnemer van het verdere voorbereidingstraject. De eerste voorbereidingsbijeenkomst met de verschillende leden van de commissie OCW vond plaats op 21 maart jl. In het voorliggende concept onderzoeksvoorstel is een uitwerking van de ideeën die door de verschillende leden naar voren zijn gebracht. Deze onderzoeksideeën vormen samen met het Draaiboek Onderzoek de basis voor dit onderzoeksvoorstel.

Allereerst wordt het doel en de probleemstelling van het onderzoek beschreven. Achtereenvolgend komen aan de orde de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethoden, de onderzoeksmodaliteit, looptijd en kosten, de besluitvorming en tenslotte het stappenplan en tijdsplanning.

Probleemanalyse

Er is (toenemende) maatschappelijke onrust waarneembaar over de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen jaren. Het gaat daarbij met name over de vraag of de onderwijsvernieuwingen op een verantwoorde manier zijn onderbouwd en zijn geïmplementeerd. Daarbij lijkt een patroon zichtbaar dat de overheid/beleidsmakers de verwachting hebben dat de onderwijsvernieuwingen met voldoende draagvlak worden ingevoerd, terwijl na invoering de kritiek blijkt van de mensen in het onderwijsveld (docenten, ouders en scholieren). Dit geldt ook met betrekking tot wat nu de resultaten zijn van de recente onderwijsvernieuwingen. Er bestaat derhalve behoefte aan inzicht in de verschillende opvattingen over de wijze en het proces van totstandkoming, implementatie en resultaten van de onderwijsvernieuwingen. Dit inzicht is nodig om de succesfactoren van de recente en lopende onderwijsvernieuwingen te kunnen vaststellen en lessen te trekken voor toekomstige aanpassingen in het onderwijs.

II. Doel en probleemstelling van het onderzoek*Doel*

Het doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het sturingsproces van de overheid op de kwaliteitsverbetering in het onderwijs. Het verbeteren van dit sturingsproces is mede gericht op de lopende en toekomstige onderwijsvernieuwingen. Door het onderzoeken van de (procesgang rond de) implementatie van onderwijsvernieuwingen in het verleden, waarbij met name gekeken zal worden naar de invoering van de Basisvorming en de Tweede fase en deze vervolgens toe te passen

op het lopende proces van de invoering van het nieuwe leren in het beroepsonderwijs, kunnen lessen getrokken worden voor de wijze waarop de overheid het beste kan sturen op de kwaliteitsverbetering in het onderwijs en ontstaat er zicht onder welke randvoorwaarden dit moet plaats vinden. Ook de rol van (actoren in) het onderwijsveld zelf bij de vernieuwingen komt hierbij aan bod.

Probleemstelling

Welk sturingsprincipe moet de overheid hanteren om samen met het onderwijsveld de noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen te realiseren? Hoe verliep het sturingsproces bij onderwijsvernieuwingen zoals de Basisvorming en de Tweede Fase, gepercipieerd door de diverse betrokkenen en wat kunnen we daarvan leren voor de lopende onderwijsvernieuwingen – het nieuwe leren – en eventuele toekomstige onderwijsvernieuwingen/aanpassingen? Wat zijn daarin de kritische succesfactoren, die bijdragen aan de beoogde verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Is er inzicht en overeenstemming te verkrijgen over de werkelijke kwaliteit van het onderwijs?

Kan er inzicht verkregen worden wat de goede balans is bij deze onderwijsvernieuwingen in het opdoen van kennis enerzijds en het aanleren van vaardigheden anderzijds. Is het mogelijk op basis van de resultaten van het onderzoek een toetsingskader te ontwikkelen aan de hand waarvan de invoering en implementatie van lopende en nieuwe onderwijsvernieuwingen kunnen worden getoetst en zo ja waar zou dit toetsingskader uit moeten bestaan.

III. Onderzoeksvragen

De probleemstelling wordt vertaald in de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Wat hielden de onderwijsvernieuwingen Basisvorming en Tweede Fase en hun sturingsprocessen in, waarom vond men ze noodzakelijk, hoe werden ze ingevoerd en wat waren hun gevolgen? In hoeverre zijn ze vergelijkbaar met de invoering van het Nieuwe Leren? Wat wordt er precies verstaan onder het nieuwe leren? Welke onderwijsvernieuwingen kunnen toegerekend worden tot het nieuwe leren?
2. Welke invloed hadden andere ontwikkelingen in de onderwijsinfrastructuur (zoals schaalvergroting, ontwikkeling bovenschools management, invoering lumpsum) op de implementatie van deze onderwijsvernieuwingen?
3. Welke sturingsprincipes zijn bij de invoering hiervan door de overheid gehanteerd, op welke punten waren deze al dan niet succesvol. Wat was de rol van de onderwijsinspectie hierbij?
4. Hoe wordt de kwaliteit van het huidige onderwijs beoordeeld en valt daarbij op basis van beschikbare gegevens een vergelijking te trekken met de kwaliteit van het onderwijs in het verleden?
5. Waaruit worden de verschillen van inzicht over de invoering en de beoordeling van de kwaliteit van bovengenoemde onderwijsvernieuwingen bij verschillende betrokkenen verklaard en welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken?
6. Is er inzicht te verkrijgen over de vraag of de beschikbare middelen voor de onderwijsvernieuwingen op de goede plek terecht zijn gekomen?
7. Zijn er waarneembare tendensen in de theorieën over de balans tussen kennis en vaardigheden in Nederland en in de internationale context?
8. Is er een relatie tussen bovengenoemde onderwijsvernieuwing en de ontwikkeling van schoolprestaties en schoolloopbanen?

9. Welke overeenkomsten zijn er tussen vernieuwingsoperaties in het onderwijs?
10. In hoeverre is het mogelijk een «toetsingskader» op te stellen op basis van een analyse van de implementatie/sturingsprocessen bij de onderwijsvernieuwingen waarmee toekomstige onderwijsvernieuwingen ondersteund kunnen worden en uit welke criteria zou dit toetsingskader moeten bestaan?
11. Wat valt er te leren uit internationale vergelijkingen bij de invoering van onderwijsvernieuwingen?

IV. Onderzoeksmodaliteit, looptijd en kosten

De commissie stelt voor een tijdelijke commissie in te stellen. Bij parlementair onderzoek draagt de Kamer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het onderzoek. De Kamer legt de uitvoering van parlementair onderzoek in handen van een door de Kamer in te stellen tijdelijke commissie. Een tijdelijke commissie biedt de mogelijkheid gehoor te geven aan de wens van de leden om mensen zelf te horen. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de wens van de leden om te waarborgen dat de commissie zelf verantwoordelijk blijft voor de conclusies van het onderzoek en richting het onderwijsveld betrokkenheid toont bij de ontwikkelingen die plaatsvinden.

Een interne staf zal zich richten op het voorbereiden van werkzaamheden door de commissie (zoals voorbereiden discussies, besluitvorming, teksten voor de rapportages, voorbereiden van werkbezoeken, dossiers maken voor hoorzittingen en verder organisatie daarvan) en het uitbesteden van (delen van) het onderzoek aan derden.

De vragen kunnen onderzocht worden door middel van:

- bronnenonderzoek en beleidsanalyse;
- het (laten) verzamelen en analyseren van kwantitatieve gegevens;
- het (laten) verrichten, c.q. bestuderen van internationaal vergelijkend onderzoek;
- het afleggen van werkbezoeken;
- het houden van hoorzittingen.

Het voorstel is het onderzoek te verdelen in drie fasen: een fase van analyse en bronnenonderzoek; een fase waarin werkbezoeken en bijeenkomsten worden belegd met het onderwijsveld en met name met de direct betrokkenen (leraren, ouders, leerlingen) zal worden gesproken en een derde fase waarin sleutelfiguren kunnen worden gehoord in de Tweede Kamer. Tenslotte zal de commissie naar aanleiding van deze bevindingen conclusies trekken en aanbevelingen opstellen.

Delen van het onderzoek zullen uitbesteed worden.

Looptijd

Ervaring met eerder parlementair onderzoek leert dat er voor een onderzoek in deze omvang al gauw circa negen maanden nodig zijn. Hieronder is een mogelijk voorlopig tijdspad uitgestippeld. De belasting voor de leden van de tijdelijke commissie is uiteraard verschillend binnen de verschillende fasen.

Mogelijk stappenplan met tijdsaanduiding parlementair onderzoek Onderwijs- vernieuwingen

- | | | |
|-----|-----------------------------|---|
| 1) | maart/april 2007 | uitwerken initiatief Hamer in een onderzoekskader |
| 2) | vóór meireces | advisering OVB, onderzoeksvoorstel naar Presidium, besluitvorming Presidium, besluitvorming Kamer (zo mogelijk constitutie commissie) |
| | <i>27 april t/m 14 mei</i> | <i>meireces</i> |
| 3) | net ná meireces | constitutie commissie en formele start onderzoek, aantrekken staf, regelen faciliteiten, desgewenst horen van onderwijsdeskundigen en verder aanscherpen onderzoeksvragen |
| 4) | net ná meireces | uitbestedingstraject starten van onderzoek (bronnenonderzoek en beleidsanalyse, het verzamelen en analyseren van kwantitatieve gegevens, het verrichten van internationaal vergelijkend onderzoek) |
| 5) | tussen juni en aug. | inlezen, kennisvergaring, eventueel interviewtraining, onderlinge werkverdeling, onderlinge uitwissling van visies, discussies over verwachtingen ten aanzien resultaten van het parlementair onderzoek |
| | <i>eind juli/medio aug.</i> | <i>zomervakantie Kamerleden en staf (reces: 6 juli t/m 3 september)</i> |
| 6) | september | selectie van genodigden hoorzittingen, organisatie hoorzittingen en werkbezoeken (voorbereiding vragen etc.) |
| 7) | eind september | (na circa 4 maanden) afronding en eindrapport uitbestede onderzoek en studies |
| 8) | oktober | (besloten en daarna) openbare hoorzittingen |
| | <i>herfstreces</i> | <i>19 t/m 29 oktober</i> |
| 9) | november/december | formuleren conclusies en aanbevelingen (en vergaderen over concept) eindrapport, traject bij de drukker |
| 11) | vlak ná kerstreces '07 | afronding en presentatie eindrapport |

Kosten

De kosten van deze modaliteit worden begroot op een bedrag van € 588 200¹ (€ 630 000 incl. btw). Een nadere specificatie van de kosten is als bijlage bij het onderzoeksvoorstel gevoegd. Het gaat daarbij om kosten voor het extern uit te besteden deel van het onderzoek, de kosten voor de Dienst Verslag en Redactie en de interne bestaafing van het gehele project.

Advisering Onderzoeks- en Verificatiebureau en FEZ

Het Onderzoeks- en verificatiebureau is betrokken bij de totstandkoming van het onderzoeksvoorstel. De stafdienst FEZ heeft positief geadviseerd over de begroting. Er is ruimte in het onderzoeksbudget voor het onderzoek. Er worden geen problemen verwacht rond Europese aanbesteding.

¹ De kosten van de laatste parlementaire onderzoeken en enquêtes vanaf 2002 varieerden van 500 000 (TCO TBS) – 650 000 euro (Sebrenica).